

# EL CASO A.R.E.F Y EL DESTINO DEL IMPUESTO INMOBILIARIO MUNICIPAL EN TIERRA DEL FUEGO. IMPACTO EN LA AUTONOMIA MUNICIPAL LOCAL.

*Paola Mangialavori*<sup>1</sup>

## **a) Breve repaso histórico**

Tierra del Fuego tiene una historia constitucional relativamente reciente. Fue la última provincia en incorporarse al esquema federal argentino allá por el año 1991 luego de un proceso de provincialización que se inició en 1990 con la sanción de la Ley Nacional N° 23775.

Es, quizás, esta circunstancia la que evidencia la auténtica titularidad municipal del impuesto inmobiliario en la tierra más austral del hemisferio sur y veremos por qué.

En 1957 - y hasta la sanción y jura de la Constitución Provincial en 1991- Tierra del Fuego se estableció como Territorio Nacional mediante el Decreto Ley N° 2191/57 dictado por el presidente de facto Gral. Aramburu. Esta norma reconocía al Territorio y sus “corporaciones municipales” como “personas de derecho público y privado de existencia necesaria”<sup>2</sup> y establecía dos categorías de centros poblacionales: las municipalidades y las comunidades de fomento, dentro de las primeras se ubicaban las ciudades de Rio Grande y Ushuaia.<sup>3</sup>

En materia competencial contenía una enunciación de facultades de las municipalidades dentro de sus límites geográficos aclarando que podían disponer sobre todas las “materias propias de la esfera municipal, siempre que no se encuentren reservadas para el Gobierno federal o del territorio. (...)”<sup>4</sup> lo

---

<sup>1</sup> Abogada por la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral, Diplomada en Derecho y Gestión Municipal por la Universidad de Mendoza. Secretaria Interina en el Juzgado de Primera Instancia de Faltas Municipal de Rio Grande.

<sup>2</sup> Decreto Ley 2191/57, sancionado el 28/02/1957, publicado en el B.N del día 19/03/1957. Art. 3°.

<sup>3</sup> Ídem, art. 66°.

<sup>4</sup> Ibid, art. 67° inc. 12.

cual hoy nos resulta inequívoco ya que, por principio de cercanía, los municipios están en mejores condiciones de satisfacer las demandas locales.

Paradójicamente, estas municipalidades contaban con un Concejo Deliberante e Intendencia integrados por representantes electos y, para la concreción de sus fines, contaban con lo devengado de la percepción de impuestos, tasas y contribuciones como así también otros tributos propios del régimen municipal.<sup>5</sup>

Es decir, el D.L. N° 2191/57 disponía amplias competencias a estas municipalidades, una estructura gubernamental democrática y un presupuesto propio que se integraba con un abanico de tributos incluidos los impuestos.

Recién en 1983 se convocó a elecciones para conformar la legislatura territorial<sup>6</sup>. El cuerpo legislativo se integró con quince legisladores fueguinos y ocho suplentes y, en 1984, dictó la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>7</sup> que se sumaba al Decreto Ley del año '57. Esta fue la primera norma del orden interno fueguino que refiere expresamente a la autonomía municipal, una autonomía estimulada por la necesidad de una provincialización que nunca llegaba y aprovechando que el conglomerado poblacional se concentraba en las ciudades de Río Grande y Ushuaia.

Ahora bien, esa fuerte autonomía municipal no era una mera declamación, venía a suplantar una autonomía provincial que no se concretaba, por lo tanto para poder sostenerla y robustecerla era necesario una batería de recursos que se enumeran en los treinta y cuatro incisos del art. 165° pero que, a los fines de esta ponencia, solo interesa el inciso 1°: "Artículo 165.- Se declaran recursos municipales ordinarios los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios. 1.- a) La parte que se determine por Ley especial, sobre las recaudaciones por los impuestos territoriales, coparticipación federal y regalías por hidrocarburos; b) **a partir del 1° de Enero de 1985 el total de lo recaudado por impuestos de**

---

<sup>5</sup> Ídem, art. 68°.

<sup>6</sup> Llamado a elecciones mediante el Decreto Territorial N° .255/83. Hasta ese entonces era el Gobernador quien dictaba las normas territoriales conforme el artículo 1° de la Ley N° 19019.

<sup>7</sup> Ley Territorial N° 236, sancionada el 28/09/1984, promulgada el 08/11/1984 mediante D.T N° 3015.

patentes de automotor, rodados en general e **inmobiliario urbano.**” (El destacado me pertenece).

La mención del inciso a) no constituye un error de redacción, la intención es ilustrar el caudal de ingresos que disponían los municipios de la época y destacar que, sancionada la Constitución de Tierra del Fuego, la naciente provincia se reserva la percepción de las regalías hidrocarburíferas<sup>8</sup> más nada dice sobre el impuesto inmobiliario.

Finalmente destacamos, por imperio de la cláusula transitoria Octava, la Ley Orgánica de Municipalidades mantiene su vigencia para todos los municipios que no cuenten con autonomía institucional, tal es el caso del municipio de Tolhuin, un poblado situado en el corazón de la isla de Tierra del Fuego declarado municipio en 2012.<sup>9</sup>

#### **b) Impuesto inmobiliario urbano luego de la sanción de la Constitución de Tierra del Fuego: Cartas Orgánicas de los Municipios de Ushuaia y Rio Grande y nuevo Código Fiscal provincial**

De lo repasado vemos que, tanto el Municipio de Ushuaia y Rio Grande, perciben de manera directa el impuesto inmobiliario urbano y el automotor desde antes de la provincialización. Estos municipios, a su vez, dictaron la Carta Orgánica Municipal en el ejercicio pleno de su autonomía municipal: Ushuaia en 2002 y Rio Grande en el año 2006.

La COM de Ushuaia establece como competencia propia y exclusiva del Municipio “establecer y recaudar impuestos, tasas y contribuciones creadas y a crearse y percibirlos de acuerdo a las ordenanzas que al efecto se dicten y a los principios tributarios que la presente Carta Orgánica determine”<sup>10</sup>; mientras que en Rio Grande expresamente dispone como recurso municipal “la recaudación por impuestos inmobiliario y automotor, tasas, derechos, patentes,

---

<sup>8</sup> C.TDF, art. 66°.

<sup>9</sup> Ley N° 892, sancionada el 5/10/ 2012, promulgada por DP 2266 y publicada el 09/10/2012.

<sup>10</sup> COM Ushuaia, art. 37° inc. 6.

contribuciones de mejoras, multas, tributos y cualquier otro gravamen creado o a crearse para el cumplimiento de los fines y actividades propias.”<sup>11</sup>

En la práctica, los únicos tres municipios de toda la provincia fijan y perciben el total de lo recaudado por este impuesto, pero veremos que no será así por mucho tiempo.

En enero de 2016 se sancionó la Ley Provincial N° 1075 que instrumenta el nuevo Código Fiscal y prevé la determinación, fiscalización y percepción del impuesto inmobiliario urbano por parte del Estado provincial.

El artículo 171° de esta ley expande la facultad tributaria a todo inmueble que se encuentre en el suelo de la provincia aun cuando ese inmueble se ubica en un territorio cuya jurisdicción ya no es de incumbencia provincial sino de un estado con autonomía preexistente a la provincia.

Por su parte el artículo 281° sustituye el Capítulo III del Impuesto Inmobiliario Rural<sup>12</sup> y en el modificado artículo 32° dispone “que los recursos producidos por el excedente en el cobro del impuesto inmobiliario sobre los inmuebles urbanos, respecto del importe actual recaudado por los municipios según bases imponibles y alícuotas que aplican a la fecha, serán coparticipados con los municipios de la Provincia que adhieren a la presente ley, debiendo los mismos dejar de cobrar el impuesto creado por las ordenanzas locales.”

A su vez incorpora el artículo 32° bis que fija el porcentaje de la coparticipación del excedente en un sesenta por ciento “considerando los inmuebles urbanos localizados en cada ejido municipal, respectivamente”.

Respecto al reformado el artículo 33°, establece que la provincia puede “designar como agentes de percepción y/o de fiscalización del impuesto a los municipios de la provincia, los que podrán retener la parte correspondiente a la coparticipación del impuesto, conforme el artículo anterior, en el porcentaje que corresponda.”

De las tres normas se extrae: a) el traspaso de la fijación y percepción del impuesto inmobiliario urbano a manos del gobierno provincial; b) la adhesión es a los fines de quedar o no incorporado al sistema de coparticipación mas no

---

<sup>11</sup> COM Rio Grande, art. 66° inc. 2.

<sup>12</sup> Ley Provincial N° 440

para tornar operativa la norma, el municipio que no adhiera simplemente no percibirá nada por este concepto (adhesión forzada); c) solo se coparticipa un sesenta por ciento del excedente que se genere a partir del piso nominal, constituido por el importe actual que venían recaudando los municipios y respecto de los inmuebles que se encuentran localizados en su ejido urbano (criterio de la fuente o territorialidad), e) la facultad provincial de designar agente de percepción a los municipios quienes podrán retener el porcentaje que les corresponda (noción autárquica del municipio).

Frente a este panorama los tres municipios se opusieron al contenido de la norma<sup>13</sup> e hicieron presentaciones judiciales que desembocaron en el fallo “AREF”<sup>14</sup> el cual pasaremos a analizar en el punto siguiente.

### **c) Análisis del caso AREF. El revés para a la autonomía económico-financiera de los municipios fueguinos**

En el año 2017 el Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego, en instancia originaria falló en el caso “AREF”.

El caso se origina con la interposición de una acción declarativa de certeza llevada adelante por el Director Ejecutivo de la Agencia de Recaudación Fueguina (AREF) con el objeto de esclarecer el alcance de las facultades y/o poderes impositivos entre la provincia -y la consecuente ejecución a cargo de AREF- y los municipios, concretamente respecto al impuesto inmobiliario, y se “...determine a quién le corresponde, de modo originario y excluyente, la facultad impositiva respecto del impuesto inmobiliario urbano”.

Algunos de los argumentos más relevantes de la parte actora son: que con la sanción de la Ley 1075 la provincia ha reasumido su facultad impositiva originaria; que las competencias fiscales asumidas por los Municipios poseían

---

<sup>13</sup> En el caso de Río Grande, el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza Municipal N° 3473/2016 en rechazo de la adhesión con fundamento en la defensa de la autonomía municipal como manda el artículo 4° de la Carta Orgánica.

<sup>14</sup> STJ, “Agencia de Recaudación Fueguina (AREF) c/ Municipalidad de Ushuaia, Tolhuin y Río Grande s/ Acción Meramente Declarativa”, expediente N° 3424/16, de la Secretaría de Demandas Originarias (2017).

el carácter de provisorias; que la Ley 1075 no vulnera la autonomía municipal, al indicar expresamente que se les respetará a los Municipios adherentes el importe actual que venían recaudando en concepto de impuesto inmobiliario urbano, siendo que a partir de ese 'piso nominal' se constituye el excedente coparticipable; que cada municipio percibirá el resultado de lo recaudado por los inmuebles de su ejido; que sin adhesión el municipio pierde la percepción del impuesto inmobiliario y que las normas locales contravienen los arts. 66° inc. 1 y 179° inc. 2 de la C.TDF.

Por su parte, las presentaciones municipales son dignas de leer por su riqueza argumentativa, pero en atención a la economía narrativa se resumen en: falta de legitimación activa de la actora que, a su vez, no acredita lesión a derecho alguno por lo que no hay gravedad institucional comprobada para la habilitación de la vía; que el Fiscal de Estado ya se había pronunciado en causa anterior a favor de la propiedad y recaudación del impuesto inmobiliario urbano en cabeza de los municipios; que las provincias se reservaron la potestad sobre los impuestos directos pero que se comparte con los municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, por ello el impuesto inmobiliario rural corresponde a la provincia y el urbano a los municipios; que la potestad tributaria en esta materia se ejerce de manera legal hace más de 30 años en base a todos los antecedentes normativos existentes; que si se admite la pretensión de AREF, "se produciría una derogación de facto de la voluntad del constituyente mediante una ley provincial, afectando la auto-normatividad constituyente"; que se afectaría el "aspecto administrativo al violentarse las facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales en relación a la competencia tributaria del Municipio"; finalmente se transgrediría la autosuficiencia económica-financiera de los Municipios, con una detracción que interferirá en su normal y eficiente administración; que la provincia a lo largo de estos años ha consentido las normas municipales; que no surge interés sobre este impuesto en las discusiones de los convencionales provinciales al tratar el art. 66° dado que ya habían sido cedidos y no revestían importancia en la recaudación provincial.

Este extenso fallo - de 99 páginas- se divide en dos partes bien definidas: el tratamiento y análisis de la legitimación activa y el abordaje de la potestad tributaria en materia de impuesto inmobiliario urbano.

En cuanto al primer tópico, se admitió la participación en calidad de “amicus curiae” al Dr. Eduardo S. Barcesat - convencional constituyente de 1994 - y rechazó la intervención de los sindicatos por falta de aporte técnico.

A su vez, admitió la legitimación activa de AREF mas no se dio intervención al Fiscal de Estado *so pretexto* de ser dilatorio confundiendo así la falta de legitimación activa (calidad de parte otorgada por ley) con falta de personería (idoneidad para representar), y equiparando los efectos de la segunda (dilatorios) a la primera. Lo cierto es que, en un fallo del año 2012<sup>15</sup>, este alto funcionario provincial manifestó “que el impuesto automotor e inmobiliario urbano son recursos de recaudación y propiedad exclusiva de los municipios.”

Destacamos que, si bien el artículo 29º inc. j) de la Ley Pcial. Nº 1075 faculta a AREF a hacerse parte en los procedimientos judiciales, a nuestro criterio no implica suplir la legitimación del Fiscal de Estado, ni justifica su desplazo tal y como sucedió en el caso en estudio.

Al abordar el análisis de la potestad tributaria en materia de impuesto inmobiliario urbano, nuestro máximo tribunal realizó un exhaustivo repaso por la distribución de competencias entre las provincias y la Nación y de la clasificación de los impuestos, para concluir que impuesto inmobiliario es un impuesto directo y por lo tanto es de competencia originaria de la provincia y al no haberse delegado expresamente puede regularse por ley, en el caso por el Código Fiscal.

Ahora bien, no se duda que los impuestos directos puedan pertenecer a las provincias como facultad no delegada a Nación, lo que se evalúa es la

---

<sup>15</sup> STJ, "Fiscal de Estado de la Provincia de T.D.F. c/ Municipalidades de Río Grande, de Ushuaia, y la Comuna de Tolhuin s/ Acción Declarativa de Certeza", expte. 2582/11, (2012) <http://www.saij.gob.ar/superior-tribunal-justicia-local-tierra-fuego-fiscal-estado-provincia-tdfmunicipalidades-rio-grande-ushuaia-comuna-tolhuin-accion-declarativa-certeza-fa12350009-2012-12-14/123456789-900-0532-1ots-eupmocsollaf?> (disponible el 16/X/2023)

histórica cesión de esta potestad respecto del impuesto inmobiliario urbano a favor de los municipios para poder asegurar el régimen municipal autónomo.

Reiteramos, en Tierra del Fuego se trata de un tributo que los municipios establecieron y percibieron desde antes de la provincialización<sup>16</sup> y la provincia no asumió como propio en la redacción constitucional de 1991.

A nuestro entender, el momento de “reasumir” el cobro del impuesto inmobiliario urbano era el de la sanción de la Constitución provincial pero no fue así. No se reguló ni se tuvo en cuenta al momento de discutir los recursos que integrarían el tesoro de la Provincia según surge del Diario de Sesiones. Por el contrario, el art. 173º inc. 16 permite el ejercicio de todas las competencias no excluidas por la Provincia o reservadas de manera expresa o implícita y el art. 179º inc. 2 detalla como componente del tesoro municipal “los impuestos” y tributos municipales tal y como lo era hasta ese momento y como lo fue durante las décadas anteriores a este fallo.

Cabe mencionar que Tierra del Fuego cuenta con el “juicio de inconstitucionalidad” previsto en el art. 157º de la C.TDF y regulado en el Cap. XIII, Título V, del CPCC-LRM, consistente en una vía directa de declaración de inconstitucionalidad de una norma, acción que se interpone ante el STJ dentro de los 30 días “desde la fecha en que el precepto impugnado afectare los intereses del accionante”. Esta herramienta constitucional podría haberse usado contra la Carta Orgánica de Rio Grande y las ordenanzas de los tres municipios que regulan el impuesto inmobiliario urbano, más nunca fue utilizada.

Seguidamente, la Corte local hace un análisis del juego de atribuciones y competencias entre municipio y provincia y dice que, según el art. 179º inc. 2 C.TDF, el tesoro municipal se compone de lo *recaudado* por impuestos y demás tributos municipales y no de *establecer* impuestos, esta distinción no guarda mucho sentido ya que si la provincia “establece” el tributo dominará la recaudación y someterá a su voluntad las arcas municipales. Además, el artículo incluye a los “impuestos” junto a las tasas, multas, contribuciones, es decir, gravámenes comunales por excelencia donde no quedan dudas que corresponde a los municipios su establecimiento, determinación, fiscalización y

---

<sup>16</sup> Mediante L.T N° 236 (1984), art. 165º y L.T N° 288 (1986) art. 19º.



recaudación. Por otra parte, ¿qué sentido tiene para la provincia establecer un impuesto que no recauda o que recauda en un porcentaje mínimo?

El fallo menciona también que, en el esquema federal, la autonomía provincial fue reconocida constitucionalmente con anterioridad a la municipal, pero la realidad es que esa no fue nuestra historia ya que la autonomía de la Provincia de Tierra del Fuego devino con el proceso de provincialización de 1990-1991 y que la autonomía municipal se instaló con fuerza seis años antes, en 1984.

También nos recuerda que el art. 18º de la Ley N° 23775 - Ley de Provincialización - establece que hasta tanto la legislatura no dicte normas tributarias regirán las nacionales. Lo cierto es que, cuatro años antes de esa ley nacional, la legislatura territorial dispuso la competencia municipal en materia de impuesto inmobiliario y automotor mediante LT N° 236 y se sostuvo en la cláusula transitoria OCTAVA de la C.TDF.

En cuanto a la afectación de la autonomía municipal, el fallo cita al maestro Bidart Campos quien sostiene que los municipios deben “demostrar acabadamente que las normas provinciales (...) comprometen efectivamente la existencia misma del municipio” y eso es lo que pretendían los representantes legales de Rio Grande y Ushuaia pero se declaró la cuestión como de puro derecho y se descartó la posibilidad de apertura a prueba.

Ahora bien, tras este pronunciamiento, los representantes de Ushuaia y Rio Grande acudieron a la Corte Suprema y el 16 de diciembre de 2020 la Dra. MONTI firmó su dictamen en calidad de Procuradora General de la Nación rechazando la vía extraordinaria.

En prieta síntesis, la Dra. expresó que, al tratarse de una cuestión de derecho público local, su resolución compete a los órganos judiciales de esa órbita; más allá de lo expresado, comparte los argumentos del STJ fueguino y respecto a los fundamentos de las presentaciones, afirmó que no tienen la entidad suficiente para habilitar la instancia extraordinaria basada en la arbitrariedad.

Finalmente, el 22 de junio de 2023 la Corte rechazó el recurso extraordinario denegado - que motivo la queja - invocando el art. 280º CPCCN.

#### **d) Consideraciones finales**

Habiendo repasado brevemente la historia institucional de Tierra del Fuego y el contenido del caso AREF, nos encontramos en condiciones de esbozar algunas reflexiones a modo de conclusión.

En tal sentido, este fallo nos deja una sensación un tanto preocupante porque por un lado, habilita una representación legal del Estado provincial en cabeza de quien no la tiene; debilita las autonomías municipales que, en nuestra provincia históricamente, fueron muy fuertes, quitándoles la principal fuente de recursos de percepción directa que tienen hace más de 30 años y, finalmente, pone en jaque el poder constituyente provincial y municipal en tanto admite y justifica que, mediante ley, se altere el espíritu de estas normas fundamentales.

La admisión de AREF como parte actora, importó anteponer una mera habilitación normativa a la investidura del Fiscal de Estado, único constitucionalmente reconocido<sup>17</sup> para representar en juicio a la Provincia. Recordemos que AREF no tenía un genuino derecho a peticionar en representación “de” ni era titular del derecho sino de una presunta habilitación por Ley 1075 - reivindicada por Ley 1086 - que nuestro STJ entiende como suficiente para admitir la representación del Gobierno “en este particular caso”. La realidad es que esas normas no habilitan a la Agencia a representar legalmente al Gobierno y si así lo hiciera, es obligación de nuestro máximo tribunal sostener y defender el imperio de la Constitución provincial incluso de oficio en el marco del caso en análisis.

Si evaluamos los requisitos de admisibilidad de la acción meramente declarativa, la norma adjetiva local exige la acreditación de un estado de incertidumbre que genere “una lesión a la actora” y no pueda canalizarse por otro medio legal para ponerle término inmediatamente. En este caso AREF, al no ser titular del derecho, no logró acreditar la presunta lesión que habilitaría la acción. Por su parte, hace 38 años que los municipios ejercen legalmente la potestad tributaria sobre los inmuebles ubicados en sus territorios y la ejercieron sin oposición por parte de la provincia. Incluso más, la misma Ley

---

<sup>17</sup> C.TDF, art. 167º

1075 adopta el criterio de fuente o territorialidad al momento de efectuar el reparto del monto coparticipable según lo recaudado en cada localidad.

El fallo se enfoca en la titularidad provincial de los impuestos directos - como el impuesto inmobiliario urbano- fundado en la necesidad de contar con recursos para garantizar las funciones esenciales del Estado (salud, educación, justicia y seguridad) y que en este supuesto la provincia está reasumiendo una competencia que le es propia y que no fue delegada expresamente a los municipios. No admite la delegación tácita por parte de la provincia amen de: a) la clara redacción de los art. 173º inc. 16 y 179º inc. 2; b) la indiferencia visible de los constituyentes captada en el Diario de Sesiones y c) la pasividad que demostró en todos estos años ante el dictado de diferentes ordenanzas y las propias Cartas Orgánicas, aun teniendo la vía directa del “juicio de inconstitucionalidad”. En rigor de verdad, las funciones esenciales del Estado provincial nunca se vieron afectadas por la falta de percepción de este tributo, así como tampoco se verán sensiblemente beneficiadas con la porción remanente de la coparticipación con los municipios.

Es atribución de la convención constituyente provincial - y no de la legislatura – determinar el reparto de las competencias municipales, así lo prevé el art. 123º CN cuando impone a las provincias el aseguramiento del régimen municipal y las habilita para reglar los alcances y contenidos de la autonomía municipal en sus cinco aspectos.

El municipio, unidad de gobierno necesaria del entramado federal, requiere recursos suficientes para llevar adelante la ejecución de sus competencias y afrontar los desafíos que imponen estos tiempos de ciudades inteligentes, conectadas, modernas y sustentables y lograr así la consecución de sus objetivos sin otro valladar que el de su propia voluntad.

Tal extremo solo puede garantizarse si el municipio establece, determina y recauda los tributos, de otro modo esta potestad pierde todo sentido y se resiente su autonomía, la que quedará a merced de la provincia al incidir directamente en las arcas municipales.