



Municipalidad de Ceres



DECRETO N° 0479/2022.

CERES, 10 de agosto de 2022.

VISTO:

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756; y la Ley N° 8.173, "Código Tributario Municipal modelo", "La Ordenanza N° 1686/2020, la Resolución N° 523/2013 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable; Ley Nacional General de Ambiente N° 25.675; el expediente 033/2021 iniciado por GEVECO S.A (indistintamente GEVECO o el contribuyente en adelante), por escrito presentado por la firma, con fecha de sello postal el día 29 de julio del 2021 que impugna la Liquidación N° 000001777-001 notificada el día 15 de julio de 2021; y,

CONSIDERANDO:

El contribuyente articula una impugnación contra liquidaciones realizadas en el marco de la Ordenanza N° 1686/2020 que organiza el Servicio de Disposición final de NFU (Neumáticos Fuera de Uso).

Pretende la anulación de la Administración de la liquidación de marras rechaza la liquidación N° 000001777-001.

En forma previa a iniciar el recorrido, como respuesta GEVECO S.A. interpone, mediante Carta Confronte, por intermedio de un presunto apoderado (dado que no acredita su personería, mediante poder), circunstancia que desde ya invalidaría formalmente la eventual respuesta o ejercicio del Derecho de Defensa, dado que debería haber acreditado mínimamente –por lo menos invocado la fuente- de la representación que invoca, como tampoco su descargo es conforme a derecho desde el punto de vista de la procedencia y justificación.

Que desde el punto de vista de la legislación de fondo la impugnación de la liquidación deviene improcedente, siendo en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe, el Municipio de Ceres articula su Ordenanza Fiscal Tributaria la de regulación de los NFU.



Municipalidad de Ceres



Conviene iniciar el recorrido afirmando que la ejecutoriedad de los actos así dictados comienza a partir de la notificación de los mismos, fuera cual sea la forma de dicha notificación, la que no está cuestionada –todo lo contrario fue reconocida expresamente- por la demandada en el escrito que acá se responde.

Antes de continuar el recorrido del rechazo de los agravios cabe significar que **LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS GOZAN DE PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD**, presunción que implica que el acto ha sido emitido conforme a derecho, por lo que debe ser cumplido en tanto el mismo no sea declarado inválido, o no se lo suspenda en sede administrativa o judicial.

Ese principio del derecho administrativo se encuentra bastante reconocido por la Jurisprudencia que aplica en esta regla ha establecido que "... quien cuestione la legitimidad del acto debe alegar y probar su ilegitimidad." (Pulslenik, Fallos 293:133).

Contrariamente a lo que manifiesta el contribuyente, el servicio se creó, se articuló y se comenzó a implementar con la inspección de todas y cada uno de los NFU y en cumplimiento de la Ley Nacional General de Medio Ambiente y la Resolución N° 523/2013 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable. De estos textos permite extraer tal conclusión, en tanto los servicios indicados tienen por finalidad el resguardo del bienestar general de la población antes que proporcionar una ventaja o beneficio individual al contribuyente, siempre que éste ejercite una actividad que guarde atinencia con el servicio instituido por el municipio. Todo esto en concordancia con el Fallo Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). De Nuestra excelentísima Corte Suprema de Justicia.

En primer lugar, no es esta la etapa procedimental administrativa oportuna atacar la constitucionalidad o no de una Ordenanza en la impugnación de una actividad administrativa como es la confección de una Liquidación de Tasa, en función a que sólo bastaría analizar respecto a la impugnación de la liquidación, sobre si la misma es o no conforme a la mencionada Ordenanza

En función a esto, no estamos en presencia de un Acto Administrativo, sino a actos de procedimiento que llevarán a la Municipalidad a la formación del Acto. En



Municipalidad de Ceres



consecuencia, no hay posibilidad de vicios en la liquidación en su procedimiento (acto de la administración).

La liquidación es válida porque se emitió en cumplimiento de las disposiciones vigentes en el Ordenamiento Jurídico para la formación de un acto administrativo. En este punto cumplieron el procedimiento (reglado) y la forma que si servirán luego, para llegar al acto administrativo (Resolución determinativa), pero reitero estamos frente a un acto de administración, que llevan a la formación del acto por lo que el fundamento de su pretensión en que no coincidía el valor informado con el contado al momento de la verificación (que sobre esto volveré supra) este aspecto en que la liquidación sería nula porque no pudo realizar un acta con la presunta cantidad existente carece de validez por carecer de prueba fehaciente y porque la actividad estatal se realizó conforme a derecho, salvo prueba, que no efectúa en el descargo, como que tampoco indica cuál es la cantidad que reconoce que había.

En ningún momento se apartó la municipalidad del procedimiento reglado para la posterior emisión del acto, en el que, si se configure la Voluntad de la administración, ostensible en el acto administrativo por lo que en este aspecto, no existe vicio en el procedimiento que tenga relación al Acto Administrativo que necesaria e inexorablemente deberá dictarse. No existe violación de los principios básicos.

Un principio básico del derecho "Nullum in culpa sua turpitudinem alegum est" adagio latino receptado en nuestro derecho desde el Derecho Romano. El propio contribuyente admite que en la notificación de la Municipalidad que se le otorgó un plazo para el ejercicio de su derecho de defensa, de control y de confrontación con la administración, que este le fue debidamente notificado para constatar el servicio.

Tampoco es cierto lo que dice el contribuyente en relación a que el Municipio carece de facultades constitucionales para el dictado de la Ordenanza, sino, todo lo contrario. Algunos de la enumeración de reproches que realiza el contribuyente no merecen, en honor a la poco posible brevedad, sino enumerar también su evidente improcedencia. Cuando cita la falta de intervención de la Asamblea de Concejales y Mayores contribuyentes, eventualmente y sin analizar la misma, en el tributo en cuestión, estamos frente a una TASA y no impuesto o contribución de mejoras. La existencia de la ley de Medio Ambiente convierte en directamente operativa la Ordenanza impugnada.



Municipalidad de Ceres



Por último, el contribuyente en forma mendaz afirma que el municipio no da tratamiento a los NFU. El contribuyente afirma esto sin ninguna prueba que acredite sus dichos.

La Constitución Nacional, en su art. 121 reconoce facultades no delegadas por las provincias, quienes al dictarse la Constitución eran las que detentaban el Poder, en contraposición del poder que si fue expresamente delegado no lo puede ejercer las provincias en virtud del Art. 126.

En el Art. 123 de la misma Constitución, reconoce que cada provincia dicta su propia Constitución en el cual debe garantizar el principio de autonomía Municipal. El artículo 41 de la CN, hace suya para la protección del medioambiente, la facultad Federal de "...dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección..." y para las provincias "...las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales..." No existe otra interpretación posible al Art. 41 de la CN (que por otra parte es el que reconoce el Derecho "...a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo..."), como de facultades o poderes concurrentes entre la Nación y las Provincias, por lo que es absurdo el argumento de Geveco en este aspecto en relación a que quien debe legislar al respecto es la Nación.

Las Ordenanzas dictadas por la Municipalidad de Ceres se encuentran en concordancia con la Resolución 523/2013 de Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable sobre los neumáticos "fuera de uso" y "de desecho" y el tratamiento que debe darse contemplando que sucede cuando no son gestionados adecuada y sustentablemente y como representan un relevante impacto de contaminación o daño ambiental y posible afectación a la salud de la población.

La misma resolución 523/213 indica que neumático al entrar en combustión en forma no controlada deviene en un residuo peligroso, impactando en el ambiente y la salud a través de la emisión de los productos de descomposición entre los cuales es relevante mencionar Gases de Efecto Invernadero (GEIs) regulados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático firmado en la ciudad de Nueva



Municipalidad de Ceres



York, Estados Unidos de América, el 9 de mayo de 1992 y el Protocolo de Kioto firmado en la ciudad de Kioto, Japón, el 11 de diciembre de 1997, y aprobados por las Leyes 24.295 y 25.438 respectivamente, y Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) controlados por el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes firmado en la ciudad homónima, Reino de Suecia el 22 de mayo de 2001, aprobado por Ley N° 26.011.

Qué con respecto a los riesgos a la salud pública, los neumáticos de desecho son albergue para roedores y criaderos de insectos como los mosquitos que transmiten el dengue y la fiebre amarilla, si no se manejan en la debida forma.

El manejo en forma sustentable reviste un problema complejo pero necesario de abordar y regular, no sólo por la relevante cantidad de desecho generado, sino particularmente por tratarse de un residuo constituido de múltiples componentes como caucho, aceros y fibras, con propiedades físicas y químicas complejas cuya biodegradación implica un plazo prolongado de años.

La Argentina participó activamente de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil durante el mes de junio de 2012 conocida como Río+20 se consensuó el Documento final de la Conferencia "El Futuro que Queremos", posteriormente adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución N° A/RES/66/288 del 11 de septiembre de 2012. En este documento se destaca la Sección "Productos Químicos y Desechos" numeral 218 que expresa: *"Reconocemos la importancia de adoptar un enfoque basado en el ciclo de vida y de seguir elaborando y aplicando políticas para lograr un uso eficiente de los recursos y una gestión de los desechos ambientalmente racional. En consecuencia, nos comprometemos a seguir reduciendo, reutilizando y reciclando (las 3 erres) los desechos y a aumentar la recuperación, de energía procedente de desechos con miras a gestionar la mayor parte de los desechos mundiales de manera ambientalmente racional y, cuando sea posible, utilizarlos como recurso. Los desechos sólidos, como los desechos electrónicos y los plásticos, plantean problemas particulares que se deben abordar. Pedimos que se elaboren y apliquen políticas, estrategias, leyes y reglamentos nacionales y locales amplios sobre la gestión de los desechos."*; y el numeral 220 por el cual se establece *"Reconocemos la importancia de hacer una evaluación basada en datos científicos de los riesgos que representan los productos*



Municipalidad de Ceres



químicos para el ser humano y el medio ambiente y de reducir la exposición humana y ambiental a los productos químicos peligrosos. Alentamos a que se desarrollen alternativas ambientalmente racionales y más seguras a las sustancias químicas peligrosas en los productos y procesos. Con tal fin, alentamos, entre otras cosas, a que se hagan evaluaciones sobre el ciclo de vida, se difunda información, se amplíe la responsabilidad de los productores, y se fomente la investigación y el desarrollo, el diseño sostenible y el intercambio de conocimientos, según proceda.”

Que estos preceptos fueron incorporados en la resolución 523/2013 en su artículo Art. 3° — La Gestión de Neumáticos deberá regirse por los lineamientos generales ambientales que se transcriben a continuación:

a) Reducción de fuentes: la generación de los neumáticos de desecho y el descarte deberá prevenirse y minimizarse en términos de su cantidad y potencial de causar riesgos e impactos negativos significativos o daños al ambiente o la salud humana, mediante un adecuado diseño e innovación en los procesos productivos y los productos y sistemas adecuados de recolección para el tratamiento, valorización, y disposición final.

b) Ciclo de vida integrado: los neumáticos deberán manejarse de manera tal que se prevengan y minimicen los riesgos, impactos negativos significativos y daños al ambiente o la salud humana durante todas las actividades que se desarrollen en su ciclo de vida (producción, uso, reutilización, reciclaje, valorización, tratamiento y/o disposición final). Esto se maximizará a través de la aplicación de las mejores técnicas disponibles (MTD) y mejores prácticas ambientales (MPA).

c) Proximidad: el tratamiento de los neumáticos de desecho deberá realizarse en los sitios adecuados más cercanos posibles al lugar de su generación.

d) Responsabilidad extendida del Productor: es la asignación de la carga de la gestión ambiental a los Productores, a lo largo de todo el ciclo de vida del producto incluida la etapa post-consumo.



e) Prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir. Dicha prevención se jerarquizará en función del riesgo.

Respecto a la Aplicación de la resolución 523/2013 La doctrina en forma unánime dice: *"la responsabilidad empresarial en cuestiones ambientales en particular y de sustentabilidad en general se ha extendido en los últimos tiempos desde el interior de su propio proceso productivo hacia la totalidad de la cadena de suministros de bienes y servicios que participan en el complejo entramado existente entre la extracción de una materia prima hasta que el producto llega a la góndola o al consumidor.*

En el mismo sentido, en virtud del concepto de responsabilidad extendida del productor, esa responsabilidad tampoco termina al momento de la adquisición por parte del consumidor, sino que se extiende hacia la implementación de métodos para recuperar los residuos que el producto genere luego de su uso.

Este principio ponderado en diversas normas internacionales tuvo su primera acogida en la normativa nacional ambiental mediante la resolución de la Secretaría de Ambiente 523/2013, la cual se ocupó de regular la gestión de los neumáticos usados." (Rinaldi, Gustavo – Sustentabilidad Ambiental)

Fonrouge, Julio C en su Publicación sobre DERECHO AMBIENTAL Y RESIDUOS PELIGROSOS. *"En igual orden, existen diversos proyectos de ley en trámite en el Congreso de la Nación que establecen regulaciones para residuos especiales de generación universal. En el suplemento diario DPI, la Dra. María Candela Nassi, señaló: "...en lo relativo a la gestión de neumáticos durante su ciclo de vida y particularmente neumáticos de desecho, muchos de los aspectos que mencionamos en el presente trabajo fueron desarrollados por la Resolución de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la Resolución SAyDS 523/2013".*

En este sentido incorporando normas tanto Nacionales como Internacionales y en miras al art 41 de Nuestra constitución Nacional, y en virtud de la Ley N° 11.717 de MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Provincia de Santa Fe y sus



Municipalidad de Ceres



decretos reglamentarios (101/2003 y 827/00) este municipio dicto la ordenanza 1686/2020 que a usted le fue notificada.

Ninguna duda cabe de la FACULTAD/DEBER del Municipio de tomar medidas en el manejo de residuos, altamente contaminantes como los NFU, INCLUSO EN SIGUIENDO EL LINEAMIENTO JURISPRUDENCIAL EN EL QUE LA MISMA CSJN IMPONE A PARTIR DEL PRECEDENTE "MENDOZA" QUE EN SU APARTADO DICE: "15) QUE LA RECOMPOSICIÓN Y PREVENCIÓN DE DAÑOS AL AMBIENTE OBLIGA AL DICTADO DE DECISIONES URGENTES, DEFINITIVAS Y EFICACES."

Pero la protección que realiza nuestra Corte Suprema de Justicia, sobre el medio ambiente va mas allá y así nos lo hace saber en un reciente fallo (Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental) La Corte Suprema de Justicia de la Nación, considera el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, prevención, utilización racional, de equidad intergeneracional, progresividad y responsabilidad.

La Corte destaca que, resulta de aplicación no sólo los principios de política ambiental, sino también en especial el principio precautorio – art. 4 ley 25675, que tiene jerarquía constitucional, y dos principios novedosos de la especialidad: el principio "in dubio pro natura" (Declaración de UIC, Congreso Mundial de Derecho Ambiental, Río de Janeiro, 2016) y el principio "in dubio pro agua" (8° Foro Mundial del Agua, Brasilia, Declaración de Jueces sobre Justicia del Agua, 2018, Naciones Unidas/ UICN).

ESTA MISMA CONCEPCIÓN TIENE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN EL FALLO: Séptima Región S.A. c. Provincia de Santa Fe s/ recurso contencioso administrativo s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad • 11/06/2020

"...el Tribunal recordó que tanto las provincias como los municipios pueden establecer mayores niveles de protección, esto es, estándares más rigurosos o severos para conseguir así la "ntimización de la protección ambiental" y destacó que las



Municipalidad de Ceres



autoridades provinciales o municipales tienen incumbencia para legislar sobre su jurisdicción atento lo cual se encuentran facultadas para prohibir o restringir una actividad en el ámbito de su competencia, en salvaguarda del interés público de todos sus habitantes.[-] Especialmente, en cuanto al ejercicio del Poder de Policía municipal en la materia, los Camaristas señalaron que dicha potestad era ejercida para atender los problemas del ambiente municipal, en general, “problemas de contenido urbano, ruidos, residuos domiciliarios, residuos tóxicos o peligrosos” no resultando un ejercicio arbitrario y revistiendo atribuciones y competencias para “proteger la salud y el medio ambiente”, disponiendo la Municipalidad de Pérez, limitaciones y prohibiciones con tal objeto sobre determinada actividad en su distrito dentro de los límites de su competencia y jurisdicción, y destacaron asimismo las atribuciones reconocidas al Concejo Municipal conferidas en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756, pudiendo dictar todas las Ordenanzas en materia ambiental que no interfieran con la regulación nacional de contenidos mínimos exigibles o la ley provincial de similar naturaleza, por resultar ello compatible con las prescripciones de la Constitución...”.

Al respecto del poder de policía municipal, esta Corte en otros precedentes sobre la materia determinó que si la cuestión excedía el ámbito comunal y se encontraba regulada por otra instancia estadual —en el caso, la Provincia—, **el municipio conservaba su Poder de Policía local en cuanto al cumplimiento de los fines que le asigna la Constitución provincial y la Ley Orgánica de municipalidades, debiendo coordinar su ejercicio; vale decir que, en las materias de sus respectivas competencias, el Poder de Policía se ejerce en forma concurrente en todo el ámbito de sus respectivos territorios.**

Tal concurrencia, al margen de que pueda, eventualmente y frente a casos concretos, generar conflictos respecto de la dilucidación de sus concretos alcances, basta, se reitera, para disipar el agravio genéricamente planteado en el presente recurso.

Más específicamente en cuanto a las atribuciones medioambientales, cabe mencionar el precedente “Sanitek” (A. y S. T. 183, ps. 189/225, 29/10/2002), en el cual este Tribunal, con cita de Pedro Frías, sostuvo que “los municipios como autoridades de gobierno local tienen suficientes facultades para el dictado de una legislación local con validez territorialmente circunscripta para dictar normas en orden a una eficaz protección del derecho a gozar de un ambiente sano que titularizan no solo la población actual (en



Municipalidad de Ceres



este caso del Municipio) sino también las generaciones futuras”. Y que “esto último, sumado a las claras facultades que el ordenamiento reconoce al Municipio como órgano de gobierno local (‘Rivademar’, Fallos: 312:326; arts. 5, 41, 75 inciso 30, 123, CN) y las que se inscriben en el marco del poder de policía local (reconocido incluso en circunstancias en que se haga valer la jurisdicción federal en establecimientos de utilidad nacional, art. 75, inc. 30, CN) predicen que existe suficiente fuente constitucional y legal para las respectivas competencias locales, en tanto no se opongan ni obstaculicen o resulten claramente incompatibles con otros poderes del gobierno” (v. CSJN, Fallos: 320:621, “Telefónica de Argentina c. Municipalidad de Chascomús”).”

“...Lo expuesto al respecto por la Cámara resulta acorde al principio general “in dubio pro ambiente”, que enseña que ante la duda en la interpretación de una norma o para el tema específico que abordamos de una prueba, debe prevalecer aquella que privilegie los intereses de la sociedad, esto es, la defensa del ambiente y la salud, cobrando este principio vital importancia ante las situaciones de incertidumbre científica, ya que su fundamento radica en la precaución, como método de evitar posibles consecuencias dañosas —muchas de ellas irreversibles— y es una proyección procesal de la tutela constitucional establecida en el artículo 41 de nuestra Carta Magna. [-]

En efecto, al tratar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos impugnados, los Camaristas puntualizaron, sobre la base del principio precautorio de jerarquía legal (art. 4, ley 25.675)...”

Lo citado es el voto unánime de la Corte Suprema de Santa Fe en el fallo, Séptima Región S.A. c. Provincia de Santa Fe s/ recurso contencioso administrativo s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad • 11/06/2020.-

Profundizando aún más sobre el paradigma ambiental, vemos que dice la doctrina más especializada.

“El denominado “paradigma ambiental” implica una visión jurídica distinta que la clásica. El “paradigma ambiental” implica reconocer como sujeto de derecho a la naturaleza y a la sociedad. Aquel parte de lo colectivo y no de lo individual. A partir de la aparición del “paradigma ambiental” o del “paradigma de la sostenibilidad”, están en



Municipalidad de Ceres



revisión, en cambio y en ebullición todas las estructuras clásicas del derecho” (Néstor Cafferatta, “Los principios y reglas del Derecho ambiental”).

“Este paradigma ambiental, implica que los problemas relativos al ambiente deben ser estudiados a través de dicho prisma, lo que modifica bajo su óptica, “lo público y lo privado, lo penal y lo civil, lo administrativo y lo procesal, sin excluir a nadie, con la condición de que adopten nuevas características” (Lorenzetti, Ricardo Luis, Teoría de la Decisión Judicial. Fundamentos de Derecho, Ed. Rubinzal Culzoni, p. 425).

“El paradigma ambiental opera como un metavalor; en el sentido de que es un principio organizativo de todos lo demás, opera en el sustrato de las demás cuestiones y de otros paradigmas que se ven condicionados por el hecho o no de adoptarlo. Ello significa que el derecho concebido como “antropocéntrico” debe evolucionar hacia una concepción “geocéntrica”, que tenga como sujeto a la naturaleza. Asimismo, frente a los conflictos entre bienes pertenecientes a la esfera colectiva —ambiente— e individuales, debe darse primacía a los primeros” (Ver Lorenzetti, Ricardo Luis, ob. cit., ps. 426/427).

EL CONTRIBUYENTE PODRA APRECIAR QUE LA NORMA QUE IMPUGNA SE ENCUENTRA EN CONCORDACIÓN CON LO DISPUESTO POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE SANTA FE Y POR LA DOCTRINA MAS IMPORTANTE EN MATERIA AMBIENTAL

Ahora abocándonos sobre la responsabilidad extendida del productor los **autores Matteri, Agustín y Nassi, María C. (estos últimos siguiendo los preceptos de la Corte suprema)** analiza **LOS PRINCIPIOS ESPECÍFICOS EN EL DERECHO DE RESIDUOS POST-CONSUMO.**

Estos autores siguiendo el análisis de los fallos y nuestra normativa ambiental concluyen que el ambiente es un bien público y colectivo. La tragedia de los bienes públicos y colectivos que ya exponía Harding se puede traducir en lo siguiente: los efectos adversos de la utilización ilimitada e irrestricta de los recursos naturales son tolerados tanto por los responsables de las actividades económicas que generan los daños, como los que no.



Municipalidad de Ceres



“Los precios relativos del mercado difieren de los precios socialmente óptimos, existiendo por lo tanto incentivos económicos a "sobre-utilizar" el ambiente. La diferencia entre esos precios da la pauta de la existencia de una externalidad que recae sobre toda la sociedad.”

“La existencia de esta externalidad económica, social y ambiental fue lo que llevó a los gobiernos a desarrollar instrumentos regulatorios novedosos como mecanismos para internalizar los costos, como la responsabilidad extendida del productor. Extender la responsabilidad ambiental de los productos a la etapa post-consumo funciona como un instrumento de mercado que incentiva a las empresas que producen bienes de impacto "diferido" a tomar iniciativas para mitigar las externalidades sobre el ambiente, internalizando los costos.”

“Tradicionalmente, la gestión de los residuos post-consumo era llevada a cabo íntegramente por los Estados municipales a través de sus estrategias de GIRSU. El crecimiento exponencial de los residuos sólidos urbanos, sobre todo en las grandes urbes de los países industrializados, generó la necesidad de cambiar esa externalización de costos en cabeza de los contribuyentes en general, exigiéndose la internalización de ellos por los responsables primarios: los productores. Esto generó las herramientas necesarias para la creación de un mercado emergente que verdaderamente refleja los impactos ambientales del producto y en el que los consumidores pueden tomar sus decisiones de consumo acordes a dichos impactos (OECD, "Extended...", cit.)”

No es difícil vislumbrar la relación con el principio rector "contaminador-pagador"—PCP, o principio de responsabilidad—. La herménutica de la REP reside en la inteligencia de que no corresponde que la gestión de un residuo la pague de manera indiscriminada un contribuyente que no lo generó, del mismo modo que quien sí lo generó. El productor debe internalizar el costo de gestión del residuo post-consumo en su producto, más allá de que luego se traslade al precio. Lo que no puede pasar es que termine pagando quien no lo generó, ni menos un consumidor que claramente tiene una actitud más ambientalmente responsable.

Tampoco puede pagarlo el ambiente. La OECD/OCDE expresa que, en la práctica, las señales de precios asociadas a la aplicación del PCP en diferentes puntos



Municipalidad de Ceres



de la economía no son transmitidas eficazmente entre los distintos eslabones de la cadena productiva. Por ejemplo, cuando el PCP no es disuasivo. Tal es el caso de los productos que tienen una extensa cadena de consumo, poca integración vertical y mercados imperfectos. Por ello, la REP crea un incentivo a la reducción de los impactos ambientales durante todo el ciclo de vida de manera explícita: a través de la responsabilidad por la etapa post-consumo.

En otras palabras, este instrumento jurídico prescinde de la propiedad actual y futura del producto y sus residuos, para colocar en cabeza del creador del riesgo primigenio y/o quien tiene el mayor control sobre la cadena de consumo (definiendo precios, materiales, etc.) la responsabilidad de los impactos ambientales durante todo el ciclo de vida.

Hecha la introducción, la REP se define como el traspaso total o parcial de la responsabilidad física o financiera por la gestión de los residuos post-consumo, desde el estado hacia los productores.

Así, se entiende que existen dos elementos capitales en la construcción de este principio:

1) el traspaso de la responsabilidad hacia "arriba" (productor) y "afuera" de las municipalidades;

2) la providencia de un incentivo para que los productores incorporen consideraciones ambientales durante el diseño de sus productos.

Productor no significa necesariamente quien produce el material que luego será residuo post-consumo, sino quien tiene el dominio de la cadena de consumo y puede influir más eficazmente en los restantes eslabones de ella.

Este instrumento jurídico de vanguardia, utilizado en los países más industrializados y receptado por los países emergentes, mejora radicalmente los porcentajes de reciclaje, recuperación y valorización de residuos. Al cargar con la etapa post-consumo, los productores deben internalizar el costo de gestión de residuos y por lo tanto se ven motivados a mejorar el diseño sustentable de los materiales utilizados y



al desarrollo de mejores técnicas disponibles. Quien internalice el costo más eficientemente podrá ser más competitivo y vender su producto más barato. Así, se apuesta a prevenir impactos ambientales y el colapso de rellenos sanitarios y basurales a cielo abierto, incentivando a las empresas a autorregularse ambientalmente.

Como el contribuyente puede apreciar la potestad tributaria en nuestro país, está constituida por una reunión de unidades autónomas -provincias- que son preexistentes a la Nación, de ahí deriva que las provincias tengan (en teoría) la generalidad de las facultades tributarias, pues conservan todo poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal (art. 121 CN). En cambio, la Nación sólo tiene facultades que resulten de la delegación efectuada por la Constitución. (Héctor Villegas, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Edición Depalma, pág 289).

Las municipalidades y comunas son entidades administrativas nacidas de la delegación de poderes provinciales y, "...ejercen el poder fiscal derivado, puesto que éste emerge de una instancia intermedia, constituida por las normas provinciales en uso de la atribución conferida por el art. 5 de la Constitución" -García Vizcaíno, Catalina, "Los tributos frente al federalismo. Puntos de partida y recomendaciones para la reforma constitucional", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1975, p. 299.- Sobre esa base, es indudable la facultad de las provincias y por ende de los municipios de darse leyes y ordenanzas de impuestos locales que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad (art. 5 y 123 C.N), sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 126 de la Carta magna.

Esas facultades no pueden ser invalidadas salvo, obviamente, cuando tal atribución de modo expreso con prohibiciones específicas que surgen de la propia Constitución Nacional o de las atribuciones del Congreso de la Nación delegadas expresamente por los propios estados provinciales a la Nación.

El resto de los argumentos del contribuyente (para intentar impugnar la facultad del Poder de Policía que ejerce legítimamente el Municipio) caen por el propio peso de la compatibilidad de la Ordenanza con las Constituciones Nacional y Provincial y la Ley de Medio Ambiente -que por otra parte es la Noma que cita en sus Vistos y Considerandos la Ordenanza y que, como vimos supra, es totalmente clara y directa al respecto. La Ordenanza no hace otra cosa que cumplir con las obligaciones que imponen las leyes a los gobernantes.



Municipalidad de Ceres



Pero en este caso también vale citar la jurisprudencia de Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala I (CFedLaPlata)(Salal) Fallo **Concesionaria Vial Coviare S.A. c. Municipalidad de Avellaneda, Quilmes, Berazategui y Florencio Varela**

Apartado VII "...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° de la Const. Nac.) 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 lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas.

En tal sentido, son de índole típicamente municipal la observancia de normas relativas a la seguridad e higiene....

...Se tratan de materias ínsitas a la competencia municipal que no afectan la jurisdicción federal. En conclusión, no se encuentra acreditado ni siquiera con el grado de certeza requerido en la fase cautelar la verosimilitud en el derecho invocado, pues las ordenanzas impugnadas no sólo no se contrapondrían con la normativa constitucional y legal de rango superior.

Por otro lado, merece una consideración aparte el interés público comprometido; toda vez que el Municipio no hace más que ejercer preventivamente su legítimo poder de policía a fin de garantizar el bienestar y la seguridad de su comunidad..."

El Municipio de Ceres, exigido por las normas constitucionales transcritas, no puede ni debe quedar inmóvil ante la protección ambiental y debe velar por los vecinos de Ceres y en concordancia con las leyes nacionales vigentes en materia Ambiental, las leyes de la provincia de Santa Fe en materia ambiental, la Jurisprudencia de la Corte de Nacional en Materia ambiental, este municipio debe dar tratamiento a la disposición final de los NFU, o la Responsabilidad Extendida al Productor, o su sigla REP, pues bien, la Ordenanza deberá se adapta a todos los preceptos legales.



Municipalidad de Ceres



Para entender un poco el concepto de la REP (ya antes indicado por la doctrina Nacional), ampliare el concepto en materia internacional, íntimamente relacionado con los enfoques de sustentabilidad y Responsabilidad Social Extendida. Este término fue oficialmente presentado por los autores Lindhqvist y Lidgren (Suecia) en el informe “Modelos para la responsabilidad extendida del productor” para el Ministerio de Medio Ambiente de Suecia en el año 1990 (Lindhqvist y Lidgren, 1990). Posteriormente al concepto se le dio un matiz legal, como principio ambiental. Lindhqvist (2000) define la REP como: ‘Un principio político para promover mejoras ambientales para ciclos de vida completos de los productos al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición final. [...] La responsabilidad extendida del productor (REP) es implementada a través de instrumentos políticos, administrativos, económicos e informativos (p. 154).’

El concepto de REP ya se aplica con éxito en cuestiones análogas, como por ejemplo en las leyes de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios N° 25.216 y de, alguna manera, también en la de Defensa del consumidor N° 24.240. En la primera de ellas ya se regula, como presupuesto mínimo de protección ambiental, (Art. 1°) la gestión integral de residuos de origen industrial, esta ley regula: “ARTICULO 9° — Se considera generador, a toda persona física o jurídica, pública o privada, que genere residuos industriales y de actividades de servicio, conforme lo definido en el artículo 1°.

ARTICULO 10. — La responsabilidad del tratamiento adecuado y la disposición final de los residuos industriales es del generador.

ARTICULO 11. — Los generadores de residuos industriales deberán instrumentar las medidas necesarias para:

a) Minimizar la generación de residuos que producen, pudiendo para ello, adoptar programas progresivos de adecuación tecnológica de los procesos industriales, que prioricen la disminución, el reuso, el reciclado o la valorización, conforme lo establezca la reglamentación;



Municipalidad de Ceres



b) Separar en forma apropiada los residuos incompatibles entre sí, evitando el contacto de los mismos en todas las etapas de la gestión, definida en el artículo 2º.

c) Envasar los residuos industriales, cuando las medidas de higiene y seguridad ambientales lo exijan, identificar los recipientes y su contenido, fecharlos y no mezclarlos, conforme lo establezca la reglamentación.

d) Tratar adecuadamente y disponer en forma definitiva los residuos industriales generados por su propia actividad in situ con el fin de lograr la reducción o eliminación de sus características de peligrosidad, nocividad o toxicidad; de no ser posible, deberá hacerlo en plantas de tratamiento o disposición final que presten servicios a terceros debidamente habilitadas, todo ello, conforme lo establezca la reglamentación y las leyes complementarias de la presente. El transporte se efectuará mediante transportistas autorizados, conforme el artículo 23.

e) Reusar sus residuos, como materia prima o insumo de otros procesos productivos, o reciclar los mismos.

Todo el recorrido normativo es conforme a la ley 25.675 POLITICA AMBIENTAL NACIONAL y en concordancia al Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Ahora bien, continuando el desarrollo del análisis de otros argumentos que integran la impugnación realizada por el contribuyente, en el mismo neumático se encuentra inscripto el nombre del fabricante, en este caso Geveco, por lo que constituye una prueba a cargo del contribuyente que el mismo no es fabricado por éste y, en su caso, que ha ejercido sus derechos de propiedad industrial en contra de quien, sin su consentimiento, ha usado el nombre en un neumático. Esto se desprende de la doctrina procesalista de las cargas dinámicas de las pruebas, puesto que quien está en condiciones de demostrar la trazabilidad de ese neumático es Geveco y no la Municipalidad de Ceres. Es en función a la referida cuestión probatoria, que el neumático acopiado corresponda al contribuyente, para lo cual el municipio notifica al Fabricante/importador, etc., para que éste ejerza el control y –eventualmente- en función



Municipalidad de Ceres



a otorgarle derecho de defensa, ejerciéndolo a través de la justificación de por qué por ese NFU no le corresponde tributar, como ser en el caso que exprese que existen importaciones paralelas u otras causas, pues bien, y en su caso, quién o quienes son los terceros que deben responder y no Geveco, este argumento es una enunciación que no tiene validez práctica ni es para el caso concreto, sino meramente ejemplificativo. Hasta que produzca dicha prueba, la presunción es que corresponden al Contribuyente.

La liquidación se realizó conforme el procedimiento de la Ordenanza, se notificó a Geveco para que ejerza el control y realice sus observaciones, si las hubiere, en resguardo del debido proceso y derecho de defensa y que luego de un tiempo prudencial y mínimo, que le permite la inspección y control a Geveco como a los demás contribuyentes, se emite el Certificado que es la liquidación impugnada. Posteriormente, vencido el plazo previsto, se emite la Determinación del Tributo, en este caso será de oficio en función de la falta de registración de Geveco.

El servicio que se presta no es teórico, sino real y efectivo y culmina, para tranquilidad de Geveco (cuya conducta y manifestaciones plasmadas en su recurso impugnatorios, demuestran que mucha Responsabilidad Social Empresaria no tienen, a pesar que la conocen no tienen; claramente no les importa cómo y cuánto contaminan sus productos, sino que su accionar, es todo lo contrario, en lugar de colaborar con el Servicio y, en su caso, mejorarlo –acortando tiempos de almacenamientos transitorios, aportando o promoviendo una trazabilidad superior, por ejemplo, ofreciendo incorporar tecnología para su individualización como códigos de barra, etc. no, pretende suspender la aplicación de la Ordenanza y por supuesto, desentenderse del pago del Servicio de disposición final, en fin, lamentable actitud empresarial).

Que no es cierto que Geveco, como invoca, esté sujeta sólo a normas federales y que no esté sujeta a regulaciones de índole comunal en la materia, por ende a la articulación de la Tasa, lo que no es así y su legitimidad ya fue analizada a la luz de la Constitución Nacional que garantizan el Régimen Municipal de manera autónoma.

La razonabilidad está emparentada, en materia tributaria, con equivalencia, proporcionalidad, esto es por caso, con la disposición del monto del tributo y el bien jurídico que refiere, que puede ser la propiedad (impuesto y, ergo el valor del mismo) o los servicios prestados, como ser por ejemplo las Tasas o algunos Derechos, como el



Municipalidad de Ceres



presente. También puede estar dada por la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo. Pero no indica en qué o por qué elemento es irrazonable, con lo que nos basta negar dicha irrazonabilidad por no tener qué contradecir. El resto es parte del acotado margen del ámbito de reserva de la administración que no necesariamente tiene que tener una relación directa entre el tributo y el costo del servicio, por lo que en este caso y, al no referir un carácter confiscatorio, no puede tener revisión jurisdiccional, menos de oficio. Solo basta decir en este aspecto que el servicio tiene un costo, mantenimiento del predio, mantenimiento de los NFU en condiciones hasta el traslado, contratación de la empresa para el traslado al Centro de Disposición final y obtención del certificado de Disposición final, etc. por lo que el monto no es de ninguna manera irrazonable.

Inclusive, tanto al argumento de la irrazonabilidad como la de la territorialidad que expresa no estar su administración instalada en Ceres, sino que Bs As.-, hay que destacar que frente a la existencia del presupuesto fáctico gravado, no es posible negar la normada prestación estatal con el pretexto de no ser alcanzado por ella, pues es del sustento legal la organización para el desenvolvimiento de la actividad y no del particular; en tal sentido ha dicho Giuliani Fonrouge: "no siendo posible rehusarse a su satisfacción una vez organizado el servicio respectivo, aunque éste no sea utilizado individualmente" ("Derecho Financiero", p. 1066). Y ello es absolutamente razonable si se repara en que la totalidad de los servicios estatales se estructuran tomando en consideración el interés general, y no el beneficio particular del sujeto obligado. El propio texto de la norma permite extraer tal conclusión, en tanto los servicios indicados tienen por finalidad el resguardo del bienestar general de la población –acá la preservación del Medio Ambiente y con la Salud Pública de la Sociedad y su perdurabilidad en el tiempo- antes que proporcionar una ventaja o beneficio individual al contribuyente, siempre que éste ejercite una actividad que guarde atinencia con el servicio instituido por el municipio.

Continúa explicando el citado autor que "la tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado, siendo de notar al respecto, que la última parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una "ventaja" o "beneficio" individual, sino tan sólo, que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación, por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público constituido (desarrollo de alguna actividad, propiedad o uso de



Municipalidad de Ceres



bienes, realización de gestiones o trámites, etc.) (Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit., p. 1065)."

En función a estas facultades, es de destacar que el Municipio de Ceres no puede ni debe dilatar la prevención de Daño Ambiental, de ninguna especie, y en particular, tal y como se viene sufriendo con las NFU dónde nadie hace nada para evitar que la disposición final de los neumáticos queden librados al azar. El hecho imponible, "neumático fuera de uso" se produce en jurisdicción de Ceres y no en la Bs As., donde también habrá NFU, pero va de suyo que esa es una responsabilidad política de la Provincia de Bs As.

Bajo esas condiciones, mal puede el reclamante aspirar a quedar al margen de la contribución retributiva de los servicios antes mencionados, simplemente por no poseer establecimiento, local o depósito instalados en Ceres y por decir que no ocurre lo mismo para los comerciantes vecinos de la localidad.

A manera de adelanto de lo que pueda querer ser una impugnación futura a un eventual acto administrativo de rechazo de la presente, está claramente inspirado en el erróneo concepto que le asigna al denominado "sustento territorial", identificando el asiento territorial con la existencia de instalaciones en el ámbito espacial de su aplicación, cuando en realidad la Ordenanza Tributaria vigente al momento de la liquidación hace referencia al hecho imponible instituido y el sujeto obligado se vinculan en virtud de la actividad gravada realizada en la circunscripción del ejido municipal –determinación de la disposición final del NFU-, lugar o espacio sobre el que tiene imperium el poder tributario que lo establece (v. TSJ, sala cont. Adm., 9/12/99, sentencia N° 206, recaída en autos "Banca Nazionale del Lavoro S.A. c. Municipalidad de Río Cuarto s/contencioso administrativo - plena jurisdicción - directo", publicado en "Semanao Jurídico" N° 1276: 140/158 -LLC, 2000-936-).

El Superior Tribunal de Córdoba en "IVAX" convalida lo que ya manifestáramos (no puede este Asesor analizar porque el contribuyente lo invoca en beneficio de su argumentación), donde se indica "Un tributo territorial, por oposición a los de carácter personal o subjetivo, significa que comprende solamente a aquellas actividades ejercidas en todo o en parte dentro del ámbito físico de la jurisdicción fiscal que lo impone." O sea,



Municipalidad de Ceres



habla de actividad ejercida en el ámbito, no la existencia de un local. Se puede ejercer actividad sin local alguno.

El hecho imponible gravado, está dado sólo con la realización del mismo, independientemente de la existencia de local u oficina, por la recolección de NFU de procedencia del contribuyente, en un punto siendo este de neto corte subjetivo. Téngase presente los domicilios electrónicos denunciados, Conforme el decreto N° 194 artículo 2 "De las gestiones o actuaciones ante la Administración Municipal...", apartado b) "constitución de domicilio legal en el ejido urbano de la ciudad de Ceres, pudiendo optarse por constituir a su vez domicilio electrónico denunciar el que se le hubiere asignado anteriormente."

Por ello,

LA INTENDENTE DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CERES

DECRETA

Artículo 1°. Rechácese por improcedente, conforme la motivación expresada en los considerandos, la impugnación formulada por GEVECO S.A., y ratifíquese la liquidación impugnada, sin perjuicio de la inadmisibilidad configurada.

Artículo 2°. Por los motivos estipulados en los considerandos se determina de oficio la tasa de Servicio de Disposición final de NFU, dispuesta por la Liquidación N° 000001777-001.-

Artículo 3°. Hágase saber al contribuyente que si no ingresa el monto determinado en el término de 15 días se procederá a su cobro por vía de apremio conforme la Ley N° 5066.

Artículo 4°.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. anterior y de conformidad al Art. 1° de la Ley N° 12.071 se le hace saber que, en función a lo dispuesto en la Ley N° 2756 arts. 66 y 67, tiene derecho a interponer Recurso de Reconsideración contra la presente en el término de 10 días.



Municipalidad de Ceres



Artículo 5°. Notifíquese al contribuyente y a la Secretaría Gral. Hacienda y Finanzas.-

Artículo 6°. El presente decreto será refrendado por la señora Secretaria de Gobierno de la Municipalidad de Ceres.

Artículo 7°. Regístrese, comuníquese y archívese.


MARÍA BEGMA BARRERA
Sec. de Gobierno
GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE CERES




ALEJANDRA A. DUPOUY
INTENDENTE
GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE CERES