



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

La Plata, (fechado digitalmente en sistema LEX100 PJN).

AUTOS Y VISTOS: Este expediente FLP 12/2025/CA1 -Sala III- "BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA c/ MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA s/ACCIÓN MERE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD", procedente del Juzgado Federal de Quilmes, Secretaría Civil N° 6;

Y CONSIDERANDO:

I. Antecedentes.

1. El Banco de la Nación Argentina (en adelante BNA) promovió acción declarativa de certeza contra la Municipalidad de Avellaneda, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad del articulado que, individualizado en su escrito postulatorio, integra las ordenanzas fiscales (n° 30.644 y n° 30.944) e impositivas (n° 30.645 y n° 30.945) de los ejercicios 2024 y 2025, cuyos textos regulan la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (en adelante TISH).

Luego de puntualizar que la acción instaurada también alcanza a la normativa que en el futuro reemplace a las ordenanzas cuestionadas, justificó la competencia de la justicia federal, la admisibilidad formal de la acción declarativa promovida y su legitimación (aps. III, IV y V).

Seguidamente, efectuó un relato sobre los antecedentes normativos (ap. VI), ocasión en la que precisó que con anterioridad a la entrada en vigencia de las ordenanzas impugnadas, la base imponible de la TISH estaba constituida por el

Fecha de firma: 22/10/2025

Firmado por: ROBERTO AGUSTÍN LEMOS ARIAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: CARLOS ALBERTO VALLEFIN, juez de cámara

Firmado por: MATIAS ALEJO GODOY, SECRETARIO FEDERAL



#39631243#476226259#20251015161734828

"spread bancario", lo que le permitía deducir intereses y actualizaciones pasivas.

Agregó que, a su vez, aquellas ordenanzas -por entonces vigentes- nada estipulaban respecto del deber de gravar todas las operaciones sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos y que se emitan en el futuro por la Nación, como así tampoco sobre las rentas que aquellos produzcan y/o los ajustes de estabilización o corrección monetaria.

Explicó que aquel "spread bancario" o "margen financiero de intermediación", es la diferencia entre la tasa activa (créditos) y la tasa pasiva (depósitos), de la que surge la ganancia de la entidad.

Afirmó que las ordenanzas objeto de litigio modifican considerablemente la base imponible de la TISH al gravar el total de la suma del haber de las cuentas de resultado, no admitiéndose deducciones de ningún tipo, además de incorporar todas las operaciones señaladas (títulos, letras, bonos, obligaciones y papeles -emitidos y a emitirse- por la Nación), las rentas producidas por aquellas y/o los ajustes de estabilización o corrección monetaria.

Aseveró que dicho aumento de la base imponible ha sido sin que se modifique la contraprestación del servicio, lo cual refleja la desproporción e irrazonabilidad del tributo.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

Seguidamente, abordó las normas constitucionales que, a su juicio, son infringidas por las ordenanzas (ap. VII).

A tal fin, comenzó por señalar que la normativa involucrada transgrede los principios de legalidad, igualdad, razonabilidad, como así también su derecho de propiedad.

A continuación, emprendió aquello que tituló como la "invasión de facultades propias del Congreso Nacional y el BCRA" (ap. VII.a). Allí -en síntesis- indicó que la regulación del funcionamiento de la actividad bancaria se encuentra sometida exclusivamente a la legislación federal (incs. 6, 11 y 19 art. 75 Const. Nac.; leyes 21.526 y 24.144), sin que las jurisdicciones locales puedan inmiscuirse en aquella, de modo directo o indirecto.

Sostuvo que la ilegitimidad del artículo 183 de ambas ordenanzas fiscales se presenta ante la circunstancia de impedirse la deducción de intereses y actualizaciones pasivas de los ingresos financieros a los fines de conformar la base imponible de la TISH y limitarla al total del haber de las cuentas de resultado.

Aseveró que la normativa impugnada desnaturaliza la actividad bancaria y no le otorga el tratamiento de intermediación que la legislación federal le asigna, perdiendo de vista las regulaciones sobre la conformación de la contabilidad de los bancos, de lo que deriva la transgresión de su capacidad contributiva al



pretender gravarse -a través de la TISH- resultados que no se corresponden con la retribución que reciben por el ejercicio de su actividad económica, el cual -de acuerdo a la ley 21.526- se halla constituido por el "spread bancario" y nunca por ingresos financieros.

Por otra parte, señaló que los títulos públicos, bonos, letras u obligaciones son instrumentos que utiliza el Estado Nacional como herramientas de financiación (conf. arts. 4, 75 incs. 4 y 7 Const. Nac.) destacando, a título de ejemplo, que el artículo 11 de la ley 27.249 -cuyo texto transcribió- evidencia la intención del legislador nacional de dejar fuera del alcance de las potestades tributarias a los instrumentos de deuda pública.

Afirmó que los títulos públicos y demás instrumentos emitidos por el Estado Nacional no pueden estar alcanzados por la TISH, dado que su emisión e implementación se vincula con la ejecución del endeudamiento público y el desarrollo de una política económica nacional trazada por el gobierno federal, en ejercicio de facultades que le son exclusivas (art. 75, incs. 4, 7 y 18, Const. Nac.).

Añadió que el encarecimiento tributario que genera la TISH, entorpece el funcionamiento y desalienta la inversión en aquellos instrumentos.

Manifestó que las ordenanzas impugnadas violentan el principio de inmunidad fiscal de los instrumentos de gobierno y afectan gravemente la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

utilización y resultado de las herramientas del Banco Central de la República Argentina (en adelante BCRA) destinadas a regular la política monetaria nacional, invadiendo así las facultades propias y privativas de dicha entidad.

Seguidamente, abordó la irrazonabilidad y desproporcionalidad de la tasa cuestionada (ap. VII.b), señalando que dichas deficiencias resultan del importe que intenta percibir la demandada y el servicio hipotéticamente prestado, pues -agrega- la forma y base de medición se encuentra totalmente desvinculada del servicio que pretende retribuir.

Arguyó que cuando no existe proporcionalidad entre lo recaudado en concepto de TISH y el costo del servicio, la tasa deviene inconstitucional, dado que muta en un impuesto análogo a los coparticipados, puntualmente al impuesto a las ganancias (por afectar su rentabilidad), como así también al impuesto al valor agregado (por percibirse sobre un porcentaje de sus ingresos generados por ventas).

Agregó que la excesiva onerosidad de la TISH no encuentra justificativo dado que la regulación y fiscalización de la seguridad es una competencia exclusiva y excluyente del BCRA, propia del ejercicio de su poder de policía bancario (vgr. leyes 19.130, 26.637)

Aseveró que lo recaudado por TISH debe estar destinado únicamente a cubrir el costo del



servicio que se presta a través de aquella pues, de lo contrario, dicho tributo se transforma en un impuesto.

Por otra parte, la accionante cuestionó la excesiva laxitud del artículo 170 de las ordenanzas fiscales impugnadas (ap. VII.c), puntualizando que su texto es extremadamente amplio y difuso al no precisar qué actividades concretas importan o requieren del municipio en relación a las entidades financieras como el BNA.

Añadió que la demandada no realizó ninguna inspección sobre el BNA ni tampoco ejerce, ni podría ejercer, control alguno en materia de seguridad, en tanto ello -reitera- se encuentra bajo el poder de policía bancario del BCRA.

Indicó que, en consecuencia, el contenido de la ordenanza es meramente declamativo, difuso y se superpone con las competencias exclusivas del BCRA en materia de seguridad.

Concluyó que la excesiva laxitud implica una intromisión en materia federal (art. 75, incs. 4° y 7° Const. Nac.), un quebrantamiento hacia la supremacía constitucional (arts. 31 y 75 inc. 22 Const. Nac.), una vulneración a la garantía de razonabilidad (art. 28 Const. Nac.) como al principio de legalidad en materia fiscal, convirtiéndose la tasa cuestionada en un impuesto que se superpone con tributos del orden provincial y nacional.

Seguidamente (VII.d), tras recordar que la tasa se distingue del impuesto a raíz de que aquel





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

tributo representa una actividad estatal, afirmó que la demandada no brindó ninguna prestación, por lo que la gabela cuestionada se asemeja a un impuesto.

Reiteró que idéntica asimilación acontece cuando no existe -como en el caso- proporcionalidad entre lo recaudado por la tasa y el costo del servicio, pues dicha circunstancia la torna equivalente al impuesto a las ganancias y colisiona con el impuesto al valor agregado, todo lo cual genera, a su vez, un conflicto con la ley de coparticipación federal de impuestos (art. 9 inc. b, ley 23.548).

Añadió que la tasa, al tratarse en lo cierto de un impuesto, grava materia alcanzada por el impuesto sobre los ingresos brutos, lo que evidencia una doble imposición entre la provincia y el municipio.

Agregó que la circunstancia de que la tasa se cobre sobre sus ingresos brutos (obtenidos de sus ventas), constituye el verdadero hecho imponible y no la recepción de una prestación de un servicio, lo que patentiza una violación a la ley de coparticipación federal de impuestos, en tanto que los municipios tienen expresaemnte vedado el cobro de impuestos sobre dichos ingresos.

Recordó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la ilegitimidad de las tasas cuando carecen de una concreta, efectiva e



individualizada prestación del servicio o cuando no identifican al contribuyente ni al bien o al acto susceptible de incidencia tributaria.

Destacó que en el Pacto Fiscal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (ratificado por decreto 14/94), la provincia de Buenos Aires -entre otras- se comprometió a derogar las tasas municipales que no constituyen la retribución de un servicio efectivamente prestado o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación.

Concluyó que, ante la inexistencia del servicio que se dice brindar en concepto de tasa y la falta de correspondencia de aquella con el costo que deriva de su contraprestación, la ordenanza impositiva colisiona con una norma de carácter nacional -como lo es el citado Pacto- y el artículo 31 de la Ley Suprema.

Luego (ap. VII.e) destacó que mediante el "Consenso Fiscal" (aprobado por ley nacional 27.429 y ley provincial 15.017) la provincia de Buenos Aires asumió el compromiso de adecuar las tasas municipales de modo que se correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio y que sus importes guarden una razonable proporcionalidad con su costo, lo cual -afirma- al no haber sido satisfecho por la demandada, torna aún más irrazonable, desproporcionada y confiscatoria a la TISH.

Tras ello, solicitó el dictado de una medida cautelar (ap. VIII) por la que requirió: a)





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

la suspensión -hasta tanto se dicte sentencia definitiva- de los efectos de los artículos 170, 183 y 12 de las Ordenanzas Fiscales e Impositivas impugnadas, en cuanto regulan el hecho y la base imponible, como así también la alícuota de la TISH; b) que la accionada y/o cualquiera de sus organismos, se abstengan de iniciar y/o suspendan todo trámite o acción administrativa y/o judicial tendiente a exigir el ingreso o cuantificación de la TISH por aplicación de la normativa cuestionada y, asimismo, c) se abstengan de cursar reclamos y/o instruir sumarios y/o solicitar y trabar medidas cautelares contra el BNA por falta de pago de aquel tributo.

Subsidiariamente, solicitó la fijación del pago mínimo de la TISH o bien, su pago bajo el límite razonable del "spread bancario" que el magistrado disponga, con una alícuota que garantice el trato igualitario y no exceda el 0,030 por mil.

A fin de respaldar los recaudos propios de las medidas cautelares, la accionante abordó, en primer lugar, lo concerniente a la verosimilitud del derecho.

Con el propósito de demostrar su satisfacción, afirmó que los argumentos desarrollados a lo largo de su escrito de inicio exceden el cumplimiento de dicho recaudo procesal.

En refuerzo de dicha aseveración, añadió que: a) existen precedentes jurisprudenciales análogos que confirman la procedencia de la tutela requerida; b) el BCRA convalida la posición



esgrimida en autos desde la oportunidad en que se cuestionó la normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Mendoza, que grava los rendimientos sobre sus operaciones y, c) la justicia federal declaró la inconstitucionalidad de gravar con tasas municipales a los resultados de títulos públicos y/o instrumentos vinculados con el endeudamiento público en lo que refiere a las inversiones efectuadas por entidades financieras.

A continuación emprendió la fundamentación del peligro en la demora. A tal fin, afirmó que: "...si mi mandante tributa la TISH sobre la cuenta de resultados del haber, sin deducciones, las compensaciones de los títulos públicos nacionales o cualquier instrumento del Estado Nacional, se produciría un daño patrimonial propio por el pago de la ilegítima gabela que agrava el escenario negativo que ya debe afrontarse en virtud de los rendimientos reconocidos en favor de las entidades financieras; una grave afectación al funcionamiento de la política nacional de endeudamiento y/o de las herramientas de política monetaria del BCRA y a los principios que consagran la distribución de potestades gubernamentales previstos en nuestra Constitución Nacional, desde el momento que la demandada avanzaría sobre materias estrictamente federales y genera desincentivos a las operaciones que el BCRA pretende concretar y una alteración del cumplimiento de las medidas adoptadas por el Estado Nacional y/o el BCRA".





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

Añadió que, de no abonar la TISH, la demandada podría: a) reclamarle su pago; b) aplicarle sanciones (vgr. multas); c) recurrir a la justicia local a efectos de trabar medidas cautelares sobre la entidad y d) disponer la clausura de sus sucursales.

Asimismo, afirmó que la concesión de la tutela precautoria sólo demoraría la recaudación de la demandada, puesto que el BNA continuará tributando la TISH. Mientras que, al contrario, su denegación podría provocar un daño irreversible a la política monetaria nacional, a la economía nacional y a las entidades financieras, como así también podría generar una réplica de la conducta de la accionada por parte de otras jurisdicciones.

Previo a finalizar, sostuvo que los importes que se abonan por la tasa atentan contra los objetivos contemplados en la ley 21.799 y hacen inviable el sostenimiento de la sucursal en jurisdicción del Municipio.

En apoyo de ello, graficó la desproporcionalidad del tributo mediante un cuadro comparativo que confronta lo abonado por TISH durante los ejercicios 2023 y 2024 en las sucursales del BNA situadas en Avellaneda, Wilde y Sarandí.

Finalmente, a modo de conclusión, afirmó que las ordenanzas impugnadas son inconstitucionales en tanto el *quantum* que determina la alícuota de la tasa es manifiestamente irrazonable, desproporcionado, confiscatorio e



implica una doble imposición con el impuesto a los ingresos brutos.

En apoyo de dichas afirmaciones, indicó que la desproporcionalidad se patentiza, en otros factores, por cuanto: el monto está desvinculado del servicio que se pretende retribuir; el servicio del municipio es prácticamente nulo puesto que no existen aspectos relevantes a fiscalizar en materia de salud e higiene, hallándose sujetas al BCRA las cuestiones de seguridad bancaria; el importe del tributo es superior a otras jurisdicciones y actividades que requerirían de una mayor fiscalización o servicios.

Por último, ofreció prueba, fundó en derecho y formuló reserva de caso federal.

2. El juez de primera instancia, previo a emitir su pronunciamiento, requirió (fs. 262; conf. art. 36 CPCCN) al BNA el acompañamiento de la documental que detallara en el cuerpo de su demanda, toda vez que aquella no se encontraba agregada -en su totalidad- a las actuaciones.

3. Mediante presentación de fecha 10/03/2025 (fs. 263/824), la accionante adjuntó la documentación oportunamente omitida y en dicha ocasión efectuó un nuevo cuadro comparativo referente a los pagos realizados en concepto de TISH durante los años 2023 y 2024 por las sucursales del BNA asentadas en Avellaneda, Wilde y Sarandí.

II. La decisión recurrida y los agravios.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

1. Con fecha 11/03/2025 (fs. 825), el juez de primera instancia dictó la medida cautelar por la que ordenó "...a la Municipalidad de Avellaneda, a que, en el plazo de tres (3) días y hasta tanto se resuelva la presente la acción, arbitre los medios necesarios para suspender respecto del Banco de la Nación Argentina, los efectos del Título Quinto -Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (arts. 170 al 186 de la Ordenanza Fiscal N° 30.944/2024 que regirá para el ejercicio 2025) y del art. 12 de la Ordenanza Impositiva N° 30.945/2024, debiendo mantener la vigencia, en cuanto refiere a la TISH, de las Ordenanzas Municipales N° 29.911/2023 (Ordenanza Fiscal) y N° 29.912/2023 (Ordenanza Impositiva)...".

Para así decidir, indicó que de la lectura del artículo 170 de las ordenanzas fiscales N° 911/2023 (promulgada por Decreto N° 6568/2022), 30.476/2024 (promulgada por Decreto N° 7963/2023 -derogada-), 30.644/2024 (promulgada por Decreto N° 1794/2024) y 30.944/2024 (promulgada por Decreto N° 5837/2024), surge -del hecho imponible allí descripto- que "...los servicios retribuidos son tan amplios como difusos, y que dicha excesiva laxitud desnaturaliza (...) la Tasa regulada en la normativa impugnada, convirtiendo a priori, dicho tributo en un 'impuesto', que se superpone con tributos del orden provincial y nacional".

Por otra parte, enseñó que el artículo 183 de las ordenanzas anteriormente individualizadas difieren del texto contenido en ese mismo artículo



correspondiente a la ordenanza fiscal 29.911/2023 lo que, de acuerdo a lo puntualizado por el BNA, "...conforme esa base especial, la Ordenanza Impositiva aplica una alícuota específica, sobre un hecho imponible indeterminado, cuyo cálculo arroja un tributo irrazonable, confiscatorio, mutando la naturaleza jurídica de la tasa municipal, generando una doble imposición".

Asimismo, destacó que el artículo 12 de las ordenanzas impositivas 29.912/2023 (promulgada por Decreto N° 6568/2022), 30.477/2024 (promulgada por Decreto N° 7963/2023 -derogada-), 30.645/2024 (promulgada por Decreto N° 1794/2024) y 30.945/2024 (promulgada por Decreto N° 5837/2024), prevé una alícuota para el BNA en concepto de TISH del 0,033.

Puntualizó que "[e]n este contexto es que el aumento de la TISH, atendiendo a las sucursales que el BNA posee en Avellaneda, Wilde y Sarandí, habría pasado de un total de \$64.572.503,03.- en el año 2023 a \$2.065.346.011,71.- en el año 2024. Lo que refleja un aumento considerable de un período fiscal al otro teniendo en cuenta que el hecho imponible por la TISH es el mismo".

Con cita de jurisprudencia de la Corte Suprema, el sentenciante consideró -en esta etapa liminar- que la excesiva amplitud del tributo demuestra la ilegalidad de la contribución en tanto "...no puede sostener que el Banco de la Nación Argentina, reciba algún servicio concreto por parte de la Municipalidad de Avellaneda que justifique su





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

retribución", por lo cual -reitera- "...en principio pareciera alcanzar la categoría de 'impuesto' y no de 'Tasa municipal'".

Agregó que el legislador debe establecer un criterio para cuantificar los tributos en relación con el servicio prestado y con su potencial aprovechamiento por el contribuyente, y no solo con la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo.

Advirtió que, dada la generalidad de las ordenanzas, las sumas determinadas por el erario municipal no guardan "...una razonable y prudente proporcionalidad con el servicio prestado y, por tanto, no se advierte, por el momento, razonable que la inspección esporádica de las condiciones de los locales del Banco de la Nación Argentina, pueda generar semejante suma atendiendo a la relativa simplicidad de las comprobaciones sobre la base de las dimensiones, cantidad de personal y objeto específico de ellas".

Añadió que "...habría una desproporción entre la Tasa que la Municipalidad de Avellaneda intenta percibir y el servicio supuestamente prestado, ya que, por su propia naturaleza, el Banco de la Nación Argentina no requeriría usar los servicios contemplados, porque su actividad no genera riesgo. Lo cual, y hasta tanto se pueda contar con todos los elementos probatorios de que ambas partes intenten valerse para la sustanciación



de la oportuna sentencia de mérito, la Tasa en cuestión aparece como desproporcionada, irrazonable e ilegítima".

Ante todo ello, coligió que -al igual que lo formulado por la parte actora- la TISH resulta ilegítima "...por cuanto no está vinculada con el servicio (supuestamente) retribuido, y los índices pretenden multiplicar el valor de la Tasa e incrementar la recaudación municipal", todo lo cual torna verosímil su desproporción.

Seguidamente, tuvo por acreditado el recaudo del peligro en la demora. En tal sentido, indicó que la situación reseñada es demostrativa de aquel presupuesto "...debido a la importancia que constituye para la población en general el adecuado funcionamiento de la Banca Pública, la cual se ve seriamente afectado por la merma que representa el desproporcionado monto que le impone la Municipalidad demandada, por el pago de la Tasa aquí cuestionada".

2. Con fecha 14/03/2025 (fs. 828) el magistrado de grado dictó una providencia aclaratoria ante el requerimiento formulado por la accionante (fs. 827, 12/03/2025). Allí indicó que "...debido a un error material en el punto 2) de la parte resolutive de la Sentencia Interlocutoria obrante en autos a foja 825, se consignó: '...mantener la vigencia, en cuanto refiere a la TISH, de las Ordenanzas Municipales N° 29.911/2023 (Ordenanza Fiscal) y N° 29.912/2023 (Ordenanza Impositiva)...', aclárese que debe leerse:

Fecha de firma: 22/10/2025

Firmado por: ROBERTO AGUSTÍN LEMOS ARIAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: CARLOS ALBERTO VALLEFIN, juez de cámara

Firmado por: MATIAS ALEJO GODOY, SECRETARIO FEDERAL



#39631243#476226259#20251015161734828



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

`...mantener la vigencia, en cuanto refiere a la TISH, de las Ordenanzas Municipales N° 29.911/2022 (Ordenanza Fiscal) y N° 29.912/2022 (Ordenanza Impositiva), promulgadas por Decreto 6568 del 25/11/22'".

3. Posteriormente, con fecha 17/03/2025 (fs. 829) el representante del BNA planteó una nueva aclaratoria y dedujo apelación subsidiaria.

El primer remedio intentado fue rechazado por el juez *a quo*, quien concedió la apelación formulada en subsidio (fs. 910).

4. Con fecha 18/03/2025, la representante de la Municipalidad de Avellaneda interpuso recurso de apelación contra el pronunciamiento cautelar (fs. 830/879).

De modo preliminar, con el propósito de justificar la concesión de la apelación con efecto suspensivo (ap. IV), comenzó por señalar que las ordenanzas cuestionadas se ajustan a las previsiones del Convenio Multilateral del 18/08/1977 y caracterizó la decisión del magistrado como irrisoria y atentatoria a la igualdad ante las cargas públicas (art. 16 Const. Nac.), al otorgarle nuevamente vigencia a la normativa que fuera derogada por el Honorable Concejo Deliberante, en ejercicio de sus potestades legislativas.

Seguidamente, continuando con aquel objetivo, la representante de la demandada incorporó mayores argumentos (aps. IV.A, IV.B y V.) para luego ensayar los agravios (ap. VI) que pueden sintetizarse en los siguientes términos: a) la



justicia federal es incompetente para decidir sobre la materia litigiosa; b) la decisión recurrida desconoce la autonomía municipal al privar a su mandante de los recursos que -de acuerdo al Címero Tribunal- resultan imprescindibles para garantizar su reconocimiento, cumplir sus fines y ejercer las potestades que le son propias; c) al contrario de lo resuelto, el derecho invocado es inverosímil puesto que: c.1) de la lectura de los artículos 170 de las ordenanzas fiscales para los ejercicios 2024 y 2025 se advierte una delimitación precisa del hecho imponible y los servicios que se ofrecen por la TISH; c.2) no existe norma constitucional o legal que obligue a que las tasas exhiban proporcionalidad entre el costo del servicio y el monto del gravamen, pues mediante lo que se percibe no debe atenderse únicamente a los gastos del servicio que presta, sino también los propios de la organización municipal; c.3) las tasas -como la TISH- se caracterizan por la potencialidad del servicio que se brindan a través de aquellas y a su vez, no existe legislación que determine la periodicidad con la que aquel servicio debe ser prestado, no obstante que la demanda y su documentación no acreditan una falta de servicio, puesto que las actas -adjuntas a la pieza recursiva- evidencian su efectiva prestación; c.4) la resolución carece de fundamentos que descarten por irrazonable la base imponible del tributo (cuantificación sujeta al costo global del servicio junto a la capacidad contributiva) y permitan

Fecha de firma: 22/10/2025

Firmado por: ROBERTO AGUSTÍN LEMOS ARIAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: CARLOS ALBERTO VALLEFIN, juez de cámara

Firmado por: MATIAS ALEJO GODOY, SECRETARIO FEDERAL



#39631243#476226259#20251015161734828



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

atribuirle un carácter confiscatorio; d) las actuaciones no acreditan y -consecuentemente- la sentencia en pugna carece de motivación respecto del peligro en la demora, el cual fue formulado -en términos vagos y abstractos- por la actora sobre la base de una presunta afectación de la política monetaria nacional; e) no se advierte cuál sería el perjuicio directo, concreto y próximo que habría aparejado el rechazo de la tutela cautelar o la irreparabilidad del presunto daño que acarrearía dicha denegación, no obstante que la cuestión debatida es de estricto orden patrimonial (pasible de ser reparada ulteriormente ante un eventual daño) y es requerida por quien publica en su página web un balance consolidado superavitario que evidencia la inexistencia absoluta del recaudo; f) la medida cautelar coincide con el objeto principal de la demanda, por lo que debe ser desestimada, más aún cuando -sorteando dicha circunstancia- no hay verosimilitud en el derecho; g) la tutela precautoria compromete el interés público: g.1) al privar de efectos a las ordenanzas que se presumen legítimas como así también, al despojar al municipio de los recursos necesarios para la consecución de sus fines, en franca contradicción con el artículo 195 *in fine* del CPCCN y con la jurisprudencia aplicable ("Trebas" y "Firestone") y, g.2) al afectar el normal funcionamiento de la organización municipal como así también su



autonomía financiera, institucional y política; h) la parte actora no brindó caución real o juratoria en concepto de contracautela.

5. A fs. 1397/1421 el BNA contestó los agravios formulados por la demandada.

III. Tratamiento de la cuestión.

1. Los presupuestos para el otorgamiento de las medidas cautelares.

1.1. El dictado de medidas precautorias no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Además, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra cosa que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual agota su virtualidad (conf., Rev. La Ley 1996-C, p.434).

En tal sentido, ha sido criterio judicial reiterado que la procedencia de las medidas cautelares -justificadas, en principio, en la necesidad de mantener la igualdad de las partes y evitar que se convierta en ilusoria la sentencia que finalice el pleito- queda subordinada a la verificación de los siguientes extremos: la verosimilitud del derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, recaudos que aparecen exigidos por el art. 230 del CPCC, a los que se une la condición cautelar contemplada en el art. 199 del CPCC.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

1.2. Dichos presupuestos aparecen estrechamente vinculados, de modo que, a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro del daño y viceversa (conf., Rev. La Ley 1996-B, p. 732); cuando existe el rigor de un daño extremo e irreparable, el riesgo del *fumus* puede atemperarse (conf., La Ley 1999-A, p. 142).

1.3. También es pertinente recordar -como lo tiene resuelto la Corte Suprema de Justicia de la Nación- que en los litigios dirigidos contra la Administración Pública o sus entidades descentralizadas, además de los presupuestos de las medidas de no innovar establecidos en el artículo 230 del CPCCN, se requiere -esta vez como *requisito específico*- que la medida solicitada no afecte un interés público al que deba darse prioridad (conf., Rev. La Ley, 2001-D, p.65) o, expresado con el giro que emplea el Alto Tribunal, cuando se está en una circunstancia concreta en la que resulta imprescindible la consideración del *interés público comprometido* (Fallos 314:1202).

1.4. A su vez, la Corte ha señalado que las medidas cautelares no proceden, en principio, respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan (Fallos 328:3018; CSJ 2239/2018 "Swift Argentina S.A. c/ Entre Ríos, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" del 18 de marzo de 2021, entre muchos otros), doctrina que únicamente



cede cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (Fallos 250:154; 251:336; 307:1702; 314:695).

1.5. Finalmente, resta advertir que el régimen de medidas cautelares suspensivas en materia de reclamos y cobros fiscales, debe ser examinado con particular estrictez (Fallos 326:4888; 330:4076; 335:650; 331:2889; 342:645; causa CSJ 505/2012 (48-B)/CS1 "Bayer S.A. c/ Santa Fe, Provincia de s/ medida cautelar", sentencia del 20 de agosto de 2014; causa CSJ 190/2019/2 "Empresa de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal de la Patagonia Sociedad Anónima (Transpa S.A.) s/ incidente de medida cautelar", sentencia del 13 de junio de 2023, entre otros) y con la necesaria prudencia que deriva -también- de la mencionada presunción de validez de los actos de los poderes públicos, como de la consideración del interés fiscal comprometido (Fallos 330:4076; 342:645).

2. Aplicación al caso de estos principios.

2.1. Expuestos los agravios ensayados por la Municipalidad de Avellaneda, deviene oportuno destacar que, como ha resuelto inveteradamente la jurisprudencia de la Corte Nacional y de los tribunales inferiores, los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que pongan a consideración del Tribunal, sino tan sólo en aquéllas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

dar sustento a un pronunciamiento válido (cfr. Fallos 258:308; 262:222; 265:301; 272:225; 274:113; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre muchos otros).

2.2. Teniendo ello presente, corresponde anticipar que por razones de orden lógico, se abordarán los agravios esgrimidos por la impugnante en un orden diverso al que fueron desarrollados en su pieza recursiva.

2.3. De principio, es menester destacar que este Tribunal ha expresado reiteradamente que el hecho de que el anticipo cautelar coincida con el objeto de la pretensión principal no obsta por sí solo a su procedencia. A todo evento, esa circunstancia exigirá una mayor estrictez en la ponderación de los elementos en que se funda el pedido precautorio, en especial, si el agravio por la demora reviste el carácter de inminente y/o irreparable.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que no se puede hacer prevalecer el temor a incurrir en prejuzgamiento, cuando existen fundamentos que imponen expedirse provisionalmente sobre la índole de la petición formulada (cfr. CSJN, *in re* "Camacho Acosta", "Fallos" 320:1633).

2.4. Despejado lo anterior, corresponde anticipar que la impugnación formulada por la demandada habrá de ser acogida.



Ello pues, no se configuran en el *sub lite* los presupuestos necesarios para hacer lugar al anticipo precautorio solicitado. En efecto, ni la verosimilitud del derecho, ni el peligro en la demora ni la no afectación del interés público, según se explicará.

2.5. Así, en virtud de las particulares estándares aplicables para admitir este tipo de medidas (*supra*, consid. III.1.4 y sgtes.) y de conformidad con los elementos aportados a la causa, corresponde destacar que no puede tenerse por acreditada la verosimilitud del derecho invocado.

2.5.1. Esto es así pues, de un lado, no se avizora que el texto de las ordenanzas recurran a una caracterización de considerable laxitud que resulte contraria -a todas luces- a un requisito fundamental respecto de las tasas, reiteradamente exigido por la inveterada jurisprudencia del Címero Tribunal, como es que al cobro de dicho tributo debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio referido a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente (Fallos 234:663; 236:22; 251:222; 259:413; 312:1575; 325:1370; 329:792; 332:1503; 344:2123; 348:276, entre muchos otros).

2.5.2. A su vez, por otra parte, se advierte que la discusión relativa a la proporcionalidad -o no- de la TISH, supone un examen de los hechos involucrados y la valoración de las pruebas relevantes, que excede notoriamente





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

el limitado marco de conocimiento propio de esta instancia cautelar.

Más precisamente, siendo admitida que para la cuantificación del tributo se tome 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; Fallos 344:2123), el análisis de ambos factores (costo-capacidad) a efectos de evaluar y concluir si su relación conlleva a resultados irrazonables, desproporcionados y disociados de las prestaciones directas e indirectas que afronta el municipio para organizar y poner a disposición el servicio (Fallos 344:2123), exigen un ámbito de mayor debate y prueba que el del proceso cautelar (conf. Fallos 332:1600; 340:1136), resultando inapropiado para sortear este estrecho marco cognoscitivo la azarosa calificación -sin respaldo probatorio suficiente- de "esporádicas" y "simples" a las inspecciones realizadas por el municipio demandado, en concepto del tributo controvertido.

2.5.3. Así tampoco resulta apto para tener por configurada la apariencia de buen derecho el desinterés del BNA en utilizar los servicios contemplados en las ordenanzas, con fundamento en que su actividad no genera riesgos.

Ello pues, no sólo el desacierto se advierte ante el consolidado criterio de la Corte Suprema, quien ha señalado invariablemente que



desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar su pago aun cuando no haga uso de aquel, ni tenga interés en él, ya que el servicio tiene en mira el interés general (Fallos 251:50; 312:1575; 323:3770; 326:4251; 332:1503; 335:1987 y sus citas; 344:2123; 344:2830, entre otros), sino también por cuanto, con sujeción al principio que dispone que la primera fuente de exégesis de las normas es su letra (Fallos 320:61; 305 y 2145; 323:1625; 347:1223, entre otros), de una ligera lectura de las ordenanzas cuestionadas se advierte sencillamente, en esta etapa incipiente del proceso, que la TISH no resulta exigible ante actividades pura, exclusiva y excluyentemente riesgosas.

2.5.4. En suma, de la lectura preliminar de las actuaciones no se vislumbra -con la apariencia que exige la adopción de una medida de esta naturaleza- que las disposiciones establecidas en las ordenanzas impugnadas se traduzcan en una afectación manifiesta e ilegítima de los derechos invocados por la accionante, como así tampoco de qué manera dichas normas podrían perjudicar, entorpecer o dificultar el normal desarrollo de su actividad. En otros términos, *prima facie* examinada la ordenanza impugnada no colisiona frontalmente con la jurisprudencia de la Corte Suprema (Fallos 344:2123) también invocada por la recurrente.

2.6. Por otra parte, cabe recordar que si ~~bien el dictado de las medidas precautorias no~~

Fecha de firma: 22/10/2025

Firmado por: ROBERTO AGUSTÍN LEMOS ARIAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: CARLOS ALBERTO VALLEFIN, juez de cámara

Firmado por: MATIAS ALEJO GODOY, SECRETARIO FEDERAL



#39631243#476226259#20251015161734828



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido (Fallos 306:2060), pesa sobre quien la solicita la carga de acreditar *prima facie* la existencia de su verosimilitud y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que la justifiquen (Fallos 307:2267).

Sobre la base de tales premisas, a juicio del Tribunal tampoco se verifica el *periculum in mora*, pues las consideraciones generales que la actora ensaya a su respecto son insuficientes para considerar satisfecho ese recaudo.

En otras palabras, la accionante, no ha logrado acreditar, siquiera en principio, el peligro irreparable en la demora que el pago de la TISH -de acuerdo a la normativa impugnada- le ocasionaría, pues no ha demostrado que se torne imposible o improbable la continuación de sus actividades en el futuro, en la forma como lo ha hecho hasta ahora, hasta obtener una sentencia final favorable a su derecho.

En efecto, obran agregadas en el cuerpo del escrito de demanda (fs. 134/195) como en la presentación de fecha 10/03/2025 (fs. 263/264), dos cuadros comparativos que -en base a la documentación acompañada- detallan la diferencia abonada por la TISH en tres sucursales del BNA (Avellaneda, Wilde y Sarandí) durante los años 2023 y 2024, con el propósito de demostrar el incremento de la carga tributaria.



Sin perjuicio que dichos cuadros comparativos se encuentran suscriptos sólo por el letrado apoderado de la parte actora y las cifras indicadas en algunas de sus celdas difieren entre una (fs. 134/195) y otra (fs. 263/264) presentación, en lo cierto, sus resultados no aportan, como era menester a la luz de los planteos realizados, cuál sería el impacto concreto que el tributo impugnado tendría sobre la actividad y las finanzas del BNA y, en su caso, cómo ello podría ocasionar el cierre de sus sucursales bancarias, tornando inminente o irreparable el perjuicio invocado.

Similar conclusión se impone respecto de las afirmaciones del juez *a quo* quien, sobre la base de la verosímil desproporción de la TISH, aseveró que dicha circunstancia "es demostrativa de la existencia del peligro en la demora, debido a la importancia que constituye para la población en general el adecuado funcionamiento de la Banca Pública, la cual se ve seriamente afectado por la merma que representa el desproporcionado monto que le impone la Municipalidad demandada, por el pago de la Tasa aquí cuestionada".

Sin embargo, cabe acentuar, la actora no ofreció prueba alguna dirigida a demostrar -en este estado del proceso- que la TISH le ocasione una merma que imposibilite su adecuado funcionamiento.

En suma, no se ha ofrecido prueba alguna dirigida a cuantificar la gravitación que el pago del tributo tendría sobre la actividad, la renta y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

el patrimonio de la actora, razón por la cual no hay forma de evaluar el peligro en la demora ni se evidencia -en el estado actual del proceso- que sus agravios no puedan ser válidamente remediados con la sentencia final a dictarse.

Por lo demás, es menester recordar que la jurisprudencia de la Corte lleva décadas sosteniendo que los jueces tienen la obligación de contribuir a la eliminación de "las soluciones que involuntariamente (...)favorecen (...) la *ilegítima afectación del régimen de los ingresos públicos* que proviene de la evasión o bien de la extensa demora en el cumplimiento de las obligaciones tributarias" (Fallos 313:1420, considerando 8°; énfasis añadido).

2.7. Por último, cabe destacar que tanto el la parte actora, como el pronunciamiento impugnado, omitieron considerar el interés público comprometido (conf. *supra* III.1.3 y sitges.)

Al respecto, corresponde poner de relieve que, en el caso, con la medida cautelar se está suspendiendo la aplicación de las disposiciones de una ordenanza y, como ha enseñado la Corte Suprema, la misión más delicada del Poder Judicial es la de mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar, criterio que resulta aplicable no sólo al control de constitucionalidad sino también



al dictado de medidas cautelares cuyos efectos expansivos puedan afectar la aplicación de una norma (Fallos 341:1717; 344:1051).

Desde esta perspectiva, el Tribunal considera que asiste razón a la accionada en cuanto sostiene que no se verifica la no afectación del interés público. No sólo porque el BNA no se manifestó al respecto en ocasión de instar su demanda, sino porque -también- el silencio del *a quo* sobre este particular recaudo permite advertir el grave defecto de fundamentación al omitir ponderar un balance entre el daño a la comunidad y el que se le ocasiona a quien demanda la suspensión de las ordenanzas por las que el municipio ejerce el poder de policía destinado a garantizar el bienestar y la seguridad de sus habitantes.

De tal modo, bajo dicho silencio, se omitió tener en cuenta, como ya se expusiera, aquel inveterado criterio que indica que el régimen de las medidas cautelares suspensivas en materia de reclamos y cobros fiscales debe ser examinado con particular estrictez y con la necesaria prudencia, que deriva también de la presunción de validez de los actos de los poderes públicos y de la consideración del interés fiscal comprometido (Fallos 330:4076. 342:645).

3. Con arreglo a todo lo expuesto, la sentencia recurrida debe ser revocada.

4. En virtud de la solución arribada, deviene inoficioso dar tratamiento al agravio formulado -a fs. 829- por la parte actora.

Fecha de firma: 22/10/2025

Firmado por: ROBERTO AGUSTÍN LEMOS ARIAS, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: CARLOS ALBERTO VALLEFIN, juez de cámara

Firmado por: MATIAS ALEJO GODOY, SECRETARIO FEDERAL



#39631243#476226259#20251015161734828



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

5. Síntesis y conclusiones.

1. El Banco de la Nación Argentina promovió acción declarativa de certeza contra la Municipalidad de Avellaneda, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de las ordenanzas fiscales e impositivas que establecen la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene.

2. La impugnación básicamente sostuvo que las ordenanzas son contrarias al ordenamiento constitucional y legal vigente, como así también que aquellas resultan desproporcionadas, en virtud del importe que -a través de la tasa- se pretende percibir y el servicio que -hipotéticamente- presta la demandada. También solicitó el dictado de una medida cautelar.

3. El juez de primera instancia hizo lugar a dicha medida y ordenó a la Municipalidad de Avellaneda la suspensión de las ordenanzas cuestionadas, debiendo mantener la vigencia de sus predecesoras.

4. La demandada recurrió esta decisión y solicitó su revocación. El Tribunal juzga que le asiste razón.

5. La ordenanza municipal no colisiona palmariamente con la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de tasas municipales. Ello obsta para tener por acreditada la verosimilitud del derecho.

6. El peligro en la demora tampoco se encuentra acreditado. Se trata de una entidad bancaria, la discusión tiene estricto carácter



patrimonial y es lejana, en este estadio, la afectación sería que puede derivar del cumplimiento de la ordenanza y del pago de la tasa.

7. La jurisprudencia de la Corte Suprema en cuanto a la cuestión de fondo y a las pautas con que deben examinarse los requisitos de las medidas cautelares en asuntos de naturaleza tributaria y, particularmente, la incidencia de aquellas sobre el interés público, no favorecen la posición del Banco de la Nación Argentina.

8. En suma, dentro de la precariedad cognoscitiva propia de la instancia precautoria y sin que ello importe adelantar opinión sobre el fondo del asunto, el Tribunal estima que los elementos hasta ahora arrimados al expediente no satisfacen los requisitos del art. 230 del CPCCN para el otorgamiento de la medida cautelar requerida.

Por ello, **SE RESUELVE:**

Hacer lugar al recurso de apelación deducido por la demandada y, en consecuencia, revocar la medida cautelar ordenada, con costas de Alzada a la actora en su carácter de vencida (art. 68 CPCCN). Regístrese. Notifíquese. Firme que quede, devuélvase por conducto del Sistema Lex100, con comunicación a través de oficio electrónico al juzgado interviniente.

CARLOS ALBERTO VALLEFÍN
JUEZ

ROBERTO A. LEMOS ARIAS
JUEZ





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA III

NOTA: Se deja constancia de que el doctor Roberto A. Lemos Arias suscribe la presente en virtud del estado de vacancia de dos vocalías de esta Sala Tercera y de lo prescripto por la Acordada 3/2025 de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata.

MATÍAS A. GODOY
SECRETARIO

