

# LEGISLACIÓN APLICABLE AL IMPUESTO DE SELLOS EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES\*

Por **Nelly Alicia Taiana de Brandi**

El artículo 129 de la Constitución Nacional, en su modificación de 1994, reconoce un nuevo sujeto de Derecho Público<sup>1</sup> “*situado entre las Provincias y los Municipios, que es menos que una Provincia pero más que un Municipio*”. En la opinión del constitucionalista Antonio María Hernández (h), su naturaleza jurídica es la de “*ciudad-estado*” o “*estado municipal*”, como la llama el español Adolfo Posada, producto de la concurrencia de un territorio, una población y poder propios y un ordenamiento jurídico para la realización de sus fines. Es el caso de Hamburgo, Bremen y Berlín en la Federación Alemana<sup>3</sup>. De ahí que su Gobierno no se ha organizado merced a una constitución, sino a “*un estatuto organizativo*”, al decir del artículo citado, o como la llamaron sus autores locales: “*Constitución Estatuyente*”.

Este reconocimiento de su autonomía fue más la respuesta a una exigencia de hecho que el fruto de una elaboración doctrinaria, acotada aquélla por el funcionamiento en su territorio de la Capital Federal.

---

\*Especial para *Revista del Notariado*.

(1) Art. 129 “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad [...]”

(2) Gelli, María Angélica: *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Editorial La Ley S. A., 2001, pág. 767.

(3) Fernández, Antonio María (h), *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1997.

Coexisten en el mismo espacio físico una realidad permanente y definitiva desde 1994, cual es una persona política distinta y una realidad transitoria modificable por ley, cual es su afectación como asiento del Gobierno Nacional. Al decir del constituyente Jorge Enríquez, “una ciudad permanente y una capital transitoria”.

La ley 23512/87 intentó el traslado de la Capital, pero no logró la concreción de hecho, no obstante su vigencia que continúa a la fecha.

A partir de 1994, la existencia autónoma de la Ciudad, asimilable a las entidades provinciales, sin llegar a constituir una provincia, ha sido reconocida por los representantes de toda la Nación, entre ellos, los de la provincia de Buenos Aires, que no alegaron sus derechos originarios provenientes de su cesión con cargo. Así fue, la Ley de Federalización de su territorio, posterior a la reforma constitucional de 1860, de fecha 21 de septiembre de 1880, contó con la conformidad de la Legislatura en noviembre de ese mismo año y su texto prevé su destino.

La coexistencia de las dos entidades, Ciudad Autónoma y Capital Federal, no ha sido ni es fácil. Inciden al efecto las cuestiones referidas al ejercicio de dos competencias.

Los senadores representan a la entidad autónoma y la sede del Gobierno Federal debe contentarse con representantes en la Cámara de Diputados. El Poder Ejecutivo de la Nación es autoridad de la Capital, pero no tiene competencia sobre la Ciudad, que elige su respectivo Jefe de Gobierno, su propia Legislatura y su Poder Judicial, este último aún no organizado, salvo en los fueros contravencional, contencioso administrativo, tributario y el Superior Tribunal.

Desde los inicios, los constituyentes fueron conscientes de las dificultades que suscitaría la convivencia. De ahí la previsión constitucional de una Ley Nacional de Garantías de los intereses del Estado Nacional y su Capital a los fines de su preservación. El Presidente de la República ya no es el jefe local de la Ciudad Autónoma, y el Congreso Nacional debe limitar su actividad legiferante a las cuestiones que se refieren al espacio físico, asiento de las Autoridades Federales.

La ley 24588, conocida como “Ley Cafiero” de garantía del Estado Nacional, fue rechazada por la Ciudad en la “Declaración de Autonomía” de fecha 2 de agosto de 1996, la que resolvió solicitar del Congreso Nacional su adecuación al artículo 129 y concordantes de la Constitución Nacional.

¿Cuál es el significado y la extensión de la expresión “[...] la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo [...]”? ¿Se trata de un mismo carácter que el que la Constitución Nacional reconoce a las provincias, o coincide con el que reserva para los municipios, las universidades, la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público? ¿Estamos frente a un reconocimiento o a una creación constitucional? ¿Cuál es el nexo de continuidad entre el municipio anterior y el hoy gobierno autónomo?

Creemos que una respuesta correcta, integradora y jerárquicamente deducida permite diferenciar muy profundamente los alcances de la autonomía de

la Ciudad de la que ostentan los restantes Organismos, independientes, carentes de las atribuciones de gobierno, legislativas y jurisdiccionales propias, similares a las que ejercen los Estados Provinciales. Aquéllos dependen para su funcionamiento de la ley especial que los organiza. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esa función reguladora depende del Estatuto Organizativo, cuyo dictado reconoce la Constitución Nacional como facultad y poder propios de los representantes del pueblo de la Ciudad.

En su artículo 4º, la ley 24588 dispone: *“El Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las instituciones locales que establezca el Estatuto Organizativo que se dicte al efecto. Su jefe de gobierno, sus legisladores y demás funcionarios serán elegidos o designados sin intervención del Gobierno Nacional”*.

A la última pregunta formalizada, pensamos que una correcta y acotada interpretación de la cláusula transitoria segunda<sup>4</sup> de la ley, dentro de los límites que emanan del artículo 140<sup>5</sup> de la Constitución local, permite deducir que la Constitución Nacional y las normas anteriores a aquélla mantienen su vigencia en las cuestiones no legisladas por la Legislatura de la Ciudad.

He leído muchos comentarios preocupados por la fuerza vinculante de las normas dictadas por el Gobierno Autónomo y por su extensión, pero no he encontrado antecedentes sobre la supervivencia de la normativa local emanada de la autoridad nacional antes de la conformación de aquél hasta tanto se legisle la respectiva materia.

No reconocer tal solución sería desconocer la continuidad normativa que debe presidir el tránsito de la Municipalidad de Buenos Aires a la Ciudad Autónoma, enfrentando a su Poder Judicial a la necesidad de legislar, con la consecuente confusión de roles y facultades, para llenar los vacíos legislativos que no es dable existan en una secuencia ordenada. Tiene dicho la S. C. J. de la Nación: *“no se presume en el legislador la inconsecuencia o la falta de previsión”*<sup>6</sup>. En *“Perrone, Héctor Alejandro c/ Gobierno de la ciudad de Buenos Aires s/ amparo”*, en su voto los doctores Alicia Ruiz y Julio B. Maier sostuvieron: *“se trata, entonces, de asumir, por un lado el inevitable déficit que toda etapa fundacional impone y, por otro, la necesidad de responder a la prestación de tutela jurídica efectiva con las instituciones ya constituidas y sin esperas burocráticas”*.

En lo que hace a nuestra materia, la Ley de Sellos remite a las disposiciones del Código Fiscal en lo congruente y, ante su silencio, creemos que corresponde ocurrir a la ley local específica anterior 18524 t. o. 1986.

No cabe otra inteligencia a partir de la letra expresa de su artículo 6º: *“De-*

(4) “Las disposiciones de la presente Constitución que no puedan entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la Ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los Tribunales competentes habiliten su vigencia”.

(5) “[...] a partir de la sanción de esta constitución, quedan derogadas todas las normas que se le opongan [...]”

(6) Reproduce la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires en autos “Consortio de Propietarios Edificio 27 Bº Gral. Savio –Lugano 1 y 2– c. Comisión Municipal de la Vivienda s/ ejecución de expensas”.

rógase a partir del 1º de Enero de 2003 el artículo 2º del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 114/93 [...]”. Si lo que se perseguía era la derogación completa, ¿qué sentido tendría una derogación específica y parcial expresa?

Así, para las cuestiones referidas de manera precisa a los actos interdependientes, de aclaratoria, la limitación temporal de la responsabilidad notarial y el régimen de consulta, anterior al procedimiento jurisdiccional suspensivo de los plazos y, dada la falta de regulación en la norma supletoria, o sea, en el Código Fiscal, corresponde recurrir a la Ley de Sellos 18524, que continúa vigente en lo no modificado: “El legislador local no reguló en lo relativo a estas cuestiones; simplemente omitió su tratamiento”<sup>7</sup>. Coincide con el pronunciamiento al que arribó la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario en sentencia del 2/4/02<sup>8</sup>.

De todos modos, dado el régimen sancionatorio que prevé la Ley de Sellos para los notarios, creemos que debemos abstenernos de aplicar de suyo la interpretación aquí expuesta, no obstante su lógica evidencia.

Entonces, dos son los recursos de los que disponemos los notarios en la materia que nos interesa y a los que podemos acudir: a) el uno, de carácter administrativo, que consiste en interponer ante el ente recaudador el caso concreto, frente a la escritura pendiente de autorización, con exposición de los fundamentos que esgrimimos para el caso, repartición que ha comprometido una pronta respuesta; y b) la acción meramente declarativa que regula el artículo 277 del Código Contencioso Administrativo y Tributario en los siguientes términos: “[...] puede deducirse demanda que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al/la actor/a y éste/a no dispusiere de otro medio legal para ponerle término inmediatamente [...]”.

De ambos procedimientos, creemos que debemos interponer el primero a título individual, pero con el segundo sería interesante intentarlo a nivel institucional, no sólo por la fuerza y el interés común que exhibiría la presentación, sino también por la necesidad de una fundamentación muy seria, por una parte, y la trascendencia del pronunciamiento.

(7) Autos “Consortio de Propietarios edificio 86 (ex 78) Barrio Soldati c/ Comisión Municipal de la Vivienda s/ ejecución de expensas en fallo del 8/8/01”.

(8) Autos citados en nota 6 “[...] mantiene su vigencia lo previsto al respecto en el CPC y C de la Nación atento a que no ha sido derogado o modificado por legislación local específica [...]”.