

ORDENANZA COMUNAL 087/2024

Timbúes, 17 de Julio de 2024

Y VISTO:

La publicación del Diario la Nación del día 06 de Junio de 2024, más precisamente puesta a conocimiento público en el suplemento LN Campo de dicho diario de tirada nacional.

Y CONSIDERANDO:

Que la misma hace referencia a que la denominada Federación de Acopiadores de Granos intimó a nueve municipios portuarios, entre los que se encuentra la Comuna de Timbues, a eliminar imposiciones que ellos consideran el cobro de verdaderos peajes disfrazados de tasas retributivas de servicios aplicados que gravan la circulación, el arribo y la descarga de los camiones a los puertos.

Que la publicación, constitutiva de una operación de prensa, hace referencia a que mediante disposiciones municipales se crearon aduanas internas alterando derechos y obligaciones de contratos privados pactados en el marco de la legislación de fondo y de los usos y costumbres en el comercio de granos.

Que a su vez el gobierno provincial haciéndose eco de lo publicitado, en una tentativa de arrogarse los fondos recaudados por los estados municipales y comunales portuarios, mediante la figura de fideicomiso o a través de emisión de títulos de la deuda pública provincial pretende apropiarse de los caminos de ingresos a los puertos persiguiendo de tal forma incautar los fondos recaudados.

Que por otra parte, ante el trascendido público relacionado a que la Provincia de Santa Fe pretendería constituir tal fideicomiso para canalizar hacia el Estado Provincial las tasas viales que los distintos municipios y comunas perciben por el ingreso de los camiones a los puertos que distintas cerealeras agroexportadoras tienen en sus respectivas jurisdicciones, retrayéndolo de tales estados alegando como razón para ello que los habrá de destinar a obras viales, nos debemos preguntar si ello es jurídicamente posible.

Que a los fines de tener una información correcta sobre esta materia se han realizado diversas consultas con juristas de la región quienes han llegado a una conclusión coincidente al respecto señalando que tanto los fondos y los caminos son propiedad de cada uno de los estados municipales y comunales portuarios y en función de ello los fondos les pertenece dejando en claro desde el inicio que no es materia de discusión la legalidad o no de la tasa vial que perciben los municipios y comunas.

Que lo que se está planteando es una nueva modalidad para su percepción e inversión, a través de un contrato de fideicomiso y exclusivamente en relación a esto tema se expidieron los curiales.

Que en tal sentido se dejó sentado que el contrato de fideicomiso, en el ordenamiento jurídico provincial, no es un contrato público típico ya que no existe un marco jurídico que lo regule.

Que su regulación, está contemplada en el Código Civil y Comercial. En lo que ahora es de interés, dicho código establece que "Hay contrato de fideicomiso cuando una parte, llamada fiduciante, transmite o se compromete a transmitir la propiedad de bienes a otra persona denominada fiduciario, quien se obliga a ejercerla en beneficio de otra llamada beneficiario, que se designa en el contrato, y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fideicomisario" (art. 1666).

Que se prevé, un plazo contractual que no puede exceder los 30 años (art. 1668), y en cuanto al objeto, pueden serlo todos los bienes que se encuentren en el comercio, incluso universalidades (art. 1670).

Que respecto a los bienes fideicomitados aportados por el fiduciante, éstos constituyen un patrimonio separado del patrimonio del aportante, del fiduciario, del beneficiario y del fideicomisario, quedando exentos de la acción singular o colectiva de los acreedores del fiduciario o del fiduciante (arts. 1685 y 1686).

Que claramente de la carencia de un marco jurídico local que prevea la figura contractual del fideicomiso público, y su regulación en el Código Civil y Comercial se desprenden dos consecuencias.

Que en primer lugar, se puede recurrir al texto y a las pautas establecidas en el Código Civil y Comercial a los efectos que regulen el contrato de fideicomiso público provincial. Apelar a la analogía –como



técnica jurídica de la integración del derecho- y en consecuencia, aplicar las normas del mencionado código sobre la materia, no es una solución extraña a la conducta que en determinadas ocasiones asume la Administración Pública, en cuanto recurre a categorías jurídicas reguladas en el derecho privado para satisfacer necesidades públicas.

Que también es preciso decir que los fideicomisos constituidos por la Administración Pública adquieren características que la doctrina ha calificado como sui generis respecto de los fideicomisos conformados entre sujetos privados, en cuanto en aquellos el patrimonio separado se conforma con bienes del Estado y consecuentemente la finalidad del fideicomiso que lo genera es de interés público. Es por ello, que al aplicar las normas que regulan las relaciones entre particulares al ámbito público se lo debe hacer con las modulaciones necesarias ya que la inexorable singularidad o presencia del Estado habrá de borrar lo puramente privado, como así también, la paridad y el equilibrio de las partes que supone un contrato privado.

Que en segundo lugar, el Poder Ejecutivo provincial, en el hipotético caso que pretenda ser parte del contrato de fideicomiso –lo que se desconoce por carecer de información al respecto- necesitará de la habilitación legislativa ante o pos a la celebración del contrato.

Que en efecto, el fideicomiso es un contrato y, en consecuencia, para la celebración del mismo son aplicables las normas constitucionales sobre la contratación pública. De ahí surge que los convenios, tratados y contratos, resultan actos negociales que en su formación y ejecución requieren para su validez y eficacia de la intervención de dos órganos constitucionales: el Poder Legislativo -mediante la producción de normas habilitantes- y el Poder Ejecutivo -suscribiendo y ejecutando el acuerdo en ejercicio de actividad propia de contenido administrativo-.

Que en efecto, el artículo 55 de la Constitución provincial de Santa Fe en su inciso 12 establece que corresponde al Poder Legislativo “autorizar al Poder Ejecutivo para celebrar contratos y aprobar o desechar los concluidos ‘ad-referendum’ de la Legislatura”. Por su parte, el artículo 72 de la Constitución provincial al determinar las atribuciones del Poder Ejecutivo, en el inciso 11, lo faculta a celebrar contratos con autorización o ‘ad-referendum’ de la Legislatura.

Que siendo ello así, es necesario concluir que el Poder Ejecutivo provincial –se reitera, en caso de pretender formar parte del contrato- no puede celebrarlo sin la necesaria intervención del órgano legislativo.

Que aclarado ello, y con la poca información que en la actualidad se tiene, el fideicomiso público que se pretende conformar estaría integrado por los distintos Municipios y Comunas que cuentan en su jurisdicción con puertos, principalmente, cerealeros.

Que son estos entes públicos, los que asumirían en el contrato la calidad de fiduciantes, y cómo tal deberían transmitir o se comprometerían a transmitir la propiedad de ciertos y determinados bienes –en el caso, los caminos y calles públicas de sus jurisdicciones por los cuales se desplazan los camiones con cereal destinados a ser descargados en los puertos- a otra persona denominada fiduciario, quien se obliga a administrarlos –cobrando la tasa vial- con la finalidad de afectar lo recaudado a obras viales.

Que si esto es así, en primer lugar, se advierte que existe una imposibilidad jurídica de que se pueda conformar un contrato con esas características. En efecto, cuando el Código Civil y Comercial establece qué bienes pueden ser objeto de un contrato de fideicomiso, enumera a “todos los bienes que se encuentran en el comercio”, y las calles y los caminos públicos por corresponder al dominio público estatal se encuentran fuera del comercio, por lo tanto, no son bienes que –en principio- los municipios y comunas puedan transferir o comprometerse a transferir.

Que en efecto, el Código Civil y Comercial en la Sección 2da., del Capítulo I, del Título III hace referencia a los bienes con relación a las personas, y en ese aspecto, en el artículo 235, inciso f) determina que son bienes pertenecientes al dominio público, entre otros, las calles y caminos. Y en el artículo 237 prevé, que los bienes públicos del Estado son inajenables, inembargables e imprescriptibles, teniendo las personas su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales. Características éstas, propias de los bienes cuya transmisión está expresamente prohibida por la ley, es decir, se encuentran fuera del comercio (art. 234 C.C.y C.).



Que por otra parte, si los municipios o comunas quisieran transferir la titularidad de alguna de sus calles o caminos como objeto de administración del fideicomiso, previamente deberán –a través de la ordenanza específica- desafectar esos inmuebles del dominio público e incorporarlos al dominio privado del Estado y entonces sí, esos bienes estarían en condiciones legales de ser objeto del fideicomiso.

Que en segundo lugar, sacarle la potestad tributaria a los municipios y comunas de establecer una tasa vial por el uso de su dominio público por parte de los camiones que transportan cereales, que constituyen el denominado tránsito pesado, hacia los puertos que están radicados en su jurisdicción resultaría, además, inconstitucional.

Que en función de ello, debemos decir, por un lado, que la Constitución de la Provincia habilita expresamente a los municipios y comunas a “crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes, de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción (art. 107).

Que constitucionalmente los municipios y comunas tienen atribuida la potestad de crear, recaudar y disponer libremente de tasas, entendiéndose a éstas como una categoría tributaria derivada del poder de imperio del Estado, que si bien tiene una estructura jurídica análoga al impuesto, se diferencia de éste por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado y que, por ello desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar su pago aun cuando no haga uso de aquél, o no tenga interés en él, ya que el servicio tiene en mira el interés general (Fallos: 251:50 y 222; 312:1575; 323:3770; 326:4251; 332:1503).

Que por lo tanto, pretender sustraerle esa libertad que le otorga la Constitución a los municipios y comunas de disponer de los recursos propios proveniente de las tasas creadas por ellos sería inconstitucional al afectar las competencias que a ellos –se reitera- le reconoce expresamente la Constitución provincial, reconocimiento que encuentra su razón en que los municipios y comunas son entes estatales con sustento territorial y de carácter público (arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional y 146 del Código Civil y Comercial), cuyo patrimonio está destinado íntegramente a los fines públicos que justifican su existencia, en tanto la totalidad de sus recursos están destinados por vía del gasto público en beneficio de la población.

Que por otro lado, pero con idéntica consecuencia, una injerencia directa de la Provincia sobre las facultades constitucionales de los municipios y comunas, pondría en serio riesgo la “autonomía” que esos entes han adquirido, principalmente a partir de la reforma de la Constitución Nacional ocurrida en el año 1994.

Que en su texto originario, la Constitución Nacional consagró la institución municipal como parte integrante de la organización política federal, ordenando a las provincias el aseguramiento de su régimen (artículo 5º).

Que a la luz de dicho mandato, la Corte Federal derivó una regla según la cual las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar sus cometidos. Pues, si los municipios se encontraran sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña –aunque se tratara de la provincial-, esta podría impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional (Conf. Fallos: 312:326 y 314:495).

Que la Reforma de 1994, en el artículo 123 de la Constitución Nacional profundizó la trascendencia de los municipios al definir una intencionalidad inequívoca respecto de la inserción del municipio argentino en la organización institucional del país. Ello expresa mucho más que la cláusula del art. 5º, que habla de “régimen municipal” a secas, pues al introducir el concepto de “autonomía” remarca la especial capacidad de derecho público del municipio en el diseño federal argentino, reconociéndolo como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía.

Que en esa inteligencia, el constituyente dispuso conceder a los municipios de provincia, sujetos necesarios del federalismo argentino conforme el art. 5º de la Constitución Nacional, el status de derecho público de la autonomía. Despejando así todo margen de duda acerca de la naturaleza y ubicación institucional de los municipios dentro del concierto federal de la República, reconociéndole el citado artículo 123 de la Constitución Nacional “contenidos” y “alcances” de la autonomía dada.





Que respecto de los contenidos, son taxativos y comprenden los ámbitos institucional, político, administrativo, económico y financiero, donde implícitamente se encuentra la facultad de establecer tasas municipales.

Que ello está así establecido, con la finalidad de evitar que la autonomía quede “reducida a una simple fórmula literaria grandilocuente pero, en la práctica, vacía de contenido, porque no puede haber municipio autónomo verdadero si no le reconocemos explícitamente entidad política o le retaceamos la capacidad de organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones o los privamos del sustento económico -financiero indispensable para que preste aquellos servicios públicos que la provincia le asigne, inherentes a su existencia o le impedimos ejercer su autonomía institucional” (Convención Constituyente Nacional, sesión del 8 de agosto de 1994, intervención del Convencional Merlo).

Que en esa línea, también se extrae de la jurisprudencia del Máximo Tribunal Nacional que las provincias, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 126 de la Constitución Nacional, deben coordinar el ejercicio de los poderes que conservan de forma tal que se garantice el mayor grado posible de atribuciones municipales (crit. Fallos: 327:4103 y 342:1061, disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti). Que como se advierte, el status otorgado por la Constitución Nacional, con su reforma de 1994, a los municipios, como así también la interpretación que ha hecho la Corte Suprema de Justicia de la Nación del artículo 123 de la Carta Magna, los han colocado frente a las Provincias en una ubicación tal que no solamente deben ser reconocidos por éstas; sino que además ,están obligadas a garantizarle dicha autonomía para la satisfacción de los cometidos públicos que tienen a su cargo.

Que en función de tales principios, impedirles que perciban libremente -como expresamente lo establece la Constitución provincial- la tasa vial que cobran por el uso de su dominio público local indefectiblemente altera de una manera sustancial esa autonomía reconocida y garantizada, en su contenido y alcance, por la Constitución Nacional.

Que de resultar cierto el trascendido público relacionado a que la Provincia de Santa Fe pretendería constituir en principio un fideicomiso, a los efectos de canalizar las tasas que los distintos municipios y comunas, especialmente Timbues, perciben por el ingreso de los camiones a los diferentes puertos que tienen en sus respectivas jurisdicciones distintas cerealeras, con la finalidad de destinarlos a obras viales, dicha voluntad constituiría una flagrante medida inconstitucional por dos motivos: 1) Por violar el artículo 107 de la Constitución medida provincial que faculta a los municipios y comunas a crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de tasas; y 2) Por desconocer la autonomía de los municipios garantizada por el artículo 123 de la Constitución Nacional

Que oportunamente de ser propuesta esta medida por parte del estado Provincial se deberá proceder su rechazo in limine por resultar absolutamente violatorio de principios constitucionales ante señalados.

Por todo ello.

**LA COMISIÓN COMUNAL DE TIMBÚES
SANCIONA Y PROMULGA LA SIGUIENTE
O R D E N A N Z A:**

ARTÍCULO 1: Reafirmase el carácter de dominio público del Estado Comunal de Timbues afectado al uso público a la totalidad de las calles y los caminos de acceso a la zona portuaria dentro del distrito Timbues, declarándose que los mismos son inenajenables, inembargables, imprescriptibles, ni susceptibles ser fideicomitados, teniendo las personas su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales.

ARTÍCULO 2: Declárense intransferible al uso de dominio privado del Estado Comunal a la totalidad de las calles y los caminos de acceso a la zona portuaria dentro del distrito Timbues.





ARTÍCULO 3: Determinase que, en función de la expresa habilitación establecida por la Constitución de la Provincial en favor de los municipios y comunas para “crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes, de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción (art. 107), y en razón que la totalidad de los caminos y calles de acceso a la zona portuaria son propiedad de dominio público de la Comuna de Timbues, los fondos procedentes de las tasas que se perciben para el mantenimiento de los mismos es de propiedad pura y exclusiva del Estado comunal de Timbues, cuyo patrimonio está encaminado íntegramente a los fines públicos que justifican su existencia, en tanto la totalidad de su hacienda está destinada por vía del gasto público en beneficio de la población y en función de ello le corresponde y pertenece excluyendo sobre la propiedad de tales recursos comunales a cualquier otro estamento estatal sea Provincial o Nacional.

ARTICULO 4: Cúmplase, comuníquese, notifíquese, publíquese y hágase saber.


ANDREA DADAMO
Secretaría Administrativa
Comuna de Timbúes




Antonio Fiorenza
Presidente Comunal
Gobierno de Timbúes

