

Voces: ORDENANZA FISCAL ~ ADMINISTRACION PUBLICA ~ PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO ~ CONTRIBUYENTE ~ REVISION JUDICIAL ~ INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL ~ PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES ~ ORDENANZA MUNICIPAL ~ MUNICIPALIDAD ~ PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL ~ PODER TRIBUTARIO ~ EXTRATERRITORIALIDAD ~ TASAS ~ PROVINCIA ~ PODER TRIBUTARIO PROVINCIAL ~ COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS ~ DOCTRINA DE LA CORTE SUPREMA ~ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION

Título: Ordenanzas fiscales

Autor: Biglieri, Alberto

Publicado en: LLBA2010 (noviembre), 1073

Cita Online: AR/DOC/6874/2010

Ordenanzas Fiscales

"La naturaleza jurídica de una institución, conviene recordarlo, debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador —o los contratantes— le atribuyan (doctrina de Fallos: 303:1812 y su cita); cualquier limitación constitucional que se pretendiese ignorar bajo el ropaje del nomen iuris sería inconstitucional (Fallos: 329:3680)." - del voto de minoría de Fayt, Maqueda y Zaffaroni en: "Ramos, José Luis c/Estado Nacional", 6/4/10.

Leyes locales erarias.

(título idiomáticamente correcto)

Nociones, términos y acepciones:

Entre los bienes más preciados que he heredado de mi padre, poseo un Diccionario Enciclopédico HISPANO AMERICANO, Editado en Barcelona entre 1887 —su primer tomo— y 1898 —el vigésimo cuarto—. A él recorro frecuentemente para acceder a la información a la que se abordaba a fines del siglo XIX.

En esa fuente, el estudio y análisis del término Ordenanzas (1), aparece inicialmente utilizada para referirse a la reglamentación militar, y trae atada y acuña también, la noción compuesta de Ordenanzas Generales. Todas las referencias históricas reseñadas se mantienen en la órbita de la jerga castrense: Las Partidas (en especial la 2ª) de Alfonso el Sabio, Felipe II, Felipe V y Carlos III, entre otras. Este último actualizó y ordenó en un cuerpo sus celebres "Ordenanzas de Carlos III en 1768"

Una referencia —inevitable cuando de estudiar nuestra lengua se trata— a Cervantes:

En el Quijote (Segunda Parte, Capítulo XIV) Dice Sancho Panza: "-Esa costumbre, señor escudero —respondió Sancho—, allá puede correr y pasar con los rufianes y peleantes que dice, pero con los escuderos de los caballeros andantes, ni por pienso. A lo menos, yo no he oído decir a mi amo semejante costumbre, y sabe de memoria todas las ordenanzas de la andante caballería. Cuanto más, que yo quiero que sea verdad y ordenanza expresa el pelear los escuderos en tanto que sus señores pelean (2); pero yo no quiero cumplirla, sino pagar la pena que estuviere puesta a los tales pacíficos escuderos, que yo aseguro que no pase de dos libras de cera, y más quiero pagar las tales libras, que sé que me costarán menos que las hilas que podré gastar en curarme la cabeza, que ya me la cuento por partida y dividida en dos partes. Hay más: que me imposibilita el reñir el no tener espada, pues en mi vida me la puse."

Como no podía ser de otra forma, el léxico castrense, impone el reflujo de las Ordenanzas Generales en la dictadura, como método indubitable de negativa de la autonomía municipal y procedimiento expreso de concentración jerárquica, y subsiste aún hoy en la Provincia de Buenos Aires con la vigente Ordenanza General 267, reflejo municipal del Decreto Ley 7647 que rige el procedimiento administrativo de esa provincia pampeana.

Otras citas que juzgo interesantes para esta introducción en la monumental obra referenciada:

FISCO (3) : (del Latín fiscus).m. Tesoro Publico.

Tuvo con este Emperador (Trajano) gran cabida Celio Taciano, procurador del Fisco. - Mariana.-

Tan sujetos están los reyes de España a las leyes, que el FISCO en las causas del patrimonio real corre la misma fortuna que cualquier vasallo, y en caso de dudad es condenado, etc. - Saavedra Fajardo.-

-Fisco. Legislación: El origen de esta palabra es latino: procede de la voz fiscus, que significa cesto de mimbres. Era costumbre entre los romanos guardar el dinero en esta clase de cestos viniendo después, por extensión, a darse el nombre de fiscus al dinero guardado en él. Se empleó más particularmente esta denominación para designar el tesoro del príncipe, con el fin de distinguirlo del Tesoro Público, que recibió el nombre de Erario, pues había separación entre los bienes de la pertenencia del emperador y los fondos destinados a sufragar los gastos del Estado (4) : Fisci id est, privatorum principis thesaurorum ratio, dice Tácito (lib. 6 Annal, cap.2), initio ab erario, quod publicum populi romani erat, separata fuit. En España se adoptó la nomenclatura romana, dándose el nombre de fisco o cámara del rey al Tesoro o patrimonio de la Casa Real, y el de erario, al del Tesoro público o del Estado. Posteriormente confundieron los dos nombres, es decir que la palabra fisco sirvió para designar el patrimonio de los reyes y el Tesoro público. Últimamente esta misma

palabra sirvió para designar únicamente el Tesoro público o la Hacienda del Estado (5). Las leyes concedieron al fisco en su última acepción varios privilegios. La Ley X, título XIX, Partida 6ª considera el fisco como menor de edad, concediéndole, por lo tanto, los derechos y privilegios que los menores gozan, entre ellos el benéfico de la restitución in integrum. "Porque los bienes de las Iglesias e de los Reyes e de los Concejos, se pierden o se menoscaban por culpa de los que los han de procurar, o por engaños de los otros. E por ende fue establecido antiguamente que tales bienes hayan aquel privilegio, e aquella mejoría que han las cosas de los menores de veinte e cinco años. Onde los que han en poder o en guarda, las cosas sobredichas, pueden demandar restitución sobre cada una de las cuando se menos acabassen por tiempo, por engaño o negligencia de otri. E esto pueden demandar desde el día que recibieron el engaño o el menoscabo, fasta cuatro años; pero si el menoscabo fuese tan grande, que notase más de la meytad del precio que valía alguna de las cosas sobredichas que fuese enagenada, entonces bien puede demandar enmienda, o restitución fasta treinta años, desde el día que fue hecho el enagenamiento de la cosa".

Es regla general que el que ha sido condenado por una sentencia de que no apeló en tiempo oportuno, no puede pedir la rescisión pretextando haber encontrado nuevos documentos; pero de esta regla se exceptúa el fisco, que puede pedir la reforma o rescisión de una sentencia dentro del termino de tres años, contado desde la fecha del pronunciamiento, y aun puede pedirla perpetuamente si se acreditara que la sentencia se dio por causa de dolo del procurador del fisco o de otra persona. Así lo establece la ley 19, Título XXII de la Partida 3ª. Tiene el fisco hipoteca tácita, según las leyes 23 y 25, Tit. XIII, Partida 5ª, por los derechos y tributos que se le deben, no solo en los bienes en que gravitan, sino en todos los demás bienes del deudor, y también en todos los bienes de los que hacen con el contratos de arrendamientos u otros cualesquiera sobre recaudación de sus derechos.

En los delitos, si el fisco concurre por deuda penal, como multa o confiscación, será pospuesto a todos los acreedores del delincuente, sin excepción, según la ley 10, tit. I, Part. 8ª. Es preferido el fisco para obtener la cosa que se le vendió, aunque hubiese sido vendida y entregada después a otro, a pesar de que la cosa vendida en diferentes tiempos a dos sujetos pertenece al que tomo posesión de ella, aunque fuese el último comprador; así lo dice la ley 50, título V, Part. 5ª. El fisco se reputa siempre solvente y por lo tanto no está obligado a prestar fianza.

Como vemos, la utilización correcta del idioma y sus fuentes históricas nos deparan una enorme cantidad de sorpresas. Muchas expresiones se ven en la actualidad, pretendiendo aplicar la igualdad de trato entre el fisco y los particulares, sobre la base de las referencias anteriormente transcritas.

Aún en el rechazo de los excesos de los organismos recaudadores (6) y sus intentos jurisdiccionales, felizmente limitados en fallos ejemplares como el reciente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia en el caso INTERCORP (7), no nos adherimos a admitir la igualdad histórica entre las nociones de fisco y erario, y por ende a que los principios aplicables en el pasado a uno de esos institutos se extienda al otro por la sola deformación idiomática de una sinonimia legislativa inconsistente con la fuente de la que abrevaban esos institutos diversos.

En esa línea, especialmente endurecida durante el autodenominado proceso de reorganización nacional, el vocabulario castrense que reseñamos al principio, se extendió y sumado a ello la tipicidad de la desconcentración —forma organizativa militar por excelencia— arrojó como herramienta preferida la confección de las Ordenanzas Generales, que dictaba el Gobernador de facto en avocación de las funciones de los Concejos Deliberantes disueltos. Nótese que esa función legislativa no fue absorbida por los Intendentes de facto, que solo cumplían funciones administrativas delegadas de la provincia, en la lógica de órganos de una única organización.

Puedo arrimar, para volver rápidamente al tema de fondo que abordamos, una cantidad de inconsistencias idiomáticas, a veces coloquiales, otras directamente mal intencionadas (8), y algunas excesivamente pretensiosas: así es que convivimos con Decretos Leyes, Ordenanzas Generales, Códigos Fiscales (9), Leyes Orgánicas (10) o con el Pacto Fiscal (11).

El control judicial:

Ahora, los idiomatismos han atravesado democracias y dictaduras. En esta últimas se destaca —contra natura— la situación en la que, quizás por la falta de la distribución en las tres partes que subjetivamente se basara la clásica división de poderes, se erigió al poder judicial en el último y único bastión de control del poder omnímodo de los gobiernos de facto. Aún cuando obviamente se encontraba alineado con el poder de turno, que lo sometía —inclusive haciéndole jurar sus Estatutos sobre la CN— a su antojo, pero que aceptaba algún límite formal en sus decisiones. Quizás porque en los golpes de estado entre 1930 y 1966, varios funcionarios judiciales continuaban en sus cargos —designados por uno u otro gobierno—, el Poder Judicial generó una fuente anexa a su jurisprudencia: la costumbre de su independencia (muchas veces relativa) como doctrina y quicio al poder central. Un poder judicial, que en vigencia del estado constitucional democrático, es igualmente definido como contramayoritario (12), cuya principal tarea republicana —el control de constitucionalidad— limitó en todos las épocas el exceso del poder político. Se puede destacar que las decisiones que protegían algunos derechos sustanciales ideológicamente (13) aceptados, tanto por demócratas como por dictadores, el poder judicial tuteló en especial el derecho de propiedad (14).

La influencia de los fallos Rivademar y Promenade en el artículo 123 de la Constitución Nacional reformada, y en el nuevo Código Contencioso Administrativo bonaerense.

He desarrollado en extenso (15) y reiteradas oportunidades comentarios a estos fallos y al impulso que generaron en los debates de los constituyente de 1994. Lo importante aquí, es que ambos receptan la noción de ley local y derecho sustancial local como el nombre y el objeto de las ordenanzas. En otra oportunidad (16), también destacué el esfuerzo del legislador de la Provincia de Buenos Aires, para enmendar los efectos colaterales del texto inicial del Nuevo Código Contencioso (ley 12.008) que "presumía" toda la actividad municipal como administrativa. El esfuerzo se transformó en la controvertida ley 13.101, que modificó —además del Código— la Ley Orgánica de las Municipalidades, caracterizando a las Ordenanzas como leyes. Dejo asentado que ese esfuerzo y la buena intención se plasmó con una pésima técnica legislativa.

El erario municipal. Necesidades y métodos de recaudación.

El tema de la tributación y la competencia de la organización estatal para normar las responsabilidades contributivas de los obligados no sale de las primeras planas en los debates políticos, constitucionales, administrativos o tributarios que versen sobre financiamiento, cometidos públicos, servicios u obras, etc. que obviamente necesitan dinero para su realización.

La organización constitucional de la Nación, plasma en el artículo 4 los principios básicos del esfuerzo tributario: Legalidad, Equidad y Proporcionalidad.

Artículo 4° — 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 decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

Este artículo, y en especial el principio de legalidad, aparece reforzado y sostenido en lo sustancial con la consagración de la protección a la propiedad del artículo 17 de la CN, y en lo formal con las mandas de los dos primeros incisos del artículo 75 de la Carta Magna.

Pero, para evaporar algunas reticencias doctrinarias, el reconocimiento y la atribución de la competencia tributaria por delegación de las Provincias al Congreso Nacional ha sido tratado expresamente en diversos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como el que sigue:

"...debe recordarse que, de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art.121) en tanto que los delegados son definidos y expresos" (17) .

Oportunamente, nos hemos expresado sobre las potestades originarias de las Provincias y además, en sentido a la confusión entre estas y la estructura heredada de los Cabildos (18). El poder tributario de las municipalidades y las provincias, a la hora de determinar las obligaciones tributarias, cada una en su ámbito geográfico y material, es la expresión legal y típica del poder de policía local: la función legislativa capaz de limitar derechos constitucionales en pos del bienestar general, en forma razonable, y cumpliendo el procedimiento normativo correspondiente, culminando con la publicidad de la ley u ordenanza (19) que determina el tributo. En su tesis doctoral, José Raúl Heredia, coincide con la valoración municipal que elegimos y expresa:

"Asimismo, los municipios — y lo venimos anticipado sostenidos en sólidos antecedentes — no son obra creadora de la ley sino comunidades naturales que preexisten al Estado y que las constituciones únicamente reconocen. No necesitan ser creados. Son una unión natural de familias" (20).

Tributación Local. Principios y Legislación Federal vigente.

La tributación local, se rige por lógica general por el principio de sustento territorial.

A diferencia de la Nación cuya búsqueda de fondos no se limita únicamente a su territorio, las entidades locales —Provincias y Municipios— deben ceñirse a él.

Obviamente, si no se ejerciera el poder soberano de las naciones más allá de sus fronteras, si la explotación económica de los recursos de los países estarían solo limitados a sus nacionales, si los fenómenos de la producción no incluirían líneas montadas en distintos países, si la financiación internacional no existiría, si el comercio electrónico permitiera determinar un domicilio tributario indubitable y si no existiera una inmensidad geográfica no sometida a ejercicio soberano alguno; también los estados nacionales podrían limitarse a su espacio soberano. Mientras tanto, su limitación territorial acarrearía una debilidad intolerable y consecuencias disvaliosas en la conformación de su erario, alejado del fenómeno internacional del comercio global.

La faceta positiva de la potestad tributaria en la extraterritorialidad, aparece en las normas tributarias comunitarias —originarias o derivadas— que alientan la organización y distribución de las recaudaciones fiscales adentro de los marcos de integración regional.

El principio de territorialidad local, entonces, haya su fundamento en la virtuosidad de impedir la doble

imposición de cargas, al limitar la percepción tributaria a las actividades realizadas en cada ejido subfederal o subnacional (21).

Los municipios:

Concentrando la vista en la organización municipal argentina, se ha circunscripto la potestad tributaria a la percepción de tasas —en teoría (22)— retributivas de servicios que afectan las actividades industriales, comerciales o de servicios, de aquellos contribuyentes —empadronados— que, con un local o establecimiento en el lugar facilita (o diluye) las dudas y discusiones sobre el ejercicio de la potestad tributaria. Obviamente, la complejidad de las relaciones emergentes de los servicios interjurisdiccionales, siguen en debate y se deben analizar, caso por caso.

Como se verá, la aceptación de la conformación del erario municipal, nutrido únicamente por tasas retributivas de servicios, solo es aceptable, en tanto que piso de la recaudación.

Las Provincias y la inconsistencia del sistema:

En desmedro de la defensa que realizamos de los antecedentes jurídicos, administrativos, históricos y políticos, la coparticipación federal de impuestos se ha transformado en un cepo económico para las organizaciones locales.

Las Provincias se han comprometido a aplicar las normas del convenio del 18/8/1977, mientras no se logre unanimidad de voluntades para modificarlas.

En la Ley 23.548 —previa a la reforma constitucional se estableció según en el artículo 9º, inciso d), que las Provincias "continuarán aplicando las normas del convenio multilateral del 18 de agosto de 1977 sin perjuicio de ulteriores modificaciones o sustituciones de éste, adoptadas por unanimidad de los fiscos adheridos"

Dos referencias a este remisión a la norma de distribución de la coparticipación en la dictadura: 1) se utiliza como fuente directa a un convenio que —como ya explicáramos— no es tal, y, 2) se pierde de vista que la distribución de esa "comunidad de voluntades" incluía en los presupuestos, las hipótesis de conflicto (23) —típicas del militarismo— y la centralización del gasto educativo, provincializado en los noventa.

Esta adhesión de los Estados Provinciales incluyó una aceptación "sin límites ni reservas", con el compromiso de no aplicar por sí, ni permitir que las municipalidades de sus territorios apliquen, gravámenes análogos a los distribuidos por la ley 23.548 del 7/1/1988(en su art. 9º), con las incorporaciones de Tierra del Fuego en 1999 y de la Ciudad Autónoma en 2003—:

Inciso 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, debiendo el Poder Ejecutivo local y en su caso la autoridad ejecutiva comunal, suspender su aplicación dentro de los diez (10) días corridos de la fecha de notificación de la decisión que así lo declare;

Inciso f) Que se obliga a suspender la participación en impuestos nacionales y provinciales de las municipalidades que no den cumplimiento a las normas de esta Ley o las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos;

Inciso g) que se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta Ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos.

Se notará que la redacción de los incisos f) y g) aparecen como tolerables — en el primer caso— y obvios — en el segundo. Pero con referencia al inciso e), debo sostener que su constitucionalidad es, al menos dudosa. A los argumentos desarrollados a lo largo de este trabajo — preconstitucionalidad, fuente inconstitucional, invocación de voluntad subfederal inexistente, transitoriedad de un régimen que exige la unanimidad como única salida, etc.— debe agregarse la insólita situación en que incurren las provincias respetuosas de la reforma constitucional nacional. Si alguna de ellas, al reformar su constitución provincial, incluyendo la orden del artículo 123 de la CN, adoptando la real autonomía de las municipalidades (24), les confiere a éstas la potestad tributaria de determinar hechos impositivos —más allá de las tasas retributivas—, las estaría condenando a ser excluidas del reparto de la coparticipación. El poder público provincial respetuoso de la Constitución Nacional, sería castigado por incumplir con una norma preconstitucional con fuente directa en una norma de facto.

Conclusión:

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, enmendando algunos pronunciamientos jurisdiccionales anteriores en contrario, se expresó en este suerte de decálogo de las potestades tributarias municipales, que aparecen en el fallo "Telefónica de Argentina c/Municipalidad de Chascomús" cuando sostuvo:

"A título general, debe recordarse que, de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) (Fallos: 304:1186, entre muchos otros). Dentro de ese contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5º y 123).

Ello sentado, y como lo tiene dicho esta Corte desde antiguo, es indudable la facultad de las provincias de "darse leyes y ordenanzas de impuestos locales... y en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 108 (actual 126) de la Constitución Nacional" (Fallos: 7:373, entre muchos otros), toda vez que, "entre los derechos que constituyen la autonomía de las provincias, es primordial el de imponer contribuciones y percibir las sin intervención alguna de autoridad extraña" (Fallos: 51:349; 114:282; 178:308 entre muchos otros).

Por lo tanto, es lógico concluir, como lo ha hecho esta Corte desde sus orígenes mismos y de modo reiterado, que "los actos de las legislaturas provinciales no pueden ser invalidados sino en los casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas" (Fallos: 3:131; 302:1181, entre muchos otros).

Finalmente, y en lo que concierne a la naturaleza del servicio de telefonía, de acuerdo con doctrina de esta Corte, las comunicaciones interestatales están sujetas a la jurisdicción nacional, pues ellas constituyen el ejercicio del comercio, forman parte del sistema de correos y tienden a promover la prosperidad, adelanto y bienestar general del país, en tanto conforman un esencial "instrumento de progreso y de vida para toda la Nación" (Fallos: 188:247; 213: 467; 257:159 y sus citas; 299:149 y sus citas; 304:1186, sus citas, entre otros).

8º) Que sobre la base de lo expuesto corresponde, pues, examinar si las tasas en disputa pertenecen a la esfera de las facultades locales (en el caso, municipales) no delegadas a la Nación, o si, por el contrario, y como lo afirma la recurrente (fs. 313 vta./314 vta., 315, 333/334 vta., 342, entre otras), aquéllas, además de tornar imposible la adecuada prestación del servicio de telefonía, connotan, en esencia, un avance sobre un ámbito de naturaleza federal, al superponerse con el servicio que asume la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y que, en consecuencia, excluye por completo la posibilidad de una competencia concurrente sobre la materia en debate.

9º) Que al respecto es conveniente recordar que si bien la jurisdicción federal sobre aquel servicio público "es compatible con el ejercicio del poder de policía y de la potestad fiscal por parte de las provincias y de sus municipalidades, cuando respecto a este último la concesión nacional respectiva no contiene exención acordada en virtud de lo dispuesto por el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional (texto anterior a la reforma de 1994)... uno y otro ejercicio no deben condicionar de tal modo la prestación del servicio que puedan obstruirlo o perturbarlo, directa o indirectamente" (Fallos: 213:467 y sus citas).

10) Que en respuesta al planteo anteriormente enunciado cabe señalar que la ordenanza fiscal de la municipalidad demandada dispone el cobro de una tasa a "los locales, establecimientos u oficinas destinadas a comercios, industrias y actividades asimilables a tales aun cuando se trate de servicios públicos", en contraprestación por los servicios de inspección dirigidos a verificar tanto "el cumplimiento de los requisitos exigidos para la habilitación" de dichos locales (art. 80), como a preservar su "seguridad, salubridad e higiene" (art. 85). A su vez, el art. 90, incs. "a" y "b" de la citada ordenanza establece una tasa en concepto de publicidad y propaganda escrita o gráfica hecha en la vía pública o en locales destinados al público con fines lucrativos y comerciales.

El sentido de las normas locales citadas no admite dudas en cuanto a que las gabelas allí prescriptas se inscriben dentro del ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios. Al respecto, en efecto, esta Corte ha tenido ocasión de señalar, con el apoyo de la autoridad de Joaquín V. González, entre otras en la causa registrada en Fallos: 156:323, que "el régimen municipal que los Constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5º), consiste en la Administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto y, por lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la Comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas...".

En consonancia, al destacar la corriente que impulsa este pronunciamiento, ha dicho Montbrun al comentar un fallo de la Suprema Corte de Mendoza que en la actual doctrina de la Corte Suprema de Justicia, la validez del ejercicio de la competencia legislativa en materia tributaria, ha sido aceptada:

"En dos causas, resueltas simultáneamente, y que a nuestro juicio configuran la doctrina correcta y ajustada a la verdadera entidad y jerarquía competencial de los municipios en la Constitución Nacional, la Corte nacional resolvió las causas "Telefónica de Argentina S.A. c. Municipalidad de Luján" y "Telefónica de Argentina S.A. c. Municipalidad de Chascomús s/ acción meramente declarativa", ambas en abril de 1997. En estos fallos la Corte nacional admite la constitucionalidad de tasas municipales por ejercicio del poder de policía local, y recepta la doctrina de la real interferencia, reconociendo las potestades en materia de policía y poder de policía de las provincias y los municipios sobre empresas interestatales sujetas a jurisdicción nacional y señalando que, si bien la jurisdicción nacional sobre el servicio público de telefonía es compatible con el ejercicio del poder de policía y de la potestad fiscal por parte de las provincias y sus municipalidades, cuando la concesión no contiene una exención acordada en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 inciso 18 de la Constitución Nacional, uno y otro ejercicio no deben condicionar de tal modo la prestación del servicio como para obstruirlo o perturbarlo,

directa o indirectamente." (25)

Para culminar, reseño que Casas también rescata esta orientación de nuestro Superior Tribunal, pero abre un debate muy interesante sobre el ejercicio de las potestades federales de fomento e impulso de distintas iniciativas y actividades, que al amparo de la Cláusula del Progreso, permiten al legislador nacional conceder privilegios que limitan poderes de policía locales expresamente reservados en el Pacto Constitucional:

"Una de las cuestiones más álgidas suscitadas en este aspecto, es la relativa a si el Congreso Nacional puede eximir temporalmente a ciertos sujetos, materias o emprendimientos — en razón de la actividad, lugar de inversión, etc.—, no sólo de gravámenes nacionales, sino también de tributos provinciales y municipales, sobre las cuales no tiene potestad normativa para crearlos." (26)

Por último, y no obstante la encendida defensa que hacemos permanentemente de las potestades locales, nos encontramos ante un momento irrepetible: el camino de la integración regional, no tiene vuelta atrás y es inadmisibles que la fuerza imponga las relaciones entre nuestras organizaciones públicas. El gran desafío democrático es el único remedio. Y se hace impostergable labrar un nuevo contrato social, pactado en el libre ejercicio de la voluntad de la Nación, las Provincias y los Municipios.

En las cuestiones tributarias, de procedimientos y contratos públicos, el Mercosur nos está esperando, unificar la legislación pública será una gran tarea. Hay que realizarla desde la aceptación y el reconocimiento de las potestades propias de cada estructura de poder local, pero aceptando una visión tolerante y respetuosa de las necesidades de los otros. Solo así cumpliremos con el mandato constitucional y nos insertaremos entre los países atractivos para las inversiones internacionales, pues la mayor seguridad jurídica que podemos ofrecer es constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia.

(1) Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, Literatura, Ciencia y Artes. Tomo Decimocuarto. Montaner y Simón, Editores. Barcelona 1894.P. 282 y sigtes.

(2) El destacado es del autor.

(3) Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, Literatura, Ciencia y Artes. Tomo Octavo. Montaner y Simón, Editores. Barcelona 1891.P. 429.

(4) El destacado es del autor.

(5) También citado en el Voto de disidencia de la Dra. Silvia Ester Hardoy, en la Resolución Número 1645 de la Sala II del 23 de abril de 2009 del Tribunal Fiscal de la Provincia de Buenos Aires "O.A.C.I. SA" expediente administrativo número 2306-386.536, año 2002. En este caso desde: ESCRICHE, Joaquín. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia. Nueva Edición, Editado por Eugenio Maillfert y Compañía, París, Año 1858, voz "Fisco", p. 707).

(6) BIGIERI, Alberto: Algunas Objeciones al requisito procesal del Solve et Repete". Revista de Derecho Público Rubinzal Culzoni. Derecho Tributario II. Buenos Aires. 2008.

(7) CSJ, 15/6/2010 en: "Administración Federal de Ingresos Públicos c/ Intercorp SRL" Que no resulta admisible que a la hora de establecer procedimientos destinados a garantizar la normal y expedita percepción de la renta pública se recurra a instrumentos que quebrantan el orden constitucional. Es que la mera conveniencia de un mecanismo para conseguir un objetivo de gobierno —por más loable que este sea— en forma alguna justifica la violación de las garantías y derechos consagrados en el texto constitucional"

(8) Como la denominación corriente, pero incorporada luego por parte de la doctrina y en una gran cantidad de fallos, de la ley 23.696 como la ley de las Privatizaciones. A decir de Borges, una ínsita petición de principios: Toda vez que es la ley de las privatizaciones, allí se nuclearían nociones de derecho privado.

(9) El de la Ciudad Autónoma es al menos, gracioso: cada año se reforma íntegramente.

(10) Nombre típico en el orden prelativo de normas de la Constitución Española, pero irrelevante en el Derecho Argentino.

(11) Así se llama a la llamada Ley Convenio de la coparticipación federal de impuestos del 17/8/1977., como si existiera en el orden vertical de un gobierno militar de facto, alguna posibilidad de acordar o — pero de desacuerdo con el superior. Otro caso similar es el "acuerdo" del CEAMSE, para disponer los residuos sólidos de a Capital Federal en los municipios bonaerenses del conurbano.

(12) La dificultad contramayoritaria, es la noción acuñada por el autor norteamericano Alexander Bickel, para referirse a la deficiencia de legitimación popular del Poder Judicial.

(13) El capitalismo se amoldó a cualquier forma de gobierno.

(14) Uniformidad de criterios, que en ocasiones no se replicó ni siquiera en el derecho a la vida.

(15) BIGLIERI, Alberto. Estudios de Derecho Municipal. Ediciones Jurídicas. Buenos Aires. 2010.

(16) BIGLIERI, Alberto: "Las Ordenanzas Municipales en el nuevo art. 77 de la LOM", Revista de Derecho Público, Derecho Municipal — I. Rubinza Culzoni. Buenos Aires. 2004.

(17) "Provincia de Buenos Aires c/ ENTEL", fallo del 24-8-1982.-

(18) BIGLIERI, Alberto. Estudios de Derecho Municipal. Ediciones Jurídicas, Lecca Editor. Buenos Aires 2010.

(19) Deberá tenerse especialmente en cuenta y cumplir con esta carga — la de difundir la obligación tributaria — ante los efectos del instituto de la sanción ficta de las ordenanzas municipales, que se ha adoptado, por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires.

(20) HEREDIA, José Raúl. El Poder Tributario de los Municipios. Rubinzal Culzoni. Santa Fé. 2005. P. 59.

(21) Esta denominación que engloba a las municipalidades a las provincias y a la CABA, se está utilizando asiduamente en los documentos, normas y tratados del Mercosur, para definir las obligaciones internas de la organización federal argentina.

(22) SAGRERA; Mariela Alejandra y BIGLIERI, Alberto: Impuestos, Tasas y Coparticipación. Revista AREA URBANA, Número 26, Marzo/Abril 2010. Pág. 48 y 49

(23) En especial con Inglaterra y con Chile

(24) Para muestra basta un botón: San Luis recibió la real autonomía municipal y confirió en el artículo 270, inciso 5 de la Constitución Provincial la posibilidad municipal de fijar impuestos, sujetos a la ley.

(25) MONTBRUN, Alberto." Potestades municipales de imposición sobre empresas telefónicas". LLGran Cuyo1998, p. 262, Comentario al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, sala I (SCMendoza)(SalaI), 1998/02/04, "Telefónica de Argentina S. A. c. Municipalidad de Mendoza"

(26) CASAS, José Osvaldo. Derecho Tributario Municipal. De AAVV. Editorial Ad Hoc. Buenos Aires. 2005. Pág. 30.