



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

Informe Legal N° 99/2018

Letra: T.C.P. -C.A.

Cde: Expte. D.P.O.S.S. CM – 17/2018

Ushuaia, 2 de julio de 2018.

SEÑOR SECRETARIO LEGAL

DR. SEBASTIÁN OSADO VIRUEL

Viene al Cuerpo de Abogados el expediente de referencia, perteneciente al registro de la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios, caratulado: *"S/ RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN DE OBLIGACIONES - MORATORIA"*, en función de la remisión efectuada por la Secretaría Contable por Nota Interna N° 1136/2018, Letra: T.C.P. - S.C., a fin de zanjar cualquier duda legal sobre la aplicación del Régimen de Regularización de Obligaciones – Moratoria, a implementar por la D.P.O.S.S.

ANTECEDENTES

Por las presentes actuaciones tramita el dictado de la Resolución D.P.O.S.S. N° 644/2018, que contempla el régimen de regularización de obligaciones a cargo de los usuarios del Ente provincial, por la prestación del servicio sanitario y de provisión de agua potable.

En tal sentido el 4 de abril de 2018 la C.P. Gisela GUASTELLA, a cargo de la Dirección Provincial de la D.P.O.S.S., mediante la Nota interna N° 1065/2018 (fs. 1), manifestó lo siguiente:

“Dada la necesidad de contar con una mayor recaudación en forma inmediata, con una herramienta que no sea el aumento de tarifa, que además sirva de ayuda a los usuarios del servicio que por circunstancias de la economía han sufrido caídas en su actividad económica o en el nivel de ingresos familiar, llevando a veces al atraso con los pagos del servicio, de manera que tengan la oportunidad de cumplir con las obligaciones de pago, con el beneficio de la condonación de intereses punitivos, creo que es oportuno y conveniente impulsar un Plan de Regularización de Deudas (Moratoria o Prórroga) (...).

El Plan de Regularización de Deuda (Moratoria o Prórroga) tiene una finalidad concreta:

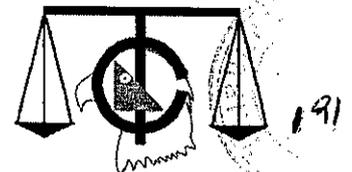
- facilitar que los usuarios paguen sus obligaciones en un período de crisis económica;*
- promover mecanismos para reducir la economía sumergida;*
- activar un procedimiento para que el Estado pueda hacer frente a sus gastos”.*

Luego, se emitió el Dictamen de Asesoría Legal N° 2/2018 (refolio 13/18), por el que se determinó la normativa aplicable al dictado del acto bajo análisis y se indicó que:

“El proyecto de resolución bajo estudio y del cual solicitan mi opinión jurídica, es de los denominados acto reglamentario de ejecución, los mismos ya han sido tratados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el fallo 'Cocchia, Jorge D. c/ Estado Nacional y Otros s/ Acción de Amparo', en cuanto refiere a los reglamentos de ejecución al expresar que 'Se encuentran así,



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

claramente identificados los tradicionalmente denominados 'reglamentos de ejecución', es decir aquellos que se sancionan para poner en práctica las leyes cuando éstas requieren de alguna determinada actividad del Poder Ejecutivo para su vigencia efectiva. (...) Se trata, en definitiva, de normas de procedimiento para la adecuada aplicación de la ley por parte de la Administración Pública: son reglamentos de ejecución adjetivos'.

(...) Bajo esta línea de pensamiento el Poder Ejecutivo en cumplimiento de la manda constitucional (Artículo 135 inc. 14) que se traduce en el deber de garantizar los derechos de los usuarios por medio de regulaciones, cuenta con prerrogativas suficientes para fijar las reglas sobre el acceso al servicio público en condiciones de continuidad e igualdad, de establecer el modo de prestación de servicios – particularmente, los estándares de calidad y de llevar adelante el control de los servicios públicos, dicto el Decreto Provincial N° 10/2017 que aprobó el Régimen Tarifario y el Cuadro Tarifario para los servicios que presta la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios, puso en cabeza de la DPOSS ciertas prerrogativas, que le son propias, al establecer en el Artículo 35 del Anexo I del mismo que 'La Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios tiene la potestad de otorgar facilidades de pago a los usuarios con saldos deudores, para lo que emitirá las reglamentaciones pertinentes de acuerdo a sus necesidades operativas y con la finalidad de optimizar el recupero, respetando los principios de generalidad e igualdad. Estas facilidades serán fijadas por Acto Administrativo'.

(...) A tenor de lo expuesto, y sobre la base al proyecto de resolución bajo análisis, se puede observar que el mismo respeta el principio de generalidad e igualdad enunciados precedentemente, en función a que al mismo puede acceder todos los usuarios que mantengan deuda que hubiera vencido con anterioridad al

01 de abril de 2018 para con la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios, bajo las mismas condiciones de cancelación (artículo 1° y Anexo I, II, III y IV del proyecto).

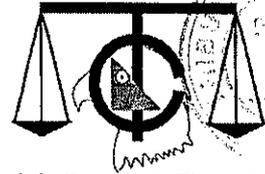
Ahora bien, respecto a la restricción constitucional establecida en el artículo 68 en cuanto dispone que 'Ninguna ley puede disminuir el monto de los tributos una vez que se hayan vencido los términos generales para su pago en beneficio de los morosos o evasores de las obligaciones fiscales', se puede decir que la prohibición establecida en el segundo párrafo del artículo 68° de la Constitución local no es de aplicación sobre el proyecto de acto bajo análisis, ya que el Régimen de Regularización de Obligaciones que se pretende aprobar no contempla disminución o quita sobre los Servicios Sanitarios que hayan sido prestados por la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios y facturados bajo el Régimen Tarifario y el Cuadro Tarifario vigente para cada período, sino que tan solo establece una quita sobre el interés por mora, que según lo dispuesto en el artículo 33° Anexo I del Decreto Provincial N° 10/2017 representa el resarcimiento por los perjuicios económicos y financieros ocasionados a la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios, con motivo de las transacciones de índole comercial o técnica, que aplican de manera posterior el vencimiento del Tributo”.

Por su parte, el Auditor Interno del Organismo, C.P. Alejandro A. RODRIGUEZ mediante el Informe de Auditoría Interna N° 425/2018 D.P.O.S.S. (fs. 19), elaboró la siguiente conclusión:

“Analizadas las actuaciones en base a lo descrito precedentemente, y verificando la intervención de la Dirección Provincial y del Área de Asuntos Jurídicos se concluye que existiendo la necesidad imperiosa de contar con una reglamentación del régimen de regularización de Obligaciones el cual permitirá



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

una mejora en la recaudación en los ingresos de esta Dirección, es por ello que no existen observaciones que formular en lo que respecta a la presente reglamentación".

En consecuencia, el 21 de mayo de 2018 se dictó la Resolución D.P.O.S.S. N° 644/2018 (fs. 20/25), cuyo artículo 1° dispuso: *"Aprobar en el ámbito de la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios el Régimen de Regularización de Obligaciones, que hubieren vencido con anterioridad al 1° de Abril de 2018, de conformidad con lo establecido en los Anexos I, II, III y IV de la presente"*.

Luego, el artículo 2° estableció que la fecha de inicio del Régimen de Regularización se fijará por Resolución, una vez cumplidos los procedimientos administrativos y de control correspondientes.

En el anexo II se estipuló el régimen de quitas y financiación, resumido en la siguiente tabla:

Anticipo deuda de Capital	Quita de Intereses	Saldo	Tasa de Financiación sobre saldo
100,00%	100,00%	-	-
75,00%	75,00%	Cuotas 2 a 36	0,50%
50,00%	50,00%	Cuotas 2 a 36	0,75%
25,00%	25,00%	Cuotas 2 a 36	1,00%
10,00%	10,00%	Cuotas 2 a 36	1,25%

Posteriormente, el Presidente del Organismo, Sr. Guillermo Pablo WORMAN, mediante Nota D.P.O.S.S. N° 1021/2018 (fs. 26) dirigida al Auditor Fiscal, C.P. Oscar SEGHEZZO, manifestó lo siguiente:

“Por medio de la presente remito el expediente del corresponde por el cual tramita un Régimen de Regularización de Obligaciones con la finalidad concreta de facilitar que los usuarios paguen sus obligaciones en el período de crisis económica actual, promoviendo mecanismos para reducir la economía sumergida y activar un procedimiento para contar con mayor recaudación en forma inmediata, con una herramienta que no sea el aumento de tarifa, para que el estado pueda hacer frente a sus gastos.

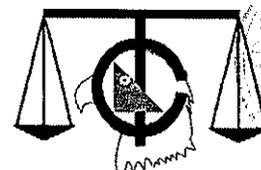
En cumplimiento de los procedimientos administrativos y de control correspondientes, solicito su intervención con interconsulta de la Secretaría Legal del Tribunal de Cuentas a los fines de zanjar cualquier duda legal sobre la aplicación del pretendido régimen”.

Posteriormente, se emitió el Informe Contable N° 301/2018, Letra: T.C.P. - D.P.O.S.S. (fs. 185/188), por el que el Auditor Fiscal Subrogante, C.P. Sebastián ROBELIN, indicó que: *“A partir de la auditoría establecida por Resolución Plenaria N° 218/16, llevada a cabo por los Auditores Fiscales C.P. Juan Pablo OTAÑEZ GIMENEZ y C.P. Lisandro CAPANNA, se elaboró el Informe Contable N° 437/17. En el se elaboran una serie de recomendaciones a la D.P.O.S.S., destacándose las siguientes: (...).*

7.13. *Se deberá revisar la normativa relacionada al Régimen de recargos y financiamientos para facturas abonadas fuera de término (Resolución D.P.O.S.S. N° 491/2011), en virtud a lo observado en el Apartado VI, punto 7.9,*



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

adecuando la redacción de la tasa de interés en concordancia a lo establecido en el Decreto Reglamentario -tarifaria vigente.

(...)

7.15. *Se recomienda rever el proceso de caducidad de los Planes de Pago en cuanto a que se debería reglamentar la forma de re-imputación de las cuotas pagas a la deuda original para luego determinar la deuda a refinanciar'.*

Como consecuencia de ello, se dictó la Resolución DPOSS N° 602/18 del 16/05/18, por la que se deroga su similar N° 491/11 '...y toda norma que se oponga a la presente...', y aprueba en el ámbito de la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios, el Reglamento de Regímenes de Regularización y Facilidades de pago. El mismo está dirigido a todos los usuarios en general, y comienza a regir desde la fecha indicada".

ANÁLISIS

El presente Informe tiene por objeto efectuar consideraciones en torno a la legitimidad de la Resolución D.P.O.S.S. N° 644/2018, que intenta reglamentar el régimen de regularización de las deudas anteriores al mes de abril de 2018 que los usuarios de la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios poseen por la prestación de los servicios públicos que dicho Organismo presta.

En cuanto a la potestad para dictar este tipo de actos, la Ley provincial N° 158, de creación de la D.P.O.S.S. en su artículo 14 establece que: *"Son atribuciones y deberes del Presidente:*

(...) 5) *Otorgar todos los actos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones y el ejercicio de las facultades de adquirir derechos y contraer obligaciones; celebrar toda clase de convenios y contratos; y en especial, permutas, locaciones de casas y servicios; compra y venta de muebles, inmuebles y semovientes; otorgar mandatos; tomar y conservar tenencias y posesiones; conceder esperas y quitas; cobrar y percibir; estará en juicio como actor o demandado; comprometer en árbitros; prorrogar jurisdicciones; intentar acciones civiles, comerciales, penales y toda otra que determine expresamente el Poder Ejecutivo Territorial*".

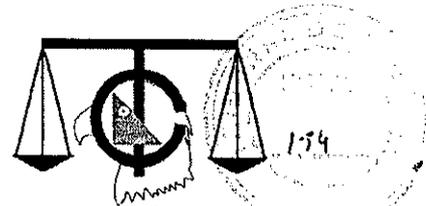
Por su parte, el Decreto provincial N° 10/2017 dispuso lo siguiente: *"Artículo 35. Facultades sobre deudas. La Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios tiene la potestad de otorgar facilidades de pago a los usuarios con saldos deudores, para lo que emitirá las reglamentaciones pertinentes de acuerdo a sus necesidades operativas y con la finalidad de optimizar el recupero, respetando los principios de generalidad e igualdad. Estas facilidades serán fijadas por Acto Administrativo"*.

De lo que se sigue que, el Presidente del Ente a cargo del servicio de provisión de agua potable, tiene facultades expresas para establecer regímenes de regularización de las deudas que los usuarios registran, que contemplen quitas o esperas, siempre que aquellos se articulen mediante el dictado de actos debidamente fundados, en resguardo de los principios que rigen las tarifas.

En este orden de ideas, la Resolución D.P.O.S.S. N° 644/2018 resulta acorde con lo preceptuado por el artículo 41 de la Constitución Nacional, en cuanto ordena a las autoridades públicas a articular procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

En segundo lugar, considero que existen dos cuestiones jurídicas a dilucidar que plantea la emisión de la Resolución D.P.O.S.S. N° 644/2018. Por un lado, la validez constitucional de las quitas de intereses moratorios que contempla el régimen y por otro lado, si el acto no vulnera el principio de inderogabilidad singular del reglamento, en relación a la Resolución D.P.O.S.S. N° 602/2018.

Con ese norte, debe tenerse presente que la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios tiene a su cargo la realización de actividades esenciales para la población, destinadas a satisfacer derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional y diversos Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos suscriptos por nuestro país.

Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de manifestar lo siguiente: *"(...) el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por los jueces. En este sentido cabe resaltar que en su reciente resolución A/HRC/RES/27/7 distribuida el 2 de octubre de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas exhorta a los Estados a que "velen porque todas las personas tengan acceso sin discriminación a recursos efectivos en caso de violación de sus obligaciones respecto del derecho humano al agua potable y el saneamiento, incluido recursos judiciales, cuasijudiciales y otros recursos apropiados" (C.S.J.N. in re: "Recurso de hecho deducido por Aguas Bonaerenses S.A. en la causa Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo". Sentencia del 2 de diciembre de 2014).*

Del mismo modo, sostuvo que: *"(...) las actividades o servicios esenciales para la sociedad, reservados a la titularidad pública mediante la calificación de servicio público, son aquellos cuyas prestaciones se consideran*

vitales e indispensables para el conjunto de los ciudadanos, con el fin de asegurar su prestación. Se trata de sectores y actividades esenciales para la comunidad pues en ellos los ciudadanos satisfacen el contenido sustancial de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos.

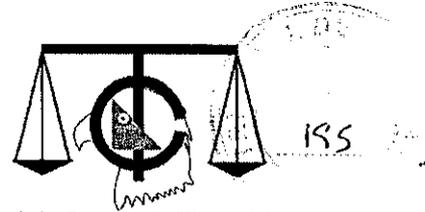
(...) Que, como síntesis de lo expuesto a este respecto, el Estado debe velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos, ponderando la realidad económico-social concreta de los afectados por la decisión tarifaria con especial atención a los sectores más vulnerables” (C.S.J.N. in re: “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”. Sentencia del 18 de agosto de 2016).

Ahora bien, en cuanto a la validez constitucional de las quitas de intereses moratorios, el artículo 68 de la Constitución Provincial reza: “La legalidad, igualdad, uniformidad, simplicidad, capacidad contributiva, certeza y no confiscatoriedad constituyen la base del sistema tributario y las cargas públicas, los que se establecerán inspirados en principios de equidad y justicia, asegurando que resulten convenientes en relación a su costo de recaudación.

Ninguna ley puede disminuir el monto de los tributos una vez que se hayan vencido los términos generales para su pago en beneficio de los morosos o evasores de las obligaciones fiscales. Ningún funcionario podrá por sí, bajo pena de exoneración, establecer excepciones o disminuciones en la recaudación de tributos, siendo personal y solidariamente responsable con el beneficiario de aquéllas que autorizare, debiendo restituirse al fisco el importe no percibido, con más sus actualizaciones e intereses”.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

En comentario a la cláusula constitucional citada, la Doctrina señaló lo siguiente: *“El texto constitucional establece expresamente que ninguna ley puede disminuir el monto de los tributos una vez que se hayan vencido los términos generales para su pago. Esta disposición no impide que se establezca una prórroga en los plazos para la presentación espontánea del deudor, el que deberá por supuesto abonar la totalidad de las contribuciones adeudadas.*

Es decir que no será contraria a la constitución una ley que establezca el beneficio de la moratoria para aquellos que no hubieran pagado sus tributos en término la que puede incluso contemplar la modalidad de pago en cuotas, siempre que ello no implique una disminución de los montos que hubiere debido tributar o una condonación de los intereses o de la actualización monetaria.

A esta conclusión se llega porque con disposiciones que únicamente tiendan a captar al moroso sin otorgarles beneficios adicionales no existirá perjuicio para el Fisco, puesto que el Estado Provincial recaudará lo que originariamente había fijado, a diferencia de cuando se contemplan descuentos, ni tampoco existirá violación al principio de igualdad entre los contribuyentes, porque en definitiva todos estarían aportando lo mismo” (Silvia N. COHN. Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. Concordada, Anotada y Comentada. Ed. Abeledo Perrot. Pág. 264).

En el debate de la Convención Constituyente provincial, el artículo 68 fue objeto de distintas consideraciones. Así, el convencional PRETO destacó que: *“(…) Cuando hablamos de tributo, tenemos que definir que el tributo es un término genérico que tiene tres aspectos. Un aspecto económico, un aspecto jurídico y un aspecto político.*

(...) El Estado le pide al particular, con carácter de obligatorio que le dé una parte de lo que tiene. Ese es el aspecto económico. ¿Cómo consigue esto el Estado?. Mediante leyes dictadas en el ejercicio de su poder tributario. Es el aspecto jurídico. ¿Y para qué objetivos?. Con la finalidad de promover el bienestar general; éste es el aspecto político. A su vez, el aspecto tributario define a los tributos, divididos en tres porciones o en tres partes. Es el impuesto propiamente dicho, otro a las tasas y otro a las contribuciones.

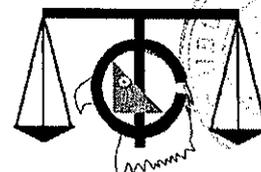
(...) En lo referido a las tasas, que tiene directa relación con el aspecto municipal, las tasas son la prestación que se paga en virtud de un derecho público recibido o aprovechado. ¿Qué quiero decir con estos dos términos?. Aquí hay una contraprestación por lo pagado y la misma puede ser, tanto efectiva como potencial.

(...) Por eso todas las normas de blanqueo son ilegales, no hay un solo blanqueo que haya sido legal nunca. Y nosotros, mucho menos nosotros, vamos a estar de acuerdo con el blanqueo, porque el blanqueo es una de las peores formas de premiar al que evade y castigar al que paga.

Entonces, como contraprestación directa, cada vez son menos los que pagan y más lo que evaden. Y vuelvo a insistir, que en nuestro precepto constitucional cuando hablamos del término igualdad, estamos dando absoluta base de conclusión a la imposibilidad de hacer libre el blanqueo, si vamos al blanqueo como ejemplo. Porque estamos vulnerando el principio de igualdad. Cuando alguien pagó y otro no pagó y luego una autoridad, aplica una ley de blanqueo está poniendo al que pagó en grado de desigualdad con aquél que no ha pagado. Porque seguramente, las leyes de blanqueo que siempre se instituyen con el afán de solucionar los problemas de caja y de déficit fiscal, contemplan exenciones en cuanto a tasa de interés especial, condonaciones de algún tipo de



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

actualizaciones. Digamos, un premio dentro del castigo, para que el evasor lo encuentre conveniente y de alguna manera se acoja a la ley de blanqueo para solucionar su problema fiscal" (Diario de Sesiones. Tomo I. Págs. 595 y ss).

En síntesis, de acuerdo a la norma constitucional examinada, no es posible disminuir las obligaciones tributarias una vez que hayan vencido los plazos para su pago, en beneficio de morosos o evasores, ya sea que se trate del capital o de los intereses que lo actualicen.

Luego, cabe preguntarse si la contraprestación que recibe la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios por los servicios que presta, contiene las notas típicas que caracterizan a un tributo o si, por el contrario, resulta ajena a esa categoría. Respecto a este tema, la Doctrina ha dicho que:

"Con relación a lo que los usuarios deben pagar por los servicios públicos que les son prestados o con relación a lo que pueden percibir por tal prestación quienes la tienen a su cargo, suele hablarse de 'tarifas', 'tasas' y 'precio' (...).

Es impropio hablar de 'tarifas' como sinónimo de tasas o de precios, ya que, como bien se ha dicho, la tarifa no es otra cosa que una lista de los precios o de las tasas. Por eso es que los autores que se expresan con propiedad hablan de 'precio' o 'tasa' del servicio fijado en una tarifa'.

'Precio' o 'tasa' es lo que, concretamente, se abona o paga por la utilización de un servicio público. Pero, aunque aceptando tal punto de vista, se distingue el 'precio' de la 'tasa' según la índole del servicio. Ambos serían especies del género 'retribución' de un servicio público.

A mi criterio, 'tasa' es la retribución correspondiente a los servicios cuya utilización es legalmente obligatoria para el administrado; vgr., los servicios que presta la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, los servicios municipales de alumbrado, barrido y limpieza, etc. En cambio, 'precio' es la retribución correspondiente a los servicios 'uti singuli' de utilización facultativa para el usuario: por ejemplo, ferrocarriles, teléfonos, gas, energía eléctrica, etc. Pero tanto las tasas como los precios están fijados en 'tarifas'. En los servicios públicos 'uti singuli' cuya utilización es facultativa para el usuario, el vínculo que liga a las partes es 'contractual', derivando de ahí la idea de precio. En cambio, en los servicios públicos cuya utilización es obligatoria para los usuarios, el vínculo que une a éstos con la entidad que presta el servicio es 'reglamentario' simplemente, lo que entonces excluye la idea de 'precio', imponiéndose la idea de 'tasa'.

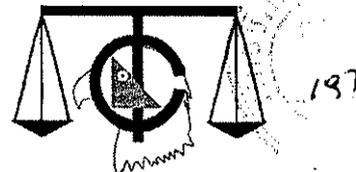
(...) Dado que la facultad para fijar o aprobar tarifas es una consecuencia de la atribución para 'organizar' el servicio público, la fijación o aprobación de aquéllas le corresponde al órgano ejecutivo de gobierno, que es el competente par 'organizar' los servicios públicos (...). De modo que la tarifa es, fundamentalmente, un acto administrativo.

(...) La tarifa expresada en un acto administrativo constituye un reglamento, a cuyas reglas jurídicas queda sometida" (Miguel S. MARIENHOFF. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. págs. 137 y ss).

A su vez, se explicó que: "(...) la tarifa representa el precio que el usuario debe abonar por el servicio prestado. Pero como no todos los usuarios son iguales, hay diferentes precios que se colocan en una lista. Esa lista o



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

catálogo de precios es la tarifa. Recibe también el nombre de cuadro tarifario, y representa así el monto de la retribución que el concesionario o licenciatario recibe por la prestación de los servicios” (Alberto B. BIANCHI. “La Tarifa en los Servicios Públicos -Del Rate of Return al Price-Cap-” en Revista RAP, Ediciones Especiales Contratos Administrativos. 2009. Pág. 503 y ss).

De lo expuesto, se deduce que la retribución que pagan los usuarios de la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios por la prestación del servicio de provisión de agua potable, constituye un precio fijado en una tarifa, no portando por ende, naturaleza tributaria.

El Dr. BIANCHI en la obra citada lo expresó de la siguiente manera: “(...) es aquí en donde la tarifa –que como hemos visto comparte muchos principios con los de los tributos– está claramente diferenciada de ellos. Tal como ha indicado Cassagne, la aplicación de una tarifa que imponga en forma retroactiva nuevos precios o tasas sería un acto inconstitucional, pues el principio de irretroactividad tarifaria integra la garantía de inviolabilidad de la propiedad (...)” (Alberto B. BIANCHI. Op. Cit.).

El régimen tarifario se encuentra sujeto a los principios de igualdad, razonabilidad, justicia, proporcionalidad, irretroactividad, publicidad y accesibilidad. Así lo ha dicho la Doctrina: “A estos efectos en materia de pautas de fijación tarifaria, existe una muy vieja locución: las tarifas deben ser justas y razonables (...).

Naturalmente que como ocurre con todo concepto jurídico indeterminado, lo justo y razonable no es más que un gran criterio rector al cual luego hay que llenar de contenidos concretos. Pero al menos constituye un punto

de partida que da la idea del equilibrio que debe existir entre los derechos de los usuarios y los del concesionario.

De este primer criterio, se desgranar los siguientes requisitos que debe poseer una tarifa: (a) razonabilidad; (b) igualdad; (c) proporcionalidad, (d) justo retorno o suficiencia (e) realidad, (f) certeza, (g) irretroactividad. Se trata como el lector imaginará de una enumeración no exhaustiva. Tampoco significa que todos y cada uno de estos requisitos estén siempre reunidos para configurar una tarifa jurídicamente válida. En mi opinión estamos ante un grupo de pautas generales que nos orientan en la concepción de la tarifa” (Alberto B. BIANCHI. Op. Cit.).

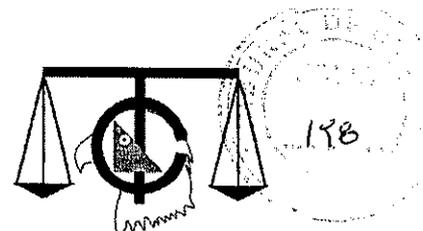
Además, el Máximo Tribunal de la Nación en el fallo “CEPIS” ya citado, agregó los principios de participación previa del usuario, certeza, previsibilidad, seguridad jurídica, gradualidad, ponderación de la realidad y de la situación económica y social de los sectores más vulnerables.

Así las cosas, el artículo 68 de la Constitución Provincial no es de aplicación al supuesto bajo análisis, en tanto dicha norma refiere exclusivamente a obligaciones tributarias.

Asimismo, en tanto se encuentra destinada a todos los usuarios con deudas anteriores a abril de 2018 en condiciones de igualdad, sin establecer privilegios o beneficios arbitrarios, debe considerarse acorde con los criterios de igualdad y razonabilidad. Por lo demás, no se advierten transgresiones a los restantes principios tarifarios, más allá de sugerir la implementación de categorías, que tiendan a fortalecer los principios de justicia y protección de los sectores vulnerables.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

En cuanto a si la Resolución N° 644/2018 afecta el principio de inderogabilidad singular del reglamento, respecto de la Resolución N° 602/2018, cabe analizar la naturaleza jurídica de ambas normas.

La Resolución D.P.O.S.S. N° 602/2018, publicada el 18 de mayo de 2018, estableció un marco normativo en materia de regímenes de regularización y facilidades de pago para usuarios que tengan saldo deudor con la Dirección Provincial de Obras Servicios Sanitarios.

En este sentido, mediante la Resolución citada se estipuló en forma general y abstracta, las condiciones que deben reunir los instrumentos de cancelación de deudas que suscriba la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios. Se trató en síntesis, de un reglamento:

"(...) Los reglamentos son aquellos actos caracterizados por su generalidad y nivel de abstracción, es decir un conjunto de reglas de carácter objetivo, impersonal y atemporal sobre determinadas materias. El carácter general recae sobre el círculo de destinatarios -impersonal- y los otros caracteres -objetivo y atemporal- recubren el objeto y su modo de regulación -abstracto y sin solución de continuidad-" (Carlos F. BALBÍN. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Edit. La Ley. Buenos Aires. 2010. Pág. 250).

La Resolución D.P.O.S.S. N° 602/2018 no previó la posibilidad de acordar quitas de intereses moratorios y expresamente estipuló que: *"El plan de pago comprenderá las sumas adeudadas en concepto de capital más sus intereses moratorios devengados hasta la firma del plan más el interés financiero estipulado según la cantidad de cuotas del plan de pago"*. Además, se

determinaron tasas por interés financiero distintas a las previstas en el acto examinado.

Por su parte, la Resolución D.P.O.S.S. N° 644/2018 pretende aprobar un régimen de regularización de obligaciones que hubieren vencido con anterioridad al 1° de abril de 2018; y prevé la posibilidad de acordar quitas respecto de los intereses moratorios.

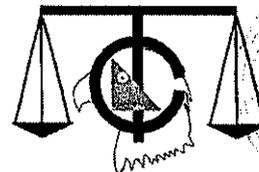
En relación al principio que prohíbe la inderogabilidad singular del reglamento, se ha explicado lo siguiente: *“El principio denominado 'inderogabilidad singular del reglamento' predica que los reglamentos que dicta la Administración lo vinculan imperativamente, prohibiendo que un acto administrativo de alcance individual pueda vulnerar o hacer excepción a lo dispuesto en ellos, prohibición que se aplica aun cuando el emisor del acto individual posea mayor jerarquía que quien dictó el reglamento.*

Sobre dicha base, expresa: '(...) la vigencia del principio de legalidad (juridicidad en nuestra nominación) estaría igualmente comprometida si se admitiera la posibilidad de que los actos generales carentes de normatividad – equiparables, en este aspecto, a los actos particulares– pudieran excepcionarse de los reglamentos, sin exigir la concurrencia de los recaudos requeridos al efecto en el supuesto de los actos particulares.

Por ello, entendemos que la situación apuntada permitiría reformular la denominación del citado principio, con el fin de explicitar su verdadero alcance, catalogándolo como principio de inderogabilidad no normativa de los reglamentos, abarcando así no sólo la subordinación del acto particular al general normativo –reglamento– sino, también, la sujeción a éste del acto de alcance general no normativo, pues la ausencia de virtualidad normativa es un



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018- AÑO DE LOS 44 HÉROES DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN"

común denominador entre este último y el acto administrativo particular, que justifica la inclusión de ambas declaraciones unilaterales de voluntad de la Administración en el ámbito de aquel principio general' (Ricardo H. FRANCAVILLA. *La Inderogabilidad Singular del Reglamento*. Revista RAP. Ediciones Especiales Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo. 2009. Págs. 583 y ss).

El acto administrativo ha sido definido como aquella declaración unilateral de alcance particular dictada por el Estado en ejercicio de funciones administrativas que produce efectos jurídicos directos e inmediatos sobre terceros.

En relación a los actos de alcance general no normativos, se ha explicado que: *"(...) el reglamento y el acto de alcance general comparten el destinatario indeterminado, pues alcanzan a todos aquellos que se encuentren en un determinado estado o situación de hecho (carácter general). Pero, por otro lado, las diferencias consisten en que el acto de alcance general está fundado en situaciones concretas y su resultado es único e irrepetible, mientras que el reglamento tiene por sustento y objeto regular conductas en términos abstractos y atemporales"* (Carlos F. BALBÍN. Op. Cit. Págs. 250/251).

De acuerdo a los conceptos brindados, la Resolución D.P.O.S.S. N° 644/2018, ostentaría el carácter de reglamento, toda vez que tiene vocación de permanencia y sus normas se integrarían al ordenamiento jurídico, no agotándose en su aplicación. Por ende, no se trataría de un acto administrativo ni de un acto general no normativo.

Los actos generales normativos pueden ser modificados o derogados por la Administración por razones vinculadas a la oportunidad, mérito o

conveniencia, toda vez no existe un derecho al mantenimiento o permanencia del régimen jurídico.

Sobre este punto, la Procuración del Tesoro de la Nación sostiene que: *“Debe por otro lado tenerse a este respecto ...en cuenta la doctrina sentada por este órgano asesor recepiendo el criterio de la Corte Suprema de la Nación acerca de que nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones, y que la modificación de normas por otras posteriores no afecta derecho alguno emanado de la Constitución Nacional (v. Fallos 259:377 y 432; 267:247, 268:228; 275:130; 278:108; 283:360; 288:279; 291:359; 303:1835 y Dictámenes 166:207; 199:130; 218:25) (Dictámenes 242:527)” (Dictámenes: 249:83).*

En base a las consideraciones vertidas, considero que la Resolución D.P.O.S.S. N° 644/2018 vendría a modificar o complementar el régimen de regularización de deudas vigente, en relación a las obligaciones tarifarias vencidas con anterioridad al 1° de abril de 2018, no importando por lo tanto una violación al principio de inderogabilidad singular del reglamento.

CONCLUSIÓN

Como corolario del análisis precedente, estimo que no existirían reparos jurídicos que oponer a la Resolución D.P.O.S.S. N° 644/2018. En consecuencia, elevo a usted las actuaciones para la prosecución del trámite.


Christian ANDERSEN
ABOGADO
Mat. N° 759 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego
Antártida
e Islas del Atlántico Sur

"2018 – Año de los 44 Héroes del Submarino ARA San Juan"

Expediente de la D.P.O.S.S.

Letra DPOSS-CM Número 17, Año 2018

*Señor Gobernador, con respecto al criterio vertido
por el Sr. Excmo. Viruel en el dictamen
Fiscal N° 99/2018 letra REP-CA y giro los
actuaciones para continuidad del trámite.*


FERNANDO VIRUEL
Fiscal
Tribunal de Cuentas de Tierra del Fuego

03 JUL. 2018

2

3