

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:

Núlan

**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/2609/>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

TESINA POSGRADO - ESPECIALISTA EN TRIBUTACIÓN

**JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA MUNICIPAL
PARA EL CONTRALOR DE LA SEGURIDAD E
HIGIENE EN EL ÁMBITO PORTUARIO.**

C.P BIDEGAIN, JUAN FRANCISCO

TUTOR: C.P Dr. CARLOS GONCALVES

OCTUBRE 2016 – MAR DEL PLATA

I. INTRODUCCIÓN.

A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Nos proponemos en el presente trabajo ahondar respecto al ámbito de ejecución de las competencias propias de los municipios bonaerenses y la correspondiente contraprestación tributaria que las mismas pudieran generar. A tales efectos hemos decidido realizar este estudio sobre una situación particular, que entendemos lleva al máximo el análisis del mismo. Consiste sintéticamente en abarcarlo a partir de ciertas actividades llevadas a cabo en establecimientos comerciales enclavados dentro del ámbito del Puerto Quequén.

Consideramos entonces vertebral comenzar por definir, que nos referiremos a las competencias municipales surgidas a partir del ejercicio del poder de policía en torno a la genéricamente denominada Seguridad e Higiene Comercial y/o Industrial.

Apriorísticamente nos motiva a tratar éste tema, una serie de apreciaciones fácticas que nos entregan los sentidos. Los mismos nos señalan, que no existe un entremedio – espacio en blanco, distancia, etc. - desde el ámbito portuario al resto de la geografía distrital, por lo resulta lógico concluir que las consecuencias negativas del incumplimiento a las normas locales en el ámbito portuario, podrían ser las mismas a las provocadas por un establecimiento emplazado un metro fuera de él, e incidir significativamente y con igual tenor sobre los habitantes del municipio en que se encuentra enclavado, precisamente por la continuidad de lo que resulta único.

Pero, avanzando a partir de lo que nos señalan nuestros sentidos por la cercanía, la “pertenencia” del puerto al municipio se refuerza al tener en cuenta otras cuestiones fácticas, por ejemplo: el agua que se consume en “el Puerto”, es la que obtiene, potabiliza y transporta el Estado Municipal, la dimensión de la infraestructura hospitalaria sostenida por el municipio se encuentra diseñada teniendo en cuenta también la gente que trabaja y trasunta por el puerto, su condición edilicia, vinculada incluso respecto a cuestiones concernientes a la “marca” de la ciudad al devenir tópicos de su paisaje; como por ejemplo los antiguos galpones que se sitúan en su interior han conformado una postal histórica y tradicional de la ciudad... ¿portuaria?, o los caminos que transcurren por el ejido urbano que mueren o nacen en algún lugar dentro del puerto, o el alumbrado público que da luminosidad a su predio.

Ahora bien, no obstante que las circunstancias detalladas resultan irrefutables, no surge tan evidente, ni siquiera como apreciación primaria y general, la atribución o potestad de la Municipalidad de Necochea para desarrollar actividades preventivas dentro de él, probablemente provocado también por el conocimiento respecto a que el dominio del inmueble pertenezca a la Provincia o que a su vez sea una zona primaria aduanera. Lo analizaremos.

Puede afirmarse lo antedicho mediante la siguiente fotografía aérea de la ciudad y de Necochea y Quequén, donde se observa el enclavamiento portuario.



Entendemos que de éstas apreciaciones de carácter meta-jurídico, nos ha impulsado a analizar el tema propuesto un emergente sentido de equidad, que paradójicamente también lo encontremos al enfocar el tema desde el extremo opuesto, es decir, desde la embrionaria razón jurídica/tributaria que surge de la Carta Magna, de la cual se imponen los principios de generalidad e igualdad que nos direccionan a pensar liminalmente en que todos los habitantes del distrito deben coadyuvar al mantenimiento del Estado por los servicios que éste pone a su disposición.

Este punto común al que arribamos, permite adelantar que desde nuestra perspectiva, entendemos que el enclavamiento de “el Puerto” en el distrito, ya sea por su titularidad dominial o por su finalidad específica, no puede escindir de modo absoluto, el ejercicio de ciertas potestades del Estado Municipal respecto a lo que allí acontece.

Por lo expuesto es que el presente trabajo se propone plasmar un aporte jurídico/tributario, en tal sentido.

B. METODOLOGÍA DE TRABAJO.

Habiendo partido de una mera apreciación sensorial, nuestra tarea consistirá en estudiar el tema planteado articulando conceptos doctrinarios, jurisprudenciales y normativos, los que eventualmente serán cumplimentados con artículos periodísticos y datos estadísticos.

Así, ordenaremos los que entendemos relevantes, mediante el método inductivo o a modo de pirámide, de forma tal que cada argumento esbozado resulta ser la base necesaria del siguiente.

II. DESARROLLO

A. INTRODUCCIÓN A LA NOCIÓN DE MUNICIPIO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

a. COMPETENCIA MUNICIPAL

Ante todo, consideramos necesario cimentar nuestro trabajo, a partir de asentar, desde la óptica jurídica, cual resulta ser la potestad reconocida a los Municipios bonaerenses, para el ejercicio de las tareas de contralor respecto a la materia que motivan el presente.

Así encontramos, que jurisprudencialmente tiene amplio y pacífico reconocimiento el origen CONSTITUCIONAL de la potestad municipal respecto al contralor en materia de Seguridad e Higiene sobre establecimientos comerciales y/o industriales.

Como ilustración de las mismas, transcribimos la parte pertinente del fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza: “Obras Sanitarias Mendoza S.A. c/ Municipalidad de Tunuyán s/ Acción de Inconstitucionalidad”, donde resaltamos las precisas palabras del Dr. en Derecho, Pablo Manili:

“...la seguridad urbana, de tránsito, de circulación por las veredas, de higiene de las instalaciones y oficinas comerciales, compete al municipio y sus poderes están específicamente salvados por el art. 75 inc. 30 CN aún respecto de establecimientos de utilidad nacional como las universidades nacionales, los aeropuertos, etc. (Manili, Pablo Luis, Establecimientos de utilidad Nacional. Artículo 75, inciso 30 de la Constitución Nacional, Editorial Universidad, Buenos Aires. 2004)”.”

Como puede apreciarse en el fallo transcripto, su origen se reconoce en el artículo 75 de la Constitución Nacional, pero consideramos que podemos ampliarlo, afirmando que *el gobierno de los asuntos locales* está contemplado en el art. 5° de nuestra Carta Magna, mediante el “régimen municipal” que impone asegurar a las constituciones provinciales.

Como no podía ser de otra manera en un Estado Federal, en el caso particular analizado, éste mandato cimero es receptado por el inciso 4° del artículo 192 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Éste, define como atribuciones del régimen municipal: “*Tener a su cargo el ornato y salubridad...*”. Esta necesaria creación de competencia municipal, asegura la existencia de su régimen administrativo por medio de las cartas municipales que el Poder Legislativo de cada provincia debe sancionar.

Así la denominada “Ley Orgánica de las Municipalidades Bonaerenses” - Decreto Ley 6769/58 -, autoriza al Departamento Deliberativo Municipal, al dictado de normas reglamentarias de las libertades y derechos individuales. Lo hace al disponer mediante su artículo 25:

“Las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales.”

Puede asimismo apreciarse, que mediante el artículo 27 de la misma norma, se reconoce como función Deliberativa la de reglamentar “... *la radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales,...*”, pero tanto aquí como en el artículo 25, se advierte una limitación al decir “...*en la medida que no se*

opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.”. Estas precaución limitativas, que resultan adecuadas a la ingeniería que ha diseñado la Carta Magna, para delinear los alcances de la autonomía municipal (art. 123 C.N), serán analizadas más adelante por resultar sumamente importante en la comprensión del tema tratado.

b. JURISDICCIÓN MUNICIPAL

Fundamentada la potestad Municipal en torno a la MATERIA, la cuestión a analizar seguidamente versa respecto al ÁMBITO FÍSICO en el cual tiene eficacia dicha competencia.

Consideramos necesario volver aquí sobre la letra de la Carta Magna Provincial, pues advertimos que en su artículo 190, el convencional constituyente provincial, taxativamente circunscribe la eficacia de la competencia Municipal a la geografía comprendida en cada Partido. Lo hace del siguiente modo:

“... La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad...””.

A partir de ello, la Provincia de Buenos Aires se encuentra dividida territorialmente en ciento treinta y cinco segmentos geográficos denominados Partidos, y la Constitución⁽¹⁾ y leyes de ella derivadas, han reconocido para cada uno de ellos una unidad jurídico/administrativa autónoma local – Estado⁽²⁾ -, adoptando de éste modo el criterio de equivalencia o sistema municipio-partido.

Es decir que el ámbito de ejercicio de las competencias que le son propias a cada Unidad Política Local – Municipio – abarca exactamente el ámbito territorial

del Partido. Resulta central resaltar entonces, que con la implementación del sistema “municipio-partido”, no hay territorio Provincial que no sea a su vez Municipal, desde el punto de vista jurisdiccional.

En busca de mayor precisión conceptual sobre éste punto, acudimos al Dr. Horacio Rosatti⁽³⁾ cuando dice:

“...en opinión de Zuccherino, fue la distancia, “suerte de desierto físico y jurídico”, la que compelió al legislador bonaerense a adoptar este criterio, a no dejar “espacios en blanco”, “zonas de nadie”.”

Habiéndonos basados hasta aquí en Jurisprudencia judicial, normas y doctrina, agregamos a continuación, como corolario del tema, un dictamen administrativo de la Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que al ser llamada a dictaminar en el expediente N° 4007-8665/04, proclamó que:

“...los Municipios pueden habilitar e inspeccionar todo local, negocio o establecimiento que se encuentre dentro del ámbito territorial del partido, en ejercicio de la potestad de policía que les acuerdan los artículos 192 inciso 5 de la Constitución Provincial y 29, 108, 226, 228 y concordantes de la Ley Orgánica de las Municipalidades”.

Consideramos que los argumentos hasta aquí vertidos, nos permite aseverar como primera reflexión, que el Puerto Quequén, inevitablemente se encuentra dentro del partido de Necochea, y por ende, en el marco del federalismo establecido por el estado del derecho imperante, bajo la incidencia de las normas dictadas por su Órgano Deliberativo. Pero, esta primera reflexión es al solo efecto de ir ordenando el argumento, pues su complejidad es basta.

Hemos visto así en nuestro camino, que la competencia entonces adquiere dos aspectos, el MATERIAL referido a la especificidad, y el GEOGRÁFICO al ámbito

territorial de su aplicación. De igual modo se ha advertido que si bien ambas tienen origen CONSTITUCIONAL, sus términos pueden ser reglamentados por la Legislatura Provincial.

O sea que solo mediante el dictado de leyes de igual tenor pueden ser cercenadas de la jurisdicción municipal a través de una expresa reserva, ya sea del aspecto material, geográfico o de ambos, y así determinada la incumbencia exclusiva de la Provincia.

Es decir que si la jurisdicción y la competencia municipal solo puede ser restringida por la ley, deviene necesario preguntarse si habrá alguna ley Provincial que limite respecto al objeto de estudio, la competencia municipal en alguno de sus aspectos.

No obstante lo señalado, y que conforme veremos, resulta necesario analizar el alcance de la competencia analizada, pues sopesa aquí la posibilidad de que la exclusión opere sobre algunos, y no todos, los aspectos comprendidos en el poder de policía comunal en profilaxis e higiene comercial o industrial.

B. PODER DE POLICÍA.

Precisar los términos que configuran el llamado poder de policía en Seguridad e Higiene, no resulta tarea sencilla, pues no hay una enumeración prefijada o conjunto de servicios invariantes que lo conforman, con el agravante de que tampoco necesariamente deben encontrarse normativamente codificados.

La posible dispersión normativa, se configura en el Digesto Municipal de Necochea, así primeramente observamos que la Ordenanza Fiscal Impositiva N°

8431/15 de Necochea, describe en su artículo 156, los servicios municipales que determinan el hecho imponible de la Tasa por Inspección de seguridad e Higiene del siguiente modo:

“Por los servicios de inspección en general, zonificación y categorización industrial, control medio ambiental, inspección de obras privadas, controles bromatológicos, inspección y control de habilitación comercial, o asimilables, que se realicen en locales, establecimientos u oficinas, aunque el titular de los mismos por sus fines fuera responsable exento, donde se desarrollen actividades económicas sujetas al poder de policía municipal como las comerciales, industriales, de locación de bienes, de locaciones de obras y servicios, de oficios o negocios, a título oneroso, lucrativas o no realizadas en forma habitual, aun cuando fueren ejercidas en espacios físicos habilitados por terceros, cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las cooperativas, se abonará por cada local la tasa que fije la presente Ordenanza en el modo, forma, plazo y condiciones que se establezcan...”.

Los servicios allí planteados como presupuesto fáctico, se plasman, individualizan y particularizan en un sinnúmero de otras Ordenanzas Municipales tales como la 1868/89 – seguridad de contenedores de carga -, 6298/08 y 6769/09 – control de plagas -, 2453/92 – reglamento del refulado -, 2403/91 - medidas de seguridad e higiene de los establecimientos comerciales -, 2682/92 – uso de plaguicidas -, 4562/01 – controles contra siniestros -, 6414/08 – reglamento de acopios y cerealeras -, 6461/08 – reglamentación de galpones de gas -, 6720/09 – reglamento de supermercados -, 6772/09 – reglamento de gimnasios -, 7066/10 – reglamento de actividades apícolas -, 7067/10 – reglamento de parques eólicos -, 7068/10 – reglamento de lavaderos de autos -, 7069/10 – reglamento de depósito de agroquímicos -, entre otras, también encontramos en el artículo 4° bis del código de faltas – Decreto Ley 8751/77- sanciones a conductas que atenten contra las condiciones ambientales y de salubridad pública, y en especial el incumplimiento a Ordenanzas que regulan: a): Condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los terrenos baldíos; b): Prevención y eliminación de la contaminación ambiental de los cursos y cuerpos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales; c): Elaboración, transporte, expendio y consumo de productos alimenticios y las normas higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial; d): Instalación y funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos animales

y e): Radicación, habilitación y funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo a la Ley 11.459.

Como puede observarse, las normas que cada municipio puede darse en lo que respecta al poder de policía comunal en Seguridad e Higiene comercial o industrial, devienen muy diversas y particulares pues surgen a la luz de los riesgos inherentes a las características de la geografía económica, por lo que cada una de ellas se tipifica a partir del criterio de vecindad, que subyace solo en las particularidades sui-generis de cada natural organización comunitaria.

La anteriormente citada Ley Orgánica de las Municipalidades, reconoce con amplitud al Honorable Concejo Deliberante, la facultad de reglamentar TODA la materia vinculada con el ornato, sanidad y seguridad.

Entonces, como hemos observado, los Municipios cuentan con facultades AMPLIAS e INDEFINIDAS entorno a la reglamentaciones derivadas del poder de policía en Seguridad e Higiene, precisamente porque solo corresponde al Honorable Concejo Deliberante, sancionarlas en atención a las necesidades particulares que se impongan en el cuidado de la comunidad, cualificada a partir de todos los agrupamientos posibles.

Veámoslo en los mejores y preciso términos utilizados por el máximo tribunal cívico nacional:

“... el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5), 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 tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la Comuna ...”.

No obstante, la complejidad aumenta al extender su alcance desde la concepción restrictiva a la promotora, pues si bien resulta necesario decir, como hemos visto, que el poder de policía del estado implica la potestad jurídica en virtud de la cual el Estado -con el fin de asegurar la libertad, la convivencia armónica, la seguridad, la moralidad, la salud y el bienestar general de la población- impone por medio de la ley limitaciones al ejercicio de los derechos individuales, a los que no puede alterar, en tanto este poder describe una facultad de esencia legislativa que implica la posibilidad de reglamentar y por ende limitar derechos, en la actualidad, tiene un mayor alcance, no circunscripto meramente a la restricción de los derechos.

Podemos observar éste cambio de paradigma en las aseveraciones de la Procuración del Tesoro de la Nación al expresar que:

"La noción de poder de policía ha sufrido una evolución en la doctrina, pasando de una definición restringida según la cual se trata de la represión estatal de aquellas actividades que comprometan la seguridad, salubridad y moralidad públicas a otra amplia y de contenido positivo, que lo conceptúa como la promoción activa por el Estado de la prosperidad y el bienestar generales, y de los intereses económicos de la comunidad"⁽⁴⁾

Asimismo, La Corte Suprema de Justicia aplicó el criterio restringido hasta el año 1922, cuando, en el caso "Ercolano c/Lanteri de Renshaw, Julieta" (CSJN, Fallos, 136:161), admitió la constitucionalidad de la ley de alquileres 11.157 donde invocó a tal efecto un alcance amplio del poder de policía, fundando la limitación a los derechos en razones de bienestar general.

No obstante lo dicho y aclarado mayormente el concepto de poder de policía, decimos que por derivación lógica y verdad jurídica, los aspectos que abarca la policía de profilaxis e higiene de un Municipio, resultanen algún punto necesariamentediferentes al que pudiera tener algún Estado supra- local, porque las

reglamentaciones de éstos últimos están configuradas desde una mayor distancia y en el marco de un Estado Federal, donde la Legislatura Provincial debe reconocery tenerse en cuenta, la existencia de los Gobiernos Municipales y sus atribuciones específicas consagradas en la Constitución.

De suerte tal, que si el legislador provincial dictara las normas intentando abarcar todos los aspectos referentes a los municipios, volveríamos a la vieja concepción de entender a éstos últimos como meras delegaciones y no como estados autónomos, donde la provincia debe trazar su contorno

A fin de ejemplificar el punto, decimos que “*los servicios de inspección en general*” descriptos en el artículo 156 de la Ordenanza Fiscal Impositiva local, se materializan no solo en el cuidado de las personas que trabajan en un establecimiento, sino que resulta más comprensivo, extendiéndose a los aledaños del mismo que podría afectar a eventuales transeúntes o usuarios esporádicos de sus instalaciones, por lo que surge conformado de aspectos distintos aunque inclusivos del referido a la seguridad del trabajo, el cuidado del medio ambiente y/o de la calidad de los bienes producidos, que detentan los supra estados (Nación y Provincia - ley de Ministerios provincial 13.757).

En lo hasta aquí esbozado, nuestra argumentación pivotea y de alguna manera busca consolidarse sobre la certeza que surge,- a partir de la reforma de la constitución Nacional de 1994 - con el reconocimiento mediante el artículo 123 de la autonomía Municipal y por tantola extensión en torno a ellos, de que no existen nuestra organización federal jerarquía de estados sino de normas.

Resultan claras y paradigmáticas las siguientes palabras del maestro Carlos M. Giuliani Fonrouge cuando establece:

“... que tanto la Nación como las provincias y los municipios, tienen poder originario o inherente por ser connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones; las diferencias que pudieran existir no radican en la esencia del poder, sino en el ámbito de actuación de los organismos.”⁽⁵⁾.

C. FACULTADES CONCURRENTES Y EXCLUYENTES.

En el acápite anterior hemos intentado dejar aclarados los aspectos propios que sobre ciertas materias, tienen los municipios, pero ello de ningún modo implica desconocer la concurrencia de facultades, entendida como la ejecución coordinada, conjunta o no, que sobre una misma potestad y jurisdicción, puede ejercer más de un estado.

Sobre éste punto, la controversia más “rica” desde el punto de vista doctrinario y jurisprudencial se dio respecto a los establecimientos de utilidad nacional.

La histórica controversia respecto a si solo el estado nacional tiene exclusividad de competencia sobre los *establecimientos de utilidad nacional* o si la misma es concurrente con las provincias y municipios quedó saldada a partir de la reforma del artículo 67 incisos 27 de la constitución nacional de 1853. La nueva redacción del punto, ahora 75 inciso 30 es suficientemente clara en cuanto haber adoptado el criterio de concurrencia.⁽⁶⁾.

Éste criterio tuvo acogimiento por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Operadora de Estaciones de Servicio S.A c/Municipalidad de Avellaneda s/Amparo”, allí sostuvo:

“... como es sabido en nuestra organización constitucional, puede existir jurisdicción federal sin dominio de aquélla, y dominio —como en la especie— sin jurisdicción. No hay, entonces ninguna razón que autorice a desconocer la competencia ejercida por el

municipio y sus poderes son plenos en tanto —como señaló esta Corte— su ejercicio no vaya contra lo que constituye la razón de ser de la jurisdicción nacional en ellos....⁽⁷⁾

Adviértase que los conceptos tratados juegan armónicamente entre sí pero no se suplantán, es decir que la jurisdicción determina el ámbito de ejercicio de las competencias y la primera no se determina por el dominio sino por ley.

De igual modo el Máximo Tribunal, sentó doctrina afirmando que los actos de imposición de los gobiernos locales:

“...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 absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas última.”⁽⁸⁾

Esta doctrina, a su vez, le permitió sostener que *“...a menos que contenga alguna exención acordada en virtud del artículo 75 inc. 18, de la Constitución Nacional es compatible con el ejercicio del poder de policía y de la potestad fiscal por parte de las provincias y de sus municipalidades, ya que es la regla -y no la excepción- la existencia de jurisdicciones compartidas entre el Estado Nacional y los estados locales”* (CSJN, Fallos 186:170; 271:186; 296:432).

Traemos a colación éstas palabras, por el hecho de incorporar un nuevo factor de análisis, cual es el de las exenciones concebidas al amparo de la denominada “cláusula del progreso”. Al mismo lo analizaremos más adelante.

Volviendo a la concurrencia de facultades, agregamos que ya en las décadas de 1970 y 1980, La Corte había consolidado la teoría de la no interferencia en distintos fallos, entre otros: "Brizuela, Pablo César c/Cía. Swift SAF" (Fallos: 296:432), "Liguori" (Fallos: 297:421), "SA Vialco c/Nación Argentina" (Fallos: 301:1122), "Marconetti SA c/Provincia de Santa Fe" (Fallos: 304:730), "ImpresitSideco SA c/Provincia de Santa Fe" (Fallos: 304:1129), "Ramognino" (Fallos: 304:1381), "Tagsa SA c/Provincia de Neuquén"

(Fallos: 305:214), "BJ Service SA c/Provincia de Neuquén" (Fallos: 305:1381), "BJ Service SA c/Provincia de Mendoza" (Fallos: 306:1883), "Ambros Palmegiani SA" (Fallos: 308:403), "Municipalidad de Laprida c/Universidad de Buenos Aires" (Fallos: 308:647), "Dirección General de Fabricaciones c/Provincia de Buenos Aires" (Fallos: 311:123), "Sade SA c/Provincia de Mendoza" (Fallos: 312:1870), "Dirección Provincial de Rentas de la Provincia de Santa Cruz c/YPF" (Fallos: 314:1796).

Incluso antes de la reforma constitucional de 1994, el criterio para aceptar o excluir el ejercicio de poderes provinciales en establecimientos de utilidad nacional, es precisamente la compatibilidad con ese interés federal, y no la incidencia, ya que el ejercicio de una facultad por una Provincia en un enclave de jurisdicción federal incide siempre en éstos. Por lo tanto, si la facultad provincial no condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, es compatible con él. (conf. doctrina sentada por el doctor Frías en su voto en "Vialco SA c/Nación" - Fallos: 301:1122).

Amén de los aspectos diferenciadores que el Poder de Policía Municipal tiene respecto al de los otros Estados, expusimos las claras las palabras del Máximo Tribunal Cívero por entender que resultan definitivas en cuanto al carácter típico de la concurrencia de facultades.

Como epílogo de los temas hasta aquí tratados, acudimos una vez más a la Ley Orgánica de la Municipalidades Bonaerenses⁽⁹⁾, resaltando que se trata de una Norma perteneciente al Orden Público Provincial cuyos preceptos emergen de la Carta Magna Provincial, que en el artículo 286° (Texto incorporado por Ley 11.092) dispone con total precisión abarcativa, lo siguiente:

“Aclárase que el poder de policía por parte de las Municipalidades, en materia de sus competencias y en aquellas en que ejercieran facultades concurrentes y en la forma que

corresponda en las que actúen por delegación de la Nación o la Provincia, de acuerdo a la Constitución y las leyes, se extiende a todo el ámbito de sus respectivos territorios, sin excepciones de ninguna especie.”

Finalmente transcribimos, pues abunda en el mismo sentido, el artículo 21 de la Ley de Desregulación de la Actividad Portuaria, núm. 24.093, que dice:

Todos los puertos comprendidos en la presente ley están sometidos a los controles de las autoridades nacionales competentes, conforme a las leyes respectivas, incluida entre otros la legislación laboral, de negociación colectiva y las normas referentes a la navegación y el transporte por agua, y sin perjuicio de las competencias constitucionales locales. Las autoridades de aplicación deben coordinar tales controles ejercidos en razón de las responsabilidades inherentes a los organismos nacionales al solo efecto de que no interfieran con las operaciones portuarias.

D. PUERTOS

Las características actuales de “Puerto Quequén” tienen su origen durante la década de los noventa, allí se determinan nuevas formas de articulación público/privada en la organización y gestión portuaria, que se basan en el modelo denominado Landlord, donde el sector público conserva la propiedad del puerto e invierte en infraestructura básica, pero no explota en general ninguno de los servicios que se prestan al buque o a las cargas, al procurarse la transferencia o privatización de los servicios portuarios y de las terminales ubicadas en cada uno de los puertos. En este nuevo modelo se constituyen los consorcios de gestión como forma de administrar un puerto, caracterizados por la autonomía económica, financiera y contable, pero auditados y controlados por el Estado provincial.

Éstos cambios significativos se materializaron mediante un conjunto de leyes y decretos sancionados en el marco de la Reforma del Estado (Ley núm. 23.696/ 89) entre los años 1989 y 1993 que apuntan a la desregulación de los servicios y a la eliminación de algunos entes públicos como paso previo a la sanción de la Ley de Actividades Portuarias núm. 24.093 y su decreto reglamentario núm. 817 en 1992.

Las nuevas formas de administración y gestión, asumen la figura jurídica de Consorcios de Gestión Portuaria. En esencia, esta reforma tiende a una creciente participación privada y a un predominio de los mecanismos de mercado en un espacio anteriormente considerado de dominio público. En este sentido, Fernando Romero Carranza (1993) señala que en la nueva legislación desaparece el término “servicio público”, arraigado en la vieja concepción de la actividad portuaria, para concebirse como un servicio comercial. El término “público” se refiere al uso que puede darse a las instalaciones y no a la naturaleza del dominio de los servicios que ahí se prestan. En la ley se consagra otro principio fundamental, la libre competencia entre los puertos, en materia tanto de precios de los servicios como de la admisión de usuarios; se deja de lado el concepto de “tarifa” que le era propio al servicio público.

Desde el punto de vista organizativo, el cambio más importante es la conformación de entes y consorcios de gestión, cuyo fin es asegurar la participación en el proceso de decisión, a todos los actores clave de los sectores interesados en el quehacer portuario.

Desde la perspectiva económica, la concesión constituye un mecanismo institucional que actúa como barrera de entrada a la actividad, establecida por el propietario público. El uso de concesiones para sitios portuarios se fundamenta por la existencia de monopolios naturales. Las barreras a la entrada instituidas mediante concesiones limitan la competencia en el mercado, sea efectiva o potencial. La concesión implica la garantía de ciertos derechos o privilegios para el concesionario (por ejemplo la exclusividad en el manejo de una terminal), así como el conjunto de obligaciones que deben ser establecidas contractualmente. Las cláusulas contractuales toman la forma de normas regulatorias de ciertos aspectos desarrollados por la firma concesionaria (inversión, formas de uso, etc.). En

consecuencia, la concesión no constituye necesariamente un sustituto de la regulación, sino que puede proporcionar la base legal para acciones regulatorias (Gorenstein, 2002: 28-29).

Más allá de la definición de Puerto, consideramos necesario estudiarlo desde el aspecto jurisdiccional de la competencia, lo que nos lleva en primer término al texto de ley Nacional núm. 24.096 – Ley de Puertos - que los tipifica, clasifica y por medio de la cual se transfiere de la Nación a las Provincias su DOMINIO – incorporándose como bien del dominio público provincial conforme el artículo 2340 del código civil -, a condición de que sean ADMINISTRADOS, algunos de ellos, entre los que encontramos el de QUEQUÉN, por ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES.

La misma norma dispone seguidamente que “...él o los municipios EN CUYO O CUYOS ÉJIDOS SE HALLE SITUADO EL PUERTO también tendrán participación en los entes,...”.

De igual modo el Decreto 769/93, reglamentario de la mencionada ley de puertos, dispone en su artículo 12, que:

“... la Provincia deberá crear Sociedades de Derecho Privado o Entes Públicos no Estatales que reunirán las siguientes características (...) a) Tendrán por objeto la administración, modernización y explotación del puerto; (...) ejercer el control y, en su caso denunciar ante las autoridades competentes todo incumplimiento de las normas de seguridad, sanidad y protección del ambiente ... (...) b) ... Asimismo en estos entes o sociedades se encontrarán representados los gobiernos provinciales y municipales, en cuyo territorio se encuentre emplazado el puerto.”

Producida la transferencia del dominio de las tierras portuarias a la Provincia de Buenos Aires, su Legislatura crea un Ente de Derecho Público no Estatal, y mediante el artículo 7° del anexo II de la ley núm. 11.424₍₁₀₎, define su objeto y las funciones del “EL CONSORCIO PORTUARIO DE QUEQUEN” (en adelante CGPQ) y más precisamente en el inciso j) establece:

“Ejercer en su ámbito de actuación las funciones públicas de fiscalización y control en las materias que se le deleguen”.

Como puede apreciarse, el Decreto Nacional 769/93 esclarece que la Provincia deberá crear un ente de administración el que deberá cumplir con ciertas funciones, entre ellas define genéricamente la de control de seguridad y salubridad en el ámbito portuario. La provincia en cumplimiento de ese mandato legal, crea el CGPQ mediante la ley 11.424 y define en ella, como ingeniería de asignación de las funciones de contralor, que cada una de las competencias de fiscalización le será expresamente delegada.

En el fallo CAMARA DE ACONDICIONADORES DE PUERTO QUEQUEN Y NECOCHEA c. TERMINAL QUEQUEN S.A. Y OTRO s. PRETENSION DE RESTABLECIMIENTO O RECONOCIMIENTO DE DERECHOS”, puede advertirse que la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de Mar del Plata, en Acuerdo Ordinario, dejó fuera de responsabilidad al Consorcio de Gestión por incumplimiento de sus funciones de fiscalización respecto al mal estado de cereales que fueron recibidos por la terminal mencionada. En sus considerandos, los jueces dejan claro que la mentada fiscalización no se encontraba en manos del CGPQ, al decir:

“Con todo, la nula injerencia que cabe predicar del Consorcio de Gestión del Puerto Quequén en las actividades de fiscalización y contralor que se denuncian omitidas o incumplidas...”

Aquí a modo de ejemplo, queda demostrado jurisprudencialmente que el C.G.P.Q no cuenta con amplias facultades de verificación, sino de aquellas materias que expresamente se le han otorgado por ley, en el marco del artículo 7mo.de la ley núm.11.414.

Éste método elegido por el legislador bonaerense, nos lleva a determinar, si se ha sancionado alguna ley que asigne la analizada competencia de forma exclusiva al mencionado ente público portuario, para su ejercicio dentro del ámbito portuario, de forma que excluya nítidamente de él al municipio.

La complejidad del punto nos impone acudir a otras fuentes, distintas de las legales y jurisprudenciales, a fin de sortearlas.

Al advertir que el CGPQ, se constituyó como un ente de derecho público no estatal, su comparación con los Colegios o Consejos Profesionales en los que la Provincia ha delegado el ejercicio de la competencia en cuanto al control del ejercicio de determinadas profesiones liberales, devino inmediato.

Al respecto y como prólogo al desarrollo del análisis, frente a la eventual configuración de la analogía, resulta importante señalar que el Máximo Tribunal Provincial, ha resguardado la potestad municipal en relación al tema que motiva la presente tesina, aún en los casos en que la Provincia lo ha delegado en Entes de Dominio Público no Estatal, pero en cuanto a lo concerniente al ejercicio de ciertas profesiones liberales, en tal sentido manifestó que:

“... no advierte vulneración de derecho alguno, por cuanto el artículo 31 (hoy 42) de la Constitución Provincial, al encomendar a la Legislatura la facultad de determinar lo concerniente al ejercicio de profesionales liberales, no excluye la potestad del municipio de reglar a su respecto lo que atañe al ornato, salubridad (artículo 183 -hoy 192- incisos 4 y 6 de la Constitución Provincial), seguridad, etc. (artículos 181 y 182 -hoy 191 y 192- de la Constitución Provincial y 25, 27, 226 y 227 del Decreto Ley N° 6769/58), (Conf. “Villanueva c/ Municipalidad de Pergamino s/ Demanda de Inconstitucionalidad” del 3-5-77; “Gorosito c/ Municipalidad de Pergamino s/ Demanda de Inconstitucionalidad” del 13-4-77 y “Droguería Colon c/ Municipalidad de Quilmes s/ Demanda ContenciosoAdministrativa” del 8-4-80).”

No obstante que lo señalado no resulta definitivo, ni ha sido esa la intención, como respuesta sobre el eje central de nuestra búsqueda, permite seguir observando cómo se mantiene indemne la potestad municipal cuando una norma no resulta precisa en cuanto a ella.

Lo cierto es que aún no hemos podido dilucidar si efectivamente se le ha asignado al Consorcio la atribución de la policía en materia de Seguridad e Higiene. Visto que no hemos hallado ninguna norma, ya sea Ley, Decreto o Resolución de orden provincial que haya delegado en el CGPQ funciones de fiscalización en la materia tratada, apuntaremos nuestro estudio, a partir del análisis de la asignación de competencias que ley de Ministerios provincial núm. 13.757 y sus modificatorias Ley 13881, 13927, 13929, 13975, 14131, 14199, 14331, 14393, 14453, 14542, 14646 y 14652, otorga a cada Ministerio, a fin de:

- 1) evidenciar que las mismas no resultan abarcativa de otras que pertenecen típicamente a las específicas finalidades de los municipios;
- 2) si a alguno de ellos se les ha otorgado exclusividad de acción en los ámbitos portuarios o si
- 3) se ha previsto que alguno de ellos pueda delegaren el Consorcio de Gestión de Puerto Quequén, alguna de las conferidas, y en su caso los eventuales términos de la misma, pues estamos intentando determinar si existe algún “organismo” con facultades exclusivas sobre la materia analizada en el ámbito portuario.

La ley bonaerense señalada, ordena al Ministerio de Trabajo a través del inciso 8vo. del artículo 23, “... *fiscalizar en el ámbito provincial, el cumplimiento de las normas generales y particulares referidas a higiene y salubridad del trabajo y a los lugares o ambientes donde se desarrolla...*”, y al Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable, mediante el inciso 1 del artículo 31 “... *Planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales; ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos.*”, solo se advierte una referencia a las actividades portuarias a través del inciso 17 del artículo 20 referido al Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción, en cuanto

dispone: “*Dirigir, fiscalizar y promover las actividades portuarias, la industria de la construcción y reparación navales e intervenir en las relaciones con el Ente Administrador del Astillero Río Santiago*”.

Si bien expusimos, a modo de ejemplo, la transcripción de ciertas competencias asignadas a algunas carteras ministeriales, por ciertas más vinculadas con nuestro tema, se advierte que en lo atinente a la fiscalización de la seguridad del trabajo⁽¹¹⁾, la misma se circunscribe explícitamente a los lugares donde éste se desarrolla, por lo que conforme fue dicho, no resulta el mismo idéntico al municipal. Asimismo, observamos que en toda la letra de la ley no hay disposición alguna que otorgue exclusividad al ámbito portuario para el desarrollo de sus competencias ni se prevé delegación alguna de las mismas, sino que por el contrario manda ejecutarlas en todo el ámbito de la provincia.

En lo atinente a las “actividades portuarias”, cuya fiscalización le fue conferida al Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción, vemos que las mismas no son las sujetas al análisis en éste trabajo, pues éstas refieren a las medidas de seguridad necesarias para el desarrollo de la actividad comercial, industrial o de servicio desarrolladas en el ámbito portuario.

No habiéndose encontrado marco normativo provincial que delegue en el C.G.P.Q el poder de policía en Seguridad e Higiene, y observándose que la ley de Ministerios no consagra a ningún auxiliar del Ejecutivo al respecto, devienen imprescindibles las siguientes consideraciones hechas por la Cámara en el fallo citado “Central Puerto”;

“Considero que no, justamente porque la imprevisión de las autoridades nacionales no puede perjudicar al Fisco local, no sólo porque (a) ello implicaría atribuirle a otro Estado las consecuencias nocivas del propio descuido, contradiciendo principios básicos de nuestro sistema jurídico, sino porque (b) afectaría el federalismo y las amplias facultades en materia económico-financiera de las que gozaba la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.”

Dado el hecho de basarnos en la no existencia de una norma que delegue la potestad en el CGPQ, consideramos necesario consolidar nuestra argumentación, desde otra óptica.

Así acudimos a notas periodísticas que destacan inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable, en empresas que desarrollan su actividad en el puerto.

En ellas se evidencia que en lo que respecta a la cartera laboral, ejerce su competencia dentro del ejido portuario, a través de su Delegación Necochea.

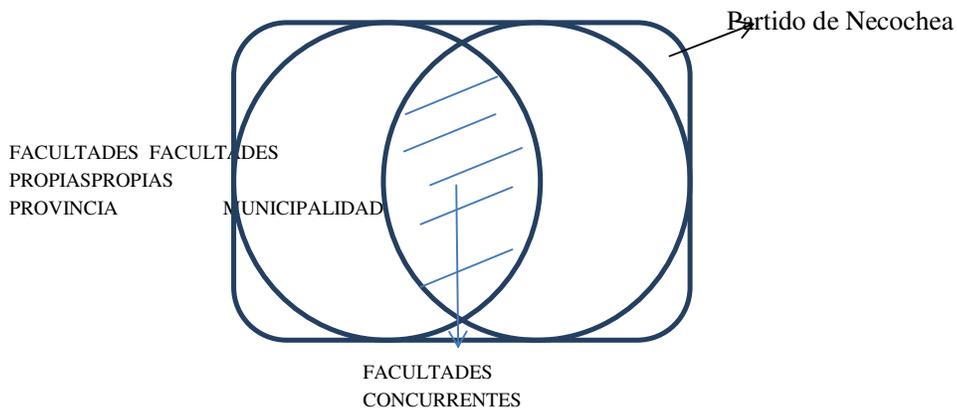
Podemos dar cuenta de ello a través de la propia página web del organismo. Allí en - http://www.trabajo.gba.gov.ar/prensa/noticia.asp?id_noticia=3654 – se presenta una nota informativa sobre el resultado de un operativo dentro del Puerto Quequén en el que se infraccionaba a tres empresas por incumplimientos a las normas de Seguridad e Higiene Laboral y de igual modo, la hallamos respecto al O.P.D.S, a través del link <http://ahorainfo.com.ar/2015/03/puerto-quequen-nueva-inspeccion-del-opds-en-el-sector-portuario/>, donde puede observarse un artículo periodístico donde se da cuenta de inspecciones de igual tenor a la señalada, por parte del organismo de desarrollo.

Así las cosas, nos preguntamos ¿es posible que éstos organismos provinciales ejerzan sus funciones en una jurisdicción, para la cual se ha creado un Ente particular al que se dotó de las mismas atribuciones con carácter exclusivo? Consideramos que la respuesta lógica es que el Consorcio de Gestión de Puerto Quequén no tiene ninguna delegación normativa que le otorgue facultades exclusivas sobre la prevención de la Seguridad e

Higiene en su ámbito de actuación y justamente por ello actúan en plenitud los correspondientes ministerios al que se le asignaron dichas competencias.

Siendo entonces las mismas cumplimentadas directamente por el Ministerio de Trabajo de la Provincia, y que como vimos, dicha dependencia debe ejercer sus finalidades en toda la geografía de la provincia, entendemos que se evidencia un pie de igualdad, respecto a los controles que el Ministerio realiza sobre establecimientos dentro del distrito de Necochea pero fuera de puerto, por lo que pueden ser analizadas a la luz de la coordinación usual de potestades entre ambos Estado, tanto las concurrentes como las exclusivas.

Consideramos necesario, graficar las conclusiones a las que hemos arribado antes de incorporar el aspecto tributario a nuestro análisis.



Debemos hacer mención en éste acápite, que el Decreto 769/93, en su artículo 6^{to}, establece que:

“La autoridad portuaria de la jurisdicción a la que pertenecen sólo podrá cobrarles las tasas relacionadas a los servicios específicos que les brindan, sean éstos directos o indirectos”.

Y que en ejercicio de las facultades de administración, a través el Decreto núm. 2273 (hoy reemplazado por el 185/07), el gobernador de la Provincia ha fijado una serie de tarifas que se cobrarán, solo como contrapartida al otorgamiento de permisos de uso portuario, claro está dentro del ámbito portuario. Es decir no aparece tarifado el servicio de Inspección en Seguridad e Higiene. Éste punto, si bien no nos otorga una solución definitiva a nuestro análisis, es un elemento más a tener en cuenta para ir conformado nuestras conclusiones.

No obstante lo antedicho, la Corte Suprema del poder judicial Bonaerense, ha delineado éste punto en cuanto a las posibles limitaciones a la potestad de los Municipios para exigir gabelas, en tal sentido la ha reconocido pero con carácter restrictivo, es decir sobre casos específicos en los que la Provincia o eventualmente la Nación han dispuesto su exclusiva incumbencia y no de modo genérico o por analogía. En tal sentido resultan precisas las palabras del doctor de Lázzari en oportunidad de expedirse en la causa *Ford Argentina S.A. contra Municipalidad de General Pueyrredon* en relación a ciertos límites a la jurisdicción municipal determinados por específicos hechos imponibles radicados en la zona portuaria. Allí dijo:

“resulta claro que el stand publicitario montado sobre la denominada “Manzana de los Circos” en jurisdicción portuaria por la empresa Ford Argentina S.A., se subsume típicamente en el texto de la norma por coincidir palmariamente con la situación fáctica y jurídica que ha sido objeto de la previsión normativa.” “...En este contexto, estimo que no se muestra como irrazonable la circunstancia de que un predio que posee una afectación legal específica -en el caso, la actividad portuaria- en cuanto a su administración y explotación, sea sustraído merced a lo dispuesto por un decreto provincial -2273/1994- de la percepción de tasas de publicidad ordinarias por parte del municipio”.

E. ZONA PRIMARIA ADUANERA

En cuanto al potencial conflicto con la jurisdicción federal, por tratarse a su vez de una Zona Primaria, en virtud de la competencia aduanera⁽¹²⁾, cabe recordar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 121 de la Constitución Nacional, el poder tributario comunal es materia que no ha sido delegada en el Gobierno Federal, y si bien, en virtud de la cláusula del progreso hay antecedentes de exenciones impositivas otorgadas por el Estado Nacional respecto de gravámenes provinciales y municipales, siempre ha sido de carácter excepcional y nunca respecto de tasas retributivas de servicios. Puede verse en el Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, ley N° 10.397 – principalmente los artículos 182, 186 y 207 -,y en la ley impositiva N° 14.653 correspondiente al ejercicio 2015 – especialmente entre los artículos 40 y 43, que las actividades económicas habituales desplegadas en el ámbito portuario, como en cualquier otro lugar provincial, se encuentran gravadas por el Impuesto a los Ingresos Brutos y que a su vez no se hallan exenciones, respecto de ellas, de ningún tipo, por lo que resulta claro, que no existe norma que les otorgue un tratamiento sustancialmente diferente a las actividades allí desarrolladas.

De igual modo, la zona primaria aduanera, se constituye como un lugar habilitado para la ejecución de operaciones aduaneras y al control de las mismas. A tales efectos el servicio aduanero – Dirección General de Aduanas - cuenta con las facultades de contralor dispuestas en los artículos 121 y 122 de la ley 22.415, como medios del cumplimiento de sus funciones, las que se encuentran circunscriptas al tráfico de mercaderías y a los tributos que surgen del mismo y por tanto de modo alguno surge incompatible con su accionar la pretendida intervención municipal en virtud a la seguridad de los establecimientos que prestan servicios o desarrollan su producción o comercio dentro del ámbito portuario.

Éste acápite es central en el desarrollo de nuestro tema, por lo que resulta necesario asentar los conceptos que hemos visto. En tal sentido, si bien el Poder Judicial les ha reconocido a los puertos una finalidad legal específica, ya sea por tratarse de una zona primaria aduanera, o por el tipo de actividad allí desarrollada, entendemos que los

argumentos que hemos presentados presentan la robustez suficiente para sostener que no resulta clara y obvia la exclusión de la potestad municipal.

III. ASPECTO TRIBUTARIO

A. POTESTAD MUNICIPAL

Desde el punto de vista tributario, no solo nos proponemos su análisis en cuanto a la posibilidad municipal del cobro de una sisa como consecuencia del accionar que éste puede ejercer, sino que además buscaremos espesar la densidad de nuestras anteriores argumentaciones.

Así, liminalmente cabe destacar que, tal como lo expresara la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en autos “Bank Boston N.A. c/ Municipalidad de Morón s/ demanda contencioso administrativa”:

“... resulta indudable la facultad de los municipios bonaerenses para crear y exigir el pago de una tasa de inspección de seguridad e higiene o de habilitación de comercios e industrias, a la luz de lo dispuesto en la Constitución de la Provincia y la Ley Orgánica de las Municipalidades (arts. 192 incs. 5º y 6º y 193 inc. 2º de la Constitución de la Provincia; 226 incs. 17 y 31 y 227, Dec. Ley N° 6769/1958).”

Concordantemente, Asesoría General de Gobierno, llamada a dictaminar en el expediente N° 4007-8665/04, proclamó que:

“...los Municipios pueden habilitar e inspeccionar todo local, negocio o establecimiento que se encuentre dentro del ámbito territorial del partido, en ejercicio de la potestad de policía que les acuerdan los artículos 192 inciso 5 de la Constitución Provincial y 29, 108, 226, 228 y concordantes de la Ley Orgánica de las Municipalidades”.

No obstante lo señalado, el Maestro Carlos Giuliani Fonrouge es eficaz al señalar, respecto al poder originario de establecer tributos por parte de los municipios, que:

“... cabe recordar la doctrina sustentada por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, en el sentido de que los poderes tributarios de aquellos derivan de la Constitución, y no de la respectiva ley orgánica (18); en consecuencia, los municipios, tanto por causa del origen histórico de su propia existencia como por las funciones institucionales que le han sido confiadas, tienen reconocida, en principio, la facultad de crear y percibir tributos para atender los gastos inherentes a sus fines (19)...”

Como se referenciara más arriba, la municipalidad de Necochea, tiene legislada una Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene. En la descripción del hecho imponible, resulta interesante advertir que expresamente contempla a las actividades conexas a la exportación – las que claro está, solo pueden desarrollarse dentro del ámbito portuario -, como las de transporte, eslingaje, estibaje, depósito y toda otra de similar naturaleza (en igual sentido está redactado el Código Fiscal de la Provincia respecto al impuesto a los Ingresos Brutos), y su base imponible la constituyen, en términos generales, las ventas.

En tal sentido y siendo que la eficacia de la norma tributaria se circunscribe al ámbito geográfico del partido de Necochea, no mediando exención, de no aplicarse a los establecimientos ubicados dentro del ejido portuario, podría estar violentándose los principios constitucionales de igualdad y generalidad, lo que adquiere notoriedad a su vez por la envergadura de los negocios allí comprendidos.

Éstos grandes actores privados, no pueden pretender excluirse del sistema tributario local por el hecho de tener establecimientos en la zona portuaria o porque allí, además de los servicios y obras locales, se ejecuten otras de índole federal o provincial.

Surge entonces necesario considerar que si respecto a los

sujetos que desarrollan actividades dentro del ejido portuario, no existe normativamente consagrado ningún tipo de franquicia o exención respecto de tributos municipales, en las que se encuentren específicamente identificados y a qué sujetos alcanza, sumado al principio de que las exenciones son de carácter restrictivo, y siendo que el municipio no las ha sancionado y finalmente que no se aplica la analogía ni se presumen, reafirmamos el criterio expuesto de que las mismas se encuentran alcanzadas por las gabelas locales. Mayor precisión de ello la encontramos en las palabras de Alvarez Echagüe, cuando dice que:

“Es plenamente aplicable a la materia financiera de las comunas la denominada teoría de la permisión, por la cual las municipalidades pueden ejercer sus facultades en la materia con total libertad, estableciendo todo tipo de tributos, en tanto la provincia no ejerza su poder de limitar la misma”. (13)

B. DOBLE IMPOSICIÓN.

Cabe preguntarse entonces qué implicancias tendría el hecho de que dos Entes Estatales tengan competencias concurrentes y por ellos exijan tasas similares.

Ésta cuestión se analiza no obstante, que como hemos visto en relación al Decreto Provincial núm. 2273, no se configura en el caso, pues allí solo se fijan tarifas referidas a la ocupación del espacio público.

Para remitirnos a la solución jurídica de la posibilidad planteada, vertimos los conceptos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación conforme la cual, *resulta insuficiente la mera alegación de que ley impositiva establece una doble imposición toda vez que ésta no es por sí misma inválida* (fallos 249:657; 262:367 y 311:1459).

Asimismo y orden a que el C.G.P.Q tiene como función asignada mediante la ley 11.414, en su inciso f) la de: “*Autorizar la construcción de terminales portuarias en su ámbito de actuación, ya sean comerciales, industriales o recreativas en general, otorgando oportunamente la habilitación para su funcionamiento*”, decimos que ella no resulta ser idéntica o análoga a la que estamos tratando, pues la misma resulta de un instante, es decir, la intervención del “Ente Portuario” se circunscribe al contralor previo al inicio de las actividades, mientras que la actividad que analizamos, resulta, si bien comprensiva de las mismas, de carácter permanente. No obstante ello, y frente a que alguna de acciones descriptas en el hecho imponible de la T.I.S.H necochense, resulte cumplimentada exclusivamente por el C.G.P.Q en orden a lo dispuesto en el inciso f) mencionado, consideramos que nuestra tesitura se mantiene supérstite al observar que la jurisprudencia ha admitido la validez de una tasa global por varios servicios, aunque alguno de ellos no se preste (SCBA, 15/9/1964, “Himesa S.A, en “D. de J.”, 73-201; íd., 16/6/64, “Butumex S.A.”, “D. de J.”, 73-480), no obstante que el de *inspección* hace a lo tópico de la competencia municipal y tiene por causa la vigilancia a cargo de los municipios. (SCBA, 27/11/64, “Squibb S.A”, “D. de J.”, 74-97; íd., 13/4/62, “Esso S.A”., Ac. y Sent., 1962-III-480.

C. CONVENIO MULTILATERAL.

También consideramos como un agregado de valor, analizar el tema de la jurisdicción desde la óptica del artículo 35 del Convenio Multilateral del 18/08/1977.

Traemos aquí a ésta importante ley pues integra el Derecho Público Provincial y en tal sentido, resultansus disposiciones de observación y cumplimiento obligatorio para los municipios, además de que así también lo dispone el artículo 10mo. de la ley provincial 10.559.

Ella, como es sabido, en lo que respecta al único artículo “municipal”, procura la distribución de la base imponible constituida por las ventas – ingresos brutos - , entre los fiscos municipales en los que se perfeccionan, mediante la habilitación de locales o establecimientos, hechos imposables provenientes de actividades resultantes de un proceso único.

Intentaremos a partir de una serie de ejemplos hipotéticos, resaltar que desde la óptica del C.M, considerar que los establecimientos ubicados dentro del puerto no desarrollan sus actividades en la jurisdicción, a su vez de la municipalidad, podría acarrear situaciones verdaderamente absurdas. Veamos.

Si un contribuyente inscripto en el C.M, tiene establecimientos donde desarrolla sus actividades, en dos jurisdicciones municipales bonaerenses, diferentes a la de Necochea y un tercero en el ámbito de “Puerto Quequén”, de considerarse que el municipio Necocheense no tiene jurisdicción en cuanto al poder de policía en Seguridad e Higiene, aquellas otras municipalidades podrán distribuirse la base imponible correspondiente al establecimiento portuario, de conformidad con el tope dado por los ingresos atribuidos a la Provincia de Buenos Aires, y paradójicamente la de Necochea, o sea aquella donde se encuentra emplazado el puerto, no puede asignarse base imponible alguna, por lo que será la única jurisdicción que no podrá contar con ingresos que permitan afrontar el costo de los servicios que exclusivamente presta y atañen al establecimiento portuario.

Si hacemos aún más extremas nuestras elucubraciones a fin de dejar clara la idea de que el puerto es jurisdicción de la Municipalidad de Necochea, al menos conjuntamente con la Provincial, podemos ver que si un sujeto realiza su actividad mediante un local dentro del puerto, cuya sede administrativa se encuentra, por ejemplo, en la C.A.B.A, ese

contribuyente no tributará municipalmente por la actividad portuaria desarrollada, por activarse nuevamente el tope del artículo 35. Es decir, se habrá distribuido materia imponible a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, pero a ninguno de sus municipios, como si hubiese desaparecido la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y con ella el sistema municipio-partido.

Es importante contextualizar lo que hemos manifestado en torno al Convenio Multilateral. Es claro que éste define en su cuerpo que es jurisdicción, por lo que su conceptualización externa a ésta ley, así como se expresa en torno a los municipios se refiere indudablemente, en torno a las normas antes mencionadas, a todo su ámbito geográfico, es decir a todo el distrito.

Entorno a lo visto, consideramos importante la apreciación que hace la Comisión Arbitral, en su Resolución N° 21/05, surgente de “COMPañÍA AMERICANA DE MULTISERVICIOS S.R.L, pues entendemos que en ella cobra fuerza también el principio de realidad económica:

“...Que establecido el carácter de la actividad desarrollada, corresponde su encuadramiento en el marco del Convenio Multilateral, y en ese sentido como ya se expresará en otras oportunidades, si bien la norma establece que los ingresos serán atribuidos a la jurisdicción de donde provienen y nada especifica respecto de cuál se considera tal lugar, la misma debe interpretarse en todo su contexto y teniendo en cuenta las particularidades y elementos que caracterizan el impuesto cuya base se distribuye...”

Pero una nueva paradoja se patentiza respecto de sujetos que desarrollando su actividad en un establecimiento dentro del puerto, cuentan con local en otra jurisdicción distinta de la de Necochea, pero dentro de la misma Provincia (cuya base imponible de la T.I.S.H sean los ingresos brutos), por lo que no están incluidos en el Convenio Multilateral, por lo que sus ingresos, si provienen exclusivamente de su actividad portuaria, serían asignados también a la “extraña” municipalidad.

Tanto cuando nos referimos desde el Convenio Multilateral, como ahora, parecería que adoptar una solución diferente a la que humildemente sostenemos, sería aceptar que las actividades desarrolladas en un local dentro del puerto, podrían tributar impuestos provinciales pero ninguno municipal (sin que medio exención alguna), o que correspondan asignarse como base imponible a municipalidades muy distantes que ningún servicio le prestan.

Como conclusión del aspecto tributario que desarrollamos, acudimos a las palabras más precisas de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que dijo:

“...Resulta indudable que, por las características de la zona portuaria, la autoridad federal allí competente puede considerar razonable la realización de actividades administrativas que eventualmente coincidan con las que son típicas de las jurisdicciones locales. Pero, de ello no se sigue que entonces queden invalidadas las potestades tributarias locales o que, bajo el amparo de dicha política de la autoridad nacional, las empresas privadas eventualmente beneficiarias puedan desligarse de sus compromisos con los habitantes del Gobierno local que los aloja”.

D. POTENCIAL PERJUICIO AL ERARIO MUNICIPAL.

Con la sola finalidad de agregar otra medida dimensionadora de la cuestión que motiva el presente, debemos decir que en el ámbito del Puerto, se realizan innumerables actividades tales como remolques de buques, estiba (movimiento de mercadería de cualquier tipo) a ó de buques u otros medios de transporte y/o depósitos y/o plazoleta, provisión de combustibles a buques, conexionado, carga, transporte y/o descarga de hidrocarburos, inflamables, cargas peligrosas, productos químicos y/o agroquímicos, servicio de control de plagas y/o saneamiento ambiental y/o fumigaciones, reparaciones navales, transporte

de pescado fresco y/o enfriado y/o congelado, empresas de construcciones(metálicas, civiles, etc), talleres de transporte de contenedores, empresas proveedoras de servicios de grúas móviles y otros elementos mecánicos, servicio de practicaje, tareas de amarre y desamarre de embarcaciones y/o servicios de traslado de personas desde o hacia buques y otras de baja envergadura comercial y/o situaciones ocasionales.

En la actualidad no todas la actividades descriptas se desarrollan por personas que cuentan con un ámbito físico sujeto a contralor dentro del puerto, casi todas ellas tienen sus oficinas administrativas dentro del distrito, pero fuera del puerto. Éste hecho los constituye como sujetos obligados de la T.I.S.H, aún por aquellas actividades desarrolladas dentro del puerto y en mayor medida es pacífico éste entendimiento.

Cuantificar la actividad de cada “agente” que opera dentro del puerto no es tarea sencilla, pero al ser nuestra intención otorgar una mera idea de su envergadura, la referenciaremos a partir del volumen de bienes que se han traficado con el extranjero durante un año calendario.

Así pues, trasuntaron durante el año 2014, cuatro millones de toneladas de mercadería, según detalle del siguiente cuadro:

Mercadería	(Tn.)	Buques
Soja	1.706.940	51
Cebada	1.520.661	50
Maíz	436.779	23
Trigo	211.156	12
Harina Soja	150.534	10
Dap	111.675	12
Aceite Girasol	108.680	15
Fuel Oil	81.993	17
Map	71.542	14
UAN	70.148	7

Pellets Girasol	66.772	7
Aceite Soja	45.051	6
Pellets Soja	30.529	3
Urea	29.461	4
Colza	28.013	3
Ssp	10.111	1
Tsp	9.294	2
Aceite Colza	5.700	2
Mes	3.673	1
NP 14-34	3.580	1
Pellets Canola	3.848	1
Pellets Colza	3.540	1
Cascara de Soja	3.066	2
BasiFertil Plus	1.498	1
Amsulph	400	1
Total:	4.714.644	

(14)

Las mismas fueron cargadas o descargadas de los buques mediante cinco Terminales Portuarias, identificadas cada una como “Giro”. Estas empresas son de una colosal envergadura económica y financiera, cuyos capitales, generalmente mixtos – extranjeros y nacionales - habitualmente se conforman mediante holdings.

Las actividades se distribuyeron entre ellas, según el siguiente detalle:

Giro	Buques	Tn
1	47	519.658
3	79	2.047.291
4	52	1.689.872
6	7	159.073
10	25	216.757
12	17	81.993

Adviértase que la cotización del 14 de agosto, medida por tonelada y en dólares⁽¹⁵⁾, de los principales cereales resulta ser, Trigo: 126,0; Maíz: 99,0; Soja: 225,0; Girasol: 201,0 y Sorgo: 97,0.

A continuación exponemos los mismos datos correspondientes al año 2015 a fin de poder acercarnos más a los valores normales del desenvolvimiento portuario:

Mercaderia	Toneladas	Buques
Soja	2.201.460	67
Cebada	997.356	44
Trigo	301.524	19
Maiz	238.786	11
Aceite Girasol	166.459	21
Pellets Girasol	134.494	11
Harina Soja	128.721	7
Fuel Oil	105.889	18
Dap	75.053	12
Map	63.999	14
UAN	47.111	5
Aceite Soja	37.032	6
Pellets Soja	32.886	5
Urea	18.639	3
Colza	7.985	1
Pellets Colza	6.275	1
Aceite Colza	5.478	2
Tsp	2.656	2
TOTAL	4.571.803	

(16)

Siguiendo con el ejemplo en orden a la actividad de uno de los actores involucrados, las Terminales Portuarias, es importante describir las actividades por ellas desarrolladas, pues es claro que las toneladas de cereales y su expresión monetaria, solo nos dan una idea de la envergadura del movimiento del Puerto, pero claro está, sus ingresos devienen como contraprestación de sus servicios.

En tal sentido las Terminales portuarias son empresas privadas concesionarias del dominio público y que a su vez forman parte del Consorcio de Gestión. Constituyen unidades operativas particulares que prestan servicios a buques y cargas, utilizando

los canales de acceso, dársenas, infraestructura y servicios de otros puertos, y que son autorizadas, concesionadas y habilitadas por los responsables de esos puertos.

La actividad portuaria desarrollada no resulta menor y su grosor también otorga dimensión de los riesgos y servicios que se encuentran a cargo de la Municipalidad de Necochea, por lo que su no tributación genera la pérdida de una fuente importante de divisas comunales expresada en millones de pesos al año, amén de la probable disminución de los valores distribuibles que por el aumento de la “potencial capacidad contributiva” se produciría, al disminuirse una de las variables de la fórmula polinómica que determina el monto a remitir por coparticipación al municipio, todo ello por la aplicación armónica de los artículos 1ro., 3ro. y 9no. de la ley bonaerense N° 10.559.

No es pretensión del presente trabajopropender ala exigencia de montos exorbitantes a éstos agentes económicos que vayan de bruces con lo dispuesto en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento en cuanto proporcionalidad con el costo del servicio, pero sí el cumplimiento del principio de igualdad a partir del cual todos los habitantes deben coadyuvar al sostenimiento de los gastos del estado.

Finalmente decimos que si bien en la actualidad los grandes establecimientos allí radicados, corresponden a Terminales Portuarias, lo cierto es que la ley 11.414, no limita el tipo de emprendimiento económico que puede habilitar el C.G.P.Q, por lo que es posible la instalación de locales muy diferentes, dependiendo ello del perfil que al puerto le vaya asignando su órgano de administración.

IV. CONCLUSIONES.

A. DESARROLLO

En el presente trabajo, hemos intentado realizar un aporte a un tema complejo. Nos basamos en la doctrina y jurisprudencia que entendimos dan sustento legal a nuestro parecer, y lo hemos afirmado con ejemplos y notas periodísticas, tratando en todo momento de no forzar ninguna conclusión, sino más bien de otorgarle precisa dimensión al principio constitucional de **EQUIDAD**⁽¹⁷⁾.

En el devenir del mismo, dimos cuenta de la influencia íntima y recíproca entre la finalidad del Municipio, plasmada en sus servicios a la comunidad toda, y las actividades desarrolladas dentro del puerto. También nos detuvimos en las posibles causas por la que la competencia municipal no sería posible ejercerse allí; en tal sentido analizamos el tema del dominio, la finalidad específica, la utilidad nacional, las posibles exenciones propias de la cláusula constitucional del progreso, las competencias asignadas al Consorcio de Gestión de Puerto Quequén y del mismo modo a la Municipalidad de Necochea.

Así, con total honestidad intelectual creemos haber realizado un escrito armónico desde el punto de vista técnico, que deja como clara conclusión que los institutos de generalidad y equidad provenientes de principio supremo de igualdad, no son sencillos alterar, dado principalmente por el hecho de que todo nuestro andamiaje jurídico y el de todo estado de derecho, al menos occidental, reposa sobre él.

Es así, como pudimos advertir que solo puede ser alterado por medio de normas – es decir por la voluntad popular expresada a través del Parlamento – que de manera inequívoca así lo dispongan.

Intervenidas así las cuestiones ventiladas, pudimos concluir que tal limitación no existe, por lo que es pleno el desarrollo de la potestad municipal en el ejercicio

del poder de policía comúnmente denominado de Seguridad e Higiene Comercial y/o Industrial, respecto a la actividad desarrollada en el ámbito portuario.

Y que como consecuencia lógica de la misma, devienen aplicables las disposiciones establecidas en la Ordenanza Fiscal Impositiva local.

Consideramos menester, una vez más, dejar aclarado que nuestro trabajo de ningún modo buscó justificar extralimitaciones jurídicas al ejercicio de la potestad tributaria del municipio, sino por el contrario dejar plasmado que su infra-limitación es igualmente inadmisibile, ante todo por INJUSTA.

Como palabras finales, aunque algunas de ellas ya han sido plasmadas, consideramos menesterventilar los conceptos expuestos por los integrantes de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Santa Fe, en los autos caratulados “Shell Compañía Argentina de Petróleos S.A c/Municipalidad de Santa Fe”, de fecha 03/01/2007, que resultan muy acertadas en el particular, y que generan una precisa y armoniosa coordinación de jurisprudencias de la C.S.J.N:

“Aun cuando la impugnación a la potestad tributaria del Municipio se encuentra fundada en la no prestación del servicio a su cargo, es oportuno recordar lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, reconociendo "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; 51:349; 114:282; 178:308; entre muchos otros). Asimismo ha expresado reiteradamente que tales actos de las Legislaturas locales 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; 320:619; entre muchos otros)", y que "dada la índole de los tributos en discusión (tasas en concepto de inspección de seguridad e higiene), resulta inequívoca su pertenencia al ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los Municipios. Al respecto, esta corte ha expresado, con cita de Joaquín V. González, entre otras en la causa de 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. 5), 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 tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las

normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la Comuna ..." (Fallos: 322:2331).”(...) “Lo propio ha definido la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, reconociendo a los Municipios potestad tributaria respecto a actividades ejercidas en zonas portuarias, negando que el mero hecho de instalarse en un puerto importe necesariamente la exclusión de toda potestad local ("Genaro García" - AyS-T. 84 - pág. 46; "Arenera" - AyS-T. 104 - pág. 84; "Terminal 6 SA" - AyS-T. 183 - pág. 258; entre otros); lo que por lo demás, resulta coincidente con lo dispuesto por el artículo 75, inciso 30) de la Constitución Nacional.”

V. REFERENCIAS, CITAS Y NOTAS.

A. REFERENCIAS.

- (1) Recordemos el artículo 190 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires: “La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la provincia estará a cargo de una municipalidad”.
- (2) Artículo 1° de la L.O.M (Dto. 6769/58) establece... “La Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad...”.
- (3) ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo I.4ta edición. Rubinzal-Culzoni., Buenos Aires. Pag. 28 y 29. También en Iden, página 92.
- (4) PTN, Dict. n° 15/98, 16/2/98. Expte. 540/97, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dictámenes, 224:113.
- (5) Carlos M. GiulianiFonrouge, *Derecho Financiero*; Tomo II; 9° edición; página 937.
- (6) Art. 75 inc 30 “... *Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.*”.
- (7) C,S,J.N Fallos 321:1052.

- (8) Fallos3:131; 302:1181, entre muchos otros; conf. CSJN, Fallos 320:619.
- (9) Decreto Ley 6769/1958.
- (10) Ley 11.414 Pcia. Bs. As. ARTICULO 7°: Objeto y funciones: EL CONSORCIO PORTUARIO DE QUEQUEN, tendrá por objeto y serán sus funciones: a) Administrar y explotar el puerto de Quequén, otorgando las concesiones, locaciones, permisos o derechos reales de anticresis, conforme al régimen legal respectivo vigente, para la explotación comercial, industrial o recreativa de las terminales portuarias o muelles existentes o que se construyan en su ámbito de actuación. b) Ejercer los derechos que le correspondan como concedente, locadora o en cualquier otro carácter, de las explotaciones mencionadas en el inciso anterior. c) Administrar y prestar por sí o por terceros los servicios a los buques y a las cargas, en aquellas terminales portuarias o muelles que transitoriamente no hayan sido otorgadas para su explotación a particulares. d) Administrar y prestar por sí o por terceros, los servicios a los buques o artefactos navales en los muelles que el CONSORCIO conserve, a los fines de amarre para aquellos que prestan tareas de auxilio o apoyo a la navegación o actividad portuaria comercial, industrial de transporte de personas y/o turísticas en su ámbito de actuación. e) Elaborar un proyecto de plan regulador del puerto, planificando su desarrollo futuro dentro de su ámbito de actuación, dando la intervención que corresponda a la autoridad portuaria competente. f) Autorizar la construcción de terminales portuarias en su ámbito de actuación, ya sean comerciales, industriales o recreativas en general, otorgando oportunamente la habilitación para su funcionamiento. g) Planificar, dirigir y ejecutar por sí o por terceros el dragado y balizamiento del puerto de Quequén y del área de actuación del CONSORCIO y la conservación de la torre mareográfica, sin perjuicio de lo establecido en la ley 19.922. h) Celebrar convenios con entes públicos o privados, argentinos o extranjeros, de cooperación y de asistencia técnica o científica para el cumplimiento de su objeto y funciones. i) Coordinar los distintos servicios portuarios que se presten a la navegación, a los buques y a las cargas por las reparticiones oficiales y por los particulares, en especial los servicios esenciales de remolque maniobra y practicaje. j) Ejercer en su ámbito de actuación las funciones públicas de fiscalización y control en las materias que se le deleguen. k) Colaborar dentro de su ámbito de actuación en la aplicación del Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, de Londres de 1.973, Protocolos Anexos y Protocolo de 1.978, ratificados por la República Argentina por ley 24.089, con coordinación con la Prefectura Naval Argentina, respecto de las atribuciones que la citada norma legal le confiere, celebrando con esa autoridad marítima los convenios necesarios a esos fines. l) Denunciar los actos y conductas previstos y reprimidos por la Ley de Defensa de la Competencia (Ley 22.262), cometidos en su ámbito de actuación por los prestadores de servicios, colaborando en lo que sea pertinente con la autoridad de

aplicación de la misma. m) Constituir tribunales arbitrales de arbitradores y de amigables componedores, que actuarán dentro de su ámbito geográfico para intervenir en los reclamos que los usuarios o prestadores de servicios sometan a la decisión de tales tribunales arbitrales, por los conflictos que se susciten entre los mismos, como también de conflictos con el CONSORCIO, conforme lo previsto en el Capítulo IX del presente Estatuto. n) Arbitrar los medios conducentes, dictando las medidas apropiadas, tendientes a optimizar la eficiencia de los servicios portuarios en su ámbito de actuación, a los efectos de reducir los costos portuarios.

(11)ARTICULO 23.-Le corresponde al Ministerio de Trabajo asistir al Sr. Gobernador de la Provincia, en el conocimiento a las cuestiones vinculadas con el trabajo en todas sus formas, el ejercicio indelegable del poder de policía en materia laboral, y en especial le compete:

1. Elaborar planes, programas y proyectos inherentes a las relaciones y condiciones de trabajo y al régimen legal de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo.
2. Fiscalizar la aplicación de las normas legales relativas a la existencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales y atender la organización y registro de las asociaciones profesionales de empleadores.
3. Intervenir en todo lo relativo a las negociaciones y convenciones colectivas de trabajo en todo el territorio provincial.
4. Intervenir en el tratamiento de los conflictos individuales o colectivos de trabajos públicos, provinciales o municipales y privados, ejerciendo facultades de conciliación y arbitraje con arreglo a las normas aplicables.
5. Ejercer la policía de trabajo en todo el territorio provincial coordinando pautas y acciones comunes con otros organismos de orden provincial y nacional. Intervenir en los programas y regímenes integrados de seguridad social.
6. Participar en la elaboración y ejecución de pautas orientadoras de política salarial para el sector público y privado, en coordinación con el Ministerio de Economía y Secretaría General de la Gobernación.
7. Intervenir en la aprobación de los convenios de corresponsabilidad gremial suscriptos entre organismos competentes y asociaciones gremiales de trabajadores y empresarios.
8. Fiscalizar en el ámbito provincial, el cumplimiento de las normas generales y particulares referidas a higiene y salubridad del trabajo y a los lugares o ambientes donde se desarrolla.
9. Intervenir en el tratamiento de las cuestiones relativas a accidentes de trabajo y enfermedades laborales, con arreglo a la legislación vigente en la materia.
10. Fiscalizar la aplicación del régimen del trabajador rural, coordinando acciones y pautas con otros organismos del orden provincial y nacional.

11. Fiscalizar la aplicación del régimen del trabajo de mujeres y menores, coordinando acciones y pautas con otros organismos del orden provincial y nacional con competencia en la materia.
12. Proponer al Poder ejecutivo los representantes del Ministerio ante el Consejo Federal del Trabajo y demás organismos nacionales e internacionales.
13. Proponer la política relacionada con el régimen de pensiones y jubilaciones y asegurar la correcta atención del sistema de seguridad social.

(12) Artículo 5 de Ley 22.415 – Código Aduanero.

(13) Alvarez Echagüe J. “Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución reformada”, Revista de Impuestos 21, pág. 22.

(14) Fuente: http://www.puertoquequen.com/descargas/Mercaderias_Final2014.pdf

(15) Fuente: www.ambito.com/campo/portadeaprecios.asp , correspondiente al lunes 17/08/2015.

(16) http://www.puertoquequen.com/descargas/Mercaderias_Mensual_Dic2015.pdf

(17) La equidad, entendida como sinónimo de Justicia, sintetiza hermenéticament las garantías que respecto de todo sistema tributario prevé la Constitución Nacional: legalidad, igualdad, generalidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad, que surgen respectivamente de los artículos 19, 16, 4, 17, y 75 incisos 1, 2, 8 y 9.

VI. ÍNDICE.

A. ÍNDICE.

I. INTRODUCCIÓN

- A. Consideraciones preliminares..... Pág. 2
- B. Metodología de trabajo..... Pág. 4

II. DESARROLLO

A. Introducción a la noción de municipio en la provincia de Buenos Aires

- a. Competencia Municipal..... Pág. 5
- b. Jurisdicción Municipal..... Pág. 7
- B. Poder de Policía..... Pág. 9
- C. Facultades concurrentes y excluyentes..... Pág. 14
- D. Puertos..... Pág. 17
- E. Zona Primaria Aduanera..... Pág. 26

III. ASPECTO TRIBUTARIO

- A. Potestad Municipal..... Pág. 28
- B. Doble Imposición..... Pág. 30
- C. Convenio Multilateral..... Pág. 31
- D. Potencial perjuicio al erario público..... Pág. 34

IV. CONCLUSIONES

- A. Desarrollo..... Pág. 38

V. REFERENCIAS, CITAS Y NOTAS

- A. Referencias..... Pág. 41

VI. INDICE

A. Índice..... Pág. 45