



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Las tesinas de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Abogacía**

**Constitucionalidad de las Tasas de Abasto  
Municipales**

Nº 397

Luis Abelardo Vallejos

Tutor: Jorge Luis Maiorano

**Departamento de Investigaciones**  
Setiembre 2010



## Indice

Extracto .....	4
Hipótesis.....	4
<b>Capítulo 1</b>	
1.1. Introducción.....	4
Capítulo 2	
2.1. La Estructura constitucional del Estado Federal. Las Provincias.....	4
2.1. Relaciones entre el Estado Federal y las Provincias .....	5
Capítulo 3	
3.1. Régimen fiscal y financiero actual.....	6
3.2. Análisis del art 4 de la Constitución Nacional Argentina .....	6
3.3. Origen de los Recursos Tributarios .....	6
3.4. Principios constitucionales que regulan la potestad tributaria.....	7
3.5. Poder tributario originario y derivado.....	9
3.6. Distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias.....	10
3.7. La Coparticipación impositiva. Descripción de la problemática que genera .....	11
3.8. Aduanas.....	12
3.9. Circulación de bienes .....	13
3.10. Constitucionalidad del peaje.....	13
Capítulo 4	
4.1. Derecho Municipal.....	14
4.2. Fuentes del Derecho Municipal.....	14
4.3. El Artículo 5 de la Constitución Nacional.....	15
4.4. Autonomía Municipal. Antecedentes históricos .....	16
4.5. Antecedentes históricos.....	16
4.6. La consagración constitucional de la Autonomía Municipal en al art. 123 .....	17
4.7. Naturaleza jurídica de la autonomía municipal.....	18
4.8. El Régimen Municipal.....	19
4.9. Clasificación de las competencias municipales.....	20
4.10. Finanzas municipales.....	20
4.11. Gráfico del sistema impositivo argentino .....	22
Capítulo 5	
5.1. Las Tasas .....	22
5.2. Las Tasas Municipales .....	23
5.3. La Tasa de Abasto .....	23
5.4. Derechos constitucionales afectados.....	25
5.5. Posibles modos de actuar de las empresas en defensa de sus derechos .....	26
5.6. Proyectos de ley. Modificación de la Ley 18.284.....	26
5.7. Situación actual de las tasas de abasto .....	29
5.8. Consideraciones finales .....	31
<b>Anexos</b>	
6.1 Crónicas publicadas .....	32
<b>Bibliografía</b>	
7.1 Bibliografía general.....	34
7.2 Bibliografía específica.....	34
7.3 Específica internet .....	34
Glosario .....	34

## Hipótesis

Nuestra Constitución Nacional consagra una serie de derechos que nuestra doctrina ha integrado bajo la denominación “Estatuto del Contribuyente” y que funciona como limite para las pretensiones tributarias de los distintos niveles de gobierno.

Esto significa que cualquiera sea el nivel de gobierno de que se trate sus pretensiones fiscales deben respetar las garantías constitucionales que integran el denominado “Estatuto del Contribuyente”.

De este modo, las tasas de abasto (control bromatológico) que tanto perjudican la actividad empresarial lesionan básicamente los siguientes derechos protegidos por nuestra Constitución Nacional:

- a. El derecho a ejercer el comercio e industria.
- b. El derecho de libre circulación territorial.
- c. El derecho de propiedad

Este trabajo tiende a tratar de establecer cual es el limite del poder impositivo (potestad tributaria) de las municipalidades y la constitucionalidad de las tasas de abasto (control bromatológico) municipales.

## Capítulo 1

### 1. 1. Introducción

El problema de las tasas de abasto, que son aplicadas por las municipalidades a todos los alimentos frescos y bebidas, origina innumerables inconvenientes a las empresas de los distintos sectores que desarrollan su actividad en diversas jurisdicciones municipales.

Tal vez, por la crisis del 2001, las provincias y municipios impulsan una creatividad impositiva de manera de engrosar con nuevos gravámenes y tasas que les cobran a las empresas, los fondos fiscales con los que cuentan.

En el sector privado, denuncian que los municipios y provincias que aplican estos gravámenes en realidad están **violando la ley de coparticipación**, ya que la legislación argentina sólo autoriza el cobro de tasas retributivas siempre y cuando exista un servicio como contraprestación, algo que casi nunca se produce; **provocando la superposición de tributos y afectando, además, la libre circulación de los alimentos en el territorio de la Nación.**

Las municipalidades argumentan que las alícuotas de las tasas que se están cobrando son muy reducidas, sin precisar si las tasas de abasto son constitucionales.

A continuación describo la metodología que emplearé para desarrollar este trabajo:

- a) Análisis del funcionamiento de nuestro sistema federal y de la delegación de los poderes.
- b) Análisis del régimen fiscal y financiero actual de la República Argentina.
- c) Análisis del contenido del Derecho Municipal y del material documental histórico (Nacimiento de la autonomía municipal, facultades concurrentes, tributos, evolución, leyes).
- d) Examen de las tasas de abasto municipales.
- e) Recopilación de notas periodísticas.
- f) Fallos jurisprudenciales

## Capítulo 2

### 2.1 La estructura constitucional del Estado Federal. Las provincias.

Nuestro sistema federal es, como lo define Alberdi, “un gobierno mixto, consolidable en la unidad de un régimen nacional; pero no indivisible como quería el Congreso de 1826, sino divisible y dividido en gobiernos provinciales limitados, como el gobierno central, por la ley federal de la República” (citado en Ekmekdjian, 1999, pág. 339)<sup>1</sup>.

Un sistema federal supone una distribución territorial de competencias, de modo que:

- a) Exista un gobierno central o federal, que ejerce su poder sobre todo el territorio nacional y cuya esfera de competencia apunta a los asuntos que interesan a la Nación toda.
- b) Existan gobiernos locales o provinciales, que ejercen su poder sobre el territorio de sus respectivas provincias y cuyo ámbito de acción se dirige a los asuntos de interés local.

La distribución vertical del poder que se determina a partir de la adopción del sistema federal (arts.

1. Ekmekdjian, M. (1999). Manual de la Constitución Argentina. 4ta Ed. Buenos Aires, De Palma.

1<sup>2</sup> y 5<sup>3</sup>, CN), hace que la Constitución defina competencias privativas de la Nación (art. 126<sup>4</sup>), concurrentes entre Nación y provincias (art. 125<sup>5</sup>) y conservadas, no delegadas o reservadas por las provincias (art. 121<sup>6</sup>).

Las provincias históricas, que son anteriores a la Nación y conservan el poder no delegado, se desprendieron de sus soberanías depositándola en el gobierno federal, quien la ejerce a nombre del pueblo argentino, pero mantienen su personería política por medio de la autonomía.

Ekmekdjian, M. (1999, Pag. 340) <sup>7</sup>señala:

El termino autonomía es político y se aplica a los entes que están capacitados para dictar sus propias leyes. Esta competencia legislativa está coordinada con el orden jurídico superior emanado del gobierno federal. La autonomía tiene un grado menor que la soberanía y es más amplia que la autarquía, ya que esta se limita a la facultad de administración.

Así, “a partir de las pautas establecidas por la Constitución Nacional las provincias pueden darse sus propias constituciones y su propia estructura política (arts. 5 y 123<sup>8</sup>, CN)”.(Dromi, R., 2004, pág. 119) <sup>9</sup>, pero esta atribución debe “ser de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, de modo que cumpliendo con ciertos cometidos (asegurar su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria), el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” <sup>10</sup>.

Ahora bien, la distribución de competencias, entre Estado Nacional y Estados Provinciales adquiere especial relevancia en lo relativo al poder de policía, conforme se desprende del art 75, inc 30<sup>11</sup>, de la Constitución, en tanto expresamente se les reconoce dicho poder a las autoridades provinciales y municipales, salvo en los casos y en la medida que prevé la misma norma para los establecimientos de utilidad pública nacional.

## 2.2 Relaciones entre el Estado Federal y las Provincias. arts. 5, 31 y 121 a 129 de la Constitución Nacional

Las relaciones jurídico políticas entre el Estado Federal y los Estados Provinciales están determinadas con precisión en nuestra Constitución. Siguiendo a Ekmekdjian, M.<sup>12</sup>, ellas son de cuatro tipos: de subordinación, de participación en la formación de la voluntad federal, de exclusión y de concurrencia.

- a) Relaciones de subordinación: están previstas en los arts. 5, 31<sup>13</sup> y 128<sup>14</sup> de la Constitución Nacional. El orden jurídico federal tiene prelación sobre los órdenes jurídicos provinciales. Las constituciones provinciales deben seguir las pautas fundamentales fijadas en la Constitución Nacional. Las normas provinciales no pueden contener disposiciones contrarias a las normas federales mientras estas se mantengan dentro de su esfera de competencia.
- b) Relaciones de participación: las Provincias se reservaron el derecho de participar permanentemente en la formación de la voluntad federal, mediante su presencia en el Senado, el cual está integrado por representantes de cada provincia (Ekmekdjian, M., 1999 y Cassagne, J. 2006<sup>15</sup>).
- c) Relaciones de exclusión: Existen distintos ámbitos en los cuales, a veces el estado central, a veces las provincias, tienen competencia exclusiva y excluyente, y por ello no pueden interferirse recíprocamente.
  - Exclusión federal: conforme al art. 121 de la CN, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.
  - Exclusión provincial: corresponde la masa de funciones que las provincias han delegado al gobierno central.

2. Art. 1: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal...

3. Art 5: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano...

4. Art 126: Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación.

5. Art 125: Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal...

6. Art 121: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal...

7. Ekmekdjian, M. (1999). Manual de la Constitución Argentina. 4ta Ed. Buenos Aires, De Palma.

8. Art 123: Cada provincia dicta su propia Constitución

9. Dromi, R. (2004). Derecho Administrativo. 10ma Ed., Buenos Aires, Ciudad Argentina.

10. García Vizcaíno, C. 2da Edición. (1999). Derecho Tributario. Consideraciones económicas y jurídicas. Buenos Aires. De Palma.

11. Art 75 inc. 30: Corresponde al Congreso, ...las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

12. Ekmekdjian, M. (1999). Manual de la Constitución Argentina. 4ta Ed. Buenos Aires, De Palma.

13. Art 31: Esta Constitución, las leyes de la Nación...son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas...

14. Art 128: Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la nación.

15. Cassagne, J., 8va Edición. (2006). Derecho Administrativo. Buenos Aires. Abeledo Perrot.

- Exclusión Intraprovincial: cada provincia tiene su ámbito de competencia reservado, no sólo ante las interferencias del Estado federal, sino también frente a las otras provincias.
  - Exclusión excepcional: existen algunos casos en los cuales la regulación de una materia de competencia nacional se otorga excepcionalmente a las provincias, o viceversa. Así, el art. 75 inc.2<sup>16</sup>, otorga una facultad impositiva de excepción al gobierno federal, en materia de impuestos directos.
- d. Relaciones de concurrencia:  
Existen ciertos ámbitos en los cuales, tanto el Estado Federal como los Estados Provinciales, pueden ejercer atribuciones al mismo tiempo.  
Cassagne, J. <sup>17</sup>(2006, T. I, pág. 435) las clasifica en relaciones de coordinación, de supra y subordinación, y de inordinación.  
Concurrencia expresa: corresponden al progreso, prosperidad, desarrollo y bienestar.  
Concurrencia implícita: especialmente en materia impositiva, para crear impuestos internos.

## Capítulo 3

### 3.1. Régimen fiscal y financiero actual

Este régimen, diseñado por la Constitución Nacional y que “[...] tiene por finalidad aportar medios al tesoro público” <sup>18</sup>(García Vizcaíno, C., 1999, T. I, p. 44) se halla disperso en varios de sus artículos. Así, individualiza los recursos del tesoro nacional, regula la circulación interior de los bienes, establece las competencias del Congreso y del Poder Ejecutivo en materia de presupuesto, cuenta de inversión, banca, moneda, subsidios a las provincias, etc.

### 3.2. Análisis del art 4 de la Constitución Nacional Argentina.

El artículo 4 de la Constitución Nacional establece lo siguiente:

“El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.

Enumera las fuentes de financiamiento legítimo, de que puede disponer el gobierno nacional para hacer frente a los gastos derivados de su funcionamiento para...”afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común”<sup>19</sup>... y para el cumplimiento de los objetivos de bien común, que le fija la propia constitución.

Tales recursos pueden ser clasificados en ordinarios y extraordinarios. También se los suele clasificar en recursos tributarios y no tributarios.

Los recursos financieros ordinarios son los corrientes, los que percibe regularmente el Estado, y sirven para atender sus erogaciones ordinarias y normales. Ejemplo de ellos son los derechos de importación y exportación, el producto de la venta o locación de las tierras fiscales, y las contribuciones indirectas (las manifestaciones mediatas de riqueza como por ejemplo los consumos y las ventas) que equitativa y proporcionalmente imponga el Congreso a la población.

Los recursos financieros extraordinarios, son aquellos a los cuales solo excepcionalmente debería recurrir el gobierno federal, para hacer frente a las situaciones de emergencias. Encontramos los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el Congreso y las contribuciones directas (las manifestaciones inmediatas de riqueza como por ejemplo la renta, la propiedad, el capital).

### 3.3. Origen de los Recursos Tributarios.

Los Recursos Tributarios son aquellos cuya creación implica el ejercicio de la potestad tributaria o poder impositivo del estado. Tal poder es un atributo de la soberanía.

Esa potestad consiste en la facultad constitucional de crear unilateralmente tributos, que son impuestos coactivamente a las personas sometidas a la jurisdicción estatal, y la de percibirlos.

Como dice García Vizcaíno, C. (1999): “El tributo es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de ley” (pág. 41)<sup>20</sup>.

16. Art 75 inc. 2: Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan.

17. Cassagne, J., Ob. Cit.

18. García Vizcaíno, C. 2da Edición. (1999). Derecho Tributario. Consideraciones económicas y jurídicas. Buenos Aires. De Palma.

19. Preámbulo de la Constitución Nacional.

20. García Vizcaíno, C. 2da Edición. (1999). Tomo I. Derecho Tributario. Consideraciones económicas y jurídicas. Buenos Aires.

Los tributos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones.

García Vizcaíno, C. (1999, pág. 46) señala que:

El impuesto es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, sin que se obligue a una contraprestación, respecto del contribuyente, directamente relacionado con dicha prestación.

El art 4 menciona como Impuestos a los derechos de importación y exportación y las demás contribuciones que imponga el Congreso a la población.

Los impuestos son clasificados en directos e indirectos.

Los directos son aquellos en los cuales el contribuyente *de jure* se identifica con el contribuyente de hecho o real; es decir que su "onus" no puede ser trasladado a terceros (impuesto a las ganancias, al patrimonio).

Los impuestos indirectos, son aquellos en los cuales el contribuyente de jure traslada el pago efectuado, de tal suerte que la persona que en definitiva lo paga (contribuyente de hecho) es un tercero (IVA, impuestos internos). A su vez, estos impuestos se subdividen en externos (derechos de importación y exportación) e internos (impuestos al consumo y a las transacciones).

Los derechos de importación y exportación gravan el paso de las mercaderías y productos a través de las fronteras políticas del estado. La importación consiste en su ingreso en el país, y la exportación, en cambio, es el egreso de aquellas hacia el extranjero.

Los impuestos internos gravan la venta de las mercaderías, y el tributo es pagado por el productor o fabricante, quien lo recarga sobre el precio de aquellas, razón por la cual el impuesto es tributado por el consumidor.

Los impuestos directos gravan hechos que exteriorizan la aptitud económica específica de cada contribuyente, es decir, su capacidad contributiva personal.

Siguiendo a García Vizcaíno, C. (1999, pág. 46), define a la tasa de la siguiente manera:

Es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, por un servicio o actividad estatal que se particulariza o individualiza en el obligado al pago. Añadiendo además que dicha prestación estatal debe ser concreta, efectiva e individualizada en el obligado al pago.

La contribución especial es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado en su ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, por beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos, o de especiales actividades estatales.

### 3.4. Principios constitucionales que regulan la potestad tributaria.

De acuerdo a García Vizcaíno, C. (1999, p. 219), el Derecho Tributario Constitucional es el conjunto de normas y principios que surgen de las constituciones y cartas, referentes a la delimitación de competencias tributarias entre distintos centros de poder (nación, provincias, estados, cantones, etc.) y a la regulación del poder tributario frente a los sometidos a él, dando origen a los derechos y garantías de los particulares, aspecto, este último, conocido como el de "garantías del contribuyente", las cuales representan, desde la perspectiva estatal, limitaciones constitucionales del poder tributario.

El Estado tiene la facultad constitucional (poder de imperio) de imponer unilateralmente tributos a cargo de las personas que están sujetas a su jurisdicción. Tal poder tributario o potestad tributaria es un atributo de la soberanía y tiene sus límites en la propia Constitución, ya que ella representa al pueblo mismo (García Vizcaíno, C., 1999).

Catalina García Vizcaíno (1999) afirma que este poder tributario se manifiesta en el dictado de normas a fin de crear unilateralmente tributos y establecer deberes formales, cuyo pago y cumplimiento será exigido a las personas a él sometidas, según la competencia espacial estatal atribuida. Comprende también el poder de eximir y de conferir beneficios tributarios, así como el poder de tipificar ilícitos tributarios y regular las sanciones respectivas.

La soberanía reside en la Constitución, y en consecuencia, el poder de imperio del Estado que surge de ésta, y que se halla insito en el poder de gobernar, por el cual puede obligar coactivamente a los sometidos a él, debe ser un poder normado dentro de los límites constitucionales.

Estos límites constitucionales han sido afirmados por la doctrina y la jurisprudencia como principios esenciales del derecho tributario. Todo impuesto, para ser constitucionalmente válido, debe respetar esos principios.

Estos principios son el de legalidad fiscal, igualdad fiscal, equidad, razonabilidad, finalidad, realidad económica (Ekmekdjian, M 1999), capacidad contributiva, generalidad, no confiscatoriedad y proporcionalidad (García Vizcaíno, C., 1999).

Explicaré brevemente cada uno de ellos:

#### **a. Legalidad fiscal**

Este principio se expresa conforme lo establece el art 17 de la Constitución Nacional: “Solo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el art 4”. Por este principio no puede haber tributo sin ley previa que lo establezca o sea que los impuestos deben ser creados por ley formal emanada del Congreso de la Nación. Ello constituye una forma de protección del derecho de propiedad de los sometidos al poder de imposición del Estado, puesto que los tributos implican restringir tal derecho, amputando parte de la renta o del patrimonio con destino a las arcas estatales (García Vizcaíno, C. 1999, pág. 272).

El art. 52 de la Constitución Nacional atribuye a la Cámara de Diputados “exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones”. Este principio es una aplicación específica al derecho tributario del otro de legalidad, consagrado en el art. 19<sup>21</sup>, segundo párrafo, de la Constitución Nacional. Esto impide que el Congreso delegue la potestad tributaria en otros órganos ajenos a él.

Asimismo, se aplica el principio de legalidad para establecer las atribuciones del ente (nacional, provincial, municipal) que ha creado el gravamen, no pudiéndose exceder de su competencia (García Vizcaíno, C. 1999, pág. 273).

#### **b. Igualdad fiscal**

Expresamente enunciada en el art. 16 de la Constitución Nacional. Dispone que todos los habitantes son iguales ante la ley y que “la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”, significa que se debe dar a las personas el mismo trato en las mismas condiciones. No se puede imponer el pago de la misma suma de dinero a personas con distinta capacidad económica, porque el tributo, que sería leve para unos, resultaría excesivamente oneroso para otros. Por eso, la base del tratamiento impositivo se funda en la capacidad contributiva.

Ekmekdjian, M. (1999, pág. 383) afirma que una consecuencia inmediata del principio de igualdad fiscal es la generalidad fiscal o sea que nadie que tenga la capacidad contributiva prevista en la ley puede ser eximido de pagar el tributo (excepto exenciones o beneficios fiscales). El límite es el de la razonabilidad, el tratamiento más beneficioso a ciertas categorías de contribuyentes es aceptable sólo cuando se funda en razones de programación económica, social o política.

#### **c. Equidad**

El art. 4 hace referencia a las “demás contribuciones que equitativamente imponga el Congreso General”. No basta que los tributos sean creados por ley; deben ser generales, proporcionalmente iguales y uniformes. Es necesario, además, que el resultado concreto del gravamen sea justo y razonable; que no imponga una carga tal al contribuyente, que le impida o dificulte seriamente mantener su patrimonio o beneficiarse con él o con el fruto de su trabajo. La Corte Suprema ha establecido que en tal caso se halla el impuesto que absorbe más del 33% del capital imponible.

García Vizcaíno, C. (1999, pág. 296) afirma que la equidad se halla indiscutiblemente ligada, en sentido lato, a los principios constitucionales de generalidad, razonabilidad, no confiscatoriedad, igualdad y proporcionalidad. En sentido estricto, la equidad puede emparentarse con la igualdad.

#### **d. Razonabilidad**

Los principios de igualdad y equidad fiscal, con todas sus implicancias, pueden ser subsumidos en el concepto genérico de razonabilidad. Se trata de una garantía implícita que se fundamenta en el art. 33 de la Constitución Nacional (“Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”).

El principio también deriva del art. 28 de la Constitución Nacional (“Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio).

Enseña García Belsunce que “la razonabilidad como garantía constitucional de la tributación funciona: a) independientemente, como garantía innominada; y b) como complemento de integración o valoración del resto de las garantías constitucionales” (citado por García Vizcaíno, 1999, p. 281).

#### **e. Finalidad**

Los impuestos deben ser utilizados para “proveer a los gastos de la Nación”, de acuerdo al art. 4 de la Constitución. El art. 75 inc. 2, en cambio, establece objetivos más amplios: la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado.

21. Art 19 CN:...”Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

#### **f. Realidad Económica**

Ekmekdjian, M (1999, pág. 384) dice que este principio ha sido acuñado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, como norma de imputación de efectos jurídicos a las actividades económicas. La aplicación de este criterio a la potestad tributaria significa que los tributos deben gravar la verdadera naturaleza de los hechos imponibles, con prescindencia de las formas o modalidades que hayan querido darle los contribuyentes.

Este principio debe jugar no sólo en beneficio del fisco, como es lo normal, sino también en el del contribuyente, cuando así corresponda.

#### **g. Capacidad Contributiva**

Este principio no ha sido consagrado por la Constitución Nacional pero se halla implícito en las demás principios reconocidos por esta.

García Vizcaíno, C., (1999, p. 278) afirma que:

La previsión expresa del principio redundaría en una mayor protección jurídica del contribuyente respecto de situaciones que no encuadran en alguna de las garantías referidas, máxime que el principio de capacidad contributiva guarda relación, además, con la distribución de competencias tributarias entre distintos entes políticos, habida cuenta de que ésta puede implicar excesiva presión global sobre una misma capacidad contributiva, con la probable vulneración patrimonial y lesión del proceso productivo.

García Belsunce define a la capacidad contributiva como la diferencia entre la renta bruta del contribuyente y la suma consistente en las erogaciones indispensables para su consumo más un adecuado porcentaje para su ahorro y capitalización (citado en García Vizcaíno, 1999, pág. 278).

#### **h. Generalidad**

García Vizcaíno, C., (1999, p. 279) afirma que:

Se refiere al carácter extensivo de la tributación, de modo de no excluir de su ámbito a quienes tengan capacidad contributiva (apreciada razonablemente), por lo cual las leyes no pueden establecer privilegios personales, de clase, linaje o casta, a fin de salvaguardar la "igualdad" del art. 16 de la Constitución Nacional. El límite de la generalidad está dado por las exenciones y los beneficios tributarios que se basan en el art 75 inc 18<sup>22</sup> de la Constitución Nacional y deben ser conferidos por razones económicas, sociales o políticas, pero nunca por privilegios personales o de clase.

#### **i. No confiscatoriedad**

Siguiendo a García Vizcaíno, C., (1999, p. 282), en materia tributaria se debería considerar confiscatorio el conjunto de gravámenes que absorba una parte sustancial de la renta del obligado al pago, excluyendo los impuestos a los consumos específicos, los tributos aduaneros, los que persiguen expresamente finalidades prohibitivas, [...] las tasas, las contribuciones especiales, el importe de las multas y el valor de la mercadería objeto de comiso.

La Corte Suprema ha establecido que en tal caso se halla el impuesto que absorbe más del 33% del capital imponible.

#### **j. Proporcionalidad**

Requiere que el monto de los gravámenes esté "en proporción" a las manifestaciones de capacidad contributiva de los obligados a su pago.

### **3.5 Poder tributario originario y derivado.**

García Belsunce enseña que son poderes tributarios originarios aquellos que tienen las provincias cuyos poderes políticos son originarios, derivados de pactos preexistentes y de cuya delegación parcial han nacido los poderes políticos de la Nación, siendo los de ésta, en orden tributario, por ende, poderes delegados. Por la misma razón, siendo que los poderes de los municipios son delegados por las provincias por mandato constitucional, calificamos a ellos de poderes delegados o derivados (citado por García Vizcaíno, C., 1999, p. 231).

García Vizcaíno, C. (1999) dice que sólo la Nación y las provincias tienen el ejercicio del poder fiscal originario, que, como su nombre lo indica, tiene su origen en la Constitución, mientras que los Municipios ejercen el poder fiscal derivado, puesto que éste emerge de una instancia intermedia, constituida por las normas provinciales en uso de la atribución conferida por el art. 5 de la Constitución.

Actualmente, los arts. 123 y 129 de la Constitución Nacional consagran el principio de la autonomía municipal, pese a lo cual aún en estos casos, el poder tributario que ejercen es derivado de las consti-  
22. Art 75 inc. 18: Corresponde al Congreso: Proveer lo conducente a la prosperidad del país[...] por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulos.

tuciones de las provincias, de modo que la autonomía municipal es derivada de la autonomía provincial. Al tratarse de una autonomía derivada, los municipios no pueden establecer impuestos que sean de la competencia tributaria federal. Ningún ente puede delegar el ejercicio de un poder mayor que el que tiene (García Vizcaíno, C. 1999).

### 3.6 Distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias. Teoría de las facultades concurrentes

3.6.1 La distribución de competencias establecidas en la Constitución Nacional surge fundamentalmente de sus arts. 4, 9, 75 inc. 1<sup>23</sup> y 2, 121 y 122<sup>24</sup>.

Los impuestos directos corresponden a la potestad tributaria de las provincias. Ello surge del art. 121 de la C.N. Excepcionalmente, cuando se presentan las especiales circunstancias previstas en el inc. 2 del art. 75, el fisco nacional puede crear impuestos directos por un tiempo determinado.

Sabsay D. y Onaindia J. (2004, pág. 402)<sup>25</sup> señalan, refiriéndose al art. 121 de la Constitución Nacional:

La "praxis" constitucional desmiente el principio que parece desprenderse de este artículo sobre la mayor concentración de facultades en las Provincias, puesto que de las facultades delegadas expresamente al Estado Federal se ha derivado una importante masa de asuntos para su tratamiento y resolución. La regla establecida en la cláusula comentada tiene un contenido eminentemente flexible y ha favorecido el creciente despliegue de actividad del gobierno federal para resolver conflictos que por su área y dimensión se transforman en nacionales.

Los impuestos indirectos externos, le corresponden siempre y únicamente al estado federal. Ello surge de los arts. 4, 9, 75 inc. 1, y 126 de la Constitución Nacional.

Los impuestos indirectos internos corresponden, en forma concurrente, al Estado Federal y a las provincias. Esta expresamente establecido en el art. 75 inc. 2, como poderes impositivos concurrentes.

Cabe aclarar que la concurrencia [...] presenta la ventaja de otorgar mayor fuerza financiera a cada centro de poder y un más alto grado de responsabilidad de cada cuerpo legislativo; pero tiene grandes desventajas como la falta de sistematización de impuestos, que eleva la presión tributaria global [...] (García Vizcaíno, C. 1999, pág. 233).

	Exclusivas en forma permanente	Concurrentes en forma permanente	Carácter Transitorio
Facultades Impositivas del Gobierno Federal	Tributos indirectos externos o aduaneros	Tributos indirectos internos	Tributos directos excepcionalmente y por tiempo determinado
Facultades Impositivas de las provincias	Tributos directos	Tributos indirectos internos	---

Miguel Ekmekdjian (1999, pág. 386) afirma que, en la realidad, este mandato constitucional no se cumple porque el gobierno federal ha ido avasallando el sistema federal con relación a la potestad tributaria de las provincias. Poco a poco, los gravámenes más importantes son legislados y recaudados por el Estado Federal. Estas desviaciones provocan agravios constitucionales como la doble imposición o sea la situación por la cual un solo hecho imponible es gravado al mismo tiempo por el fisco federal y por uno o más fiscos provinciales.

Esta circunstancia es violatoria de los principios de equidad y razonabilidad, ya que el contribuyente no puede ser obligado a pagar dos o más veces un impuesto que grave la misma base imponible.

La facultad del Congreso Nacional de imponer contribuciones indirectas en forma concurrente con las provincias surge del art. 75, inc. 2; siguiendo a García Vizcaíno, C. (1999), "la teoría de las facultades concurrentes se origina en las competencias tributarias que la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia reconocieron a la Nación, las provincias y las municipalidades [...] y se funda en el cúmulo de atribuciones que debe entender el gobierno federal, por lo cual cada vez se hace necesario reconocer a éste mayores

23. Art. 75 inc. 1: Corresponde al Congreso legislar sobre materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

24. Art 122: Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

25. Sabsay, D. y Onaindia, J. (2004). La Constitución de los argentinos. Buenos Aires. Errepar.

facultades en orden a la subsistencia del Estado [...] salvo incompatibilidad manifiesta e insalvable de esas facultades”.

Es interesante transcribir dos fallos de la Corte Suprema de Justicia citados por García Vizcaíno, C., (1999, pág. 245):

[...] la Corte Suprema entendió que un impuesto provincial que gravaba toda venta realizada fuera de la provincia sobre productos elaborados en ella, era vulneratorio de principios y preceptos constitucionales [...] y que ni a la Nación “ni a los Estados puede serles permitido computar un impuesto como parte de precio de un producto para incidir sobre él un nuevo gravamen, no sólo por lo que esto significa como régimen económico, sino también como negación en cada caso del ejercicio legítimo de las facultades concurrentes (“Sociedad Anónima Simón Mataldi Ltda. C. Provincia de Buenos Aires”, del 28/9/27, “Fallos”, 149-260).

[...] La Corte Suprema, por mayoría, entendió que las facultades del gobierno federal y de las provincias pueden ser ejercidas en forma conjunta y simultánea sobre un mismo objeto o una misma materia, sin que de ello derive violación de principio o precepto jurídico alguno; pero a fin de que la coexistencia de esas facultades sea constitucionalmente posible, es preciso que se cumpla el requisito de que entre ellas no medie incompatibilidad directa e insalvable. Cuando la potestad nacional y la provincial no pueden adecuarse ni coexistir en armonía, la primera debe prevalecer sobre la segunda, determinando su necesaria exclusión (“Dirección Provincial de Rentas de la Provincia de Santa Cruz c. Y.P.F.”, del 17/12/91, “Fallos”, 314-1797).

### 3.7. La coparticipación impositiva. Descripción de la problemática que genera.

Como dice García Vizcaíno, C. (1999):

Si se acepta que el ejercicio del poder tributario por parte de las municipalidades es originario, o si se adopta la teoría de que en un Estado hay varios poderes tributarios, que pueden ser ejercidos en forma concurrente, sobre la misma realidad económica – no que el poder tributario es único e indivisible, sin perjuicio de su distribución en centros de poder, como, la Nación, las provincias y las municipalidades-, como una consecuencia natural se avala la superposición tributaria.

Y como resultado, los costos y precios se encarecen, existen tres administraciones tributarias, hay mayor onerosidad recaudatoria y molestias para los contribuyentes, o sea, “la superposición de tributos trae aparejados indeseables efectos económicos” (García Vizcaíno, C., 1999, pág. 246).

Los problemas que traen aparejados la doble y múltiple imposición de tributos (conurrencia en la tributación indirecta interna) fueron mitigados por las leyes de coparticipación impositiva, que coordinan todo el sistema y prohíben “a las provincias y los municipios gravar los mismos hechos sometidos a tributación en el orden nacional” (García Vizcaíno, C., 1999).

Mediante este sistema, que actualmente es regido por la ley 23.548, el Estado nacional sigue percibiendo impuestos que conforme a la Constitución le corresponderían a las provincias, y distribuye una parte de ellos entre todas estas, quedándose con una porción sustancial del producto. Dromi, R. (2004) señala que este régimen prevé tres etapas de decisiones: 1) determinación del conjunto de impuestos comprendidos en el régimen; 2) determinación del monto de la distribución primaria y 3) determinación de los porcentajes de la distribución secundaria (Pág. 62).

El art. 75 inc. 2, de la Constitución Nacional, al instituir el sistema de la ley convenio de coparticipación impositiva, expresa que la base de acuerdos debe darse entre la Nación y las provincias. La norma constitucional exige la aprobación posterior por parte de las provincias, o sea de cada una de sus respectivas legislaturas.

La adhesión de la provincia supone delegar en el Estado federal la potestad tributaria, tanto para legislar el tributo como para percibirlo. Ello significa que la provincia se inhibe de ejercer su propia potestad tributaria en la materia. A cambio de esto, participa en los porcentajes previstos del producto de la recaudación fiscal. En 1973, estos porcentajes se distribuían de la siguiente manera, del producto de los impuestos incluidos en el sistema, la Nación recogía el 48,5%, las provincias otro 48,5% y el 3% restante iba a un fondo de desarrollo regional. Actualmente, el 42,34% ingresa en forma automática a la Nación; el 54,66 se remite al conjunto de provincias adheridas; el 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires 1,5701%, Chubut 0,1433%, Neuquén 0,1433%, y Santa Cruz 0,1433%; el 1% ingresa al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

En el art. 75 inc. 2 se incluyen expresamente las contribuciones indirectas, las que hasta ahora surgían implícitamente del art.4. Estas son facultades concurrentes de la Nación y las provincias, es decir, que pueden ser creadas y aplicadas tanto por una como por otras. También se incluyen las contribuciones directas (Impuestos a las ganancias, Impuesto a los bienes personales).

Al final del párrafo se establece que las contribuciones previstas en este inciso (las directas y las indirectas) son coparticipables, salvo aquellos impuestos que estén asignados a un destino o fondo específico. Están excluidas de este régimen los derechos de importación y exportación, aquellos cuya distribución entre la Nación y las provincias “esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación”, ciertos impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica (art. 2)<sup>26</sup>.

García Vizcaíno, C. (1999, pág. 261) señala:

El incumplimiento de las obligaciones asumidas dentro del marco de la ley 23.548 hace pasibles a las provincias de una doble sanción: 1) no acatada la decisión firme de la Comisión Federal de Impuestos [...] que declara a un impuesto local incompatible con el régimen de coparticipación, dicho organismo debe ordenar que se le suspenda a la provincia incumplidora la distribución del impuesto nacional análogo al local impugnado, hasta tanto se dé cumplimiento a la decisión (art. 13 de la citada ley); 2) los contribuyentes quedan legitimados para promover la repetición del impuesto local, juzgado incompatible con la Ley de Coparticipación (art. 14 de la citada ley).

Pese a que las provincias asumen – por sí y por las municipalidades bajo su jurisdicción – la obligación de no gravar con impuestos locales, análogos a los coparticipados, las materias imposables sujetas a los impuestos nacionales distribuidos, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de los productos sujetos a esos impuestos, el art. 9 establece cuantiosas excepciones; como los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores; de sellos; a la transmisión gratuita de bienes; tasas retributivas por servicios prestados; etc.

Las municipalidades han sorteado el obstáculo de la ley estableciendo un impuesto análogo provincial sobre los ingresos brutos, con la denominación de “tasa de inspección seguridad e higiene” u otras similares, fijando la base imponible en función de la capacidad contributiva de los obligados al pago, sin relación con el costo del servicio prestado. De ahí que se podría interpretar que transgredieron la Ley de Coparticipación Federal.

Afirma Spisso que “la referencia al impuesto provincial a la circulación de automotores pareciera que pretende ignorar expresas disposiciones constitucionales, que prohíben gravar la circulación territorial” (citado por García Vizcaíno, 1999, pág. 262).

### 3.8. Aduanas.

Como dice Ekmekdjian, M. (1999): “La Aduana es una oficina estatal encargada de controlar la entrada y salida de mercaderías al y del territorio nacional (importación y exportación), y de cobrar los impuestos que corresponden por ese ingreso o egreso, llamándolos derechos o aranceles aduaneros” (pág. 397).

Enseña Bielsa que la Aduana es “el órgano de la Administración pública que tiene por principal (no único) objeto percibir los derechos fiscales de importación y exportación y hacer cumplir las disposiciones prohibitivas y de reglamentación del comercio internacional” (citado en García Vizcaíno, 200, pág. 15).

Actualmente, la A.F.I.P.-D.G.A es el “órgano de aplicación de la política nacional sobre comercio exterior y sus implicancias fiscales” (García Vizcaíno, 2000, pág. 15).

La Constitución Nacional en su art. 9<sup>27</sup> suprime las aduanas provinciales y otorga exclusivamente al Congreso la función de fijar los derechos o aranceles aduaneros. El art. 10 prohíbe las aduanas interiores, es decir, aquellas que existían en el interior del territorio nacional y estaban destinadas a controlar y gravar el tráfico comercial interprovincial. Este artículo no solo quita a las provincias el manejo de sus aduanas, sino que además establece una unión aduanera absoluta en el territorio de todas ellas, al disponer que las únicas aduanas admisibles son las exteriores, o sea, las que están destinadas a controlar y percibir los gravámenes del tráfico internacional.

26. Art. 2: La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley. Asimismo considéranse integrantes de la masa distribuíble, el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de combustibles, incluso el establecido por la Ley N° 17.597, en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado el Fondo de Combustibles creado por dicha ley.

27. Art. 9: En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.

Las lógicas consecuencias de la supresión de las aduanas interiores son la libre circulación de las mercaderías por todo el territorio nacional, tanto de las fabricadas en el país como las de las mercaderías extranjeras que fueron importadas legalmente; y, como señala Gorostiaga “que todo gobierno debe tener poder suficiente para dar entero cumplimiento a las obligaciones que se le imponen y que los ingresos provenientes de las aduanas eran el único medio concreto que en aquel momento permitiría al Gobierno Federal hacer frente a todas las obligaciones que se le imponían” (citado en Sabsay, D. y Onaindia, J., 2000, pág 40).

### 3.9. Circulación de bienes.

Nuestra Constitución Nacional dice en su art. 10: “En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores”.

Y en el art. 11: “Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio”.

Ekmekdjian, M. (1999, pág. 399) señala:

Los art. 10 y 11 de la Constitución Nacional, establecen los límites del poder impositivo federal y de los fiscos locales con relación a la circulación de mercaderías y productos a través del territorio nacional.

Para ello es necesario precisar el significado del término “circulación”, que es transcendental para determinar los límites. Los artículos mencionados pretenden eliminar las barreras interiores que parcelaban el territorio nacional.

Para evitar esto se establece que las mercaderías que circulan por este no pueden ser gravadas; por eso la prohibición terminante de los “derechos de tránsito” que se apliquen a las mercaderías por el “mero hecho de transitar el territorio argentino”. Esta prohibición protege no solo el tránsito de mercaderías sino también los medios en los cuales se los transporta.

Entonces, lo que no puede ser gravado es el tránsito, o sea, el traslado de mercaderías, ganado o medios de transporte, de un punto geográfico a otro del país.

Ekmekdjian, M. (1999) continúa diciendo que hay que diferenciar entre “la circulación económica de los bienes” y la territorial o geográfica.

Si bien los arts. 9, 10 y 11 vedan gravar el tránsito de mercaderías, esta prohibición no alcanza al intercambio comercial de ellas. El fisco provincial puede gravar una mercadería no producida en la provincia cuando ella se incorpora al mercado local, siendo objeto de intercambio, de transacciones, de comercio (puesta en venta, cuando se fracciona la mercadería transportada a granel, cuando se rompen las cubiertas o envases originales), en tanto no haya un tratamiento discriminatorio hacia esos bienes o servicios por el hecho de provenir de o ir hacia otra jurisdicción.

“En virtud del carácter territorial del impuesto sobre los ingresos brutos (antes, impuestos a las actividades lucrativas), se planteó el problema de las dobles imposiciones, en razón de las actividades interjurisdiccionales, entre provincias y entre éstas y la Capital. [...] Para la solución es menester celebrar acuerdos interjurisdiccionales, como el convenio multilateral” (García Vizcaíno, C. 1999, pág. 266).

Continúa diciendo (García Vizcaíno, C. 1999, pág. 266), “estos convenios tratan de que el hecho de que el contribuyente realice actividades interjurisdiccionales no le traiga aparejados mayores gravámenes que los que tendría que pagar si desarrollara su actividad en una sola jurisdicción. De ahí que la competencia tributaria se reparte en la medida de la importancia y envergadura de la actividad ejercida en cada jurisdicción. Este tipo de acuerdos no distribuye impuestos, sino base imponible”.

### 3.10. Constitucionalidad del peaje.

Podemos definirlo como el arancel que se paga por el uso de un camino, puente, canal. Confrontando esta definición con lo que dispone en art. 11 de la Constitución, pareciere que el peaje es inconstitucional, pero la doctrina en general lo acepta como válido, con ciertos requisitos. Ellos son:

- Se lo utilice como medio de financiar la construcción o el mantenimiento de la obra pública (carretera, puente, túnel) (Ekmekdjian, M., 1999 y García Vizcaíno, C. 1999).
- El quantum debe ser suficientemente bajo y razonable, para que no se convierta en una traba de tipo económico (García Vizcaíno, C. 1999, pág. 122).
- El hecho imponible sea la sola circulación y la base imponible sea el tipo de vehículo.
- Exista un medio de comunicación alternativo al de la obra arancelada. Razonablemente apta aunque su calidad sea inferior. De no ser así, el peaje no será válido, porque se estará cobrando un derecho “por el hecho de transitar el territorio”.

e. Que haya sido establecido por ley (Arts. 4 y 17 CN).

La posición mayoritaria considera al peaje como un tributo, atribuyéndole “el carácter de contribución especial, pues el beneficio debe ser causa generadora de la obligación de pago; [...] estos beneficios se ven representados por el ahorro de tiempo, de la posibilidad de viajar en mejores condiciones de seguridad y confort, así como de un menor desgaste del automotor en cuanto a su motor, suspensión, cubiertas, lubricantes, etc.” (García Vizcaíno, C. 1999, pág. 120 y 121).

## Capítulo 4

### 4.1. Derecho Municipal

Es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el estado, sus relaciones competencia y demás aspectos de gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad o de la comuna (Dromi, R., 2004 Pág. 340; Losa, N., 1999, Pág. 39; Hernández, A. y Frías, P., 1997)<sup>28</sup>.

En un comienzo, todas las instituciones políticas, jurídicas y administrativas son esencialmente locales. La única institución de derecho público que existe desde los albores de la civilización y que subsiste y subsistirá siempre, es la del gobierno comunal, ejemplo de ellos son las ciudades estado griegas, y en nuestro ámbito las ciudades coloniales como Buenos Aires, Salta, Jujuy, Córdoba, etc., y recién a partir de ellas se organizaron las provincias como las conocemos actualmente.

El derecho municipal es la piedra angular de todo el derecho público. Los derechos políticos y las libertades cívicas nacieron en las comunas y así como existen derechos naturales del hombre, también hay un derecho municipal natural para todos los núcleos urbanos del mundo, que comprende:

- Libre autodeterminación del vecindario para elegir sus gobernantes.
- Legislación local propia referente a problemas también locales (costumbres, tránsito, edilidad).
- Organización de servicios públicos locales (sanidad, desagües, agua potable, alumbrado).

Dromi, R. (2004, pág. 339) señala, refiriéndose a la autonomía científica y didáctica, que el Derecho Municipal forma parte del Derecho Administrativo y que debería denominarse Derecho Administrativo Municipal, ya que el Derecho Administrativo es organizacional, existiendo tres planos que interactúan; el nacional, el provincial y el municipal. También expresa que las relaciones jurídicas municipales, el régimen jurídico municipal, son administrativos<sup>29</sup>. Lo mismo dice Cassagne, J. (2006, pág. 139)<sup>30</sup> “Esta disciplina no constituye un derecho con autonomía conceptual ni científica, ya que integra el Derecho Administrativo”.

### 4.2 Fuentes del derecho municipal

#### 4.2.1 La Constitución Nacional

La primera fuente del derecho municipal es la Constitución Nacional. El art. 5, textualmente dice: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”; o sea que imperativamente obliga a las provincias a asegurar el régimen municipal (Sabsay, A. y Onaindia, J., 2004 y Cassagne, J., 2006).

El art. 123 dice: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Consagra el principio de la autonomía municipal y en el art 129 y sus correlativos, se reconoce una especial jerarquía a la ciudad de Buenos Aires, modificándose en profundidad el régimen anterior. Además se fortalece el ejercicio de los poderes de policía e imposición provinciales y municipales en al art. 75 inc. 30 que establece, que corresponde al Congreso Nacional: “Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación, y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

28. Dromi, R. 10ma Ed. (2004). Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ciudad Argentina. Losa, N. (1999). Derecho municipal público provincial y contravencional. Ediciones Jurídicas Cuyo. Hernández, A. y Frías, P. 2da Ed. (1997). Derecho Municipal. Buenos Aires. De Palma.

29. Dromi, R. 10ma Ed. (2004). Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ciudad Argentina.

30. Cassagne, J. 8va Ed. (2006). Derecho Administrativo. Buenos Aires. Abeledo Perrot.

#### **4.2.2 Las leyes que se dicten en consecuencia de la Constitución Nacional.**

El Código Civil, se refiere a las municipalidades en varios artículos. En el art. 33, con respecto a la personalidad jurídica: "Las personas jurídicas pueden ser de carácter público o privado. Tienen carácter público: 1. El Estado nacional, las provincias y los municipios."; en el art. 2344, relativo al patrimonio comunal: "Son bienes municipales los que el Estado o los Estados han puesto bajo el dominio de las municipalidades. Son enajenables en el modo y forma que las leyes especiales lo prescriban"; en el art. 1624, atribuyendo a las municipalidades la competencia para reglar el servicio doméstico: "El servicio de las personas de uno y otro sexo que se conchabaren para servicio domestico, será juzgado por las ordenanzas municipales o policiales de cada pueblo. Serán también juzgadas por las disposiciones especiales, las relaciones entre los artesanos y aprendices, y las entre los maestros y discípulos. El servicio de los empresarios o agentes de transportes, tanto por tierra como por agua, tanto de personas como de cosas, por las leyes del Código de Comercio y por las de este Código, respecto a la responsabilidad de las cosas que se les entrega"; y en el art. 2069, que hace lo propio con las loterías y rifas, y en el art. 2535, disponiendo que el producto de la subasta de un bien perdido corresponde a la municipalidad del lugar donde se lo halló.

#### **4.2.3 Las constituciones provinciales**

Al ser un país federal, las provincias legislan con mayor detalle lo atinente al régimen municipal, ampliando los postulados prescriptos por la Constitución Nacional.

#### **4.2.4 Las leyes orgánicas municipales**

Desarrollan las bases y principios contenidos en las normas constitucionales. Estas leyes, en los países unitarios son dictados por el gobierno central, como en el Uruguay, mientras que en los federales, por cada uno de los gobiernos estaduales o provinciales. Este es el caso de Argentina, Brasil, México, Estado Unidos, Suiza, Alemania, etc., variando la legislación en cada provincia o estado.

#### **4.2.5 Las cartas orgánicas municipales**

Prácticamente cumplen la función de las leyes orgánicas municipales, en los municipios pueden dictarlas, en reconocimiento de una especie de poder constituyente local.

#### **4.2.6 Las ordenanzas, decretos y resoluciones municipales**

Se trata del ejercicio de funciones legislativas por parte de los gobiernos locales. Las normas de mayor entidad en este sentido son las ordenanzas, que en muchos casos son verdaderas leyes locales, por sus caracteres de generalidad. En otros casos, por ser particulares o referirse a derechos subjetivos, son actos administrativos. Son sancionados por los consejos deliberantes.

Los decretos, reglamentarios o no, emanan casi siempre del Departamento Ejecutivo, lo mismo que en las resoluciones, aunque estas últimas pueden originarse en autoridades inferiores a aquél.

Como dice Hernández, A. y Frías (1997):

Esta legislación municipal puede ser dividida en interna y externa. La primera se refiere esencialmente a la organización y al procedimiento administrativo, la actividad de su personal, la gestión financiera, la formalización y el cumplimiento de contratos administrativos y la prestación de servicios públicos. La segunda es dictada, fundamentalmente, en ejercicio del poder de policía. Mediante este, por vía legislativa se limita o reglamenta el ejercicio de los derechos individuales reconocidos constitucionalmente a los habitantes, para salvaguardar la seguridad, salubridad, comodidad, y moralidad públicas y, en definitiva, para tutelar el orden público y promover el bienestar general. Las principales materias a las que se refiere esta legislación son: urbanismo, edificación, tránsito, higiene pública, moralidad, uso de bienes públicos municipales y tributación.

#### **4.2.7 Otras Fuentes**

También cabe señalar como fuentes la jurisprudencia, la doctrina, la costumbre, las instituciones locales anteriores y el derecho comparado y la técnica<sup>31</sup>.

### **4.3 El art. 5 de la Constitución Nacional.**

Después de finalizado el período de anarquía que había comenzado en el año 1820, el régimen municipal fue restablecido por el art. 5 de la Constitución Nacional, que entre las condiciones fijadas a las provincias para el goce y ejercicio de sus instituciones impuso la de asegurar el "régimen municipal".

31. Hernández, A. y Frías, P. 2da Ed. (1997). Derecho Municipal. Buenos Aires. De Palma.

Existen dos antecedentes legislativos de singular importancia que fueron dictados en fecha próxima a la sanción de la Constitución de 1853. El primero fue el decreto del Director Provisorio de la Confederación Argentina, General Justo José de Urquiza, de fecha 2 de septiembre de 1852, para organizar la municipalidad de Buenos Aires.

El art. 72 facultaba a la municipalidad a establecer impuestos directos, multas, peajes, y pontazgos para la creación y preservación de los establecimientos.

El otro antecedente es la Ley Orgánica Municipal para la ciudad de Buenos Aires, sancionada el 6 de Mayo de 1853 por la misma Convención Constituyente que nos dio la Constitución Nacional, actuando esta vez como Congreso Nacional. En su articulado la ley seguía casi literalmente el decreto de Urquiza.

Esta Ley Orgánica Municipal se basaba en las ideas de Juan Bautista Alberdi, que decía: "...otra condición se necesita para que el poder municipal sea una verdad y es que sea independiente. Toda idea de poder excluye la idea de pupilaje. La tutela administrativa de los cabildos es un contrasentido, porque un cabildo en pupilaje es un poder a quien le administran sus negocios, que él no maneja. Su tutor – el gobierno – es quien administra por él".

Sabsay, D. y Onaíndia, J. (2004) señalan:

La disposición de este artículo referida al régimen municipal ha sido completada con la introducción del art. 123, que impone a las Constituciones provinciales asegurar la autonomía municipal y reglar el alcance y contenido de tal autonomía tanto en el orden institucional y político como en el administrativo, económico y financiero. [...] Las provincias no sólo deben asegurar el régimen municipal sino que éste debe ser diseñado de acuerdo con las estrictas pautas impuestas por la Constitución Nacional. Los municipios que organice cada Provincia deben ser autónomos y las características de esta autonomía deben estar insertas en el texto de las Constituciones provinciales.

#### 4.4 Autonomía Municipal. Antecedentes históricos.

Para estudiar la autonomía municipal debemos partir del concepto de municipio: "son pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ellos, en orden a dirigir y administrar, sin injerencia del poder político o gobierno general de las provincias, los intereses propios de cada localidad o vecindario en los ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales e inteligentes de todo género"<sup>32</sup>.

Haciendo un análisis del art. 5 de la Constitución Nacional podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- Que los constituyentes sostuvieron el origen natural y necesario del municipio. El término "asegurar" significa: proteger, algo que existe o tiene derecho a existir por sí mismo, para que se desarrolle y viva conforme a su naturaleza.
- Que la Constitución Nacional impone un sistema democrático y electivo en el régimen municipal.
- Que el régimen municipal también implica la instauración de un poder público. Por eso se les reconoce facultades impositivas y policiales y el consiguiente imperium.
- Que régimen municipal significa el establecimiento de gobiernos locales.
- En el art. 5 reside el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal. Las provincias no pueden desconocerlo y, en consecuencia es la base de las instituciones argentinas. En función del art. 5 se invoca el carácter originario del poder tributario y del poder de policía<sup>33</sup>. En cambio, para Jarach y García Vizcaíno, C. (1999) dicen que sólo la Nación y las provincias tienen el ejercicio del poder fiscal originario, que, como su nombre lo indica, tiene su origen en la Constitución, mientras que los Municipios ejercen el poder fiscal derivado, puesto que éste emerge de una instancia intermedia, constituida por las normas provinciales en uso de la atribución conferida por el art. 5 de la Constitución. En la misma postura Cassagne, J. (2006).

#### 4.5 Antecedentes históricos

##### 4.5.1 La Convención Constituyente de la Provincia Santa Fe de 1921.

Esta convención constituye el primer precedente argentino y uno de los más insignes de América en cuanto al reconocimiento del más alto grado de la autonomía municipal, o sea, la posibilidad de la sanción de la propia carta orgánica municipal por parte de una convención electa por el pueblo de cada comuna.

Con respecto a las facultades municipales el art. 142 prescribía:

Son atribuciones comunes a todos los municipios:

- Las de su propia organización legal y libre funcionamiento económico, administrativo y electoral, las referentes a su plan edilicio: apertura, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques y paseos, tráfico y vialidad, servicios públicos urbanos, matanzas y mercados, abasto, higiene, cementerios, salud y comodidad, etc.

32. Hernández, A. y Frías, P. 2da Ed. (1997). Derecho Municipal. Buenos Aires. De Palma.

33. Hernández, A. y Frías, P. 2da Ed. (1997). Derecho Municipal. Buenos Aires. De Palma.

b. Crear recursos permanentes o transitorios, estableciendo impuestos, tasas o cotizaciones de mejoras cuyas cuotas se fijarán equitativa, proporcional o progresivamente, de acuerdo con la finalidad perseguida y con el valor o el mayor valor de los bienes o de sus rentas.

Bajo el imperio de esta Constitución las ciudades de Santa Fe y Rosario dictaron sus propias cartas orgánicas, que solo tuvieron vigencia durante tres años, pues una intervención dejó sin efecto la Constitución provincial.

#### 4.5.2 La Convención Constituyente de la Provincia de Córdoba de 1923.

En su art. 162 establecía un límite para el poder tributario, prescribiendo que las comunas no podrán gravar con impuesto alguno, la introducción, transporte y expendio de artículos de primera necesidad.

#### 4.6 La consagración constitucional de la autonomía municipal en el art. 123.

El art. 123 de la Constitución Nacional, califica el régimen municipal haciéndolo autónomo y consecuentemente es una norma complementaria de la del art. 5. Da posibilidad a la aplicación de la garantía del art. 6<sup>34</sup>, si las provincias no garantizan el régimen municipal autónomo.

Consagrada la autonomía municipal, iniciaré su análisis.

El Municipio es la institución político-administrativa-territorial (persona jurídica pública estatal), basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales<sup>35</sup>.

Dromi, R. (2004) señala:

Los municipios constituyen así el tercer estadio en la distribución vertical del poder, luego de la Nación y las provincias, de reconocido fundamento histórico y sociológico. Son consecuencia de la naturaleza social del hombre, cuya primera organización política estatal tuvo lugar en la polis, la urbs, en razón de su estrecha inmediatez en la relación ciudadano-Estado (Pág. 292).

Tiene territorio, que configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político.

Tiene población, se trata de la base humana del municipio, asentada en el supuesto físico que es el territorio.

Tiene poder, dicha palabra significa, según lo expresa Germán Bidart Campos<sup>36</sup>: “capacidad o energía para alcanzar un fin” y es utilizable para definir este elemento del municipio, que tiene como fin el bien común de la sociedad local (citado por Hernández, A. y Frías, P., 1997).

Salvador Dana Montañó<sup>37</sup>, ha señalado que por la naturaleza política del municipio, en principio, le corresponde un poder constituyente (o darse su propia ley fundamental), un poder legislativo o de legislación (para dictar sus reglamentos y ordenanzas), un poder institucional (para darse sus propias autoridades y regirse por ellas sin injerencia de los poderes o esferas superiores de gobierno), un poder financiero (recursos y facultades impositivas) y un poder jurisdiccional (para juzgar las infracciones a sus normas y disposiciones) (citado por Hernández, A. y Frías, P., 1997).

Actualmente resulta indiscutible la personalidad única estatal, y por tanto, municipal. “La generalidad de la doctrina – dice Marienhoff<sup>38</sup> reconoce la personalidad jurídica del estado. Trátese de una personalidad única - de carácter público -, aunque con doble capacidad, es decir, con aptitud suficiente para desenvolverse o actuar en el campo del derecho privado<sup>39</sup>” (mencionado por Hernández, A. y Frías, P., 1997).

Las personas públicas estatales, entre las cuales se halla el municipio, tienen caracteres jurídicos.

Según Dromi, R.<sup>40</sup> (citado por Hernández, A. y Frías, P., 1997), ellos son:

- a. Creación estatal: las entidades estatales son creadas por el propio Estado, ya por ley formal o por decreto, y el Estado mismo, como persona pública, resulta de la decisión soberana del pueblo manifestada en ejercicio del poder constituyente. El acto de creación establece los cometidos públicos que toman a su cargo, así como también las reglas básicas de su organización.
- b. Personalidad jurídica propia: las personas estatales pueden actuar por sí, en nombre propio, estar en juicio como actoras o demandadas, etc.

34. Art. 6 CN: El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerla o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

35. Hernández, A. y Frías, P. 2da Ed. (1997). Derecho Municipal. Buenos Aires. De Palma.

36. Manual de derecho constitucional, 5 ed., Ediar, p.77.

37. La autonomía municipal, Universidad Notarial Argentina, La Plata, 1982, p 111.

38. Tratado de derecho administrativo, t. 1, cap. II, p.364.

39. Y en la misma opinión: Dromi, ob. Cit., t. 1 p. 39; Enrique Sayagués Laso, Tratado... t. 1, p. 159; Bartolome Fiorini, Manual de derecho administrativo, ps. 47 y ss.

40. Dromi, Roberto, ob. Cit., t. 1 p. 39

- c. Patrimonio estatal: tales entidades son de propiedad del estado central, al menos su capital mayoritario en el caso de que hubiere concurrencia patrimonial con personas privadas.
- d. Asignación legal de recursos: tienen o pueden tener por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general, o los han recibido en el momento de su creación, aunque después se manejen exclusivamente con los ingresos obtenidos de su actividad.
- e. Control de la administración central: se lo ejerce a fin de que la actividad de tales entidades se coordine con el resto de la actividad estatal. El ámbito y extensión del control es variable y puede comprender: control de presupuesto, control de inversión, designación del personal directivo del ente, control de los actos por vía de recursos de alzada y control de legitimidad, intervención administrativa.
- f. Responsabilidad del estado: así como el estado es responsable directamente por los actos y hechos de sus órganos, lo es indirectamente por los de sus entes o personas jurídicas estatales menores. Por ello, se entiende que no se puede demandar al estado central por actos y hechos de sus entidades descentralizadas, ya que estas tienen personalidad jurídica propia; pero sí puede hacérselo en subsidio cuando tales entidades no pudieren responder patrimonialmente.

Como ya vimos, respecto del municipio, su reconocimiento en nuestro país deviene de la propia Constitución Nacional en los arts. 5 y 123. Con relación al patrimonio estatal, debe notarse que conforme a nuestra organización institucional, existe una cuádruple gradación: gobierno federal, provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios, que se corresponde con patrimonios y tesoros independientes para cada uno de los estamentos gubernamentales. Asimismo, la asignación de recursos impositivos surge de la normativa preceptuada en las constituciones provinciales.

La actividad financiera compete como manifestación de poder político, en mayor o menor medida, a los distintos estamentos de gobierno, cualquiera que sea la organización estatal. En consecuencia, aunque en menor grado que otros órdenes institucionales, el municipio también despliega dicha actividad mediante su política fiscal, presupuestaria, de gastos y recursos públicos y promocionales, que incide en materia económica y social.

#### 4.7 Naturaleza jurídica de la autonomía municipal

La doctrina norteamericana (citado por Hernández, A. y Frías, P., 1997), ha sido fundamental en la caracterización de la autonomía municipal. Entre sus principales exponentes encontramos a Deming quien fijo estos postulados de la autonomía:

- a. La ciudad no es una división territorial, sino un gobierno local. Es un problema de gobierno y, por tanto, la ciudad debe tener facultades para decidir por sí misma su propia política y organización.
- b. A la ciudad le corresponden los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales.
- c. Dentro de sus límites, debe ejercer dichos poderes de gobierno en cuanto no se opongan a la Constitución o a las leyes del estado.
- d. El cuerpo electoral debe gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local.
- e. Debe hacer una política local, diferenciada de la del Estado.

El Diccionario de la Real academia española define a la autonomía (1970): "voz que proviene del griego y significa la posibilidad de darse la propia ley. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios."(p. 45).

La autonomía constituye una noción de subordinación a un ente superior, que en el supuesto de no cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones, lo autoriza a intervenir. No se puede dudar de que la autonomía, lo mismo que la autarquía, integran la descentralización, pero en la primera prevalece lo político, la idea de gobierno, mientras en la segunda la idea central es lo administrativo<sup>41</sup> (citado por Hernández, A. y Frías, P., 1997).

La autonomía municipal "es la facultad que tiene el municipio de autodeterminarse, de autoorganizarse y de autoconducirse, con prescindencia del Estado a que pertenece el municipio o en cuya jurisdicción se encuentra, dentro de los límites de la ley fundamental de ese Estado, porque es natural que, por razón de ser el estado con respecto al municipio de mayor autoridad y con fines mas amplios, el municipio quede subordinado en cierto modo al estado"<sup>42</sup> (citado por Hernández, A. y Frías, P., 1997).

En el aspecto financiero, la autonomía comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos de gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local.

41. Cfr. Villegas Basavillbaso, Derecho administrativo, Bs As, 1950, t II, p.189

42. La autonomía municipal, Salvador Dana Montaña, "Rev. De la Fac. de Der. De la Univ. Del Zulia", Maracaibo, Venezuela,n|3, 1961, ps45 y ss.

El régimen municipal debe ser interpretado como gobiernos locales autónomos, Bidart Campos sostuvo que el art. 5 de la Constitución Nacional significaba “que el estatuto máximo incorpora al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo forma de régimen, es decir, de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los Estados federados. El municipio no nace, pues, como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos, mediante creación y delegación de las provincias, sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución Federal”<sup>43</sup> (citado por Hernández, A. y Frías, P., 1997).

La reforma de la ley suprema por la Convención Constituyente de Santa Fe y Paraná de 1994, consagra definitivamente la autonomía municipal en el art. 123, dicha norma complementa al art. 5, y, en consecuencia, se ha prescripto que para el ejercicio del poder constituyente por las provincias uno de los requisitos establecidos es el de asegurar un régimen municipal autónomo.

Como medida para asegurar la autonomía, se les reconoce actualmente, como lo prescriben algunas constituciones provinciales, una justa proporción de la coparticipación impositiva, tanto provincial como federal.

#### 4.8 El régimen municipal

El municipio tiene hondo arraigo en nuestro país. En el período hispánico fue el núcleo social primario, con atribuciones de poder. Se personificó en los cabildos. Desde ellos surgió una fuerza centrípeta, que se irradió a sus zonas de influencia, configurando lo que luego serían las provincias argentinas.

Hasta el año 1989, la jurisprudencia de la Corte Suprema sostuvo que los municipios sólo tenían atribuciones para administrarse a sí mismos (descentralización administrativa), lo que les otorgaba la calidad de entidades autárquicas.

A través del caso “Rivademar c/Municipalidad de Rosario” (marzo de 1989), la Corte Suprema abandonó la postura de considerar a los municipios como “entidades autárquicas”. Sostuvo, entre otras cosas, que “las leyes provinciales no pueden privar a los municipios de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”. A partir de este fallo, se empieza a ver a los municipios como entidades autónomas.

A partir de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, el actual art. 123 establece que los municipios son entidades autónomas, aunque el alcance y contenido de dicha autonomía puede ser reglamentado (restringido) por las respectivas constituciones provinciales en los aspectos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros (Cassagne, J., 2006). También son entidades políticas, porque sus vecinos eligen a las autoridades que los rigen.

El régimen de los municipios, además de depender de lo que establezcan las constituciones provinciales, también dependerá, [...] “en su caso, de las leyes orgánicas que dicten las legislaturas provinciales” (Muratorio, J., mencionado por Cassagne, J., 2006 pág. 446).

Afirma Cassagne, J. (2006): [...] en la actualidad, aun a partir del principio de la autonomía municipal consagrado en el art. 123, CN, conviven sistemas diferentes en punto a la atribución de competencias, dándose dos situaciones distintas: a) la competencia se encuentra limitada por las leyes orgánicas provinciales, y b) el reconocimiento de poderes a los municipios para dictar sus cartas orgánicas, lo cual implica un mayor grado de delegación. Sin embargo, en ambos supuestos, como los poderes de los municipios se encuentran siempre sometidos al poder constituyente provincial, se trata de una autonomía relativa o de segundo grado, sin perjuicio de la naturaleza política que posee la institución municipal.

Sabsay, D. y Onaindia, J. (2004), establecen dos variantes, “una, la que concede la posibilidad de dictar sus cartas a todos sus municipios (La Rioja); la otra, le reconoce esta facultad sólo a los de primera categoría (Córdoba)” (pág. 405). En nuestro país existen los municipios de convención, en los que los municipios se dividen en diferentes categorías de acuerdo a su población, la categoría más elevada tiene el derecho a dictar su propia carta orgánica municipal; y los municipios de delegación, en los cuales, si bien se reconoce la posibilidad de elegir a sus autoridades y facultades normativas plenas, no se les otorga potestad para dictar su propia organización, la que es establecida uniformemente por una ley provincial (en la misma postura Cassagne, J., 2006).

Continúa diciendo Cassagne, J.(2006): [...] La diferencia con lo que sucede con las provincias, se encuentra en que estas han conservado los poderes (originarios y reservados) con arreglo a lo prescripto en el art. 121 y el principio de la autonomía provincial, receptado expresamente en los arts. 122 y 123, CN. En cambio, en los municipios no existen poderes originarios ni reservados y, por lo general la atribución de sus competencias funcionales ha sido materia de la ley provincial y no de los poderes constituyentes provinciales que se han limitado a enunciaciones genéricas, como la relativa a la autonomía y al reconocimiento de la facultad de dictar sus propias cartas orgánicas (en la misma postura Sabsay, D. y Onaindia, J. 2004).

43. Derecho Constitucional, t. 1, p. 544.

**Caracteres<sup>44</sup>:****a. Leyes orgánicas municipales**

En cumplimiento del mandato del art.5 de la Constitución Nacional, las constituciones provinciales han organizado los regímenes orgánicos de sus municipios. Estos lineamientos son regulados en las respectivas leyes municipales, que son verdaderas cartas orgánicas de los municipios, o están regidos por estatutos orgánicos sancionados por convenciones constituyentes elegidas por los vecinos, ya que los municipios tienen la capacidad de dictar su propia carta orgánica.

**b. Clasificación de los municipios según su población.**

En general, los municipios coinciden con los partidos, departamentos o ejidos. En algunas constituciones, los partidos de menor población están a cargo de comisiones de fomento.

**c. División de poderes.**

Contemplan dos departamentos, el Ejecutivo, a cargo del intendente, y el deliberativo (legislativo), a cargo de un concejo. Los actos del primero son denominados decretos; los del segundo ordenanzas. En general, no se prevé una justicia municipal, ya que la justicia de faltas es provincial.

**d. Poder impositivo local.**

Se otorga a las comunas la capacidad de crear y recaudar ciertos impuestos y tasas de servicios, entre ellas se encuentran la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene y la Tasa por Alumbrado, Barrido y Conservación de la Vía Pública.

**e. No dependencia del gobierno provincial.**

Muchas constituciones contienen cláusulas que prohíben al gobierno provincial inmiscuirse en la actividad de las autoridades comunales, previendo la intervención provincial en el municipio sólo en ciertos casos taxativamente enumerados.

**f. Formas semidirectas.**

Muchas constituciones provinciales prevén también el referéndum, la iniciativa y la revocatoria, aplicables al nivel municipal.

**g. Ámbito de competencia.**

Podemos resumirlos en los siguientes: poder de policía edilicia, de abastecimiento, sanitaria, de espectáculos públicos, de moralidad, de servicios públicos locales, de la vía pública, de cementerios, de bromatología, etc.

**4.9 Clasificación de las competencias municipales**

Se puede establecer la siguiente clasificación:

**Propias:** todas aquellas que constitucional y legalmente en forma exclusiva ejerce la municipalidad para servir con eficacia, dinamismo, responsabilidad y economía a los intereses de su población y territorio y los requerimientos de su propia administración.

**Concurrentes:** aquellas que para atender las necesidades de la población y el territorio comunal, ejerce la Nación, la provincia y la municipalidad en jurisdicción de esta. Por ejemplo: en materia de salud pública, educación, energía, vialidad, vivienda, transporte, obras sanitarias, previsión social, seguridad pública.

**Delegadas:** aquellas que correspondiendo legalmente a la Nación o a la provincia, se atribuyen para su ejecución, supervisión, vigilancia o control, a las autoridades u organismos comunales, sea por ley o por convenio interjurisdiccional. Ejemplos serían las funciones delegadas en algunas materias de policía y del Registro Nacional de las personas.

**4.10 Finanzas Municipales**

García Vizcaíno, C. (1999) afirma que "las constituciones de varias provincias confirieron a los municipios facultades para establecer impuestos, tasas y contribuciones de mejoras, y para coparticipar en el producto de los tributos provinciales y nacionales, distribuidos a la provincia (constituciones de Córdoba, Jujuy, San Juan, San Luis, Santiago del Estero)". (pág. 239).

44. Hernández, A. y Frías, P. 2da Ed. (1997). Derecho Municipal. Buenos Aires. De Palma.

En cuanto a los impuestos, se observan tres grupos de leyes supremas provinciales<sup>45</sup>:

- a. Que reconocen a los municipios la posibilidad de establecer impuestos locales sobre los ramos a su cargo: es el caso de las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.
- b. Que facultan a los municipios a percibir los impuestos que señale la Constitución o que por ley determine la Legislatura: es el caso de Chaco, Formosa, Mendoza, Salta y San Luis.
- c. Que no reconocen expresamente la posibilidad de percibir impuestos por los municipios: es el caso de La Pampa, La Rioja, Santa Fe, y Tucumán.

Con relación a los dos últimos grupos, hay que recordar el carácter originario de las potestades tributarias municipales, afirmado particularmente luego de la reforma constitucional federal de 1994, que en el art. 123 consagró la autonomía también en el orden económico y financiero.

En consecuencia, y con respecto al tercer grupo de constituciones, nada impide que sobre la base de una interpretación que vincule la falta de prohibición de cobro de impuestos locales en la Constitución provincial con el mencionado art. 123 de la Constitución Nacional, que reconoce la autonomía económica y financiera, los municipios puedan establecer impuestos específicamente municipales. Además existen normas que fortalecen este punto de vista, como el art. 121 de la Constitución de La Pampa, que luego de enunciar otros recursos, expresa: "y todo otro recurso propio de la naturaleza y competencia municipal".

Pero como dice García Vizcaíno, C. (1999): "Actualmente, como recursos estatales, las tasas tienen una importancia cuantitativa reducida, y son más significativas para las provincias y municipalidades, en especial cuando estas entidades no pueden recaudar impuestos" (p. 100).

Otro tema fundamental prescrito en casi todas las constituciones provinciales es la obligatoriedad de la coparticipación impositiva federal y provincial a las instituciones locales. Así lo disponen las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, etc.

Hay que resaltar como una muy importante garantía del aspecto financiero de la autonomía municipal, la fijación de porcentajes de la coparticipación impositiva federal y provincial que efectúan en el propio texto constitucional algunas leyes supremas. Señalo, en tal sentido, a Córdoba, con el 20% de cada una de las coparticipaciones; Corrientes, hasta un 50% en los impuestos inmobiliarios; y entre un 10 y un 50 % en los impuestos internos unificados, según lo determine la ley; Jujuy, con el 50% del impuesto inmobiliario; Santa Fe, también con el 50% del impuesto inmobiliario, y Santiago del Estero, con un 25% de la coparticipación en impuestos provinciales y un 15% de la coparticipación en impuestos nacionales.

En particular, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tiene una sección dedicada al régimen municipal, y en sus arts. 192 y 193, determina las facultades inherentes a dicho régimen y sus limitaciones. Entre ellas se encuentra la obligación de votar anualmente el presupuesto y los recursos previstos para costearlo, y una cantidad de pautas que deberán seguir referidas a las ordenanzas fiscales, la proyección del presupuesto y ordenanzas especiales para autorizar gastos no previstos, entre otros tópicos.

Asimismo, establece que todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras debe ser sancionada con mayoría absoluta de votos en la asamblea compuesta por el Concejo Deliberante y una asamblea de mayores contribuyentes con igual número. También reglamenta la toma de crédito público limitando el porcentaje de servicios de la deuda con relación a los recursos ordinarios de la municipalidad.

Sin embargo, en ningún lugar se encuentran limitaciones referidas a la clase de tributo que pueden o no establecer los municipios, es decir que no habría dificultades para establecer impuestos, tasas o contribuciones.

Según la Ley Orgánica de las Municipalidades, en su capítulo referido a los recursos municipales, se hace expresa mención en los arts. 226, 227 y 228, de la posibilidad de los municipios de establecer tributos sin distinción, siempre que respeten los límites establecidos en la misma ley, y los principios generales de la Constitución mencionadas con anterioridad, además de atender a las necesidades colectivas.

En síntesis, no surge de la normativa provincial una prohibición de establecer impuestos para los municipios de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la restricción legal se origina, implícitamente, por la combinación de las normas constitucionales con las leyes de coparticipación y similares, y por el hecho de que las bases impositivas más comunes ya han sido utilizadas por niveles superiores (o sea la Nación y la Provincia). No obstante, constituiría un caos, pasar de dos jurisdicciones impositivas a decenas de jurisdicciones impositivas municipales.

Finalmente, es facultad uniforme la posibilidad de cobrar tasas y contribuciones de mejoras, y participar en la coparticipación impositiva federal y provincial.

45. Hernández, A. y Frías, P. 2da Ed. (1997). Derecho Municipal. Buenos Aires. De Palma.

#### 4.11. Gráfico del Sistema Impositivo Argentino

Después de haber analizado se llega a la siguiente conclusión:

	Impuestos	Tasas	Contribuciones
Nación	SI	SI	SI
Provincias	SI	SI	SI
Municipalidades	NO	SI	SI

## Capítulo 5

### 5.1 Las Tasas

5.1.1 Como dice García Vizcaíno, C. (1999, pág. 46), la tasa es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado en su ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, por un servicio o actividad estatal que se particulariza o individualiza en el obligado al pago. Añadiendo además que dicha prestación estatal debe ser concreta, efectiva e individualizada en el obligado al pago.

Existe una contraprestación diferenciada que se presta al contribuyente (tasa de justicia) y por lo cual se paga ese precio, denominado "tasa". García Vizcaíno (1999, p. 99) afirma que [...] tal servicio tiene el carácter de divisible, por estar determinado y concretado en relación con los individuos a quienes él atañe. No tiene el mismo carácter coactivo del impuesto (coacción jurídica), sino otro tipo de compulsión, ya que dichas tasas son pagadas por servicios públicos. Si bien algunos autores consideran que si tales tasas no son pagadas, la empresa prestataria generalmente corta el servicio, sin oír previamente al usuario (Ekmekdjian, 1999, Pág. 385), la tasa tiene carácter tributario a diferencia de los precios, por lo que deben ser establecidos por ley (García Vizcaíno, C, 1999).

El hecho generador de la tasa está integrado por una actividad efectivamente prestada por el Estado, que se particulariza o individualiza en el obligado al pago. Si esta actividad no fuera efectivamente prestada, sino lo fuera potencialmente, [...] se trataría de un impuesto disfrazado, ya que podría responder a servicios imaginarios, que el Estado no prestaría jamás, sólo para justificar su cobro (García Vizcaíno, 1999, p. 102).

#### 5.1.2 Caracteres:

- Tienen carácter tributario, a diferencia de los precios.
- Deben ser establecidos por ley.
- Hecho generador: actividad efectivamente prestada por el Estado.
- Carga de la prueba: el Estado debe acreditar la efectividad de los servicios prestados.
- Inherencia del servicio a la soberanía estatal.
- Falta de importancia del destino de lo recaudado.
- Irrelevancia del "nomen juris".

#### 5.1.3 Diferencias con los Impuestos y con los precios

Las tasas se diferencian de los impuestos, en cuanto aquellas responden a un servicio público divisible (determinado y concretado en el obligado), en tanto que los impuestos financian servicios públicos indivisibles (toda la comunidad) ya que pese a que son útiles para toda la comunidad, no hay posibilidad de particularizarlos o individualizarlos en personas determinadas. Como dice García Vizcaíno, C. (1999, pág. 106) "la diferencia no está dada por la ventaja que obtiene el contribuyente obligado a pagar una tasa, en razón de que esta no podría existir. [...] por lo demás, el servicio público puede ser obligatorio y, además, se puede cobrar la tasa, independientemente de toda manifestación de voluntad del obligado".

Las tasas se diferencian de los precios según que los servicios pagados por estos conceptos respondan a necesidades públicas absolutas (defensa, justicia) o necesidades públicas relativas (servicios públicos prestados por empresas privadas). Otra diferencia está en que el precio se paga se haya utilizado el servicio o no, mientras que la tasa no es significativa en cuanto a recursos y generalmente cubre los costos del servicio (paga si lo utiliza).

#### 5.1.4 Clasificación

García Vizcaíno, C. (1999, pág. 108) clasifica a las tasas en:

- a. Tasas jurisdiccionales: de jurisdicción administrativa y de jurisdicción judicial.
- b. Tasas administrativas: el cobro obedece al ejercicio del poder de policía estatal. Ejemplos: por concesión y legalización de documentos y certificados, por controles e inspecciones oficiales, por autorizaciones, concesiones y licencias.

#### 5.2 Las Tasas Municipales

Dentro de estas, ubicamos a las tasas por contribución a las actividades comerciales, industriales y de servicios, pueden ser fijas o proporcionales, y alcanzan a quienes lleven a cabo una actividad comercial, industrial o de servicios, ejercida en forma habitual y a título oneroso.

También se encuentran las tasas de barrido y limpieza, tasa de servicios cloacales, tasa de publicidad, tasa sobre cementerios, la tasa de abasto.

#### 5.3 La Tasa de Abasto

Esta tasa es conocida también como “tasa por servicios de inspección veterinaria y bromatología”, y su objeto consiste en la introducción de productos alimenticios a jurisdicciones municipales. La estructura de esta tasa no difiere mayormente en los municipios que la aplican, sin perjuicio de que cada uno de ellos les asigne algún rasgo que las particularice. Más abajo vemos algunos ejemplos.

##### 5.3.1 Municipalidad de Santiago del Estero

###### Área Bromatología

###### Requisitos para adquirir la habilitación de transporte de alimentos

1. Fotocopia de cédula verde del vehículo
2. Fotocopia de la 1º y 2º hoja del DNI del titular y/o chofer.
3. Certificado de Residencia del titular
4. Certificado de Buena Salud del chofer emitido por hospital o médico particular.
5. Fotocopia del carnet de conductor del chofer.
6. Carpeta colgante para fichero.
7. Sellado bromatológico mensual de \$5 para camionetas, \$10 para camión 350 o similar, \$15 para camión chasis y \$20 para vehículos superiores.

##### 5.3.2. Municipalidad de Bahía Blanca

###### Departamento de Bromatología

Esta División está integrada por el Jefe de División Análisis Bromatológicos, Profesionales, Personal Técnico, Personal Administrativo y el Cuerpo de Inspectores. Tiene a su cargo el Laboratorio, que de acuerdo al Convenio de Descentralización Operativa firmado con el Laboratorio Central de Salud Pública (Decreto 3055/77), tiene categoría de Laboratorio Zonal, se relaciona con los Laboratorios Periféricos en los Municipios de Villarino, Coronel de Marina Rosales, Pringles y Tornquist.

Entre algunas de sus funciones, se destacan:

- Inspecciones de rutina en bocas de expendio mayorista y minorista.
- Control de vehículos de transporte de sustancias alimenticias.
- Control de ingreso de mercadería en las rutas de acceso a la ciudad.
- Inspección en comercios de elaboración y venta de productos alimenticios controlando: habilitación de comercios, habilitación de los transportes, documentos de Salud Laboral, Certificados de Control de Plagas y Vectores, inscripción y rotulado de productos, toma de muestras de distintos productos alimenticios, aptitud de alimentos comercializados, control de contenidos netos, control de cadena de frío, buenas prácticas de manufactura.
- Análisis de productos y control de rulos abarcando distintos rubros: panaderías y confiterías, chacinados, sandwichs, helados, jugos, pastas frescas y secas, conservas alimenticias, fraccionamiento y envasado de especias, miel y aguas mineralizadas, etc., debiendo encuadrarse en las exigencias del Código Alimentario Argentino y Normas Mercosur de Alimentos Envasados.

**Requisitos para la Inscripción como introductores de sustancias alimenticias**

El trámite se divide en dos partes:

- Formar legajo de introductor de sustancias alimenticias (ordenanza 8323).
- Inscripción en la oficina de recaudación

Legajo Introductor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nota confeccionada en hoja con membrete de la empresa, dirigida al Sr. Intendente Municipal, Alsina 65 (8000) Bahía Blanca, por la cual solicitan permiso para ingresar los productos de su elaboración (detallar), nombre del representante local y dirección y todo otro detalle que estimen relevante.</li> <li>• Razón social y domicilio legal de la empresa.</li> <li>• Habilitación Municipal, Provincial y/o Nacional del establecimiento.</li> <li>• Constancia de inspecciones realizadas por el ente oficial de control.</li> <li>• Certificados de inscripción actualizados de cada producto a comercializar y aprobación de rótulos.</li> <li>• En la nota deberán detallar de que modo operarán el ingreso; medios de transporte a usar, ubicación de los depósitos y días y horario de entrada. En este punto deberán tener en cuenta, que de utilizar transporte propio y/o fleteros al servicio de la empresa, los mismos deberán pasar por el Control Sanitario del Parque de Mayo, en horario de 5 a 13:30 y 15:30 a 23:30 hs. de lunes a viernes. En este lugar se reinspeccionará la carga, se harán los controles correspondientes y se les visará el Certificado Sanitario y/o remitos amparantes de la mercadería. Para este acto es necesario que el conductor y/o acompañantes presenten libreta sanitarias al día, habilitación municipal, provincial y/o nacional del vehículo, indumentaria reglamentaria y autorización de la empresa para firmar actas.</li> <li>• Poder a un representante local para realizar trámites ante el Tribunal Municipal a fin de cumplimentar el pago bimestral de la Tasa de Abasto.</li> <li>• Inscribir la empresa como introductora en la Oficina de Recaudación Municipal a fin de cumplimentar el pago bimestral de la Tasa de Abasto.</li> </ul> <p><b>Nota:</b> los productos cárnicos deberán estar amparados por Certificado Sanitario.</p>
Inscripción en la oficina de recaudación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimentar planilla con datos personales y planilla de inscripción.</li> <li>• Boleta de un servicio a nombre de la persona que se va a inscribir.</li> <li>• Inscripción en la D.G.I.</li> <li>• Contrato Social (si es sociedad).</li> <li>• Certificación de firmas.</li> </ul>

**5.3.3 Municipalidad de San Isidro****Servicio de Bromatología**

Se encarga de la inspección de alimentos y el visado de los certificados sanitarios nacionales, provinciales y/o municipales. También tiene a su cargo la habilitación de los vehículos para el transporte de productos alimenticios y laboratorio bromatológico. Inspecciones y control de fábricas elaboradoras de alimentos, supermercados, restaurantes, bares y lugares habilitados donde se manipulen los mismos. Se controla estructura edilicia y sus condiciones adecuadas para la manipulación de los alimentos.

Horario administrativo: Lunes a Viernes de 07:00 a 15:30.

**Inspección de alimentos y visado de los certificados sanitarios:**

- Concurrir con el vehículo y los productos alimenticios a inspeccionar.
- Poseer la habilitación otorgada por esta Dirección.
- Para el pago de la tasa (abasto) de la mercadería inspeccionada deberá exhibir para su verificación y sellado, la factura y/o remito, y los certificados sanitarios.

**Registro de vehículos para el transporte de productos alimenticios para su identificación dentro del partido:**

De lunes a viernes de 03:00 a 15:30.

- Se necesita fotocopia de Cédula Verde o Título de Propiedad del Automotor o documento que acredite su titularidad, tenencia o uso.
- Comprobante de CUIT del titular.

**Laboratorio Bromatológico:**

De lunes a viernes de 07:30 a 14:00.

- En esta área se lleva a cabo el análisis de agua y el control de alimentos. El municipio realiza controles periódicos de las condiciones de potabilidad del agua de consumo y de muestras de alimentos producto de inspecciones.
- Solicitar personalmente, coordinando la fecha para que el personal especializado tome las muestras.
- Abonar los análisis en la caja habilitada en esta dependencia para darle curso al pedido.

**5.4 Derechos Patrimoniales afectados por las Tasas de abasto**

Las tasas de abasto además de originar inconvenientes para las empresas de los distintos sectores que desarrollan su actividad en diversas jurisdicciones municipales, afectan los siguientes derechos constitucionales:

**El derecho a ejercer el comercio e industria.**

Este derecho esta expresado en el Art. 14 CN: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: De trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar". Comercio es todo acto que tiene por objeto el intercambio de bienes o la prestación de servicios. Lo que define al comercio como actividad es su carácter de intermediación en la circulación de la riqueza. La industria abarca el conjunto de operaciones destinadas a obtener, transformar o transportar bienes y los recursos destinados a tales fines (Ekmekjadian, M., 1999, Pág. 163).

El modo más fuerte de intervención del Estado se produce cuando se llega a obligar a los particulares a realizar determinada actividad en contra de su voluntad como resultado del uso del poder de policía.

La Constitución distingue dos competencias distintas para regir el comercio, a saber:

a. Corresponde al Estado Federal:

- 1) Dictar la legislación de fondo (art. 75 inc.12<sup>46</sup>).
- 2) Reglar y gravar impositivamente el comercio internacional e interprovincial (art. 75 inc. 13<sup>47</sup>).

b. Corresponde a las provincias

- 1) Gravar impositivamente el comercio intraprovincial, cuidando de no interferir la libre circulación de los bienes.
- 2) Dictar reglamentos de policía sanitaria, de moralidad, para reglar administrativamente las actividades comerciales en su provincia, cuidando de no interferir con el gobierno federal.

**El derecho de libre circulación territorial.**

Este derecho incluye la posibilidad de circular libremente por el territorio de la Nación, de esta manera, como afirma Sabsay, D. y Omaindía J., (2004) "se impide a las Provincias imponer aduanas interiores y percibir ingreso alguno por la entrada o salida de bienes de su territorio" y "se elimina la facultad de imponer derechos de tránsito tanto a personas como a bienes y medios de transporte" (pág. 41). Las Municipalidades, en referencia a la tasa de abasto, sólo deben hacer uso de su poder de policía sanitario para controlar e inspeccionar que los productos sean transportados en los medios correspondientes y en las condiciones adecuadas.

Como dice Losa, N. (1999), citando a la Suprema Corte de Justicia de Bs. As., 09/12/81- Corporación Argentina de Productores de Carne – I. 1042 – Fallo Nro. 31885. JA 1983 – I.208 : En determinadas materias, como en las de sanidad, puede existir una acción concurrente entre las distintas jurisdicciones

46. Art. 75 inc. 12 CN: Corresponde al Congreso: Dictar los Códigos Civil, Comercial, [...], sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales[...].

47. Art. 75 inc. 13CN: 13. Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

– nacional, provincial y municipal –, sin que pueda afirmarse que el ejercicio de las funciones de policía de otra jurisdicción relevan a la Comuna de lo que es un deber y un derecho a su cargo, emergente del art. 183 inc. 4<sup>48</sup> Const. Prov. Bs. As. [...]. Es decir que aun en presencia de un ejercicio del poder de policía por la autoridad federal, las atribuciones del poder local no dejan de ser concurrentes en tanto no surja incompatibilidad por mediar entre ambos una “repugnancia efectiva” (Pág. 168).<sup>49</sup>

### El derecho de propiedad

Nuestra Constitución Nacional consagra el derecho de propiedad en el art. 17<sup>50</sup> expresando el carácter inviolable del mismo o sea que “ni el Estado ni los particulares pueden privar a una persona de ellos arbitrariamente o restringírseles más allá de lo razonable, de forma tal que en los hechos signifique una anulación o alteración del derecho en cuestión” (Ekmekjidian, M., 1999, Pág. 146)<sup>51</sup>, y afirma que ningún habitante puede ser privado de ella “sino en virtud de sentencia fundada en ley”, y lo menciona en los arts. 14<sup>52</sup> y 20<sup>53</sup>.

Ha dicho la Corte Suprema que dentro del concepto de propiedad “están todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad” (Ekmekjidian, M., 1999, Pág. 143), si bien este autor piensa que el término “propiedad” debiera ser sustituido por el de patrimonio o derechos patrimoniales, entendiendo por estos a aquellos que sirven para la satisfacción de las necesidades económicas del titular y que son apreciables directamente en dinero.

### 5.5. Posibles modos de actuar de las empresas en defensa de sus derechos.

Una solución es el pedido y el dictado de una medida cautelar de no innovar. Como dice Arazi, R. (2004): “La prohibición de innovar se decreta para impedir un cambio en la situación de hecho o de derecho, mientras dure el proceso y con miras a la eventual sentencia a dictarse” (pág. 165)<sup>54</sup>. Para solicitarla es necesario la existencia de un proceso pendiente, o sea que tiende a mantener el estado de cosas existente al tiempo de promoverse la demanda; por eso no se concibe esta medida cautelar si no hay causa pendiente.

Continúa diciendo este autor que “Cuando lo que se pretende es la revocación, anulación o modificación de un acto administrativo, la medida cautelar de no innovar sólo corresponde, por principio, en supuestos de ilegalidad prima facie manifiesta” (pág. 166).<sup>55</sup>

Otra forma de detener a los municipios es mediante la iniciación de una demanda judicial para obtener la declaración de inconstitucionalidad de las normas municipales para el cobro de las tasas, así como también para impedir la obstaculización de la circulación en sus territorios.

Otra solución es el dictado de una ley que impida la aplicación de las tasas de abasto, algo que es solicitado por los sectores de la industria, el comercio y la producción.

### 5.6. Proyectos de ley. Modificación de la Ley 18.284 Código Alimentario Argentino.

El 27 de junio de 2007 mediante Expediente Nro 2040/07, la Senadora María Laura Leguizamón<sup>56</sup> elevó al Presidente del Honorable Senado de la Nación Daniel Scioli el Proyecto de Ley S2260/05: “PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 3 DE LA LEY 18284 -CODIGO ALIMENTARIO ARGENTINO- RESPECTO DEL PODER DE POLICIA EN MATERIA SANITARIA”. Dicho Proyecto de ley procuraba la siguiente modificación:

ARTICULO 1°.- Modifícase el artículo 3° de la Ley 18.284 -t.o. Decreto 2126/71) el que quedará re-  
 dictado de la siguiente manera:

“Art. 3. Los productos cuya producción, elaboración y/o fraccionamiento se autorice y verifique de acuerdo con el Código Alimentario Argentino, con esta ley, y con sus disposiciones reglamentarias, por la autoridad sanitaria que resulte competente de acuerdo con el lugar donde se produzcan, elaboren o fraccionen, podrán comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación, sin perjuicio de la verificación de sus condiciones higiénico sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial en la jurisdicción de destino.”

48. Actualmente es el Art. 192 Inc. 4.

49. Losa, N. (1999). Derecho municipal público provincial y contravencional. Ediciones Jurídicas Cuyo.

50. Art. 17 CN: La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. [...] Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el art. 4°.

51. Ekmekjidian, M., (1999). Manual de la Constitución Argentina. 4ta Ed. Buenos Aires, De Palma.

52. Art 14 CN: Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: [...] de usar y disponer de su propiedad, [...].

53. Art. 20 CN: Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos [...].

54. Arazi, R., (2004). Derecho Procesal Civil y Comercial. 2da Ed. Santa Fe, Rubinzal - Culzoni.

55. Arazi, R., Ob. Cit.

56. Diputada nacional (FPV) del Partido Justicialista por la Provincia de Buenos Aires, período 2007- 2011. Del año 2003 hasta el año 2007 asumió su banca en el Senado de la Nación Argentina.

“Dicha verificación habrá de concretarse exclusivamente en los puntos de fabricación, elaboración, fraccionamiento, envasado y/o venta (mayorista o minorista) de tales productos, encontrándose prohibido a las autoridades provinciales y municipales la realización de controles, visaciones y/o inspecciones durante el traslado, transporte y/o distribución de los mismos, cuando se tratare de productos envasados en origen no perecederos.

“El control sanitario de tales productos constituye, para las autoridades competentes, un deber inherente al poder de policía que los mismos ostenten, pudiendo percibir por el servicio que efectivamente se preste por ese concepto el costo que irrogue la realización de los análisis respectivos sobre los artículos que fueren decomisados en los puntos de fabricación, elaboración, fraccionamiento, envasado y/o venta (mayorista o minorista) de tales productos”.

La Senadora, en ese entonces, María Laura Leguizamón, basó su proyecto en los siguientes fundamentos:

1. Incremento sustancial en el número de conflictos (desarrollados tanto en sede administrativa como, incluso, en los tribunales judiciales de distintas jurisdicciones territoriales) suscitados entre distintos Municipios de todos el país y sectores productivos dedicados a la elaboración, fraccionamiento y traslado de artículos envasados destinado al consumo humano.
2. Aplicación, por parte de distintos Municipios de normas locales en base a las cuales las autoridades municipales obligan a quienes introducen en sus respectivas jurisdicciones aquellos productos no perecederos envasados a cumplimentar con recaudos formales (presentación de declaraciones juradas acerca de los productos transportados, inscripción en registros locales, etc.) y/o sustanciales (el pago de un tributo que sería retributivo del servicio de inspección bromatológica o veterinaria que pretenden desarrollar las Comunas respecto de productos que, naturalmente, no deben ser objeto de las mismas).
3. La tasa cobrada no guarda relación alguna con los servicios que, para peor, tampoco pueden desarrollar los Municipios dado que ninguna inspección “bromatológica” sería puede hacerse en la vía pública y, mucho menos, en relación a productos envasados en origen no perecederos.
4. La tasa de inspección veterinaria fue concebida en las distintas jurisdicciones donde rige para retribuir los servicios efectivamente prestados por las Comunas respecto de la verificación de determinados productos frescos, o bien derivados de animales, cuyas condiciones de elaboración, conservación y traslado exigen que, además de los controles realizados en origen y en la boca de expendio, se realicen semejantes inspecciones durante el traslado de las mercaderías.

Pero ello resulta absolutamente ajeno respecto de las mercaderías que, como aquellas envasadas en origen en forma hermética, no perecederas, tienen una constitución y una naturaleza completamente distinta a las de los productos frescos, siendo en consecuencia totalmente irrazonable e injusta, y como tal, inconstitucional, la actividad de los Municipios que da origen a este Proyecto de Ley.

5. Las denominadas “tasas de inspección veterinaria” o “tasas por bromatología”, en definitiva desconocen la vigencia y aplicación de los siguientes preceptos de Derecho Federal.

a) El artículo 9 de la ley nacional 23.548 (coparticipación federal de recursos fiscales) establece lo siguiente:-

“La adhesión de cada Provincia se efectuará mediante una ley que disponga:- ...

“b) que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley.

“En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas u otros tributos, cualquiera fuera su característica o denominación, las materias impondibles sujetas a los impuestos nacionales distribuidos, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos ajenos a los tributos a que se refiere esta ley. Esta obligación no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.

“Las actividades, bienes y elementos vinculados a la producción, comercialización, almacenamiento, transporte, circulación, venta, expendio o consumo de los bienes sujetos a impuestos internos específicos a los consumos y las materias primas o productos utilizados en su elaboración, tampoco se gravarán con una imposición proporcionalmente mayor -cualquiera fuera su característica o denominación- que la aplicada a actividades, bienes y elementos vinculados con bienes o servicios análogos o similares y no sujetos a impuestos internos específicos a los consumos. El expendio al por menor de vinos y bebidas alcohólicas podrá, no obstante, ser objeto de una imposición diferencial en jurisdicciones locales...”

“c) Que se obliga a no gravar y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no graven por vía de impuestos, tasas, contribuciones y otros tributos

cualquiera fuera su característica o denominación, los productos alimenticios en estado natural o manufacturado...

- “e) Que se obliga a derogar los gravámenes provinciales y a promover la derogación de los municipales que resulten en pugna con el régimen de esta ley...”
- b. El día 12 de agosto de 1993 se celebró en la Ciudad de Buenos Aires el denominado “Pacto Federal para el Empleo la Producción y el Crecimiento” entre el entonces Presidente de la Nación y los Gobernadores de todas las Provincias.-  
En dicho Pacto se acordó la adopción de diversas medidas que las partes celebrantes del mismo se obligaron a adoptar en cada una de sus respectivas jurisdicciones a fin de alcanzar los fines propuestos en aquél convenio interjurisdiccional (promoción del empleo, la producción, y el crecimiento económico del país y sus regiones); en lo que aquí interesa corresponde resaltar los siguientes puntos acordados:  
“Punto Primero. Los señores Gobernadores han acordado la adopción de políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento nacional y de reactivación de las economías regionales. Las políticas acordadas se concretarán por los Poderes Ejecutivos Provinciales, una vez aprobado el presente Acuerdo por las Legislaturas Provinciales en lo que es materia de su competencia según las Constituciones locales, en los siguientes actos de gobierno:- ... 2)... Asimismo se derogarán de inmediato las que graven directa o indirectamente, a través de controles, la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo... Igual actitud se seguirá respecto de las Tasas Municipales en general, en los casos que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado, o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación”.-
- c. De manera entonces que se ha suscitado el siguiente conflicto: hallándose la actividad desplegada por los productores y transportistas de productos no perecederos elaboradas al amparo de las normas del Código Alimentario Nacional reglada estrictamente por normas nacionales que conforman la Ley Suprema de la Nación, ven impedido, sin embargo, el normal desenvolvimiento de sus actividades en distintas jurisdicciones municipales, dado que en ellas se han establecido inconstitucionales mecanismos que obstruyen el libre y regular desarrollo de sus actividades comerciales, y la percepción de una gabela igualmente inconstitucional.
6. Obsérvese que aún bajo el texto de la Constitución Nacional vigente desde 1994, donde se ha reconocido la autonomía municipal, con el alcance y contenido fijado por cada provincia, no ha cambiado la naturaleza y extensión del poder tributario de los municipios, el que continúa siendo derivado de la provincia a la que pertenecen.-  
De manera que al estar las provincias habilitadas constitucionalmente para establecer la amplitud del contenido y la extensión de los poderes municipales, se hallan facultadas para celebrar acuerdos interjurisdiccionales cuyos términos son, claramente, oponibles a los municipios.-
7. Para los derechos y legítimos intereses de los consumidores, la modificación proyectada asegura a favor de los mismos la consagración de una medida idónea para disminuir, los costos que actualmente encarecen ostensiblemente los productos de consumo habitual especialmente en el ámbito familiar, debido a que los sectores que tienen a su cargo la distribución de los productos usualmente trasladan la incidencia económica de las gabelas hacia el valor final de tales artículos.
8. El proyecto no es un medio para inmiscuirse en la administración local, sino para asegurar, respecto de un enorme sector productivo, la vigencia de los derechos y garantías que la misma ostenta frente al poder tributario municipal, en el marco del principio de coordinación que debe imperar en el sistema federal de Estado.

El trámite legislativo del Expediente fue el siguiente:

#### Fechas en Mesa de Entrada

MESA DE ENTRADA	DADO CUENTA
27/06/2007	04/07/2007

#### Fechas en Dirección Comisiones

DIR. COMISIONES	INGRESO DEL DICTAMEN
03/07/2007	SIN FECHA

**Giros del Expediente a Comisiones**

DE LEGISLACIÓN GENERAL ORDEN DE GIRO: 1
FECHA DE INGRESO: 03/07/2007
FECHA DE EGRESO: 28/02/2009

EL EXPEDIENTE CADUCO EL DIA 28/02/2009

ENVIADO AL ARCHIVO
07/07/2009

**5.7. Situación actual de las Tasas de Abasto**

El 30 de julio del año 2008, se promulgó la Ley 13850 de reforma tributaria haciéndose algunas modificaciones al impuesto a los Ingresos Brutos y al Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, destacándose lo siguiente:

**Título V****Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales**

**ARTÍCULO 42.-** Crear el Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales que tendrá como objetivos lograr la simplificación tributaria, la compensación y el incremento de los recursos asignados a los Municipios que no apliquen gravámenes retributivos por los servicios y/o conceptos que se indican a continuación, sin perjuicio de que continúen y/o implementen su prestación:

- a) **Faenamiento, inspección veterinaria y bromatológica, visado de certificados u otro tipo equivalente de tasa de abasto o derecho.**
- b) Publicidad y propaganda hecha en el interior de locales destinados al público (cines, teatros, comercios, supermercados, centros de compras, campos de deportes y similares).

**ARTÍCULO 43.-** El Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales se integrará con el dos por ciento (2%) del impuesto sobre los Ingresos Brutos no descentralizado al ámbito municipal, con carácter previo a la distribución del porcentaje a que se refiere el Artículo 1º de la Ley N° 10559 y modificatorias. En el año 2008 dicho porcentaje se aplicará sobre el impuesto percibido a partir de la vigencia del Título I de la presente ley, y hasta la suma de pesos cien millones (\$100.000.000).

**ARTÍCULO 44.-** Para participar de la distribución del Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales, los Municipios deberán adherir dentro del plazo que determine el Ministerio de Economía a lo dispuesto en el Artículo 42 a través del dictado de la pertinente Ordenanza y cumplir con los compromisos asumidos en los convenios celebrados al efecto con dicho Organismo.

**ARTÍCULO 45.** Los recursos del Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales se distribuirán entre los Municipios comprendidos en el Artículo anterior, de acuerdo a las proporciones que les correspondan en el marco de la Ley N° 10559 y modificatorias. Los saldos no utilizados al cierre de un ejercicio, emergentes del mencionado Fondo, ingresarán a rentas generales.

**ARTÍCULO 46.-** El Ministerio de Economía será la Autoridad de Aplicación del régimen establecido en este Título y en tal condición celebrará con los Municipios que adhieran al mismo los convenios respectivos y dictará las normas complementarias que fueran necesarias a los fines de su implementación.

Mediante la Ordenanza N° 8403 del 10 de diciembre del año 2008 sancionada por el Honorable Concejo Deliberante, el Municipio de San Isidro se adhirió a esta ley provincial modificando la Ordenanza Fiscal 8324 a partir del 1ro de enero del año 2009.-

Dicha Ordenanza Municipal establece lo siguiente:

**ARTICULO 1º.-** Adhiérase la Municipalidad de San Isidro, a la Ley Provincial N°13.850, debiendo el Departamento Ejecutivo adoptar todas las medidas necesarias que permitan el cumplimiento de lo dispuesto en la referida norma.

**ARTICULO 2º.-** Autorízase al Departamento Ejecutivo a suscribir con la Provincia de Buenos Aires el convenio cuyo modelo se aprueba como Anexo a la presente y toda otra documentación que resulte necesaria a los efectos de la puesta en marcha de la operatoria descrita en el Título V de la Ley N° 13.850.

**ARTICULO 3º.-** Modifícase el artículo 101 de la Ordenanza Fiscal 8324, quedando redactado de la siguiente manera:

## “CAPITULO VII

### Control de Inspección Veterinaria

Artículo 101: Se refiere al control que a continuación se detalla para el caso de mercaderías o productos que se introduzcan al partido con destino al consumo local:

Visado de certificados sanitarios nacionales, provinciales y/o municipales y el control sanitario de carnes bovinas, ovinas, caprinas o porcinas (cuartos, medias reses, trozos), menudencias, chacinados, aves, huevos, pescados, mariscos, productos de la caza, leche y derivados lácteos que ellos amparen; y el visado y control sanitarios de productos de panaderías, confiterías, y masas con o sin cocciones (incluyendo congelados) elaborados fuera del Partido.-

A los fines señalados precedentemente se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- Visado de certificados sanitarios: Es el reconocimiento de la validez de este tipo de documentación que ampara un producto alimenticio en tránsito;
- Control sanitario: Es el acto por el cual se verifican las condiciones de la mercadería, según lo explicitado en el certificado sanitario que las ampara.-

Corresponde interpretar que el servicio de visado de certificados y el control sanitario debe prestarse y percibirse con relación a los productos que se destinen al consumo local, aún en aquellos casos en que el matadero particular, frigorífico o fábrica esté radicado en el mismo Partido y cuente con inspección sanitaria nacional o provincial permanente.-“

**ARTICULO 4.-** Modifícase el artículo 103 de la Ordenanza Fiscal N°. 8324, quedando redactado de la siguiente manera:

“Responsables:

**Artículo 103º:** Responden por el cumplimiento de las obligaciones aquí establecidas:

Los propietarios o introductores y distribuidores por el:

- Visado de los certificados sanitarios nacionales o municipales de otra jurisdicción.-“

**ARTICULO 5.-** Deróganse, a partir del 1º de enero del año 2009, los artículos 102<sup>57</sup>, 104<sup>58</sup> y 105<sup>59</sup> de la Ordenanza Fiscal Nro.8324; los artículos 19 y 22 de la Ordenanza Impositiva Nro.8325; el artículo 18 de la Ordenanza 7938 Código de Publicidad y toda otra norma que se contraponga con lo establecido en el artículo 42 de la Ley N° 13.850.-

**ARTICULO 6º.-** Establécese que el Departamento Ejecutivo deberá dar cumplimiento con los servicios y/o conceptos a que refiere el artículo 42º de la Ley N° 13.850 y a efectuar las adecuaciones presupuestarias correspondientes en virtud de la sanción de la presente norma y la aplicación de la Ley antes mencionada.-

Por otro lado, el 08 de enero de 2009 la Cámara Federal de La Plata en los autos caratulado como “Bodegas y Viñedos López c/ Municipalidad de Almirante Brown y otros/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, falló a favor de la prohibición de cobrar tasas de abasto a los vinos que comercializa Bodegas y Viñedos López en Lomas de Zamora y en Almirante Brown. La medida sienta un importante precedente y reafirma el papel fiscalizador del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

Las actuaciones llegan a la alzada en virtud del recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Municipalidad de Almirante Brown, (...) con expresión de agravios(...), contra la resolución de primera instancia (...) que hizo lugar a la prohibición de innovar solicitada por la actora. Luego del traslado, la pieza recursiva fue contestada por la parte actora, (...).

Los camaristas reconocieron que ya existe un organismo nacional que regula la actividad. Los jueces de la Sala II del Tribunal rechazaron el recurso de apelación formulada por los municipios de Lomas de Zamora y Almirante Brown, ambos de la provincia de Buenos Aires, e hicieron lugar a la firma Bodegas y Viñedos López S.A.I.C.

“La Ley 14.878 creó el Instituto Nacional de Vitivinicultura con jurisdicción en todo el territorio de la Nación, estableciendo su competencia en la promoción y contralor técnico de la producción, la industria y el comercio vitivinícolas”, alegaron los jueces Leopoldo Schiffrin, Gregorio Fleicher y Carlos Román Compaired.

La empresa había cuestionado las ordenanzas municipales N° 3501 y 3658, con las cuales se les fijaba una “Tasa de Abasto” o control bromatológico a los productos vinícolas. Ante ello, sostuvo

57. BASE IMPONIBLE. ARTICULO 102º.- La res, media res, docena, kilogramo o litro, según corresponda de acuerdo con la naturaleza de los productos comprendidos por el presente Capítulo.

58. OPORTUNIDAD DE PAGO. ARTICULO 104º.- Las tasas a que se refiere este Capítulo se abonarán de acuerdo con lo que se establece en la Ordenanza Impositiva Anual.

59. ARTICULO 105º.- El presente gravamen deberá ser abonado por Declaración Jurada, por las constancias de los certificados sanitarios o por la reglamentación que se dicte sobre la materia:

1).- Al tiempo de entrar en jurisdicción del Partido, los introductores;

2).- Al iniciar la distribución, los distribuidores.

3).- En forma previa a su comercialización, los demás obligados mencionados en el Artículo 103.

que existe una inaplicabilidad, inobservancia y violación de lo dispuesto por la Ley Nacional de Vinos N° 14.878. Además, la bodega recordó que el Instituto Nacional de Vitivinicultura realiza directamente los controles, y que ésta es la única autoridad de aplicación de la ley de vinos.

“Aparece clara la función de policía del organismo, no sólo de control sino que, particularmente, se destaca su función de fomento que corresponde al denominado “poder de policía de bienestar o de progreso, por cuanto una parte importante de los recursos económicos que dispone deben afectarse a actividades de promoción de esta industria”, según expresaron en el fallo los jueces.

En tanto, los camaristas explicaron que “el control de la existencia del certificado del Instituto no puede considerarse una actividad del gobierno local sujeta a pago” sino que “la reiteración de una tasa por un servicio ya cumplido puede interpretarse como una traba a la libre circulación de mercancías que está garantizada por la Constitución Nacional”.

Ante ello, los jueces confirmaron la resolución de primera instancia y rechazaron el recurso interpuesto por los municipios, con lo cual suspendieron la aplicación de una tasa de abasto o inspección sanitaria.

### 5.8. Consideraciones finales.

Las tasas de abasto municipales son ilegítimas porque los municipios carecen de facultades en materia alimentaria, toda vez que el sistema alimentario nacional (Código Alimentario Argentino) establece organismos federales con competencia en todo el territorio para el control de los alimentos, y los alimentos autorizados por las autoridades nacionales tienen libertad de circulación en todo el territorio. El sistema alimentario reconoce facultades a las provincias solo en las bocas de expendio, pero no durante el transporte.

Por otro lado, porque los municipios carecen de potestad tributaria para establecer tasas por los servicios de visado de certificados nacionales, provinciales y/o municipales y el control bromatológico y sanitarios de productos alimenticios de origen animal, vegetal y/o mineral que se introduzcan en el partido con destino a consumo local por las siguientes razones:

- a. Porque los municipios carecen de facultades para prestar el servicio que pretenden retribuir con la tasa (porque las facultades son federales).
- b. Y por tanto la tasa no responde a una prestación de servicio público concreta, efectiva e individualizada en el contribuyente.
- c. Porque se viola la prohibición constitucional de establecer aduanas interiores y de imponer tributos al tránsito.
- d. Porque se viola el sistema de coordinación tributaria.
- e. La violación de las disposiciones del Código Alimentario Nacional que establecen que los alimentos autorizados por organismos competentes son de libre circulación en todo el territorio nacional.
- f. La aplicación de tasas no uniformes en el territorio nacional, se opone a las prescripciones del Decreto 815/99 del Poder Ejecutivo Nacional.
- g. El cobro por supuesta “visación” de certificados de origen nacional o de otras jurisdicciones resulta prohibido por el Decreto 815/99 que establece el Sistema Nacional de Control de Alimentos.
- h. Estas tasas se oponen a la ley nacional que regula el transporte de carga automotor (Ley 24.653).

## 6. Anexos

### 6.1 Crónicas publicadas

# Los municipios y el costo argentino

**Por Nadin Argañaraz**  
Para LA NACION

Los precios (y costos) de los bienes y servicios son afectados por elementos intrínsecos a su escasez relativa y por la intervención gubernamental que puede existir por medio de regulaciones, subsidios o impuestos.

Durante la década del noventa se discutió mucho respecto de la importancia de bajar el "costo argentino", como forma más genuina de mejorar la competitividad en un escenario de tipo de cambio fijo. Desde el lado estatal esto se traducía en cambio de regulaciones y de impuestos, citando por caso ciertas reglas más flexibles para los mercados y reducción de la carga tributaria nacional, provincial y municipal. En este último caso no sólo se discutía una disminución cuantitativa sino también el alcance de una carga con la menor distorsión posible.

En 2002, dicho debate pasó para muchos a un segundo plano, básicamente por la reducción de los precios y costos locales en dólares obtenida como consecuencia de la importante devaluación del peso.

Pero en la medida que la situación económica fue retomando sus cauces naturales a partir del segundo semestre de dicho año, el tipo de cambio real comenzó a deteriorarse desde su sobre expansión inicial, y con ello comenzaron a escucharse nuevamente voces de alerta en el sentido que podrían perderse las ventajas de competitividad adquiridas súbitamente con la "gran devaluación". Pero aquí las opiniones suelen dividirse entre quienes sugieren que el Estado intente inducir tasas de cambio cada vez mayores y quienes piensan que de todas maneras hay que retomar la senda de la reducción del "costo argentino", pues una continua apelación a la devaluación cambiaría crearía una situación de inestabilidad creciente, muy probablemente poco propicia para una estrategia de crecimiento sostenido.

En esta última posición cobra especial interés la eliminación/reducción de impuestos nacionales distorsivos para la actividad económica (principalmente retenciones a las exportaciones e impuestos a los débitos y créditos bancarios), pero también debe recordarse que un 26 por ciento de los ingresos públicos son recolectados por provincias y municipios, y que allí también existen impuestos (disfrazados de tasas en el ámbito municipal) que resultan sumamente negativos para la competitividad local y la eficiencia en la producción.

En tal sentido, la existencia de 24 jurisdicciones provinciales (incluida la Capital Federal) y de más de 1100 municipios en todo el país, deja abierta la posibilidad de que coexista una amplia variedad de "características" tributarias (alícuotas, bases imponibles, exenciones), producto de que los niveles subnacionales gozan de autonomía.

Por ende, el conocimiento de la forma en que estos niveles de gobierno gravan a la actividad económica, constituye una información sumamente valiosa a la hora de pensar en una de las alternativas para bajar el "costo argentino" sobre bases genuinas.

Pero a la importancia cuantitativa y a la gran heterogeneidad existente, debe sumarse un elemento no menos importante: la falta de información sistematizada a la que cualquier ciudadano puede acceder. La publicación de información fiscal (tributaria en este caso) es una responsabilidad ineludible de cualquier administración estatal, ya sea a nivel nacional, provincial o municipal.

En nuestro país, sin embargo, solamente se dispone de información más completa y actualizada a nivel nacional, siendo bajo el caudal a nivel provincial (con matices según las jurisdicciones) y casi nulo a nivel municipal.

**Factor de crecimiento**

En este contexto es notable la importancia que los argentinos debemos dar a la transparencia fiscal como factor que facilita la actividad privada y el crecimiento económico.

Concentrando la atención en dos de los impuestos subnacionales que resultan más dañinos para la eficiencia productiva, el impuesto a los ingresos brutos provincial (IIB) y la tasa de seguridad e higiene municipal (TSH), estudios recientes nos han permitido corroborar de manera precisa que la TSH funciona en la práctica como un verdadero impuesto, siendo los ingresos brutos el objeto sobre el cual se impone.

De este modo, existe una gran similitud entre el IIB y la TSH, con daños también equiparables: distorsión de precios relativos; pérdida de competitividad de los productos nacionales; incentivos a la integración vertical, etc. A ello se deben agregar las consecuencias negativas que la invisibilidad de la carga asociada a estos impuestos trae sobre los contribuyentes (la vi-

bilidad de un impuesto indirecto es un elemento clave de la transparencia fiscal).

Otra conclusión a la que se arribó tiene que ver con la forma de ejercer la potestad tributaria a nivel subnacional. Se concluye que los grupos de actividades económicas se encuentran, en general, gravados de manera más fuerte en los municipios en los que su participación en la producción es más alta. Es decir, existe un comportamiento oportunista de gravar más a quien más ha invertido y más produce en la región.

Del análisis de la presión fiscal global a nivel provincial (que incluye la presión provincial más la presión municipal promedio) surge que la provincia con mayor presión es Santiago del Estero, con 4,3% de los ingresos brutos después de IVA. En el otro extremo, Chubut es la que menor presión ejerce, con un 1,3 por ciento, siendo el promedio para todo el país de 2,3 por ciento. Lo interesante de estos números es que intentan medir la carga tributaria legal, es decir la presión que soporta la actividad económica bajo el supuesto de cero evasión.

El nivel y la dispersión de tasas, así como las características específicas de los impuestos subnacionales mencionados, siguen justificando su sustitución por otros tributos más neutrales.

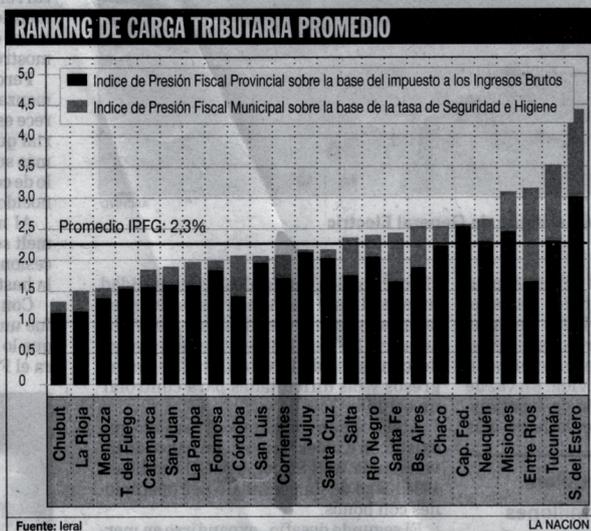
Concretamente, es viable la sustitución del IIB provincial por un impuesto a las ventas finales y facilitar la sustitución de la TSH municipal por una alícuota sobre ventas finales que se adicione a la provincial.

Si bien estos dos impuestos son las principales fuentes de recursos de provincias y municipios en promedio, no debe ignorarse que su modificación suma en favor de disminuir genuinamente el "costo argentino".

Quizá ninguna de las posiciones extremas mencionadas anteriormente sea la mejor solución, sino más bien un equilibrio intermedio.

En consecuencia, por más que hoy se tenga un tipo de cambio real duplicado, una reforma tributaria provincial y municipal no debería dejar de impulsarse, sobre todo teniendo en cuenta la recuperación actual de la recaudación y el compromiso de sancionar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en los próximos meses.

El autor es presidente del Ieral de la Fundación Mediterránea.



**Dos impuestos resultan dañinos para la eficiencia productiva: el impuesto a los ingresos brutos provinciales y la tasa de seguridad e higiene municipal**

# Más voracidad: la tasa de abasto

Por Nadin Argañaraz

Para LA NACION

En los últimos años, la avidez de los gobiernos municipales por captar nuevos fondos se ha acentuado de una manera preocupante, no sólo mediante la creación de nuevos hechos imposables y/o modificación de bases, sino también a partir de un aumento en la carga a las actividades económicas que ya tributaban. Es decir que de una u otra manera el resultado ha sido el aumento de la presión tributaria global de los municipios.

Si bien el cobro de tasas se justifica por la prestación de servicios, muchas no guardan en la práctica relación alguna con los servicios brindados, sino que tienen un fin puramente recaudador, que finalmente termina afectando negativamente a los consumidores, dado el traslado de carga entre eslabones productivos y de comercialización que se da.

Uno de los casos de más reciente discusión es el de la llamada tasa de abasto, tributo que se cobra principalmente en los municipios de Buenos Aires por los servicios de inspección veterinaria y/o sanitaria.

La particularidad de esta tasa es que grava la entrada de productos alimenticios (ya sean perecederos o no) desde otras jurisdicciones, funcionando como una verdadera aduana interior y entrando en contraposición con leyes nacionales de control de alimentos.

Lo que resulta más preocupante aún, es que en muchos casos no se verifica el servicio de inspección y/o control, con lo cual está funcionando con meros objetivos de recaudación y no con el sentido que debería tener una verdadera tasa, que es el de hacer frente a un servicio prestado por el municipio.

En función del gran debate generado por esta polémica tasa, Ieral ha encarado un estudio de la misma para una muestra de 20 municipios de Buenos Aires, que tienen la particularidad de abarcar el 52% de la población de la provincia.

Concretamente, se ha evaluado la forma en que la tasa grava a los alimentos y cómo ha evolucionado la misma en los últimos cuatro años.

En todos los casos fue considerado un total de 48 productos, de modo tal de reflejar de la manera más precisa posible la canasta de consumo alimenticia. En esta columna se anticipan algunos de los

## VARIACION DE LA TASA DE ABASTO

Sobre algunos productos, 2002-2005\*. En porcentajes

Azúcar (x kg.)	285
Café y té (x kg.)	272
Dulces y mermeladas (x kg.)	246
Cerveza o vino (x lt)	245
Comidas listas p/consumir (x kg.)	227
Harina de trigo (x kg.)	222
Frutas y verd. frescas (x kg.)	156
Frutas y verd. conserv. (x kg.)	98
Gaseosas (x lt)	67
Quesos duros (x kg.)	46
Carne trozada (x kg.)	46
Leche (x lt.)	45
Pollo (x kg.)	45
Galletitas (x kg.)	41
Fiambres y embutidos (x kg.)	31
Pescados y mariscos (x kg.)	29
Leche en polvo (x kg.)	25

\* Promedio para una muestra de 20 municipios de la Provincia de Buenos Aires

Fuente: Fundación Mediterránea en base a análisis legislación tributaria 2002- 2005 LA NACION

resultados alcanzados con el estudio, esperando presentar la totalidad en los próximos días. Uno de los objetivos de peso ha sido determinar en cuánto se le pueden estar encareciendo los precios al consumidor de Buenos Aires como consecuencia de este gravamen.

Uno de los resultados que se deriva de este estudio es que la tasa, cobrada como un cargo fijo por unidad del producto alimenticio, se ha incrementado notablemente en los últimos cuatro años a través de dos vías: por un lado debido a un au-

mentado de los cargos para cada producto y por otro, por una inclusión de más cantidad de productos dentro de la canasta gravada.

Inclusive, en muchos municipios se incluyó un cargo general que grava a todos los productos alimenticios no contemplados de manera particular, con lo cual es evidente que esta tasa termina recayendo finalmente sobre toda la canasta alimenticia.

Para mencionar algunos ejemplos, las variaciones porcentuales promedio de la tasa entre 2002 y 2005 han sido: 46% para el kilo de carne trozada, 45% para el litro de leche, 222% para el kilo de harina de trigo, 227% para el kilo de comidas listas para consumir, 156% para el kilo de frutas y verduras frescas, 285% para el kilo de azúcar y 67% para el litro de gaseosa.

Por otro lado, de los 48 productos que se consideraron, se advierte que en 2002 se encontraban gravados por esta tasa algo más de la mitad, mientras que ya en 2005 la cantidad de gravados alcanzó al 74% de la canasta considerada.

Con respecto al análisis de cada municipio en particular, se detecta que de la muestra de veinte, sólo tres no aumentaron la tasa durante el período 2002- 2005 y hubo uno que hasta redujo cargos para ciertos productos.

Pero el punto relevante es que el 80% de la muestra, al menos en alguno de los años considerados, aplicó algún tipo de incremento en la tasa, ya sea por ampliar la canasta gravada, por suba en los cargos, o ambas acciones a la vez.

Ahora bien, la pregunta que se deriva de este análisis es: ¿quién

termina en definitiva afrontando el pago de esta tasa? Muchas veces, cuando se habla de carga tributaria se piensa que quién soporta su peso es el contribuyente legal, es decir quién debe tributar el impuesto al fisco.

### Impacto en el bolsillo

Pero un sencillo análisis económico demuestra que, a no ser que se trate de una demanda totalmente elástica a las variaciones en los precios, la carga de los impuestos se termina distribuyendo entre el productor y el consumidor, en proporciones que variarán de acuerdo con el tipo de producto y mercado que se trate.

En consecuencia, es indudable que gran parte de esta tasa es afrontada por los consumidores, quienes han visto incrementados los precios de la canasta alimenticia como consecuencia de la aplicación de este tributo.

Por citar dos casos, se detectó un municipio donde el precio del pan se incrementaría en un dos por ciento debido a esta tasa, y otro en el que las frutas frescas se encarecerían en más de un diez por ciento.

La tasa de abasto constituye tan sólo un ejemplo de la creativa forma de gravar que han evidenciado los gobiernos municipales en los últimos años.

Si uno deja de mirar el árbol y pasa a contemplar el bosque, observa cómo múltiples y variados tributos en todos los niveles de gobierno terminan distorsionando el normal funcionamiento de la actividad productiva y recayendo en definitiva sobre los consumidores, tales como las tasas municipales de seguridad e higiene y de publicidad y el impuesto provincial a los ingresos brutos, por mencionar sólo algunos.

Es fundamental que se comprenda la importancia de avanzar hacia un ordenamiento tributario integral que dote de racionalidad al funcionamiento del Estado, tanto por el lado de los ingresos como del gasto.

Evaluar convenientemente sobre quién termina recayendo la carga tributaria es algo que no debería obviarse a la hora de pensar en nuevas o más cargas sobre ciertas actividades.

El autor es presidente del Ieral de la Fundación Mediterránea.

■ El próximo domingo: el columnista invitado será José Luis Espert.

## 7. Bibliografía

### 7.1. Bibliografía general

- Arazi, Ronald (2da Ed.). (2004). Derecho Procesal Civil y Comercial. Santa Fe. Rubinzal – Culzoni. ISBN 950-727-557-6.
- Cassagne, J. (8va Ed.). (2006). Derecho Administrativo. Buenos Aires. Abeledo-Perrot. ISBN 950-20-1716-1.
- Código Civil.
- Dromi, R. (10ma. Ed.). (2004). Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ciudad Argentina. ISBN 987-507-281-8.
- Ekmekdjian, M. (4ta. ed.). (1999). Manual de la Constitución Argentina. Buenos Aires. De Palma. ISBN 950-14-1700-X.
- García Vizcaíno, C. (2da ed.). (vol. 1). (1999). Derecho Tributario. Consideraciones Económicas y Jurídicas. Buenos Aires. Depalma. ISBN 950-14-1723-9.
- Ossorio, M., (23ra ed.). (1996). Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Editorial Eliasta. ISBN 950-885-005-1.
- Sabsay D. y Onaindia J. (6ta Ed.). (2004). La Constitución de los Argentinos. Buenos Aires. Errepar. ISBN: 987-01-0310-3.

### 7.2. Bibliografía específica

- Hernández, A. y Frías, P. (2da Ed.). (1997). Derecho Municipal. Buenos Aires. De Palma.
- Losa, N. (1999). Derecho Municipal Público Provincial y Contravencional. Mendoza. Ediciones Jurídicas Cuyo. ISBN 950-9099-86-4.

### 7.3. Especifica Internet

- [http:// www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).
- <http://www.senado.gov.ar>.
- <http://www.sanisidro.gov.ar>.
- <http://www.bahiablanca.gov.ar>.
- <http://www.santiagociudad.gov.ar>.
- <http://www.infoleg.gov.ar>.
- <http://www.santiagociudad.gov.ar>.
- <http://www.anmat.gov.ar>.
- <http://www.santiagociudad.gov.ar>.
- <http://www.eldia.com.ar>.
- <http://www.gov.gba.gov.ar>.
- <http://www.lanacion.com.ar>.
- <http://www.infobae.com>.
- <http://www.acaderc.org.ar>.

## Glosario<sup>60</sup>

### Municipio

También llamado municipalidad, “es, jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional” (Elguera). Según una teoría llamada sociológica o jusnaturalista, se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes haya dado origen a otro organismo superior, que es el Estado. Según otra teoría, llamada legalista, el municipio no

60. Las definiciones fueron extraídas de Ossorio, M. (1996). (23 Edición). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, España. Editorial Heliasta. I.S.B.N. 950-885-005-1.

solo no tiene el expresado origen natural, sino que es además una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado.

Mas cualquiera que sea el verdadero origen, y partiendo del hecho de su existencia, no cabe duda acerca de que su finalidad se halla vinculada con el servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.

Como es lógico, no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella varía en los diversos Estados. Puede, sin embargo, afirmarse que por lo general están integrados por un cuerpo colegiado y deliberante, que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afectan a la prestación de los servicios que tienen a su cargo, y un órgano ejecutivo, que se encuentra sometido a la autoridad de un jefe, corrientemente titulado, alcalde y también intendente. La rama deliberante suele estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida, según las legislaciones, por el propio alcalde o por uno de los miembros del cuerpo, elegido por éste. El alcalde, en unos países, es de elección popular, y en otros, de designación por el Poder Ejecutivo.

### **Derecho Político**

Rama de la ciencia del Derecho que estudia el origen, funcionamiento y fines del Estado. A partir del constitucionalismo escrito, el estudio del Estado se convierte en el estudio del Derecho Constitucional; por eso dice Sánchez Viamonte: "Derecho Político es el Derecho Constitucional anterior a las constituciones escritas y Derecho Constitucional es el Derecho Político ulterior a ellas".

### **Servicio público**

Para Hauriou, el de carácter técnico, prestado al público de manera regular y continua, para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública.

### **Autonomía**

Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de Gobiernos propios. Pero en este último sentido, la autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único. Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política, que no debe confundirse con lo que en un Estado federal representan las provincias o Estados miembros, que son no autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a que hayan renunciado para delegarlas en el Estado federal.

### **Autarquía**

Poder para gobernarse a si mismo. Estado de un país o territorio que procura bastarse con sus propios recursos, evitando, en lo posible, las importaciones de otros países. El primero de estos sentidos es estrictamente político, y el segundo, político-económico, y se llama también autarcía. Sin embargo, y con independencia de la definición académica, en el Derecho Político se entiende autarquía la descentralización administrativa. Representa en lo administrativo lo que la autonomía en lo político. La autonomía afecta tanto la facultad del gobierno propio cuanto la de dictarse sus propias normas, mientras que la autarquía solo tiene facultad del gobierno propio.

### **Poder de policía**

Facultad legislativa de regular la amplitud y límites de los derechos individuales expresamente consagrados o implícitamente reconocidos en la Constitución de un Estado. Con palabras y conceptos muy distintos, Meyer declara que se trata de la actividad ejercida por la administración pública para asegurar, por los medios del poder público, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones de los particulares.

### **Personalidad Jurídica**

Se refiere a los sujetos de derechos y obligaciones que no son la persona natural o física; es decir, ni el hombre ni la mujer. Vélez Sarsfield, pretendiendo justificar el calificativo, expresa que se los denomina personas jurídicas porque no existen sino con un fin jurídico, cosa rebatible sin dificultad, puesto que no es algo jurídico lo que las crea por lo general, sobre todo las privadas, sino una finalidad económica, política, cultural, deportiva o de otro género, que tiene que adoptar para su funcionamiento ese ropaje jurídico, cosa muy distinta. El legislador argentino divide a las personas jurídicas o de existencia ideal en dos gru-

pos, ajustados a la reforma de la Ley 17.711: las de carácter público, que son: 1) el Estado nacional, las provincias y los municipios, 2) las entidades autárquicas, 3) la Iglesia católica; y las de carácter privado, que son: 1) las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado y obtengan autorización para funcionar, 2) las sociedades civiles y comerciales o entidades que conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar (art 33). Se admiten además, como personas jurídicas, los Estados extranjeros, sus provincias y municipios, los establecimientos, corporaciones o asociaciones existentes en ellos. Se consideran actos suyos, los de sus representantes legales, siempre que no excedan las límites de su ministerio. Tales personas se estiman distintas enteramente de sus miembros. Los bienes que pertenezcan a la asociación no pertenecen a ninguno de sus miembros ni estos están obligados a satisfacer las deudas de la corporación, salvo ser fiadores o haberse obligado mancomunadamente. Cuentan con capacidad patrimonial similar a la de los particulares; si bien pueden recibir por testamento, no pueden testar, aunque cabe que los estatutos prevean el reparto de los bienes sociales subsistentes al disolverse. Pueden ser demandantes y demandadas en juicio. Responden de los daños que causen los que las administren o dirijan, en ejercicio o con ocasión de sus funciones.

### **Patrimonio**

Representa una universalidad constituida por el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a una persona y que pueden ser apreciables en dinero. A modo de síntesis caracterizadora, el Diccionario de Derecho Usual, incluye estas notas sobre el patrimonio: 1) solo las personas pueden tener patrimonio, pero se reconoce a los individuos y a las personas abstractas; 2) toda persona tiene un patrimonio, así se limite su "activo" a lo que tenga puesto y lo demás sean deudas; 3) la mayor o menor cantidad y valor de los bienes no afecta a que solo tengan un patrimonio cada persona, aunque la técnica moderna destaque la existencia excepcional del patrimonio separado; 4) solo cabe transmitirlo íntegramente por causa de muerte; 5) constituye la prenda tácita y común de todos los acreedores del titular o de los perjudicados por él.

### **Competencia**

Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. Couture la define como medida de jurisdicción asignada a un órgano del Poder Judicial, a efectos de la determinación genérica de los asuntos en que es llamado a conocer por razón de la materia, de la cantidad y del lugar. Las llamadas cuestiones de competencia se ocasionan cuando dos de ellos creen que les pertenece entender en asunto determinado.

### **Estado Federal**

El Estado compuesto por varios Estados – en algunos de ellos llamados provincias, como en la Argentina – que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias y una gran autonomía administrativa, pero con respecto de la unidad representativa internacional, confiada a un Ejecutivo federal o nacional.

### **Estado Unitario**

El regido por un gobierno central con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación provincial y municipal. Ejemplo típico lo constituye Francia. España, por sus singularidades históricas y respeto a las peculiaridades locales, aun negado ello por fanatismos separatistas, ha sabido siempre conciliar la unidad y eficacia del poder central con el respeto de fueros y leyes regionales y con una vigorosa autonomía municipal. La forma contrapuesta al unitario es el Estado federal.

### **Poder constituyente**

Partiendo del principio de que la soberanía es atributo del pueblo, a él, y únicamente a él, esta atribuido el Poder Constituyente. La forma en que el pueblo ejerce esa soberanía varía según las normas establecidas por las propias Constituciones, cuando se trata de modificarlas o sustituirlas. El Poder Constituyente lo ejercen, por delegación del pueblo, las Asambleas, Cortes o Congresos Constituyentes convocados al efecto, integrados en algunos países por los miembros del Poder Legislativo (senadores y diputados), a los que se agrega un número igual de ciudadanos, elegidos por sufragio para aquella finalidad. Este es el sistema previsto en los países de Constitución llamada rígida. En los de Constitución flexible, la reforma puede ser efectuada por el organismo legislativo ordinario.

### **Ley general**

Aquella que se dicta con fuerza igual para todos los ciudadanos o súbditos. La generalidad es compatible con la especialidad; por ejemplo, la ley del servicio militar, que comprende a los varones, pero a todos ellos en esa materia.

### **Contrato administrativo**

Se entiende por tal el que celebra la administración pública con los particulares a efectos de asegurar la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de materiales. Estos contratos no se rigen por las normas del Derecho Civil, sino por las del Derecho Administrativo.

### **Jurisprudencia**

Se entiende por jurisprudencia la interpretación que de la ley hacen los tribunales para aplicarla a los casos sometidos a su jurisdicción. Así, pues, la jurisprudencia está formada por el conjunto de sentencias dictadas por los miembros del Poder Judicial sobre una materia determinada. Sin embargo, en algunos países que cuentan con tribunales de casación, se considera que no todos los fallos judiciales sientan jurisprudencia, sino únicamente los de dichos tribunales de casación, que constituyen la más alta jerarquía dentro de la organización judicial, y cuya doctrina es de obligatorio acatamiento para todos los jueces y tribunales sometidos a su jurisdicción. De este modo se afianza la seguridad jurídica, porque, donde la casación no existe, cada tribunal o juez tiene libertad para sentenciar conforme a su criterio. No obstante, no se puede desconocer que la doctrina establecida por las cortes supremas, aun cuando estrictamente carezca de valor de aplicación erga omnes, tiene una eficacia orientadora y, en general, se respeta por todos los tribunales, siquiera sea para evitar la revocación de las sentencias, cuando ellas son recurribles ante el Tribunal Supremo. En la Argentina, los fallos plenarios de la Cámaras de cada fuero tienen también valor jurisprudencial, en el sentido de que son de obligatorio cumplimiento para ellas y, en lo sucesivo, para los jueces que de ellas dependen.

### **Doctrina**

Conjunto de tesis y opiniones de los tratadistas y estudiosos del Derecho que explican y fijan el sentido de las leyes o sugieren soluciones para cuestiones aún no legisladas. Tiene importancia como fuente mediata del Derecho, ya que el prestigio y la autoridad de los destacados juristas influyen a menudo sobre la labor del legislador e incluso en la interpretación judicial de los textos vigentes.

### **Costumbre**

Habito adquirido por la repetición de actos de la misma especie. La Academia la define, dentro del vocabulario forense, como la que se establece en materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes. Esta costumbre se denomina *sin ley o fuera de la ley*, y esta llamada a llenar las lagunas legales. Representa, en ese aspecto, una de las fuentes del Derecho. La costumbre puede ser también *según la ley* y sirve para corroborar y desarrollar sus preceptos, y *contra la ley*, la que, en principio, carece de eficacia, pero que en ocasiones ha producido efectos jurídicos, especialmente en materia comercial. El Código Civil argentino establece que los usos y costumbres no pueden crear derechos sino cuando las leyes se refieran a ellos o en situaciones no regladas legalmente. Es decir que admite la costumbre sin ley o según ley, pero no contra ley. El Código de Comercio establece que las costumbres mercantiles pueden servir de regla para determinar el sentido de las palabras o frases técnicas del comercio, y para interpretar los actos o convenciones mercantiles.

### **Multas**

Pena pecuniaria que se impone por una falta, exceso o delito, o por contravenir a lo que con esta condición se ha pactado. En el Derecho Penal constituye una de las sanciones más benignas que se imponen por la comisión de determinados delitos. Asimismo es frecuente la imposición de multas de orden administrativo, con respecto a la comisión de determinadas infracciones, sean de orden municipal o de carácter fiscal. Civilmente, las multas pueden imponerse como sanción por el incumplimiento de algunas obligaciones, pero en este caso más revisten el carácter de indemnización de perjuicios o de cláusula penal establecida en los contratos.

### **Peaje**

Para la Academia, "derecho de tránsito". Escribire, ajustado a los medios del siglo XIX, lo define como "el derecho que se paga por el paso de carros, bestias, ganados, géneros, mercancías y aun personas, por ciertos caminos, calzadas, puentes, ríos, canales u otros parajes". En muchos países se mantiene

todavía el peaje como medio de obtener recursos para la construcción y mantenimiento de ciertas obras viales y fluviales. Pero no faltan autores que rechazan la legitimidad de ese impuesto, por considerarlo incompatible con el derecho constitucionalmente establecido, de transitar libremente por el país. El argumento parece poco consistente, dado que tampoco el poder público está en el deber de realizar importantes vías se carece de recursos, que lo más justo es que abonen los beneficiarios.

**Pontazgo**

Impuesto que en la Edad Media se estableció para el tránsito de determinados puentes. Es una modalidad del peaje. En la actualidad se mantiene para amortizar o mantener la circulación por algunas de estas obras de elevado costo y de utilización por demás conveniente para los vehículos.

**Poder tributario o potestad tributaria**

Es el poder que tiene el Estado de dictar normas a efectos de crear unilateralmente tributos y establecer deberes formales, cuyo pago y cumplimiento será exigido a las personas a él sometidas, según la competencia espacial estatal atribuida. Comprende también el poder de eximir y de conferir beneficios tributarios, así como el poder de tipificar ilícitos tributarios y regular las sanciones respectivas.

**Coparticipación**

Es el sistema mediante el cual el Estado Nacional sigue percibiendo impuestos que conforme a la Constitución le corresponderían a las provincias, y distribuye una parte de ellos entre todas estas, quedándose con una porción sustancial del producto. Actualmente está regido por la Ley 23548.

**Acto administrativo**

Toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa (Dromi, R., pág. 354, 2004).



