



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

Expte. N° 11102/14 “Binderman, Jaime Bernardo s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Binderman, Jaime Bernardo c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos”


TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA:

I.- OBJETO

Vienen las presentes actuaciones a esta Fiscalía General, a fin de dictaminar respecto del recurso directo interpuesto por el Sr. Jaime Bernardo Binderman (cfr. fs. 74/78 vta.) contra la sentencia dictada con fecha 11 de junio de 2014 por el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 21, Secretaría N° 41 (cfr. fs. 595/596 vta. del Expte. ppal. N° 33946/0), por la que se resolvió denegar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en su caso, respecto de este último (cfr. fs. 89 del Expte. TSJ N° 11102/14).

II.- ANTECEDENTES

En lo que aquí interesa, cabe señalar que el Sr. Binderman inició una acción judicial a fin de que se declarara la nulidad de la Resolución N° 4556/DGR/2008, que rechazó el reclamo por él presentado a fin de que se recategorizara la cuadra del inmueble de su propiedad, asignándosele un coeficiente de 0,00 para la determinación de la contribución por ABL, toda vez que la cláusula transitoria segunda de la Ley 2568 y el detalle del Anexo I, no


Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

reflejaba la desvalorización económica sufrida por el inmueble, imponiéndole un impuesto desmesurado que contraría el espíritu de la norma, que es “reflejar en el impuesto el mayor aprovechamiento económico operado en las propiedades” (cfr. fs. 1/5 vta. del expte. ppal.).

Al respecto, indicó que el mencionado anexo subdividió el barrio de Flores en cinco zonas, asignándoles coeficientes que iban desde 0,25 a 1,00. En particular, la cuadra donde se encontraba su departamento fue catalogada como sub zona 2 y se le asignó un coeficiente de valor zonal equivalente a 1,00. Consideró que dicha calificación resultaba arbitraria pues esa zona sufría un marcado descenso en su valuación debido a que se ha convertido en una “zona roja”, lo cual se habría generado por la inacción de las autoridades encargadas de controlar la reglamentación que rige en la materia y que prohíbe la oferta y demanda ostensible de servicios de carácter sexual en espacios públicos localizados frente a viviendas -cfr. cláusula transitoria Ley 1472-.

En el mismo sentido, añadió que, próximos a su domicilio, se encontraban dos hoteles alojamiento que operaban como “reducto de prostitutas y travestis a toda hora del día”, lo cual habría ocasionado, probablemente, que resultara difícil la venta de su propiedad, motivo por el que sostuvo que su departamento cotizaría a valores propios de otras zonas a las que se les aplica un coeficiente zonal 0,00 (como por ejemplo, Villa Soldati, Villa Riachuelo, La Boca, Barracas).

Concluyó que el mecanismo utilizado por la Ley 2568 se traduciría en un aumento del 250% respecto del período 2007. Por ello, planteó la declaración de inconstitucionalidad de la cláusula transitoria segunda y del Anexo I de la Ley Tarifaria 2008.

El GCBA contestó la demanda y solicitó su rechazo, argumentando que la valuación de 2007 cuya mantención pretendía el actor, databa del año 1993



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

(última fecha de actualización de los coeficientes), por lo que no resultaba racional mantenerla luego de 14 años de avatares económicos que importaron un incremento del valor de las propiedades que no podía ser desconocido. Por otra parte, señaló que la falta de compradores para el inmueble del actor podía responder a otros factores y, con relación a la imputación vinculada a la merma del valor de su propiedad por la supuesta existencia de una “zona roja”, que no había acreditado la existencia de un perjuicio concreto en su persona, su familia o bienes. Finalmente, descartó la posibilidad de que el impuesto se haya tornado confiscatorio y planteó la igualdad tributaria respecto de los restantes vecinos de la cuadra (cfr. fs. 183/203 del expte. ppal.).

La jueza de grado decidió con fecha 03 de julio de 2014, “*rechaza[r] la demanda impetrada. Con costas (art. 62 CCAyT)*” (cfr. fs. 561/565 del expte. ppal.).

Contra esa resolución, el actor interpuso recurso de inconstitucionalidad - dado que, por el monto involucrado en la causa no era posible interponer recurso de apelación; para fundar su impugnación, consideró que se habían violado las garantías constitucionales de propiedad, derecho a la igualdad ante la ley, defensa en juicio, razonabilidad normativa, principio de legalidad tributaria y jerarquía normativa.

Como agravios puntuales, el recurrente indicó particularmente los siguientes: **a) arbitrariedad de la sentencia:** por entender que en el fallo cuestionado se prescindió de pruebas fehacientes regularmente presentadas, así como por no tratarse las cuestiones planteadas por el actor (zona roja en Bolivia 363 y reclamo por el impuesto de ABL en función de la situación probada); por otro lado, señaló que la jueza de grado reconoció la existencia de la zona roja en cuestión, pero soslayó y mal apreció la abundante prueba en autos; **b) argumentos no jurídicos:** le causa agravio que la magistrada desvió el

tema traído a juzgamiento, incorporando una cuestión política que no ha articulado el actor; en tal sentido, indicó que la jueza ha referido que *“el planteo debe encauzarse por andariveles políticos, pues ellos son los que asegura una adecuada participación de todos los sectores sociales”*. Asimismo, el actor remarcó que no era objeto del presente juicio la eliminación de la prostitución en Bolivia 363, sino el reconocimiento judicial de la misma como fundamento de la inconstitucionalidad, para el caso de autos, del impuesto ABL en miras al fin de la Ley 2568, que es *“reflejar el mayor aprovechamiento económico de las propiedades”*; **c) argumento inconducente**: en cuanto a que la jueza manifestó que *“aún cuando la valuación del inmueble del actor fuera notoriamente inferior a la de otros inmuebles ubicados en la zona de Flores ..., lo cierto es que esto no impide que [tenga] igual alcance [por] reunir los extremos para que se le asigne el coeficiente del 1%”*; **d) afirmación falsa soslayando prueba esencial**: toda vez que la magistrada indicó que el valor del departamento del actor era superior a las zonas con las que lo pretendía equiparar, en tanto según el accionante, dicha afirmación es falsa, ya que no surgía de la causa, máxime cuando la perito interviniente informó que el inmueble valdría US\$ 165.000 si se encontrara ubicado en zonas de coeficiente zonal 1,00; **e) argumento falaz**: el actor consideró que al existir distintos coeficientes en el barrio de Flores, el argumento dado por la jueza denotaba parcialidad en claro perjuicio hacia él. Agregó que el MPF CABA ha incorporado en 3 informes de conflictividad que la zona de vivienda del actor era un foco de oferta y demanda de sexo en la vía pública; **f) fundamentación discrecional**: según el actor, la magistrada fundó su decisión en jurisprudencia que no tiene que ver con el caso de autos. Además, indicó que había utilizado la pacífica interpretación del concepto jurídico “igualdad” pero en forma dogmática, abstrayéndose del caso de autos, ya que era evidente que el actor, lejos de encontrarse en idénticas circunstancias, tributaba como si se tratara de un inmueble situado en Caballito o Villa Urquiza,



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

lugares que no sufrían las consecuencias de la existencia de la zona roja instalada en la zona en que está ubicada su propiedad (cfr. fs. 574/584 vta. del expte. ppal.).

La jueza de primera instancia decidió, con fecha 11 de junio de 2014, denegar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el actor, con costas. Para resolver de ese modo, señaló que en el caso no se verificaba la concurrencia de un supuesto constitucional. En esa dirección, indicó que de la lectura del escrito se desprendía que lo que realmente se planteaba era una discrepancia con respecto a cuestiones de hecho y prueba, ajenos al ámbito del recurso extraordinario de inconstitucionalidad. En cuanto al planteo de arbitrariedad de la sentencia, señaló que el recurso de inconstitucionalidad no podía ser tomado como un medio para corregir sentencias equivocadas y sólo era admisible ante decisiones que no podían ser calificadas como sentencias fundadas (cfr. fs.595/596 vta. del expte. ppal.).

Dicho rechazo motivó la interposición de la queja ante el Tribunal Superior de Justicia. El Secretario Judicial de Asuntos Contencioso Administrativo y Tributario del TSJ dispuso correr vista a esta Fiscalía General para que se expida respecto de la misma y, en su caso, del recurso de inconstitucionalidad denegado (cfr. fs. 89 del Expte. TSJ N° 11102/14).

III.- ADMISIBILIDAD DE LA QUEJA.

El recurso directo satisface los recaudos formales por haber sido presentado ante el Tribunal Superior de Justicia, por escrito y dentro del plazo establecido en el art. 33 de la Ley N° 402, se dirige a cuestionar una sentencia

definitiva y contiene una crítica concreta y pormenorizada de la resolución denegatoria del recurso de inconstitucionalidad.

En relación con los alcances del juicio de admisibilidad a cargo del órgano jurisdiccional en los casos de presentaciones directas por recursos denegados entiendo necesario señalar que importa un análisis preliminar orientado a constatar la presencia de los extremos formales, y a verificar que el recurso presente una mínima suficiencia técnica en lo atinente a su contenido sustancial.

En función de ello, la doctrina ha señalado con acierto que el juicio de admisibilidad del recurso extraordinario *“se centra obviamente, en la verificación de la concurrencia de los presupuestos formales o procedimentales del escrito del recurso, sin poder avanzar sobre los fundamentos, motivos o contenidos en sí que sustentan lo sustancial de la impugnación. Esto último que corresponde a los agravios se halla reservado al juez del recurso ... El juicio de admisibilidad se circunscribe, pues, a la comprobación de si están satisfechas por el recurrente las cargas pertinentes que conciernen a aspectos procesales: carácter definitivo del fallo, legitimación del apelante, plazo y, desde luego, si la lectura del escrito autoriza un primer juicio de valor sobre su contenido, en lo atinente a la operatividad formal, que acuerde la imprescindible suficiencia técnica como para ser concedido”* –conf. Morello, Augusto Mario, “Los recursos extraordinarios y la eficacia del proceso”, Ed. Hammurabi, tomo II, pág. 444-.

Teniendo en cuenta lo expuesto, debe destacarse que, conforme lo sostuvo el quejoso, el recurso de inconstitucionalidad cumple con las exigencias propias del recurso –ello al menos en la medida en que el examen respectivo se enmarque en los límites adecuados en que debe desarrollarse el juicio de admisibilidad-, de modo tal que la queja contiene una crítica suficiente del auto denegatorio y por ello debe ser admitida.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

IV. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Sin perjuicio de lo expuesto, este Ministerio Público estima que un análisis detenido de las cuestiones planteadas el recurso de inconstitucionalidad que la queja viene a defender no puede prosperar, puesto que no plantea en forma adecuada un caso constitucional -conf. art. 113 inc. 3 de la CCABA y 27 de la Ley Nº 402- (TSJ, in re “Rebora Horacio Norberto c/ GCBA s recurso de queja”, del 19/04/00; Nº 566/00, “Fariña Juan Jorge c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo s/ recurso de queja”, resolución del 21/11/00, entre otro).

En primer término, he de resaltar, que si bien el recurrente ha invocado una serie de derechos y garantías constitucionales que estimó afectados, como ser el derecho a la propiedad, derecho de igualdad ante la ley, defensa en juicio, razonabilidad normativa y principio de legalidad tributaria, (cfr. fs. 574 del expte. ppal.), no ha dado fundamento alguno tendiente a demostrar la relación que habría entre ellos y lo resuelto en el caso, limitándose a afirmar que tal relación se verificaba pero sin efectuar un desarrollo argumental mínimamente suficiente.

En particular, el accionante alegó la violación del derecho a la igualdad, señalando que la normativa cuestionada (Ley Nº 2568) no tenía una aplicación general, porque establecía diferencias cuantitativas en los coeficientes a aplicar en cada zona. En ese sentido, aclaró que lo que pretendía no era una excepción a lo general, dado que no existía ese carácter en la ley, porque las zonas tenían coeficientes distintos. Concluyó en este punto que *“el sistema tributario se basa entre otros, en el principio de equidad e igualdad ante las cargas públicas, por lo que para el caso en examen la aplicación de la cláusula transitoria segunda de la Ley 2568 y su Anexo I, contravienen los principios y garantías constitucionales de igualdad ante la ley -16 CN-, de propiedad -17 CN-, razonabilidad -28 CN y 10CCBA- y jerarquía normativa -31 CN-. Asimismo*

vulnera el art. 51 de la Constitución de la Ciudad que prescribe la equidad, generalidad y no confiscatoriedad del sistema tributario, principios con los cuales choca la aplicación normativa impugnada ya que resulta irrazonable la aplicación del coeficiente 1,00 a la propiedad del actor” (cfr. fs. 575/577 del expte. ppal.).

A dicho respecto, la jueza de grado señaló que la manda constitucional a impedir que se otorgara un tratamiento diferente a personas que se hallen en idénticas circunstancias, no era óbice para que se contemplasen en forma diferente situaciones realmente distintas, siempre que esas distinciones se hicieran con criterios razonables. Al respecto concluyó que en el caso no se observaba violación alguna a la garantía de igualdad, dado que la ley ha establecido un régimen determinado aplicable a un grupo de personas (vecinos de Flores, incluso todos los vecinos de la zona que habita el actor), sin establecer diferencias entre ellas, por lo que no se había obligado a nadie a tributar algo distinto que otro en igualdad de circunstancias (cfr. fs. 564/vta. del expte. ppal.).

Cabe señalar al respecto que el actor no ha demostrado un trato desigual por parte de la normativa aplicable y ni siquiera planteó en esos términos la impugnación, sino que, tal como él mismo lo señala, idéntico coeficiente fue aplicado para todos los vecinos que viven en la subzona donde se encuentra el inmueble del actor. Se advierte que el agravio, surgiría a raíz de que la Ley 2568 subdividió el barrio de Flores en cinco zonas, a las que se le asignaron coeficientes distintos (que van del 0,25 a 1,00).

Sin embargo, lejos de haber resultado tal temperamento arbitrario o irrazonable –lo que podría traducirse en una violación del principio de igualdad-,



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

justamente estuvo determinado por las características diferentes que poseen cada una de aquellas zonas.

Lo señalado no conduce *per se* a una transgresión al principio constitucional antedicho, en la medida que las reglas de determinación de la carga fiscal se efectúe conforme a los mismos criterios, es decir, con igualdad de trato.

Es doctrina reiterada de la Corte Suprema que la garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias, lo que no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal, de clase o de ilegítima persecución (Fallos: G. 439. XLIX. (REX) G. 445. XLIX. G. 451. XLIX. RECURSOS DE HECHO Grupo Clarin SA y. otros el Poder Ejecutivo Nacional y otro si acción meramente declarativa; 310:849; 330:855, entre muchos otros).

En idéntico sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por si misma" sino solo aquélla que "carece de justificación objetiva y razonable" (conf. OC 17/02, del 28 de agosto de 2002). de ese modo se ha marcado la diferencia entre "distinciones" y "discriminaciones", de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos (conf. Caso Castañeda Gutman c/ México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de agosto de 2008).


Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

Por ello, en la medida en que el recurso no logra demostrar un desigualdad de trato ante situaciones análogas, en rigor de verdad la crítica efectuada se muestra simplemente como una mera disconformidad con el criterio adoptado por el legislador, sin sustentar una verdadera tacha de trato desigualitario.

B) Tampoco en lo que respeta a la arbitrariedad atribuida a la sentencia atacada el recurso de inconstitucionalidad puede prosperar.

En esa dirección, cabe recordar que el recurrente entendió que el pronunciamiento se apartó claramente de las constancias de la causa, cuestionando que incluyó “argumentos no jurídicos e inconducentes”, “afirmación falsa soslayando prueba esencial”, “argumento falaz”, “fundamentación discrecional”.

En concreto, señaló que la jueza de grado sostuvo que “*el grueso de la prueba se ha dirigido a demostrar la supuesta inacción del GCBA para combatir la prostitución*”, “*...en definitiva [el actor] pretende cuestionar la valoración social y política que recae sobre la actividad porque no se ajustaría a su propia escala de valores. Es decir, pretende judicializar la política de gobierno que se aplica sobre esta temática*”; sin embargo, según el actor, ello no resultaría suficiente para que sea una sentencia válida, dado que no trata las cuestiones planteadas, refiriendo al respecto que el accionante había descripto un hecho de la realidad –la existencia de la zona roja en Bolivia 363- y reclamó únicamente por el impuesto de ABL, en función de una situación acabadamente probada (cfr. fs. 580 del expte. ppal.).

Al respecto, no puede soslayarse que la magistrada consideró que el planteo acerca del desarrollo de la prostitución debería encauzarse por los andariveles políticos y estimó que, si dichas cuestiones aun no fueron tratadas o



Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General

reguladas, era porque los representantes de la sociedad no habían alcanzado una mayoría que permitiera arribar a un consenso relacionado con la solución a otorgar a esta cuestión (cfr. fs. 563 del expte. ppal.).

En cuanto a la valuación del inmueble propiedad del actor, en la sentencia se señaló que, a pesar de que el valor del mismo fuera notoriamente inferior a la de otros inmuebles ubicados en la zona de Flores (posiblemente por estar en una “zona roja”), ello no impedía que pudiera asignársele el coeficiente del 1%. Además, la magistrada tuvo en cuenta que el valor del inmueble del actor, aun considerando las circunstancias negativas que destacó, igualmente era superior a las zonas con las que pretendía equipararlo (tales como Villa Soldati, Villa Riachuelo, La Boca, Barracas), haciendo hincapié en que el mismo se encontraba ubicado en un lugar con buena accesibilidad, con proximidad a importantes polos comerciales y arterias vehiculares, líneas de ferrocarril, a pocas cuadras del Subte A y con adecuada provisión de servicios públicos, bondades que no gozan los barrios a los que el actor hizo referencia (cfr. fs. 563/vta. del expte. ppal.) y a los que se les asignó un coeficiente de 0%, que se caracterizaban por lindar con el Riachuelo, lo cual generaba que sus vecinos padecieran problemas de salubridad atinentes a la cuenca Matanza-Riachuelo.

Asimismo, la magistrada hizo un paralelo con otras zonas en las que también existían las llamadas “zonas rojas” (por ejemplo, Constitución), y a las que tampoco se les aplicaba un coeficiente de 0%. También agregó que el “mapa de conflictividad” acompañado por el actor (cfr. fs. 19 del expte. ppal.), incluía zonas rojas a las que se les aplicaba un coeficiente mucho mayor -por ejemplo, Recoleta o Retiro: 1,75%- (cfr. fs. 563 vta. del expte. ppal.).

De acuerdo con lo expuesto, resulta evidente que las alegaciones del actor pretendieron desconocer el importante desarrollo argumental efectuado por la Sra. Jueza de grado en orden a los principales planteos del actor.

Marín Ocampo
Fiscal General

Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

Por otro lado, también el recurrente alegó que la magistrada había soslayado y mal apreciado la abundante prueba existente en autos, al inferir una dificultad para la venta del inmueble del actor, estimando al respecto que *“en el mejor de los supuestos para el actor, podría dar lugar a otro tipo de demanda por la desvalorización del inmueble, pero no a un cuestionamiento sobre la carga impositiva, como pretende en autos”* (cfr. fs. 579 vta./580 del expte. ppal.).

En esa dirección, corresponde destacar que la jueza analizó la tasación efectuada por el perito en el expte. ppal., e indicó que si en mayo de 2011 se le asignaba a la propiedad del actor un valor real de U\$S 116.450 (equivalente a \$ 473.951 aproximadamente al cambio para ese momento), el 1% a tributar anualmente sería de \$ 4.739,51; llevando esa cotización al cambio vigente en enero de 2008, estimó que el valor de la propiedad rondaría la suma de \$ 400.588, por lo que la contribución anual total sería de \$ 4.005,88.

En función de ello, concluyó que el valor fijado por el GCBA (cfr. boleta de fs. 14 y la valuación efectuada por el Banco Ciudad de fs. 3 in fine del expte. ppal.), resultaba notoriamente inferior a los valores de mercado (cfr. fs. 564 del expte. ppal.).

De todo lo señalado, se advierte la mera discrepancia del recurrente con el razonamiento efectuado por la jueza sobre cuestiones de naturaleza fáctica, pero sin haberse demostrado de manera alguna que la sentencia hubiera omitido el tratamiento de los planteos centrales y conducentes para decidir el caso, o que careciera de los fundamentos necesarios para ser tenida por un pronunciamiento jurisdiccional válido.

En tal situación, resulta de aplicación al caso la jurisprudencia del Tribunal Superior en cuanto a que *“cuestiones de hecho y prueba, como en el presente, en principio no habilitan el tratamiento de un recurso de*



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

*inconstitucionalidad cuando no existe, por parte de quien tiene la carga de fundar el recurso y sostener la queja, una argumentación plausible que logre conectar aquellas cuestiones con la infracción a normas y principios constitucionales*¹. Por su parte, la Corte Suprema ha remarcado con referencia al recurso extraordinario, pero en doctrina que resulta de aplicación al recurso de inconstitucionalidad *mutatis mutandi*, que “un principio sustancial que caracteriza a la doctrina de la arbitrariedad es su naturaleza excepcional”² y que “[l]as cuestiones de hecho y prueba, de derecho común y procesal -materia propia de los jueces de la causa- no son susceptibles de revisión por la vía excepcional del art. 14 de la ley 48, máxime cuando la sentencia se sustenta en argumentos no federales que, más allá de su posible acierto o error, resultan suficientes para excluir la tacha de arbitrariedad invocada”³.

Por lo demás, se ha destacado de manera invariable que “[l]a doctrina de la arbitrariedad tiene carácter excepcional y su finalidad no es sustituir a los jueces de la causa en cuestiones que les son privativas ni corregir en tercera instancia sentencias equivocadas o que el apelante considere tales a raíz de sus discrepancias con el alcance atribuido por el juzgador a principios y normas de derecho común o con la valoración de la prueba, sino que reviste carácter estrictamente excepcional”⁴.

Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

¹ TSJ, Expte. nº 1923/02, sentencia del 19/2/2003.

² CSJN 312:195.

³ CSJN, T. 330, P. 4770.

⁴ CSJN, T. 328, P. 4769.

V.- COLOFÓN.

Por lo expuesto precedentemente, opino que V.E. debería admitir la queja articulada y rechazar el recurso de inconstitucionalidad deducido por el Sr. Jaime Bernardo Binderman.

Fiscalía General, *11* de marzo de 2015.

DICTAMEN FG N° *100*CAyT/15.



Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.



DIEGO F. PAUL
SECRETARIO
FISCALÍA GENERAL