

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 de Noviembre de 2020.-

VISTO:

El trámite n° **20119/19**, iniciado de oficio por esta Defensoría del Pueblo, a fin de investigar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la Ley n° 6108^[1] -y complementaria- de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto a la creación de un registro para solicitar la emisión separada de boletas de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) e Impuesto Inmobiliario, por parte de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP).

Y CONSIDERANDO QUE:

La Ley n° 6108 -y complementaria- de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dispone la creación “... *en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires un registro en el cual los responsables de los tributos que recaen sobre los inmuebles radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 267, Capítulo I, Título III del Código Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, podrán inscribirse a los fines de solicitar la emisión de boletas de pago separadas*” (art. 1°).

Asimismo, establece que: “*Las boletas mencionadas en el artículo 1° serán remitidas en formato digital con el correspondiente código de pag.*” (art. 2°); y que: “*La autoridad de aplicación reglamentará los procedimientos de acceso al registro y distribución de las boletas*” (art. 3°).

Con relación a la información que debe constar, se indica que: “... *Tanto en las boletas de Impuesto Inmobiliario como en la de Tasa Retributiva, deberá transcribirse el art. 1209 del Código Civil y Comercial de la Nación, que establece cuál es la obligación de los inquilinos y propietarios. ‘Art. 1209 Código Civil: Pagar cargas y contribuciones por la actividad. El locatario tiene a su cargo el pago de las cargas y contribuciones que se originen en el destino que dé a la cosa locada. No tiene a su cargo el pago de las que graven la cosa, excepto pacto en contrario’*” (art. 4°).



Y, por último, en referencia a las campañas, expresa que es el Poder Ejecutivo quien “... *arbitrará los medios necesarios para realizar las campañas de concientización sobre los derechos y obligaciones de los inquilinos y propietarios, en lo que respecta a pago de impuestos y servicios, de acuerdo a lo estipulado en el art. 1209 del Código Civil y Comercial de la Nación*” (art. 5º).

Resulta claro que el objeto de la citada Ley apunta a permitir que los/as contribuyentes puedan solicitar la emisión de las boletas del “Impuesto Inmobiliario” y las del “ABL” por separado, en atención a los dos conceptos que componen dicho tributo: por un lado, el Impuesto Inmobiliario propiamente dicho y, por el otro, la Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros que se abona como contraprestación a tales servicios brindados por la Administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En los fundamentos que acompañaron el proyecto de dicha ley se dijo que: “... *En la actualidad, ambos cargos, llegan a los domicilios de los contribuyentes en una sola boleta, generando confusión y, en muchos casos, abusos por parte de los propietarios, que cargan este pago a sus inquilinos. Esto porque en la mayoría de los contratos de locación, se incluye a cargo del inquilino el ABL, sin diferenciarlo del Impuesto Inmobiliario. El artículo 1209 del Código Civil y Comercial, es claro al respecto, estableciendo qué obligación queda a cargo de cada parte: ‘El locatario tiene a su cargo el pago de las cargas y contribuciones que se originen en el destino que dé a la cosa locada. No tiene a su cargo el pago de las que graven la cosa, excepto pacto en contrario’. Así, el inquilino deberá hacerse cargo de la tasa de ABL, mientras que el propietario debe abonar el impuesto inmobiliario (impuesto que grava la cosa, es decir el inmueble). Si bien existe la libertad contractual, pudiendo así mediante acuerdo entre las partes estipular que el pago de los impuestos esté a cargo del inquilino, creemos que la diferenciación de los tributos puede ayudar a la hora de negociar los contratos. Por eso la mejor manera de distinguir dos tributos de distinta naturaleza y por ende, a cargo de diferentes partes, es a través de la emisión de dos boletas separadas. Por otro lado, la inclusión de lo dispuesto por el art. 1209 del Código Civil y Comercial de la Nación y las campañas de difusión de derechos y obligaciones de inquilinos, aportará mayor claridad a cada una de las partes, evitando conflictos entre ellas y por ende, un posterior dispendio jurisdiccional, en caso de no arribar a un acuerdo. Clarificar y cobrar los impuestos*

y tasas a quien corresponde, ayudará también a mejorar la convivencia entre partes con intereses encontrados, y que muchas veces finalizan en problemas judiciales por no contar con la información suficiente...”.

Desde esta Defensoría del Pueblo y a raíz de la apertura del presente trámite, se remitió un oficio a la AGIP -con fecha 12 de agosto de 2019- en el cual se solicitó informar lo siguiente: *“... 1- Si fue creado el registro mencionado en el art. 1° de la citada norma, y en caso de estar creado, mencione cuáles son los requisitos y de qué manera los ciudadanos se pueden inscribir en él. Asimismo informe si se han dictado los procedimientos de acceso al registro nombrado y en caso de ser posible se acompañe copia de los actos administrativos dictados al respecto. 2- Cualquier otra información que crea necesaria remitir a este Órgano relacionada con la temática planteada...”* (fs. 5/6).

En respuesta, la requerida dependencia mediante Informe n° IF-2019-27317375-GCABA-DGPLYCON, indicó que: *“... el estado de situación respecto a la implementación de la ley 6108 (Desdoblamiento Boleta ABL). El desarrollo solicitado tiene cumplidas las etapas de Análisis Funcional y de Factibilidad de Implementación. Actualmente el sistema se encuentra en etapa de Desarrollo ya que por reasignación de prioridades se demoró la asignación de recursos. Entre los proyectos que tuvieron impacto en la planificación de este desarrollo están: DDJJ Simplificada Nuevo Plan de Facilidades para planes caducos, Nuevo Régimen de Grandes Contribuyentes IB, Monotributo Unificado, Padrón Federal Nuevo Plan de Facilidades. La nueva planificación será consensuada nuevamente con la Subdirección General Sistematización de la Recaudación a los efectos de establecer el cronograma final...”* (fs. 16).

Transcurrido un tiempo prudencial, se libró un nuevo oficio -con fecha 15 de mayo de 2020- mediante el cual se solicitó informar: *“... 1- Si fue puesto en vigencia el registro mencionado en el art. 1° de la citada norma, y en caso de haber entrado en vigencia, mencione cuáles son los requisitos y de qué manera los ciudadanos se pueden inscribir en él. 2- Informe si se han dictado los procedimientos de acceso al registro nombrado y en caso de ser posible se*

acompañe copia de los actos administrativos dictados al respecto. 3- Cualquier otra información que crea necesaria remitir a este Órgano relacionada con la temática planteada...” (fs. 21/24).

En su responde, y a través del Informe nº IF-2020-14416552-GCABA-DGPLYCON, la AGIP indicó que: *“... El desarrollo solicitado tiene cumplidas las etapas de Análisis Funcional y de Factibilidad de Implementación. Actualmente el sistema se encuentra en etapa de Desarrollo a la espera de asignación de recursos, dado que, por reasignación de prioridades se fueron (implementando) otros proyectos (...) La nueva planificación será consensuada nuevamente con la Subdirección General Sistematización de la Recaudación a los efectos de establecer el cronograma final...” (fs. 35/36).*

Así las cosas, y atento el tiempo transcurrido desde la sanción de la Ley nº 6108 -y complementaria- de esta Ciudad, sin que hasta el momento de la presente Resolución se haya procedido a la creación e implementación del Registro previsto en su art 1º, corresponde dar por finalizadas las gestiones oficiosas realizadas por esta Defensoría del Pueblo, y en atención a su misión constitucional de **“... 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 local), se estima pertinente hacer algunas consideraciones respecto del caso de marras (lo resaltado es propio).

Resulta oportuno recordar que este Órgano Constitucional tiene reiteradamente dicho que el pago de los tributos y contribuciones constituye una obligación que deben soportar los/as 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.



En este sentido, 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, primero, conocer el monto del tributo liquidado y su fecha de vencimiento y luego, 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 dice: ***“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... ^[2] (lo resaltado es propio).

En este contexto, la falta de reglamentación y efectiva implementación, por parte de la AGIP, de las medidas dispuestas por la citada Ley n° 6108 -y complementaria- no sólo constituye un incumplimiento legal que conspira contra el objetivo de facilitar y transparentar las relaciones contractuales entre locadores/as e inquilinos/as, sino que además, dificulta el ejercicio de derechos otorgados por una ley nacional a un colectivo de habitantes que, en general, suelen estar en una posición de mayor debilidad y vulnerabilidad en sus vínculos contractuales, como son los/as inquilinos/as.

Obsérvese que con posterioridad a la sanción de la Ley en cuestión, el Congreso Nacional, mediante la Ley Nacional n° 27.551 ^[3] -y modificatorias- introdujo diversas modificaciones al Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) en materia de locaciones inmobiliarias, entre ellas el art. 8° que sustituye al art. 1.209 de dicho Código, que quedó redactado de la siguiente forma: ***“Artículo 1.209: Pagar cargas y contribuciones por la actividad. **El locatario tiene a su cargo el pago de las cargas y contribuciones que se originen en el destino que dé a la cosa locada. No tiene a su cargo el pago de las que graven la cosa ni las expensas comunes extraordinarias. Sólo puede establecerse que estén a cargo del locatario aquellas expensas que deriven de gastos habituales, entendiéndose por tales aquellos que se vinculan a los servicios normales y permanentes a disposición del locatario, independientemente de que sean considerados como expensas comunes ordinarias o extraordinarias***”** (lo resaltado es propio).

Respecto de esta modificación, la doctrina ha sostenido que: ***“... Con la nueva redacción del artículo 1209, el ABL, el impuesto inmobiliario y las tasas municipales serán a cargo del locador, en tanto que los servicios continuarán siendo asumidos por el locatario ya que es quien los utiliza (...) Sobre el punto, entendemos que las partes podrían pactar que algunos servicios sean abonados por el locador, pero no se podría imponer al locatario el pago de los impuestos que recaen sobre el inmueble en función de lo dispuesto por el nuevo artículo 1209...*** ^[4] (lo resaltado es propio).



De este modo, quedó reforzada la posición de los/as inquilinos/as en cuanto a que la nueva norma del CCyCN determina, de manera concluyente, que no les corresponde afrontar el pago de las cargas y contribuciones que graven al inmueble (entre ellas el impuesto inmobiliario) y, además, ya no se habilita en este punto que las partes celebren un pacto en contrario.

Adicionalmente, tampoco se ha observado que la Administración local hubiera avanzado, al menos, en transcribir en las boletas actuales el texto del art. 1.209 CCyCN, o haya comenzado alguna campaña de divulgación o concientización sobre los derechos y obligaciones de los/as inquilinos/as y propietarios/as, en lo que respecta al pago de impuestos y servicios, tal como lo exigen los arts. 4º y 5º de la Ley nº 6108 -y complementaria- de esta Ciudad.

Corresponde señalar entonces, que la Constitución porteña, en su art. 102 dispone que: *“El Jefe de Gobierno tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas...”* y, en consecuencia participa en la formación de las leyes en tanto las promulga *“... y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo...”*.

Como es sabido -sin perjuicio del principio de operatividad de los derechos fundamentales- hay leyes que requieren de la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo para concretar su implementación. Motivo por el cual, la falta de reglamentación de una ley o una demora excesiva o injustificada en ejecutarla, puede hacer incurrir a la Administración en una conducta omisiva contraria a dicho mandato constitucional, en tanto la torna inaplicable o, peor aún, frustratoria del ejercicio o realización de un derecho.

Al respecto, calificada doctrina ha dicho que: *“... El Jefe de Gobierno reglamenta las leyes sin alterar su espíritu y las ejecuta de igual modo, labor de ejecución que aparece reiterada en el segundo inciso del artículo 104 (‘ejecuta las leyes’) (...) De ello podría inferirse que la prescripción constitucional, en la Constitución de la Ciudad, se refiere a los denominados*

*‘reglamentos de ejecución’, que son los que ‘regulen los detalles indispensables para asegurar el cumplimiento de la ley’ (...) Ellos son de necesario dictado en la Ciudad, pues según el artículo 102, primer párrafo, el Ejecutivo tiene a su cargo la aplicación de las normas, y según el artículo 104, segundo inciso, ejecuta las leyes. Aquellas normas que requieran, para su aplicación, una reglamentación, deberán ser reglamentadas o el Jefe de Gobierno sería responsable por tal omisión en cuanto al cumplimiento de una manda constitucional. **Se infiere de ello la preocupación del Constituyente por que las leyes no queden en el mundo ideal y sean, en los hechos, ejecutadas. En otras palabras, son los reglamentos que permiten la aplicación de las leyes, impidiendo que la labor legislativa se torne fútil o inaplicable por haberse omitido el reglamentar una ley, haciéndola, así, inoperativa o meramente programática, derogándola en los hechos. Tal competencia para dictar reglamentos de ejecución se justifica, como expusimos en otro lugar, en la rapidez en el obrar y la especialización que asiste a la Administración considerando los órganos y entes que la componen...**” [5] (lo resaltado es propio).*

Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta que la Ley n° 3 [6] (según texto consolidado por Ley n° 6017 [7]) de esta Ciudad, dispone en su art. 23, que: **“El Defensor o Defensora del Pueblo 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 la recomendación pertinente al organismo fiscal de esta Ciudad, con el objeto de subsanar las demoras detectadas y asegurar los derechos que les asisten a los/as ciudadanos/as que contribuyen con el erario público de esta jurisdicción.

Como es de público conocimiento se viven días de total excepcionalidad a raíz de la declaración de la pandemia por el nuevo coronavirus (Covid-19).



Ninguna duda cabe del esfuerzo realizado por el Estado -en todos sus niveles- para proteger a sus ciudadanos/as. Al respecto, no resulta ocioso resaltar el importante rol que está cumpliendo este Órgano Constitucional dentro de dicho contexto.

Cabe decir también que, los problemas individuales y/o colectivos de los/as vecinos/as de esta Ciudad continúan de la misma forma que su derecho a requerir de las autoridades una solución a sus necesidades, más aún cuando la Administración local continúa trabajando adaptada a las nuevas condiciones que exigen las circunstancias actuales y que las obligaciones impuestas por la Ley n° 3 (según texto consolidado por Ley n° 6017) a esta Defensoría del Pueblo continúan en plena vigencia.

Por lo expuesto y sin desconocer el contexto de emergencia descripto, se solicita que el cumplimiento de lo requerido en la presente Resolución, se realice en el marco del desempeño estricto de todas las medidas y/o precauciones tendientes a garantizar la salud de los/as trabajadores/as del organismo requerido.

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 Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires, contador Andrés Gustavo Ballotta, arbitre los medios necesarios a los efectos de implementar, poner en práctica y dar efectivo cumplimiento a las medidas establecidas en la Ley nº 6108 -y complementaria- de esta Ciudad, a saber:

a) crear de manera inmediata el registro correspondiente, mediante el cual los/as responsables de los tributos que recaen sobre los inmuebles radicados en esta jurisdicción, puedan inscribirse a los fines de solicitar la emisión por separado de las boletas de pago del Impuesto Inmobiliario por un lado, y de la Tasa Retributiva de los “Servicios de Alumbrado Barrido y Limpieza, Mantenimiento y Conservación de Sumideros” (ABL) por el otro;

b) incorporar la transcripción íntegra del actual art. 1.209 del Código Civil y Comercial de la Nación en las boletas respectivas;

c) realizar campañas de concientización sobre los derechos y obligaciones de los/as inquilinos/as y propietarios/as, en lo que respecta al pago de impuestos y servicios, de acuerdo a lo estipulado en el art. 1.209 del Código Civil y Comercial de la Nación.

2) Fijar en quince (15) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley nº 3 (según texto consolidado por Ley nº 6017) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires^[8].

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

Código 401

ND/MRT/GG/COCA/CEDCCU


co/COCF/CEAL

gd/ea/SOADA/CEAL

gv./MAER/COMESA

Notas

1. [^] *Ley n° 6108, sancionada el día 13 de diciembre de 2018, promulgada con fecha 9 de enero de 2019, y publicada en el Boletín Oficial n° 5.536 del 14 de enero de 2019.*
2. [^] *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 Fernandez, Alejandro (Edit.), 1a ed. - Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, p. 624 y ss.*
3. [^] *Ley Nacional n° 27.551, publicada en el Boletín Oficial n° 34.416 de fecha 30 de junio de 2020.*
4. [^] *Reflexiones sobre la nueva Ley de Alquileres 27.551 y sus modificaciones al Código Civil y Comercial; Iturbide, Gabriela A.; Publicado en: RCCyC 2020 (septiembre), 02/09/2020; 38; Cita Online: AR/DOC/2395/2020*
5. [^] *SACRISTAN, Estela "El poder Ejecutivo: una mirada liminar" en Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Edición Comentada, Editorial Jusbaire, 2016, p. 1069*
6. [^] *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.*
7. [^] *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.*
8. [^] *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".*



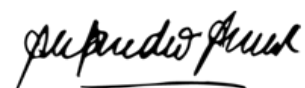
Alejandro Amor
Defensor del Pueblo

Visados

2020/11/13 09:58:14 - marrodriguez - Mariano Alfredo Ezequiel RODRIGUEZ - Coordinador Operativo de Mesa de Entradas Salidas y Archivo

2020/11/13 14:25:53 - ndarcy - Norberto Darcy - ND OK

2020/11/18 12:10:47 - dmielnicki - Diego Mielnicki - Director Ejecutivo de Asuntos Legales



Alejandro Amor
Defensor del Pueblo

Resolucion Nro: 771/20

Firmado digitalmente por:

Angel Armando Alejandro AMOR