

**“BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA C/MUNICIPALIDAD
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES”
(1942)**

Fallos, 192:20.

Sumario:

1. Procede el recurso extraordinario contra la sentencia denegatoria del derecho fundado por el apelante en disposiciones de la C.N. y de la ley nacional 4507.
2. En la República Argentina existen tres categorías de gravámenes fiscales según el origen del poder, autoridad o jurisdicción del que procedan: nacionales, provinciales y municipales.
3. Si bien la Nación no es distinta de las reparticiones administrativas autárquicas éstas se diferencian de aquellas en cuanto a la manera de gobernarse, al alcance de sus facultades, a la jurisdicción a la que están sometidas en sus litigios y a la personalidad y representación con que actúan en ellos; por cuanto la Corte Suprema ha declarado que cuando ellas litigan la Nación no es parte directa en el juicio y no procede la tercera instancia ordinaria.
4. La Municipalidad de la Capital Federal no es un poder; ni una de las entidades autónomas que integran el sistema republicano, representativo, federal adoptado por la C.N.
5. El decreto del 2 de septiembre de 1892 emanado del Directorio de la Confederación Argentina menciona la palabra “poder” referida al régimen municipal que crea, en el sentido de potestad local dentro de los poderes constitucionales del Estado y equiparado al poder paternal de familia, y tanto los antecedentes históricos como los referentes a la sanción de la ley Orgánica de la Municipalidad de Ciudad de Buenos Aires, demuestran que ésta no es ni ha sido una simple repartición administrativa nacional.
6. Si bien el Congreso ha establecido las materias o los ramos sobre los cuales pueden crearse gravámenes municipales, según la ley orgánica corresponde al Concejo Deliberante fijarlos, contraer empréstitos hasta cierto monto y enajenar las propiedades de la Municipalidad con la correlativa facultad de sancionar su presupuesto.
7. No es posible confundir o identificar impuestos nacionales o provinciales con gravámenes municipales, por la circunstancia de que éstos se halles autorizados por leyes nacionales o provinciales y el Poder Legislativo y el Judicial no han incurrido en tal confusión.
8. La exención establecida en el art. 17 de la ley 4507 a favor del Banco de la Nación, no comprende los gravámenes municipales.
9. El cobro de los servicios municipales de alumbrado, barrido y limpieza al Banco de la Nación no entorpece el regular y eficaz desenvolvimiento del mismo; y a falta de exención legal no procede la acción de repetición de lo pagado en ese concepto.

DICTAMEN DEL PROCURADOR GENERAL

Suprema Corte:

El Banco de la Nación demanda a la Municipalidad de la Capital Federal por devolución de \$ 1.220.550.66 m/n, pagados bajo protesta, en concepto de servicio de alumbrado, barrido y limpieza, más los recargos respectivos. Ver- sando el litigio sobre interpretación de los arts. 17 de la ley 4507 y el 16, 31 y 67, inc. 5° de la C.N., es admisible el recurso extraordinario traído ante V.E.

Acerca del fondo del asunto, alégase en primer término que la exoneración de impuestos establecida a favor del Banco de la Nación por el art. 17 de la ley 4507, se refiere solamente a los nacionales y provinciales, y no incluye tasas de carácter municipal. Sobre este punto la parte actora ha desarrollado una extensa argumentación, cuyo objeto es demostrar que la Municipalidad de la Capital se halla en una situación especialísima y distinta a la que caracteriza a los municipios de provincia. A mi modo de ver existen diferencias de estructura entre aquélla y éstos y la principal deriva de las prescripciones constitucionales que hacen al PE el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación (art. 83, inc. 3°) y encomienda al Congreso ejercer legislación exclusiva en dicho territorio (art. 67 inc. 27); pero sea cuales fueren los alcances teóricos de esas diferencias, no encuentro puedan influir prácticamente en la decisión judicial aquí buscada, desde que las ordenanzas materia del debate emanan de la Municipalidad de la Capital, en ejercicio de poderes delegados semejantes a los que de ordinario ejercitan las municipalidades de provincia con arreglo a las leyes orgánicas dictadas por las respectivas legislaturas. Paréceme insostenible puedan reputarse impuestos nacionales las sumas que la Municipalidad e Buenos Aires percibe de los vecinos como retribución por los servicios municipales, sumas que no ingresan al Tesoro Federal ni figuran en los Presupuestos anuales de la Nación. Es cierto que el citado art. 17 menciona además de los impuestos, las “contribuciones”, vocablo que a juicio del actor involucraría las tasas; pero si la ley exonera solamente de gravámenes nacionales y provinciales las tasas de carácter municipal quedarían excluidas.

Alégase, además, que aquí se trata de una institución oficial que goza de todos los privilegios del Gobierno Federal, y no puede ser estorbada en su funcionamiento por la Municipalidad. Es el argumento que desarrolló el PE en su decreto de octubre 20 de 1926, al negarle al municipio de Mendoza derecho para exigirle desembolso por concepto de servicios locales (B.O., 9765); doctrina mantenida por decreto de diciembre 20 de 1937 (B.O., 13.040), esta

vez invocando otro argumento, especialmente aplicable al municipio de la Capital Federal: el art. 11, inc. d) de la ley nacional 11.285, exime del pago de contribución directa a las propiedades municipales, lo que presume reciprocidad.

En todos los casos en los que les cobra el precio justo y equitativo de servicios indispensables ¿obstaculiza necesariamente la Municipalidad a los instrumentos del Gobierno nacional el cumplimiento de sus fines constitucionales? Encuentro difícil sustentar una solución afirmativa, mientras dicho precio no exceda a lo que el Gobierno nacional hubiera tenido que desembolsar si la Municipalidad no los prestase. ¿Cuál sería la situación, si obligada a prestarlos no lo hiciese por falta de recursos? La persona jurídica Estado nacional recibe una prestación de la persona jurídica Municipalidad de Buenos Aires, ¿por qué no ha de pagar su importe? Pudiera ocurrir que la Municipalidad creando tasas exorbitantes y desproporcionadas obstaculice el ejercicio de las funciones atribuidas a los poderes federales; pero esta sería una cuestión distinta de hecho y ajena al debate pues en autos no se atribuye a la tasa cobrada el carácter de excesiva.

Media, sin embargo en este caso una circunstancia especial: la Municipalidad de Buenos Aires exonera del pago de alumbrado, barrido y limpieza a las propiedades del Gobierno nacional ocupadas por sus oficinas públicas; y es claro entonces que si el Banco reviste este carácter, quedará exonerado. Bajo tal concepto y hasta donde la exoneración alcance, el actor tendría derecho a que se le devuelva lo pagado, pues como expresa a fs. 8 vta. en su escrito de demanda, tanto su capital como los bienes que están en su patrimonio son de exclusiva propiedad de la Nación. Ha de permitirme V.E. reproduzca algunos párrafos de un dictamen que a tal respecto expedí en expediente administrativo (Obras Públicas, 9047-R-1939) con fecha 26 de octubre de 1939. Dije entonces:

“Si el capital del Banco fue integrado totalmente por la Nación, y ha acrecido porque ésta dedicó a tal efecto parte de sus utilidades; si prácticamente ella resulta ser el único accionista; si nombra al directorio y reglamenta las condiciones a que éste cuerpo debe sujetar los préstamos; si dispone por ley en qué ha de invertirse la totalidad de las ganancias; si responde por los depósitos; y por fin, si de su sola voluntad depende clausurar el establecimiento con el mismo incuestionable derecho con que lo abrió al público, peréceme tan difícil sostener que el Banco de la Nación no pertenezca a la Nación, como que los Ferrocarriles del Estado no son del Estado, o que Yacimientos Petrolíferos Fiscales no son fiscales.

Tampoco encuentro ajustable a nuestro sistema jurídico, que la Nación sea dueña del Banco, pero no de sus bienes. Cuántas veces esos bienes fueron objeto de robo o defraudación, otras tantas el directorio acudió a la justicia federal pidiéndole un amparo que suponía lesión al patrimonio del Fisco. Nuestra Corte Suprema tienen resuelto que los empleados del Banco ‘deben ser considerados empleados públicos o funcionarios públicos que custodian caudales de un Banco de Estado, de cuya solvencia es responsable la Nación’ (152:11) y también que los empleados y cargas del Banco de la Nación deben ser considerados como empleados y cargas del Gobierno, que gozan del beneficio de la rebaja del 50 % de las tarifas” (170:312). Dijérase pues, aplicable al Banco un argumento que formuló el mismo tribunal acerca de Ferrocarriles del Estado (143:29) “no es posible inferir de las disposiciones de la ley orgánica el propósito de desvincular a dichos ferrocarriles del patrimonio de la Nación, sino solamente otorgarles una relativa autonomía, indispensable para el ejercicio de la industria de los transportes”. Agréguese a ello que el art. 138 de la ley 11.672, complementaria permanente del presupuesto (t.o. 1939) obliga a los Bancos oficiales a someter anualmente sus presupuestos al Gobierno nacional, y el art. 137 no hace distinciones entre las diversas entidades autárquicas que trabajan con capital del Estado, ora tengan carácter comercial, industrial o bancario”.

En consecuencia y conceptuando insuficiente la resolución del H.C.D. de fecha junio 30 de 1939 (fs. 8 exp. apremio) para dejar sin efecto la exoneración acordada a favor del Gobierno nacional por ordenanzas anteriores, pienso que debe revocarse el fallo de la Cámara de Federal obrante a fs. 106-7 y hacer lugar a la demanda. Buenos Aires, diciembre 11 de 1940.

Fdo: *Juan Álvarez.*

FALLO DE LA CORTE

Buenos Aires, febrero 13 de 1942.

Y VISTOS los autos del recurso extraordinario deducido por el Banco de la Nación Argentina contra la sentencia de la Cámara Federal de la Capital de fs. 106, en el juicio sobre repetición de una suma de dinero pagada por dicho Banco a la Municipalidad de Buenos Aires por concepto de impuestos de alumbrado, barrido y limpieza, por la casa matriz y sucursales que el establecimiento tiene en esta Capital; y

CONSIDERANDO:

Que es indudable la procedencia del recurso acordado por cuanto, habiéndose puesto en tela de juicio las prerrogativas y exenciones acordadas al Banco de la Nación por el art. 17 de la ley 4507 y por diversas disposiciones constitucionales que se han invocado, entre ellas la del art. 16, y siendo la sentencia recurrida desfavorable a las exenciones y garantías invocadas, el caso cae en las previsiones del art. 14 de la ley 48.

En cuanto al fondo del asunto:

En la discusión de la ley 10.657 quedaron bien claramente fijadas las tres categorías de gravámenes fiscales que existen en el país según el origen del poder, autoridad o jurisdicción del que proceden: nacionales, provinciales y

municipales (D. de SS. C. de DD., año 1917, t. IV, pp. 5 a 342; año 1918/19 t. VI, p. 761; C. de SS., año 1918, t. I, pp. 334 a 354; conf. ley 5315, art. 8° y ley 10.567, arts. 1° y 2°; Corte Suprema *Fallos*, 183, 181; 183, 192 y los en ambos citados). Ni el Poder Legislativo ni el Judicial han entendido, pues, que los gravámenes creados o reglamentados por los municipios dentro de las constituciones o leyes que los autorizan para tal efecto, se confunden en su significación y alcance con los nacionales o provinciales por su carácter de facultades delegadas que dichos regímenes locales invisten. Ciertamente la Nación no es distinta a las entidades o reparticiones o administraciones que con una autarquía más o menos extensa ella ha creado como el Banco de la Nación, el Hipotecario Nacional, la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la Administración de Ferrocarriles Argentinos, etc., pero sí ha diferenciado estas instituciones o administraciones de la Nación misma, en cuanto a la manera de gobernarse, al alcance de sus facultades, a la jurisdicción a que están sometidas en sus litigios, y a la personalidad y representación con que actúan en ellos, y por eso, esta Corte Suprema ha declarado constantemente que cuando ellas litigan la Nación no es parte directa, desde este punto de vista, y por ejemplo, que no les corresponde —en pro o en contra— la tercera instancia ordinaria de la ley. (conf. CS, *Fallos*, 66,28; 84,166; 87,210; 101,70; 102, 237; 104, 241; 106,16; 107, 266; 110,109; 132,366; 136,143,144; 137,298; 138,108; 150,274; 155,241; 163,344; 164,323; 180,248; 181,72).

La Municipalidad de la Capital Federal no es un poder, no es tampoco una de las entidades soberanas o —más bien dicho— autónomas que integran el sistema republicano, representativo, federal adoptado por nuestra C.N. — arts. 1°, 31, 36 y ss.— y lo contrario no puede inferirse del art. 5°, como tampoco se induce un poder educacional por la circunstancia de exigirse a las provincias la educación primaria como recaudo de su autonomía.

El Directorio de la Confederación Argentina, en su decreto del 2 de septiembre de 1852, menciona varias veces la palabra “poder”, referida al régimen municipal que crea y que, en lo fundamental, homologó la ley del 4 de mayo de 1853, cuando ya se había sancionado la C.N., pero lo hace en el sentido de potestad local dentro de los poderes constitucionales del Estado y equiparado al poder paternal de la familia:

“En la composición de un Estado —dice— entran el Poder Municipal y la Ciudad bajo de las mismas relaciones que para la Organización del Municipio y la Sociedad, entran el poder paternal y de la familia”; pero el mismo acentuado énfasis con que es mencionado, la repetición varias veces del poder municipal, la invocación precisa de los antecedentes históricos, en aquellos actos de los hombres que hicieron la Constitución y las fundamentales leyes orgánicas del 53; la mención de la última parte del art. 81 de la Carta Fundamental; los preceptos de la ley orgánica 1260 y su discusión parlamentaria (D. de SS. de la C. de DD., 1882, t. I, pp. 816, 842 y ss., t. II, pp. 864 y ss. y D. de SS. de la C. de SS., año 1882, p. 1005) demuestran claramente que la Municipalidad de Buenos Aires no es ni ha sido una simple repartición administrativa nacional, a pesar de las modificaciones legales introducidas en su régimen por las leyes subsiguientes y a pesar de las intervenciones administrativas o legislativas de que ha sido objeto.

Que es equivocada la manifestación hecha en autos referente al poder o autoridad que fija los impuestos en la Ciudad de Buenos Aires y sólo para su servicio comunal, afirmándose que es el Congreso de la Nación en su carácter de le legislatura local conforme al art. 67, inc. 27 de la Constitución ; el Congreso ha establecido las materias o ramos sobre los que puede crearse el gravamen —art.60 de la ley 1260— pero ha declarado en el art. 44 que corresponde al Concejo Deliberante fijar esos impuestos, contraer empréstitos hasta cierto monto, enajenar sus propiedades (incs. 1°, 2° y 3°) con la correlativa facultad de sancionar su presupuesto (inc. 9°). La hermenéutica más rigurosa no puede legar a confundir o identificar “impuestos nacionales” con impuestos o tasas municipales, por la circunstancia de estar éstos autorizados en su base por leyes nacionales, y como se ha demostrado en considerandos anteriores, ni el Congreso ni el Poder Judicial los confundieron.

El art. 17 de la ley 4507 sólo exime de toda contribución o impuesto nacional y provincial a la casa de propiedad del Banco Nacional y sucursales así como a las operaciones bancarias que realice; en el artículo no se mencionan tasas ni retribuciones de servicios; tampoco se mencionan impuestos ni contribuciones municipales; de la discusión parlamentaria —que la parte demandada extracta correctamente a fs. 135 vta. y siguientes— surge con claridad que los gravámenes municipales se excluyeron de la exención; los servicios que forman la materia de este juicio no pueden entorpecer el regular y eficaz desenvolvimiento del Banco (conf. 76 U.S. 353) (9 Wallace's); si a todas las administraciones autárquicas se les declara exenta del pago de los servicios elementales que, en resguardo de la higiene, etc., presta la Municipalidad —y por simple extensión de textos legales que no los mencionan se causaría injusto agravio al vecindario que, en definitiva, tendría que sufrir el recargo consiguiente o el Banco tendría que realizar directamente, por sus propios medios, esos servicios indispensables.

En su mérito, y por los concordantes fundamentos de los fallos de primera y segunda instancia, oído el señor Procurador General, se confirma la sentencia apelada en cuanto punto pudo ser materia del recurso.

Fdo.: Antonio Sagarna, B.A. Nazar Anchorena, F. Ramos Mejía.