



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fiscalía General

Expte. N° 5968/08 “Brik, Daniel Jorge c/ GCBA s/ **acción declarativa de inconstitucionalidad**”.

TRIBUNAL SUPERIOR

I

Llegan las presentes actuaciones en virtud de la vista conferida a esta Fiscalía General, para que se expida respecto a la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad planteada en autos.

II

Daniel Jorge Brik, ha promovido acción en los términos del art. 113 inc. 2º de la CCABA, con el objeto que se declare la inconstitucionalidad de la cláusula transitoria segunda de la Ley Tarifaria para el año 2008 -Nº 2568- y del detalle del Anexo I que fija un coeficiente de valor zonal, por ser contrarios a los artículos 51 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 4, 16, 17, 19, 28 y concordantes de la Constitución Nacional y 17.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Señala que la base imponible de la contribución de Alumbrado, Barrido y Limpieza, de Pavimentos y Aceras –ABL- está compuesta por la valuación del terreno y la valuación del edificio construido en él, sumatoria que permite determinar la “valuación fiscal” del inmueble.

Indica que la cláusula transitoria segunda de la ley Tarifaria, al modificar uno de los valores que deben tenerse en cuenta para calcular la base imponible, esto es, el valor del terreno, introdujo un índice zonal reflejado en el detalle del Anexo I, que se elaboró con un “*criterio arbitrario*,”

que no responde a fundamentos contundentes de igualdad, así como de legalidad, justicia y razonabilidad, principios que deben regir en nuestro ordenamiento jurídico, del cual es parte integrante la materia tributaria” (conf. fs. 17).

Para fundamentar tal aseveración, indica que al determinar el índice zonal referido se utilizó la división territorial de la ciudad efectuada en la ley N° 1777 de Comunas, omitiendo considerar que la citada norma tenía como fin crear *“unidades de gestión política y administrativa”*, razón por la cual se habría *“desnaturalizado”* el objeto de tal división para satisfacer metas *“puramente”* económicas (conf. fs. 17 vta.).

Asimismo, señala que también operó otro tipo de *“desnaturalización”* que consistiría en haberse modificado la base estructural del tributo sin tener en cuenta los elementos del inmueble en sí -individualización física, valor económico, etc-, sino en base al *“barrio”* en que éste se halla ubicado.

Esta circunstancia, a su vez, violaría el principio de igualdad, pues en una misma zona o barrio, las áreas con mayor desarrollo tributarían igual que las menos desarrolladas (conf. fs. 18 y 24).

Por otra parte, manifiesta que la modificación en el cálculo de la base imponible conculca el principio de no confiscatoriedad pues, en algunos casos -entre los cuales se encontraría el actor-, el aumento de la contribución ascendió al 348,30% con relación al período 2007.

Finalmente, con sustento en la discusión parlamentaria que precedió el dictado de la ley N° 2568, refiere que los legisladores han efectuado un *“ilegítimo”* traspaso al contribuyente de ciertos errores cometidos por la



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fiscalía General

Administración -a saber, mantener desactualizada la valuación fiscal de los inmuebles-, los cuales se han pretendido subsanar “actualizando” la misma mediante un “grosero” aumento carente de razonabilidad (fs. 21 vta. y 22).

III

Expuestos los antecedentes del caso, cabe señalar que para impulsar la acción declarativa de inconstitucionalidad a que alude el art. 113 inc. 2º de la Constitución de la CCABA, el art. 18 de la ley N° 402 faculta, en su inciso 1, a “las personas físicas”, razón por la cual no encuentro óbice respecto a la legitimación de quien ha iniciado la presente acción, máxime si se tiene en cuenta el criterio amplio que ha venido sosteniendo el Tribunal Superior y esta Fiscalía General¹ en este sentido.

Ahora bien, tanto la Constitución de esta ciudad como la ley N° 402, imponen específicas obligaciones en orden a la motivación y fundamentación con que debe interponerse la acción.

Ella debe dirigirse contra la validez de leyes, decretos o cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, expresando los fundamentos en que sustentan los accionantes su planteo (art. 19 inc. 2º de la Ley 402), que por supuesto deben relacionarse con la afectación de principios, derechos o garantías de jerarquía constitucional (idem, y asimismo, art. 113, inc. 2 de la Constitución local). Estos dos requisitos deben ser especialmente tenidos en cuenta al efectuarse el análisis de admisibilidad que impone expresamente el art. 21 de la ley N° 402.

¹ Ver los dictámenes de esta Fiscalía General en las causas “Hourest, Martín y otra c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y “Ministerio Público –Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, entre otros.

En este sentido, es de resaltar que el estudio de la admisibilidad de la acción, no puede limitarse meramente a constatar la calidad del sujeto que interpone la acción, si menciona las normas que ataca y las disposiciones constitucionales que considera violadas, brinda sus datos personales, ofrece prueba, o firma el escrito pertinente pues, si el *test* de admisibilidad se limitase a esto, no encontraría razonabilidad alguna el lapso de 30 días con que cuenta el TSJ para dar curso a la presentación corriendo los traslados pertinentes.

Entiendo que, en esta oportunidad, debe efectuarse también un verdadero control de la motivación y fundamentación de la presentación, a fin de que, en caso de considerarse admisible la acción intentada, pueda discutirse efectivamente una cuestión de índole constitucional en el marco del control de inconstitucionalidad que permite el mismo, impidiendo el desgaste de la instancia con cuestiones que, ya desde un inicio, se muestran claramente impropias o alejadas de una verdadera discusión de naturaleza constitucional.

El Juez Maier, en este sentido, ha señalado que *“La carga de los actores, en casos como estos, no puede ser ligera: el mero desacuerdo con el contenido de una norma, o la mera mención de su preferencia por alguna otra formulación posible, cualquiera sea su acierto eventual, están fuera del marco del control de constitucionalidad”*².

² Ver sentencia en Expte. n° 5296/07 “Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 27/12/07. Con la alusión a la carga de los actores, evidentemente se está aludiendo a un requisito de procedencia de la acción que debe ser analizado en el marco del control de admisibilidad de la misma.



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fiscalía General

Dicho magistrado ha sostenido también que *“En la etapa de admisibilidad, el análisis de las garantías y/o principios constitucionales que sustentan la denuncia de invalidez, no debe ser exhaustivo —quizás tampoco pueda serlo—, para no invadir el ámbito propio de la sentencia de fondo. Sin embargo, el estudio del tema tampoco puede ser excesivamente superficial, de modo que permita convalidar demandas que no contienen un desarrollo argumental mínimo que vincule directamente la norma impugnada con los principios y/o garantías invocados”³.*

IV

Conforme lo expuesto, advierto que la acción intentada contiene, como defecto de fundamentación que obsta a su admisibilidad, una referencia meramente ritual a las normas constitucionales invocadas (concretamente los arts. 51 de la Constitución de la ciudad; 4, 17, 19, 28 y concordantes de la Constitución Nacional; y 17.2 de la Declaración Universal Derechos Humanos).

En efecto, de la lectura de los antecedentes reseñados en el acápite II, puede observarse que buena parte de la presentación muestra consideraciones generales respecto de los principios de igualdad, legalidad, justicia y propiedad, sin indicarse concretamente de qué modo la cláusula transitoria segunda de la Ley Tarifaria los afectaría.

Particularmente, se agravia el accionante en cuanto a la utilización de la división territorial de la ciudad efectuada por la ley N° 1777, que habría “desnaturalizado” el objeto de tal división para satisfacer metas puramente

³ Sentencia en Expte. n° 2671/03 “Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 27/4/04.

económicas, lo que, a su vez, produciría una lesión al principio de igualdad pues en una misma zona o barrio todos tributarían lo mismo.

Sin embargo, aún cuando la ley N° 2568 tiene en cuenta las determinaciones geográficas establecidas en el anexo único de la ley N° 1777, también establece, mediante su anexo I, una especificación geográfica más minuciosa dentro de las diversas comunas, estableciendo para cada una de ellas un coeficiente determinado y nada de esto ha sido siquiera analizado por el actor, pese a que cita ese mismo anexo.

De tal modo, ha de indicarse que si bien V.E. ha admitido en el marco de esta acción cuestiones vinculadas con el control de razonabilidad de las leyes, la parcialización de la ley impugnada efectuada por el accionante, omitiendo el análisis de aspectos esenciales de la misma, refleja fallas graves de fundamentación que impiden la apertura de la vía también en orden a dicha causal (cfr. en tal sentido, dictamen N° 8/FG/08 del 26/2/08 de esta Fiscalía General, recaído en el Expte. N° 5726/08 “Ministerio Público – Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”).

Por otra parte, ha manifestado que resulta inconstitucional la cláusula transitoria segunda, pero llamativamente no efectuó ningún análisis de los diversos incisos que la componen, los que establecen, entre otras cuestiones, el tope del gravamen, el mecanismo de impugnación de las valuaciones que se establecen (inc. 4), o el mantenimiento de las exenciones dispuestas oportunamente (inc. 5).



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fiscalía General

En este sentido, debe señalarse que la carga de fundamentación que impone el art. 19, inc. b, de la ley N° 402 se incumple, obviamente, cuando como ocurre en la presente acción, ni siquiera existe un análisis de la totalidad de las disposiciones que se atacan.

V

También sostiene el accionante que la modificación en el cálculo de la base imponible conculca el principio de no confiscatoriedad.

Dicha alegación carece de motivación suficiente, incumpliendo lo dispuesto en el art. 19 inc. b de la ley N° 402, puesto que el mero incremento de un tributo, no permite, *per se*, fundar la confiscatoriedad del mismo, como parece indicarse en la demanda.

Por lo demás, tal como se señalara anteriormente, la norma prevé correctivos para los casos en que el gravamen supere determinado porcentaje sobre el valor del inmueble, circunstancia que no ha sido ni siquiera analizada por el accionante (cláusula transitoria segunda, punto 4 de la ley N° 2568).

Por último, con sustento en la discusión parlamentaria de la ley N° 2568, el accionante afirma que los legisladores han efectuado un “ilegítimo” traspaso al contribuyente de ciertos errores cometidos por la Administración.

En torno a tal postura, debo considerar que dicho argumento merece ser rechazado habida cuenta su carácter infraconstitucional ajeno a la vía que se intenta en la presente, al menos, tal como ha sido formulado.

VI

Finalmente, cabe traer a colación que se encuentra en trámite ante V.E. la causa N° 5921/08 “De Giacomo, Juan Carlos c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” de objeto similar a la presente, y en la que los letrados son los mismos que iniciaron esta acción. En consecuencia, podría V.E. disponer la acumulación de estos actuados a los mencionados precedentemente.

Por otro lado, considero que debería también tenerse en consideración que tramita ante V.E. la causa N° 5726/08 “Ministerio Público – Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”.

En ese expediente, al igual que en éste, el objeto de la acción se dirige a cuestionar la inconstitucionalidad de la cláusula transitoria segunda de la ley Tarifaria para el año 2008 y del detalle del Anexo I que fija un coeficiente de valor zonal, y el sujeto demandado es el GCBA, por lo que resultaría conveniente disponer la acumulación de ambos procesos a aquél, tal como allí ya dispusiera V.E. con relación a otras acciones interpuestas⁴.

VII

Por todo lo expuesto, evidenciándose que la acción de la que se corre vista no cumple con la exigencia de presentar fundamentamente al Tribunal Superior de Justicia la posible contradicción entre la cláusula segunda de la ley N° 2568 y normas de raigambre constitucional, entiendo que no debería

⁴ Conf. fs. 71 del citado expediente.



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fiscalía General

admitirse la presente acción declarativa de inconstitucionalidad. No obstante, entiendo que podría V.E. proceder a las acumulaciones indicadas, si lo considera conveniente, a efectos de proveer a una mejor administración de justicia.

Fiscalía General, 10 de junio de 2008.

DICTAMEN FG N° 41-ADI/08

FIRMADO POR GERMÁN C. GARAVANO

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.