

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 de Agosto de 2019.-

VISTO:

El trámite n° **1665/19**, iniciado de oficio por esta Defensoría del Pueblo, a fin de analizar la medida adoptada por la Administración General de Ingresos Públicos (AGIP) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que dispone el cese de la emisión y del envío a domicilio de las boletas en formato papel para el pago del Impuesto Inmobiliario y Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido, Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros (ABL) y de Patentes sobre Vehículos.

Y CONSIDERANDO QUE:

Desde principios del año 2019, se comenzaron a recibir numerosas consultas y reclamos de vecinos/as de esta Ciudad, ante las informaciones que daban cuenta del cese de la remisión de las boletas de ABL y Patentes a domicilio y su inminente reemplazo por medios de comunicación electrónicos.

Al respecto, es dable señalar que mediante la Ley n° 6066^[1] de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se introdujeron distintas modificaciones al Código Fiscal de esta Ciudad. Entre ellas y mediante su art. 1° inc. 5°, se incorporó “... *como inciso 28 ter del artículo 3° el siguiente: '28 ter. Disponer la no remisión de las boletas papel en los tributos empadronados, de acuerdo a grupos, clases y/o características de los contribuyentes'*”, correspondiente a las facultades de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos, que finalmente quedó incorporado en el texto ordenado del Código Fiscal aprobado por el Decreto n° 104/19^[2] con la siguiente redacción: “*Artículo 3°.- En ejercicio de su competencia la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos está facultada para: (...) 30. Disponer la no remisión de las boletas papel en los tributos empadronados, de acuerdo a grupos, clases y/o características de los contribuyentes*” (lo resaltado es propio).

A fin de tener mayores precisiones respecto de la aplicación de dicha norma, desde esta Defensoría del Pueblo se remitió un oficio, con fecha 7 de febrero de 2019, a la

Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP), por el cual se solicitó informar y fundamentar “... *la modificación normativa realizada respecto de la no remisión de boletas en papel de los impuestos empadronados (...) cómo se componen los grupos, clases y/o características de los contribuyentes y los alcances de esta clasificación; 3. Por qué medios se notificará a los contribuyentes de la CABA, respecto de los montos a abonar y su fecha de vencimiento de las boletas correspondientes a sus impuestos...*” (fs. 7/10).

En respuesta y a través del Informe nº IF-2019-09921541-GCABA-DGR, la Administración comunicó lo siguiente: “... *a) Que la no remisión de boletas papel se encuentra contemplada en el art. 3º Inc. 28 del Código Fiscal vigente. b) El alcance del cese de la emisión en formato papel para los impuestos Inmobiliario y Tasa Retributiva de Alumbrado, Barrido, Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros ABL y Patentes sobre Vehículos es del 100% de los contribuyentes, culminando el proceso en el lapso de 24 meses. La implementación se efectuará escalonadamente de la siguiente manera: - Grandes Contribuyentes. - Personas Jurídicas. - Contribuyentes con domicilio fiscal electrónico. - Contribuyentes con clave ciudad. - Contribuyentes adheridos al sistema de débito directo. - Contribuyentes con 100% de exención otorgada. - Contribuyentes que abonan asiduamente por medios electrónicos. - Contribuyentes menores a 65 años. - Resto del padrón. c) Los vencimientos de los impuestos que administra la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos son fijados anualmente mediante resolución firmada por el Ministro de Hacienda del GCBA. La misma, es publicada en el Boletín Oficial y en nuestra página web, en donde los contribuyentes pueden acceder a esta información...*” (fs. 29/30).

Por otra parte, en la página de Internet de la AGIP^[3] se informa lo siguiente: “Nos hemos propuesto reducir la cantidad de papel que utilizamos. Porque al evitar imprimir en papel reducimos la generación de residuos y contribuimos a ahorrar los recursos y energía que requiere su producción. Desde hace más de 10 años AGIP ofrece la posibilidad de consultar, descargar e imprimir boletas a través de su página web. Y ha continuado ampliando las alternativas digitales para facilitar el cumplimiento del pago de impuestos, promoviendo también la bancarización. **A partir del 1 de enero dejarán de recibir las boletas en formato papel:** - Aquellos titulares de partidas o dominios que se encuentren adheridos a débito automático. - Aquellos titulares de partidas o dominios que hayan obtenido la Clave Ciudad. - Aquellos titulares de partidas o dominios que estén adheridos a Domicilio Fiscal



Electrónico. Para obtener la boleta digital de Inmobiliario/ABL y Patentes Automotores deberán hacerlo desde [Tu boleta \(Inmobiliario/ABL\)](#) ó [Tu boleta \(Patentes\)](#) respectivamente. Para conocer las formas de pago de Inmobiliario/ABL y Patentes Automotores deberán acceder a [Cómo Pagar \(Inmobiliario/ABL\)](#). ó a [Cómo Pagar \(Patentes\)](#) respectivamente (...)

Sistema de alertas por mail Los titulares de dominios o partidas que estén adheridos al Domicilio Fiscal Electrónico o hayan obtenido su Clave Ciudad recibirán las alertas en los mails que tengan registrados. Para actualizar o cambiar su correo electrónico: - En el caso de Clave Ciudad podrá realizarlo a través del Trámite por Mail 'Cambio de Domicilio Postal'. - [Cambio de Domicilio Postal Inmobiliario/ABL](#) - [Cambio de Domicilio Postal Patentes](#) - En el caso de Domicilio Fiscal Electrónico deberá ingresar en Clave Ciudad, adherir a dicho servicio, y en 'Mis datos' modificar el correo electrónico. Este sistema está disponible para todo otro contribuyente que no reciba o quiera no recibir a futuro las boletas papel, adhiriendo a Boleta Electrónica de [Inmobiliario/ABL](#) o [Patentes](#)".

Así las cosas, habida cuenta de la información recopilada, corresponde hacer un análisis integral, armónico y razonado que permita contemplar la totalidad de las situaciones alcanzadas con la medida adoptada a fin de prevenir y/o evitar que su implementación termine por conculcar derechos elementales de algunos/as contribuyentes.

Por un lado, cabe recordar que esta Defensoría del Pueblo tiene reiteradamente dicho que el pago de los tributos y contribuciones constituye una obligación que deben soportar los habitantes en su calidad de contribuyentes, en un pie de igualdad y conforme a la situación tributaria de cada cual, a los fines de contribuir al sostenimiento del Estado para su normal desenvolvimiento. Con la salvedad, claro está, de aquellos/as contribuyentes que por alguna situación excepcional queden legalmente exentos del pago.

Ahora bien, para que cada ciudadano/a pueda cumplir con su deber contributivo le corresponde al fisco, correlativamente, la obligación de liquidar el tributo en su exacta y legal medida como, asimismo, informar a cada contribuyente con precisión y claridad lo que le corresponde abonar, con la suficiente antelación que le permita, por un lado, conocer el monto del tributo liquidado y su fecha de vencimiento y por otro lado, si fuera el caso, hacer las impugnaciones o cuestionamientos ante el fisco que por derecho le correspondan.

Lo dicho, se desprende de los principios de *legalidad, igualdad, equidad* y, sobre todo, de *certeza tributaria*, que están expresamente contemplados en el art. 51 de la Constitución porteña, cuya parte pertinente reza: ***“No hay tributo sin ley formal; es nula cualquier delegación explícita o implícita que de esta facultad haga la Legislatura. La ley debe precisar la medida de la obligación tributaria. El sistema tributario y las cargas públicas se basan en los principios de legalidad, irretroactividad, igualdad, no confiscatoriedad, equidad, generalidad, solidaridad, capacidad contributiva y certeza (...) La responsabilidad sobre la recaudación de tributos, su supervisión o control de cualquier naturaleza, es indelegable...”*** (lo resaltado es propio).

La doctrina local al comentar la citada norma constitucional ha señalado lo siguiente: ***“El principio de certeza o de seguridad jurídica se relaciona con los principios de la imposición y encuentra su origen en las reglas de Adam Smith, exponente de la llamada Escuela de las Finanzas Públicas liberales, quien enseñaba que los mercados funcionan de manera automática (o casi). Dentro de esta lógica postuló cuatro reglas para el establecimiento correcto de los impuestos, entre las que se halla la regla de la certeza que postula que el contribuyente ha de saber con antelación qué tributo y en qué medida está obligado a solventar, de manera cierta y determinada. No sólo la cantidad sino también el momento y la forma de pago. De esta forma propugnaba que resultaba nocivo el desconocimiento o incertidumbre que el contribuyente puede llegar a tener sobre sus obligaciones. Se coincide con la relevancia de este principio puesto que resulta primordial para quienes tienen el deber de colaborar con el sostenimiento del Estado, contar con el conocimiento cierto de sus obligaciones tributarias, primero, para que puedan cumplir adecuadamente con ellas y, segundo, para evitar discrecionalidades o extralimitaciones por parte del Estado que generen un resultado disvalioso para sus ciudadanos y sus derechos”***^[4] (lo resaltado es propio).

Conforme lo dicho, la decisión gubernamental de eliminar el envío a domicilio de las boletas en papel de ABL y Patentes, con la culminación de tal proceso para el 100% de los contribuyentes en un lapso de veinticuatro (24) meses y su reemplazo únicamente por medios electrónicos, deviene en una medida inequitativa, arbitraria y al cabo excluyente que



no se condice con los principios constitucionales que rigen el sistema tributario de esta Ciudad.

En efecto, si bien resulta plausible que el Gobierno porteño avance *progresivamente* en el uso de sistemas electrónicos con el fin de modernizar la gestión fiscal y estatal -entre otras cosas para reducir el uso de papel y contribuir al cuidado del ambiente- ello no puede hacerse de manera tal que su implementación dificulte u obstaculice el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias de los/as contribuyentes, sobre todo de aquellas personas y/o grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad relacional, ya sea por no tener acceso a Internet o por no estar familiarizados con el uso de las nuevas tecnologías, o bien porque sencillamente prefieran no usarlas por razones culturales, generacionales o de seguridad, tal como pueden ser, por ejemplo, los/as adultos/as mayores o las personas de bajos ingresos o escasos recursos. A nuestro modo de ver, los avances tecnológicos y la implementación de comunicaciones electrónicas implican un *cambio cultural* que se debe desarrollar progresivamente pero sin vulnerar derechos.

Por otro lado, no parece razonable ni adecuado que se impongan las vías electrónicas como único medio de notificación y comunicación -sin otra opción posible para los/as contribuyentes- dado que Internet, además de no ser gratuito, tampoco es -al día de hoy- un servicio público que deba brindarse con las características de universalidad, generalidad, accesibilidad, continuidad y regularidad. En ese sentido, esta Defensoría del Pueblo recibe numerosos reclamos de vecinos/as que habitan en barrios humildes de esta Ciudad -no necesariamente villas- que se quejan por la falta de alcance y cobertura del servicio de Internet, a cuyo respecto las empresas prestatarias alegan falta de disponibilidad técnica, so pretexto de no ser, precisamente, un servicio público.

Además, la decisión así adoptada por la AGIP restringe el derecho de acceso a la información tributaria y la libertad de elección de los/as contribuyentes.

En efecto, las boletas de los tributos locales no solo constituyen un medio de pago sino también un elemento de información para los/as contribuyentes, pues a través de ellas se



toma conocimiento de la liquidación practicada por la Administración, del monto a abonar, de las fechas de vencimientos, intereses aplicables, de la existencia de presuntas deudas pendientes y otras cuestiones adicionales, donde muchas veces el propio Gobierno porteño utiliza ese medio de comunicación mensual a domicilio para difundir otras informaciones útiles.

Motivo por el cual la pretensión de digitalizar el envío de todas las boletas de los tributos empadronados conspira contra el acceso a la información de un grupo de personas que, por diferentes motivos o circunstancias, carece del servicio de Internet o, simplemente, no sabe o no desea utilizarlo.

Como se ha señalado, no todos los habitantes tienen acceso a Internet o disponen de una cuenta de correo electrónico, ni tampoco tienen la obligación legal de tenerla. Pero además, ni siquiera aquellos/as que tienen acceso a estos medios tecnológicos pueden ser obligados /as a utilizar dichas herramientas para acceder a las boletas de sus impuestos o para abonar por medios electrónicos, toda vez que cada uno goza de un derecho individual a decidir cómo y de qué forma organiza el pago de sus cuentas y servicios.

Por consiguiente, no puede admitirse que una imposición estatal avance de manera tal que restrinja o disminuya la esfera de libertad de elección que todos/as y cada uno/a de los/as contribuyentes tiene reconocido como un derecho fundamental. Es más, una medida de estas características puede incluso acrecentar los índices de *morosidad involuntaria* por parte de aquellos/as contribuyentes que aún con el deseo de cumplir sus obligaciones tributarias no logren hacerse del instrumento de pago en tiempo y forma por carecer de acceso a Internet, circunstancia que además repercutiría negativamente sobre sus patrimonios, ya sea porque podrían perder los descuentos -ya legalmente contemplados- por pago en término o, bien, porque estarían fatalmente obligados a contratar un servicio de Internet con los costos que ello acarrea.

Desde otro ángulo, se debe señalar que de una interpretación armónica y coherente de todo el texto del Código Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no se deduce que la

AGIP esté obligada a eliminar **por completo** el envío a domicilio de las boletas en papel. Ello así pues, en rigor, la nueva norma incorporada al actual inc. 30 del art. 3° del Código Fiscal establece que es una *facultad* de la AGIP *“Disponer la no remisión de las boletas papel en los tributos empadronados, de acuerdo a grupos, clases y/o características de los contribuyente”*, lo que hace suponer que el organismo fiscal tiene la potestad de evaluar y contemplar excepciones en virtud del análisis que se haga de los grupos, clases y características de los/as contribuyentes (lo resaltado es propio).

Pero además, tampoco se puede soslayar que existen distintas normas del actual Código Fiscal que **reconocen expresamente la remisión de las boletas a domicilio**; así, por ejemplo, en el Capítulo IV *“Del Domicilio Fiscal”* se establece que: *“Domicilio postal: Artículo 30.- Los responsables de los tributos empadronados cuya liquidación esté a cargo de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos, podrán constituir de modo fehaciente un domicilio postal en cualquier punto del país a efectos de que le sean remitidas las boletas de gravámenes”*; y en el Capítulo V *“De Las Notificaciones”* el art. 32, estipula que: *“Las notificaciones, citaciones o intimaciones de pago han de practicarse por cualquiera de las siguientes maneras (...) Por carta simple sólo es admitida para la remisión de las boletas de pago...”*. Todo lo cual indica, sin mayor lugar a dudas, que no se ha eliminado por completo la posibilidad de remisión de las boletas en papel al domicilio de los/as contribuyentes (lo resaltado es propio).

Por último, y a mayor abundamiento, es dable tener presente el criterio instaurado por la Ley de Defensa del Consumidor (LDC) -Ley Nacional n° 24.240^[5] y sus modificatorias, que en su art. 4° -según el texto de la Ley Nacional n° 27.250^[6]- refiere que: *“... La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada en soporte físico, con claridad necesaria que permita su comprensión. Sólo se podrá suplantar la comunicación en soporte físico si el consumidor o usuario optase de forma expresa por utilizar cualquier otro medio alternativo de comunicación que el proveedor ponga a disposición”*; y en materia de servicios públicos domiciliarios dispone que: *“... Las empresas prestatarias garantizarán a los usuarios el control individual de los consumos. Las facturas deberán ser entregadas al usuario con no menos de diez (10) días de anticipación a la fecha de su vencimiento”* (art. 29) (lo resaltado es propio).

Si bien la relación fisco-contribuyente tiene su legislación local propia y no es, en estricto sentido, una relación de consumo (aunque se le asemeje), la regla establecida por la LDC se erige como un criterio rector que coadyuva a iluminar la interpretación de todas aquellas relaciones en las que se establecen obligaciones de pago periódicas (ya sea como contraprestación de un servicio o como contribución tributaria). En ese sentido, tampoco puede dejarse de lado que las contribuciones de ABL están conformadas no sólo por el Impuesto Inmobiliario (progresivo y con alícuotas) sino también por la Tasa Retributiva de los “*Servicios de Alumbrado, Barrido, Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros*” (igual para todos) que supone el pago de los/as ciudadanos/as por un servicio público cuya prestación está a cargo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por lo expuesto, y toda vez que es misión constitucional de esta Defensoría del Pueblo “... *la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos...*” (art. 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires); y en consecuencia la Ley n° 3^[7] (según texto consolidado por Ley n° 6017^[8]) de esta Ciudad dispone en su art. 23 que: “... ***puede iniciar y proseguir, de oficio o a petición del interesado, cualquier investigación conducente al esclarecimiento o rectificación de los actos, hechos u omisiones de la administración, de prestadores de servicios públicos o de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio o negligente de sus funciones y que sean susceptibles de afectar derechos y garantías e intereses individuales, difusos o colectivos***” corresponde emitir las recomendaciones pertinentes al organismo fiscal de la Ciudad con el objeto de subsanar las anomalías detectadas y asegurar los derechos que le asisten a los/as ciudadanos/as que contribuyen con el erario público de esta Ciudad (lo resaltado es propio).

POR TODO ELLO:



EL DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

R E S U E L V E :

- 1)** Recomendar al titular de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP) dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contador Andrés Gustavo Ballotta, conforme las facultades que el Código Fiscal^[9] de esta Ciudad le confieren, arbitre las medidas necesarias para asegurar que los /as contribuyentes tengan la posibilidad de elegir, mediante un mecanismo ágil y sencillo, mantener la remisión de las boletas de los tributos empadronados en papel y a sus respectivos domicilios.

- 2)** Poner en conocimiento de la presente Resolución a la Presidenta de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señora Paula Beatriz Villalba, a los efectos que estime corresponder.

- 3)** Fijar en quince (15) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley nº 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires^[10].

- 4)** Registrar, notificar, reservar en la Coordinación Operativa para su seguimiento y oportunamente archivar.

Código 441

ND/SPPD/COCA

co/COCF/CEAL

ads/SOADA/CEAL

gv./MAER/COMESA

Notas

1. [^] *Ley n° 6066, sancionada el día 29 de noviembre de 2018, promulgada con fecha 19 de diciembre de 2018 y publicada en el Boletín Oficial n° 5.524 del 21 de diciembre de 2018.*
2. [^] *Decreto n° 104/19, sancionado el día 13 de marzo de 2019 y publicado en el Boletín Oficial n° 5.578 del 15 de marzo de 2019.*
3. [^] *<https://www.agip.gob.ar/campanas/despenalizacion>.*
4. [^] *Fernández, Vanina V. y Naveira De Casanova, Gustavo J. "Las Potestades de regulación Económica, Financiera y Crediticia de la CABA", en Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada, Basterra, Marcela I (Dir.), Pagani, Enzo L. y Fernández, Alejandro (Edit.) 1a ed. - Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, pág. 624 y ss.*
5. [^] *Ley Nacional n° 24.240 sancionada el día 22 de septiembre de 1993 y publicada en el Boletín Oficial n° 27.744 de fecha 15 de octubre de 1993.*
6. [^] *Ley Nacional n° 27.250 sancionada el día 18 de mayo de 2016, promulgada de hecho con fecha 8 de junio de 2016 y publicada en el Boletín Oficial n° 33.399 del 14 de junio de 2016.*
7. [^] *Ley n° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada el día 3 de febrero de 1998 y publicada en el Boletín Oficial n° 394 de fecha 27 de febrero de 1998.*
8. [^] *Ley n° 6017, sancionada el día 4 de octubre de 2018, promulgada con fecha 23 de octubre de 2018, y publicada en el Boletín Oficial n° 5.485 del 25 de octubre de 2018.*
9. [^] *Art. 3° del Código Fiscal - inc. 14) Intervenir en la interpretación con carácter general de las normas fiscales, cuando lo estime conveniente o a solicitud de los contribuyentes y/u otros responsables, siempre que el pronunciamiento a dictarse ofrezca interés general. Las normas interpretativas deberán ser dictadas de conformidad a lo establecido en el Título I, Capítulo II "De la Interpretación Tributaria" del presente Código y publicadas en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Las normas interpretativas podrán ser apeladas ante el Ministerio de Economía y Finanzas en la forma que establece la reglamentación de la Ley n° 2603 (texto consolidado por Ley n° 6017).*
10. [^] *Ley n° 3, art. 36: "Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no*



produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud”.

Alejandro Amor
Defensor del Pueblo

Firmado digitalmente

Angel Armando Alejandro AMOR

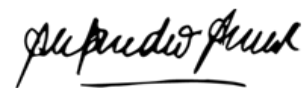
Visados

2019/08/16 12:42:43 - marrodriguez - Mariano Alfredo Ezequiel RODRIGUEZ - Coordinador Operativo de Mesa de Entradas, Salidas y Archivo

2019/08/16 14:52:42 - ndarcy - Norberto Darcy - Visado Ok-ND-DECCyU

2019/08/20 13:39:43 - dmielnicki - Diego Mielnicki - Director Ejecutivo de Asuntos Legales

2019/08/21 17:37:56 - spennella - Silvina Pennella - Secretaria General



Alejandro Amor
Defensor del Pueblo

Firmado digitalmente

Resolucion Nro: 487/19

Angel Armando Alejandro AMOR