

S.C. E.35, L.XXXIV.

*Procuración General de la Nación*

Suprema Corte:

I-

La Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima -EDENOR S.A.- inició una acción declarativa de certeza, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con el fin de que se declare que el Municipio de General Rodríguez carece de atribuciones para exigir la tasa por Seguridad e Higiene de los locales de propiedad de la actora ubicados dentro de su éjido.

Expresó que fue intimada al pago por la Municipalidad, mediante Acta de Notificación n° 28385, del 27 de julio de 1995 (obrante a fs. 11), generándose una situación de incertidumbre respecto de los alcances de la jurisdicción federal a la que se encuentra sujeto el servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica del que ha resultado concesionaria, de acuerdo con el marco regulatorio de las leyes 14.772, 15.336, 24.065, y el decreto n° 714/92.

Desde su punto de vista, resulta inadmisibles la pretensión de la Comuna, en ejercicio de sus poderes de policía y tributario, ya que invade la zona de reserva de la jurisdicción federal, e interfiere en la prestación del servicio que tiene a su cargo, encareciéndolo inadecuadamente. Por otra parte, la somete al peligro de una ejecución fiscal e, incluso, a la eventual clausura de los locales en caso de no pagar el tributo reclamado.

Expuso que pagó la contribución única prevista en el art. 34 del Contrato de Concesión, consistente en un gravamen del seis (6) por ciento de las entradas brutas -netas de impuestos percibidos por cuenta de terceros- recaudadas en el municipio, en beneficio de éste, y que, de tener que abonar la tasa reclamada, habría superposición de tributos, amén de la interferencia antes indicada.

Señaló que, si bien la prestación de sus servicios se debe desarrollar respetando los poderes locales en todo lo que sea compatible con la jurisdicción técnica y económica que corresponde al Estado Nacional, en el caso, el ejercicio de las mencionadas competencias municipales produce una perturbación en el servicio, en forma directa. Resalta que, de conformidad con las normas indicadas, el decreto 714/92 buscó la unificación de los regímenes tributarios locales aplicables a la empresa, con el objeto de mantener la unidad tarifaria en todos

los municipios en que el servicio es prestado, razón por la cual las normas locales que, de alguna forma, perturben, obstaculicen, frustren o entorpezcan la prestación del servicio público, resultarán inaplicables a su representada.

Por otro lado, alegó que sus locales comerciales están afectados de manera directa a la distribución y comercialización de energía eléctrica. En ellos se realizan actividades tales como atención al público por sus reclamos, denuncias, reintegros, pagos, contrataciones, guardia permanente todo el día. Funcionan en ellos las oficinas técnicas, las subestaciones y cámaras transformadoras, los depósitos de materiales y herramientas, etc.

Indicó que es el Ente Nacional Regulador de la Electricidad -ENRE-, creado por la ley 24.065, quien posee las facultades de fiscalización y control de tales locales (art. 56). Asimismo, el Reglamento de Suministro, aprobado por Resolución de la Secretaría de Energía nº 168/92, en su art. 4, inc. k), referido a la atención al público, regula el horario mínimo y uniforme de atención, el número y dispersión de locales en cada jurisdicción, los servicios de atención de llamadas telefónicas para reclamos, etc. En este sentido, puntualizó que el ENRE inspecciona frecuentemente sus locales comerciales, custodia el cumplimiento estricto de la normativa citada y labra las correspondientes actas de constatación. Por tal servicio, la actora le abona una tasa de inspección y control, conforme con los arts. 66 y 67 de la ley 24.065.

En cambio, a su juicio el municipio no presta ningún servicio de esa naturaleza, por lo cual la tasa reclamada carece de causa.

- II -

La demandada contestó a fs. 87/95, afirmando que el Municipio le requirió el pago de la tasa que cuestiona la actora, toda vez que el art. 75 de la Ordenanza Fiscal Nº 1179/84 la establece, sin exceptuar a los locales destinados a la prestación de servicios públicos.

Sostuvo que la falta de pago del tributo derivaría en la determinación administrativa de la deuda y el subsiguiente cobro por la vía judicial de apremio, pero negó que pudiera dar lugar a medida alguna de clausura.

*Procuración General de la Nación*

Asimismo, negó que su pretensión tributaria produzca un entorpecimiento, menoscabo o encarecimiento en la prestación del servicio, o que se vea afectada la jurisdicción nacional emergente de las normas que lo rigen.

Expuso que no hay superposición entre las funciones que desempeña el ENRE -relacionadas con la fiscalización de los aspectos eminentemente técnicos de la prestación del servicio público- y las que le caben al ente municipal, vinculadas con el ejercicio de la policía de la higiene, ornato, moralidad y buena vecindad; servicio por inspección que debe ser retribuido con la tasa cuestionada. Remarcó, para ello, la necesaria existencia institucional del régimen municipal en el marco de la Constitución Nacional y de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que le concede facultades suficientes para llevar a cabo las tareas de su incumbencia.

Adujo que el tributo en crisis es una tasa compensatoria por un servicio perfectamente determinado por las ordenanzas municipales aplicables y que es competencia exclusiva del municipio, sin que pueda entenderse -como pretende la contraparte- que haya existido una transferencia de facultades hacia el ENRE, en lo que hace a esta materia.

Expresó que la contribución establecida en el art. 34 del Contrato de Concesión debe ajustarse a las prescripciones de los arts. 19 y 21 del decreto n° 714/92. Así, esa contribución única del seis por ciento se corresponde con la exención de tasas que no son retributivas de servicio o mejoras de orden local, y que por ende inciden sobre el cumplimiento del contrato. Estos tributos -sostuvo- están consignados expresa y taxativamente en los cinco incisos del último párrafo del citado art. 21.

A su criterio, la cuestión discutida estriba en determinar si la tasa se encuentra comprendida dentro del alcance de la exención consagrada en esa norma, toda vez que la misma no implica una invalidación absoluta de los tributos locales.

Concluyó que, de la exégesis de la norma invocada por la actora, no cabe sino inferir que la autoridad comunal está habilitada legalmente para percibir la tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, ya que no se encuentra dentro de la materia imponible taxativamente sujeta a exención.

- III -

A fs. 168/172 vta., el Juez Federal de Mercedes hizo lugar a la acción declarativa deducida, luego de declararla formalmente procedente.

Para así decidir, tomó en consideración el marco normativo que rige el servicio público de distribución de electricidad de jurisdicción nacional (leyes 14.772, 15.336 y 24.065) que el Estado Nacional presta por intermedio de empresas concesionarias. Indicó que, del contrato de concesión de la actora, surge en forma clara el porcentual que corresponde aplicar sobre las entradas brutas de la empresa distribuidora, para ser abonado al Municipio en concepto de tributo único de carácter fiscal.

A su entender, la legislación nacional vigente excluye la aplicación de las ordenanzas municipales que prevén la tasa reclamada, sin que sea menester debatir sobre el límite del poder de policía municipal frente al nacional, dado que, en el aspecto tributario, la solución resulta evidente. No obstante, aclaró que las normas federales citadas no excluyen los poderes locales compatibles con ellas, en la medida en que no interfieran ni obstruyan los fines nacionales (art. 75, incs. 13, 14, 18 y 30 de la Constitución Nacional).

Por otra parte, señaló que las normas cuya aplicación se cuestiona en el sub lite no comprometen la existencia misma del municipio, ni violan el régimen municipal que garantiza la Carta Magna en sus arts. 1º, 5º, 10, 121, 122 y 123.

En el marco reseñado, el sentenciante consideró que la tasa municipal en crisis carece de objeto, puesto que el Gobierno Federal asumió el poder de policía en la materia y estableció el porcentual que le corresponde cobrar, a la comuna demandada, respecto de los ingresos brutos de la empresa concesionaria.

- IV -

A fs. 197/204, la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín (Sala II), confirmó la sentencia, declarando improcedente la exigencia del pago de la pretendida tasa municipal.

Tras relatar los hechos de la causa, señaló que no se discute en autos que el servicio público de distribución de energía eléctrica a cargo de la actora es interjurisdiccional, sujeto a la regulación del Congreso de la Nación (arts. 75, inc. 13 y 126 de la Carta Magna)

*Procuración General de la Nación*

quien ha dictado el marco jurídico dentro del cual se desenvuelve la actividad (leyes 14.772, 15.336 y 24.065 y decreto 714/92)

Indicó que tales antecedentes normativos explicitan que el Estado Nacional ha retenido para sí el monopolio jurídico del transporte y entrega de la energía eléctrica (titularidad), sin perjuicio de que haya dejado la ejecución de esa actividad en manos de terceros, controlándola mediante un organismo por él creado -ENRE-, de alta especialización técnica, encargado de habilitar sus instalaciones y supervisar la prestación del servicio. Expresó que, sin embargo, la jurisdicción nacional no excluye el ejercicio del poder público local, en tanto éste no trabe el comercio aludido ni las atribuciones que son propias del gobierno federal.

Por ello -prosiguió- el problema estriba en el mantenimiento del equilibrio entre ambas esferas de poderes -nacional y local- y determinar, en el caso, si la pretensión tributaria de la demandada puede llevarse a cabo sin afectar en modo alguno la prestación del servicio público a cargo de la actora. Para ello, es menester analizar si el Municipio de General Rodríguez podría aplicar las medidas necesarias para controlar la seguridad e higiene en los locales comerciales existentes en esa jurisdicción, toda vez que "quien tiene el deber de procurar un fin determinado, tiene asimismo el derecho de disponer de los medios necesarios para su logro efectivo" (Fallos: 295:394).

En ese sentido, reconoció que la ejecución fiscal sería la vía que el municipio debería transitar para el cobro compulsivo de la tasa cuestionada, así como para efectivizar las sanciones pecuniarias que eventualmente correspondieran. Pero -agregó- resulta evidente que el único recurso idóneo para superar un peligro vinculado con la falta de seguridad o de higiene en un inmueble, es la clausura del local. Precisamente, esa facultad es la que no puede reconocérsele al municipio, puesto que implicaría la perturbación del servicio prestado por Edenor S.A.

En ese marco, concluyó que, si el ejercicio de un poder de policía carece de los medios imprescindibles para ser eficaz, se diluye la exigibilidad de la tasa como contrapartida de la existencia de un efectivo servicio comunal. Y como "al cobro de una tasa debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado -bien o acto- del contribuyente" (Fallos: 312:1575), en este caso, la misma carece de causa, y hasta de hecho imponible.

A fs. 209/216, la demandada interpuso recurso extraordinario, fundado en la presunta transgresión a sus derechos de propiedad, de defensa en juicio y del debido proceso (art. 17, 18, 28 y 33 de la Constitución Nacional) por el decisorio del a quo; sentencia que no habría interpretado correctamente las disposiciones que reglan el sistema federal de gobierno y el régimen municipal, contenidas en los arts. 1º, 5, 31, 75 -incs. 13, 18, 30 y 32-, 121, 122 y 123. También sostiene la recurrente que se habría transgredido el esquema de compatibilidad de facultades nacionales y locales regulado por las leyes 14.772, 24.065, y el decreto 714/92.

Se agravia por la línea argumental desarrollada por el a quo, al sostener que, respecto al cobro compulsivo de la tasa municipal, existiría una imposibilidad jurídica de interferir en la prestación del servicio concesionado, a través de la clausura de locales. Expresa que este razonamiento es una afirmación dogmática, sorpresivamente introducida, de tipo presuntivo, dada la eventualidad de que tal extremo ocurra. En cambio, el a quo omite el tratamiento de las cuestiones sustanciales de constitucionalidad y de legitimidad de su pretensión fiscal que oportunamente planteara, en especial, el discernimiento del esquema de facultades compatibles instituido por la ley 14.772 y normas concordantes que, a la par que declaró de jurisdicción nacional el servicio de electricidad interconectado, reconoció en cierta medida la subsistencia de facultades tributarias locales.

Arguyó que un gravamen local no puede considerarse ilegítimo por el mero hecho de recaer sobre una actividad vinculada al comercio interjurisdiccional, en la medida que no exista interferencia, ni una expresa exención, toda vez que las exenciones no son de interpretación extensiva.

Indicó que la sentencia apelada omitió considerar cuestiones propuestas y conducentes para la resolución de la litis, en contraposición a la garantía contemplada en el art. 18 de la Constitución Nacional, apartándose de la doctrina sentada por la Corte Suprema en precedentes como la sentencia in re T.375.XXXI, "Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de Chascomús", del 18 de abril de 1997, donde, si bien en relación al servicio de telecomunicaciones, se descartó que existiera conflicto entre la tasa por inspección de seguridad e higiene y las disposiciones federales pertinentes.

*Procuración General de la Nación*

En particular, señala que omitió examinar la alegada aplicación de los preceptos del decreto n° 714/92, cuyo tratamiento resulta insoslayable, puesto que determina específicamente el alcance que cabe asignar a las exenciones tributarias en cuestión, y el alcance de las obligaciones fiscales que no configuran una interferencia directa e insalvable respecto del servicio interjurisdiccional prestado.

- VI -

El a quo, a fs. 228, concedió el recurso impetrado, por entender que existe cuestión federal, al estar en discusión la inteligencia de la ley 24.065 y demás normas federales vigentes que regulan la actividad de distribución y comercialización de energía eléctrica, y por haber sido lo decidido contrario a las pretensiones del municipio apelante (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

- VII -

La Cámara a quo, superior tribunal de esta causa a los fines de la admisibilidad del recurso extraordinario federal, declaró improcedente el pago de la tasa por servicio de inspección e higiene, que pretendía el municipio demandado con base en el art. 75 de su Ordenanza Fiscal, al considerar que la norma local entraba en pugna con la normativa federal regulatoria del servicio de distribución de energía eléctrica (art. 12 de la ley 15.336 y arts. 19 a 21 del decreto 714/92).

Por ende, aprecio que no existe resolución contraria a un derecho federal, susceptible de revisión mediante el recurso extraordinario intentado, puesto que la sentencia recurrida declaró la invalidez de la norma local, pronunciándose en favor de la pretensión de la actora, que se basa precisamente en normas nacionales.

Ello es así, desde mi punto de vista, toda vez que, como tiene reiteradamente establecido el Tribunal, si la resolución apelada no desconoce validez a un acto de autoridad nacional, ni consagra la preeminencia de una ley local sobre otra de carácter nacional, sino precisamente lo opuesto, no existe en la causa resolución contraria a un derecho o privilegio federal alguno que autorice la procedencia del recurso extraordinario, como lo exige el art. 14

de la ley 48 (Fallos: 285:322; 287:73; 300:474, 866; 301:478; 302:998; 308:441; 311:96, 955; 312:2340, entre muchos otros).

- VIII -

Por lo expuesto, opino que el recurso extraordinario interpuesto resulta formalmente inadmisibile.

Buenos Aires, 7 de abril de 1999.-

ES COPIA

MARIA GRACIELA REIRIZ

  
ALICIA BEATRIZ YOGI  
PROSECRETARIA JEFE

PROCURACION GENERAL DE LA NACION

20/10/98