



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

12930/2024 BANCO DE LA NACION ARGENTINA c/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BARILOCHE s/ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

San Carlos de Bariloche, de noviembre de 2024.

Por presentado, por parte, por constituido el domicilio procesal, electrónico y por denunciado el real

AUTOS Y VISTOS: los presentes actuados caratulados "BANCO DE LA NACION ARGENTINA c/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BARILOCHE s/ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD", Expte. FGR 12930/2024 de la Secretaría Civil, Comercial, Contencioso Administrativo, Laboral y Previsional,

Y CONSIDERANDO:

I.- Que se presentó el Banco de la Nación Argentina mediante su apoderado -Emilio Clavel- y patrocinio letrado -de Hernán Gandur-, a interponer acción declarativa de certeza contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, con el objeto que se declare la inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales que regulan la Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene (TISH). Puntualmente requiere la declaración de inconstitucionalidad de las ordenanzas 3368-CM-23, (arts. 120, 123, 124 inciso "c", 125 y 127) 3441-CM-24 (arts. 120, 123, 124 inciso "c", 125 y 127), 3369-CM-23 (art. 16), 3442-CM-24 (art. 16) y de cualquier otra norma complementaria o reglamentaria de las anteriores, relacionadas con la TISH.



Además peticionó, como medida cautelar, en los términos de los artículos 230 y 232 del CPCCN, la suspensión de la aplicación de las ordenanzas impugnadas, así como el devengamiento de intereses, y; que el municipio se abstenga de iniciar cualquier acción administrativa o judicial tendiente al cobro del tributo cuestionado, aplicar multas, sanciones, trabar embargos o cualquier otra medida cautelar relacionada con el mismo, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo.

Fundó su pretensión en que las ordenanzas en cuestión violan la Constitución Nacional y la Ley N°23.548, de Coparticipación Federal de Impuestos, al establecer un tributo que se superpone con impuestos provinciales y nacionales, específicamente, con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y otros tributos coparticipables, resultando una doble imposición prohibida por el artículo 9, inciso b), de la mencionada ley.

Argumenta que la TISH establecida por la Municipalidad carece de causa legítima, ya que no corresponde a una efectiva, concreta e individualizada prestación de servicios por parte del municipio hacia la Sucursal Bariloche y el Anexo del Banco, y que el monto exigido es desproporcionado y confiscatorio, violando así los principios de razonabilidad, legalidad, igualdad y propiedad consagrados en los artículos 16, 17, 19 y 28 de la Constitución Nacional. Señaló que la base imponible de la tasa, definida en las ordenanzas impugnadas, se basa en los ingresos brutos del contribuyente, lo que implica que el tributo recaiga directamente sobre la actividad económica del Banco, constituyendo un impuesto análogo a





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

los nacionales coparticipados, lo cual está vedado a los municipios según la Ley de Coparticipación Federal.

Destacó que el monto exigido en concepto de TISH es exorbitante y desproporcionado en relación con cualquier servicio que pudiera prestar el municipio al Banco. Detalla que durante el año 2023 abonó la suma de \$287.689.301,95 y durante el año 2024 (período de 9 meses) la suma de \$1.180.728.555,13, lo cual considera confiscatorio y carente de razonabilidad.

Expuso que el cálculo de la tasa se realiza mediante una fórmula polinómica que tiene como componente determinante los ingresos brutos, y que esta metodología es inapropiada para una tasa que debería corresponder a la prestación de un servicio concreto y específico.

En cuanto a la pretensión cautelar, el BNA requirió la suspensión de la aplicación de las ordenanzas impugnadas y de cualquier acción derivada de ellas, fundamentando su petición en la verosimilitud del derecho, en base a que la normativa atacada es manifiestamente inconstitucional; en el peligro en la demora, dado el perjuicio económico y potencialmente irreparable que implicaría continuar abonando una tasa que considera desproporcionada y confiscatoria, que podría afectar incluso la continuidad de su sucursal en la ciudad; y en cuanto a la contracautela, solicito ser eximido de prestarla por su carácter de ente autárquico del Estado Nacional. Ofreció subsidiariamente un seguro de caución, y, en caso de no



accederse a la suspensión total, requirió en forma subsidiaria la reducción del monto a abonar en concepto de TISH hasta tanto recaiga sentencia definitiva.

Citó jurisprudencia, fundó su derecho y ofreció prueba.

II.- Analizando la procedencia de la medida solicitada, debe destacarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado a la medida cautelar innovativa como una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, y que por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, resulta justificada una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 331:2889 y 341:1854, entre otros).

Asimismo, debe recordarse que el mencionado anticipo de jurisdicción que significa el examen de este tipo de medidas cautelares *"no importa una decisión definitiva sobre la pretensión concreta del demandante y lleva ínsita una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual a fin de habilitar una resolución que concilie -según el grado de verosimilitud- los probados intereses de aquel y el derecho constitucional de defensa del demandado"* (Fallos: 334:1691).

En nuestro caso, tenemos que la entidad financiera actora solicitó la declaración de inconstitucionalidad de las siguientes normas: los arts. 120, 123, 124 inc. c), 125 y 127 de la Ordenanza Fiscal N° 2374-CM-12 (según redacción de las Ordenanzas 3368-CM-23 y 3441-CM-24); y el art. 16 de la Ordenanza 2375-CM





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

-12 (según redacción dada por las Ordenanzas 3369-CM-23 y 3442-CM-24).

En su redacción actual -modificada por la Ord. 3441-, la Ordenanza Fiscal N° 2374 establece en su art. 120 que: "*Se establece en todo el ejido municipal una Tasa que retribuye los servicios y actividades reales o potenciales prestados por el Municipio con la finalidad de preservar la seguridad, salubridad e higiene y cualquier otro servicio que prevenga, asegure y promueva el bienestar general de la población dentro del ejido municipal y en especial en los lugares de concurrencia de público, comercios, locales y oficinas, que gravará toda actividad económica, comercial, industrial, agropecuaria y de servicios de carácter comercial, independientemente del ámbito en que se realice y sin distinción del carácter, estructura jurídica y tipo de organización que revista el titular o responsable de los mismos*" (el resaltado actual y sucesivo me pertenece).

Su art. 123 establece que: "*La base imponible de la Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene está constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados por las actividades gravadas del contribuyente durante el período fiscal, salvo lo dispuesto para casos especiales. Se considera ingreso bruto la suma total devengada en cada período fiscal por la venta habitual de bienes en general, la remuneración total obtenida por la presentación de servicios o cualquier otro pago en retribución de la actividad*



gravada. Cuando se realizan transacciones con prestaciones en especie el ingreso bruto estará constituido por el valor corriente en plaza del bien o servicio entregado, o a entregar en contraprestación. No integran la base imponible los importes correspondientes a los impuestos internos, impuesto al valor agregado -débito fiscal- e impuesto sobre los combustibles líquidos y gas natural".

El art. 124 inc. c) establece como "base imponible especial" para las entidades financieras la siguiente: "Para las entidades financieras comprendidas en la ley 21526 y sus modificatorias, la base imponible estará constituido por la suma de los siguientes conceptos:

i.- El total de la **suma del haber de las cuentas de Resultados y los intereses acreedores** en el período fiscal que se trata y **correspondientes a la/s sucursal/es que el contribuyente tenga dentro de la jurisdicción municipal, no admitiendo deducciones de ningún tipo.**

ii.- La renta de valores mobiliarios y otros ingresos en concepto de utilidades, o remuneraciones de servicios prestados durante el período fiscal considerado y correspondientes a la/s sucursal/es que el contribuyente tenga dentro de la jurisdicción municipal.

En el caso de sujetos alcanzados por el Convenio Multilateral del 18/08/77 la base





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

imponible determinada por aplicación de este inciso no podrá en ningún caso exceder el tope establecido en el artículo 35° de dicho Convenio.

Asimismo, estas entidades serán solidariamente responsables del pago del tributo correspondientes a las tarjetas de crédito o compra de los sistemas denominados abiertos o cerrados, por las disposiciones del Banco Central de la República Argentina, por ingresos brutos determinados en función del artículo siguiente del presente Código, cuando sean representantes, o se hallen vinculados de cualquier forma jurídica a las mismas”.

El art. 125 establece que la tasa se determinará a través de una fórmula polinómica “que respeta los principios de generalidad, progresividad, igualdad y proporcionalidad” con ciertas variables (monto mensual de ingresos brutos, alícuota general, descuento por personal en relación de dependencia, coeficiente por zona donde se desarrolla la actividad).

Por su lado, el art. 16 de la Ordenanza 2375 -en su redacción actual por Ord. 3442 y 3468- prevé que, a los fines de la referida fórmula polinómica, deberá estarse a los siguientes parámetros:

A. Monto de facturación mensual: ingresos netos gravados correspondiente al período mensual inmediato anterior, para cada rubro de actividades, conforme la declaración jurada mensual que deberán presentar los contribuyentes o responsables.



B. Alícuota General (AG) a aplicar sobre la facturación mensual. Dicha alícuota asciende al 0,55%.

C. Descuento por cantidad de personal en relación de dependencia (D), porcentaje de reducción en función de la cantidad de personal empleado, actividad y tipo de empresa, conforme el siguiente detalle: más de 10 empleados, 12.5%; más de 50 empleados, 10%; más de 100 empleados, 5%. En todos los casos el personal debe prestar servicios en el establecimiento habilitado en la jurisdicción municipal.

D. Coeficiente zona según la zonificación prevista en dicha norma.

E. Coeficientes por tipo de contribuyente; de corrección por rubro de actividad; y correctores especiales según rubros.

Asimismo, la norma establece un mínimo mensual especial de pago de la tasa, según la zona urbanística donde se ubiquen.

En síntesis, la pretensión de la actora se encuentra dirigida a atacar un tributo municipal en concepto de "**servicios y actividades reales o potenciales** prestados por el Municipio con la finalidad de preservar la seguridad, salubridad e higiene y cualquier otro servicio que prevenga, asegure y promueva el bienestar general de la población" (art. 120 de la Ordenanza Fiscal 3368).

Tal como lo prevé el art. 123 de la Ordenanza Fiscal, se grava "el monto total de los





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

ingresos brutos devengados por las actividades gravadas".

Y en el caso especial de la entidad bancaria actora, establece como base imponible la suma del haber de las cuentas de resultados y los intereses acreedores de las sucursales locales de la entidad bancaria, sin admitir deducción de ningún tipo, además de la renta y los ingresos en concepto de utilidades y remuneraciones de servicios de las sucursales en cuestión.

Así, debe recordarse que tal como lo define Catalina González Vizcaíno en "*Derecho Tributario*" (Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009), las tasas participan del género "tributo" y resultan prestaciones obligatorias que exige el Estado en virtud de una ley, por un servicio o actividad estatal que se particulariza o individualiza en el obligado al pago.

Las tasas tienen carácter tributario, por lo que participan de los principios constitucionales de la tributación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha recordado en Fallos: 344:2123 que la atribución de los municipios para crear una tasa, entendida como un recurso de naturaleza coactiva, con fuente legal, regido por el Derecho Público, se encuentra sujeta a las siguientes pautas: a) la definición clara y precisa del hecho imponible y la individualización de los servicios o actividades que se ofrecen; b) la organización y puesta a disposición del servicio al contribuyente, pues de lo contrario el cobro carecería de causa importando un agravio al derecho de propiedad (doctrina de Fallos: 312:1575); y c) la adecuada y precisa cuantificación del tributo (base imponible, alícuota, exenciones y



deducciones), debiendo para ello la autoridad fiscal ponderar prudencialmente, entre otros parámetros, el costo global del servicio o actividad concernido (Fallos: 234:663) y la capacidad contributiva (Fallos: 343:1688, voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

La propia Carta Orgánica de la ciudad de San Carlos de Bariloche establece en su art. 100 que *"El sistema tributario y las cargas públicas municipales se fundamentan en los principios de legalidad, equidad, progresividad, proporcionalidad, capacidad contributiva, uniformidad, simplicidad, certeza, no confiscatoriedad e irretroactividad. Procura la armonización con el régimen impositivo nacional y provincial, sin vulnerar la autonomía municipal"* y en su art. 101 que *"No existen tributos sin ordenanza previa, la cual deberá establecer el hecho imponible, el sujeto pasivo, la base imponible y la alícuota o monto aplicable. **Las tasas son siempre retributivas de servicios prestados y determinables.** La ordenanza que imponga o modifique tributos y tasas deberá ser sancionada por el voto de dos terceras (2/3) partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal"*.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado que las tasas presuponen el desarrollo de una actividad estatal concreta y efectiva que atañe al contribuyente (Fallos: 332:1503 y 344:2123).

En efecto, en Fallos: 312:1575 el máximo Tribunal sostuvo con claridad que al cobro de la tasa debe corresponder siempre la **concreta, efectiva e**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente.

En dicho precedente, la Corte consideró inconstitucional la tasa que establecía el art. 120 del código Tributario Municipal de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán *"para ser abonada por cualquier actividad comercial, industrial y de servicios por las que se usen o aprovechen las obras y demás prestaciones que hacen al progreso regular y continuo de la ciudad, en virtud de los servicios municipales de contralor, seguridad, higiene, salubridad, moralidad y de cualquier otro no retribuido por un tributo especial, pero que provenga, asegure y promueva el bienestar general de la población"*.

En el voto del Dr. Belluscio, se sostuvo que *"El art. 120 del Código Tributario Municipal (...) resulta irrazonable, toda vez que carga sobre aquellos contribuyentes que realizan actividades comerciales, industriales o de servicios, la supuesta manutención de servicios públicos indiscriminados que beneficiarían a toda la comunidad, consagrando así una manifiesta iniquidad"*.

En nuestro caso, observo que la Ordenanza Fiscal local atacada prevé una prestación estatal con un deficiente grado de determinación: ***servicios y actividades reales o potenciales prestados por el Municipio con la finalidad de preservar la seguridad, salubridad e higiene y cualquier otro servicio que prevenga, asegure y promueva el bienestar general de***



la población. Es decir que la propia Municipalidad grava a los contribuyentes por "servicios potenciales", en oposición a los reales; y que además tienden a preservar "el bienestar general de la población".

Así, en este estado preliminar del proceso, debe advertirse que el Banco de la Nación Argentina actor está siendo gravado por un servicio estatal municipal que, al menos en porción, no es "real" sino "potencial". Dicha circunstancia determinaría su ilegitimidad evidente, dado que el hecho generador de una tasa debe estar integrado por una actividad efectivamente prestada por la Municipalidad, particularizada en el obligado al pago.

Tal como sostiene García Vizcaíno (*op. cit.*, pág. 96 y ss.), la "actividad debe ser prestada efectivamente **y no en forma potencial**. De lo contrario, se trataría de un impuesto "disfrazado" ya que podría responder a servicios imaginarios, que el Estado no prestaría jamás, sólo para justificar su cobro...".

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido en Fallos: 335:1987 con claridad que "la tasa es una categoría tributaria derivada del poder de imperio del Estado, que si bien tiene una estructura jurídica análoga al impuesto, se diferencia de éste por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado y que, por ello desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar su pago aún cuando no haga uso de aquél...".





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

Agregó allí, en sintonía con lo hasta aquí expuesto, que *"al cobro de una tasa debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente"*, por lo que en el caso de no acreditarse la efectiva prestación del servicio al contribuyente, la tasa devenía ilegítima: *"la efectiva prestación de un servicio individualizado en el contribuyente es un elemento esencial para justificar la validez de la imposición de una tasa"*.

Y, tal como estimo que ocurre en nuestro caso, debe recordarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha invalidado una tasa que describía el hecho imponible con excesiva generalidad, haciendo notar la impertinencia de acudir a descripciones residuales de la actividad estatal que hace nacer la obligación tributaria en este tipo de gravámenes (Fallos: 344:2728, voto de los jueces Rosatti y Maqueda, considerando 11).

Esa circunstancia bastaría para considerar verosímil el derecho de la actora a obtener la medida precautoria pretendida y suspender los efectos del tributo cuestionado.

Pero a ello debe agregarse otra circunstancia que estimo relevante.

El art. 230 de la Constitución de Río Negro establece en su inc. 4 que el tesoro municipal estará compuesto por *"Lo recaudado en concepto de tasas y contribuciones de mejoras. La alícuota se determina*



teniendo en cuenta, entre otros conceptos, el servicio o beneficio recibido, el costo de la obra y el principio de solidaridad".

En el caso de la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene de la Municipalidad de Bariloche, la alícuota se determina en función de los ingresos constituidos por la suma del haber de las cuentas de resultados, de los intereses acreedores -sin admitir deducciones-, de la renta de valores mobiliarios y de los ingresos en concepto de utilidades o remuneraciones de servicios. El gravamen se determina mediante una fórmula polinómica que tiene en cuenta dichos ingresos y una alícuota que asciende al 0,55%.

Así, a primeras luces la normativa municipal violaría lo dispuesto por el art. 230 de la Constitución Provincial, al **no considerar ni aun mínimamente el "servicio o beneficio recibido" o su costo.**

Y si bien la Corte Suprema ha establecido que la fijación de la cuantía de una tasa puede tomar en consideración no solo el costo de los servicios que se ponen a disposición de cada contribuyente sino también su capacidad contributiva (Fallos: 343:1688, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, arg. doctrina de Fallos: 234:663; 277:218 y 287:184), por lo que no existen reparos de índole constitucional para recurrir a los ingresos brutos del contribuyente como indicador de capacidad contributiva y factor para el cálculo de la base imponible de un tributo, lo cierto es que no se advierte en qué medida los coeficientes que integran la fórmula polinómica se relacionan con el servicio que se "prestaría" al contribuyente.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

En efecto, la adopción de un coeficiente de corrección por rubro de actividad, por ubicación de la sucursal o por número de empleados, sumado a los ingresos derivados de la cuenta resultados, de intereses acreedores y de utilidades en general, en nada tiene vinculación con el pretense servicio de control sobre la seguridad, higiene y la promoción del "bienestar general de la población" como lo proclama el art. 120 de la Ordenanza Fiscal.

Por estos motivos, hallo presente la verosimilitud en el derecho alegada por el Banco de la Nación Argentina actor para la procedencia de la precautoria requerida. El peligro en la demora surge del propio carácter mensual de la tasa cuestionada (art. 126 de la Ordenanza Fiscal), lo que genera un perjuicio inminente a la entidad actora.

Lo expuesto no impide tener en cuenta que, tal como ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 344:2123, dentro del "derecho a los medios" para la subsistencia de los entes municipales, se encuentran los recursos provenientes de la potestad tributaria que titularizan, la cual les permite generar sus rentas y recaudar para invertir y controlar sus recursos que, a su vez, podrán ser manejados independientemente de otro poder, complementando así las facultades de administración que le son propias.

Y si bien, tal como recordó allí la Corte, entre los recursos tributarios, las tasas municipales constituyen un capítulo central para lograr el cumplimiento de los cometidos de dicha organización



estatal -cuya finalidad primaria consiste en atender las necesidades más concretas, inmediatas e indispensables de la comunidad-, tampoco puede perderse de vista que las tasas, por su naturaleza, se encuentran sujetas a los límites y exigencias que resultan de los principios constitucionales de la tributación (artículos 1º, 16, 17, 19 y 33 de la Constitución Nacional), como así también a la distribución de competencias propia de nuestra forma de estado federal (artículos 1º, 4º, 5º, 9º, 10, 11, 75 incisos 2º, 3º, 13, 18 y 30, 121, 123, 124 y 129 de la Constitución Nacional).

Por lo expuesto,

RESUELVO: 1) **HACER LUGAR** a la medida cautelar peticionada y, en consecuencia, **ORDENAR** a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche que inmediatamente se abstenga de aplicar al **BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA** la "Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene" prevista en la Ordenanza Fiscal N° 2374 (o la que en el futuro la reemplace), así como que se abstenga de realizar actos tendientes a su cobro, ejecución fiscal o aplicación de accesorios o multas por tal concepto. Ello, previa caución juratoria de la actora, hasta que exista sentencia firme, y bajo apercibimiento de aplicarle sanciones conminatorias, en caso de incumplimiento.

2) Tener por promovida la presente demanda, que tramitará bajo las normas del proceso ordinario (art. 319, CPCyC). De la demanda, córrase traslado a la accionada por el término de quince (15) días para que comparezca, constituya domicilio procesal y





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

electrónico, y la conteste bajo apercibimiento previsto en los arts. 41, 59 y 356 del CPCyC y ofrezca la prueba de que intente valerse.

Regístrese y notifíquese.

GUSTAVO E. VILLANUEVA

JUEZ FEDERAL SUBROGANTE



#39470662#435087594#20241122143848680