



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 35899/2020/CA3

“Linkear S.R.L. c/ Municipalidad de Moreno s/ Acción mere declarativa de inconstitucionalidad”

**Juzgado Federal de Moreno, Secretaría Civil N° 2
SALA II**

En San Martín, a los 12 días del mes de junio de dos mil veinticinco, reunidos en Acuerdo los señores Jueces de la Sala II de la Cámara Federal de San Martín, a fin de pronunciarse en los autos caratulados “LINKEAR SRL c/ MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ ACCIÓN MERE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”, de conformidad al orden de sorteo,

El Dr. Néstor Pablo BARRAL dijo:

I.- El 04/03/2024, el magistrado de primera instancia rechazó la demanda promovida por Linkear SRL con el objeto de que se declarara la inconstitucionalidad de los Arts. 404 y concordantes de la Ordenanza Fiscal N° 6016/2018 (T.O. 2019) de la Municipalidad de Moreno, en virtud de la cual se había dispuesto el cobro a la accionante de la denominada *“Tasa Aplicable a la Inspección y Verificación del Emplazamiento de Estructuras Soporte de Antenas y Equipos Complementarios de los Servicios de Telecomunicaciones Móviles, Radiofrecuencia, Televisión e Internet Satelital”*, correspondiente a los períodos fiscales 2014/2018.

Para así decidir, consideró que los términos de la norma local no admitían dudas en cuanto a que el gravamen cuestionado se inscribía dentro del ámbito de facultades propias del poder de policía municipal y la distinguió de la *“Tasa de control, fiscalización y verificación”*, establecida a nivel nacional en el Art. 49 de la ley 27.078, entendiendo que los servicios allí encomendados al Ente Nacional de



Comunicaciones (ENACOM) no se subsumían ni superponían con los que brindaba el gobierno comunal.

Asimismo, ponderó que las estructuras de soporte utilizadas por la empresa creaban un riesgo que comprometía la responsabilidad municipal derivada de su obligación de velar por la seguridad, siendo la verificación de su estado el presupuesto fáctico que compensaba el gravamen.

Por otro lado, el magistrado puntualizó: a) que la redacción de la normativa individualizaba en forma concreta y específica los servicios prestados que eran causa del gravamen en cuestión; b) que, de acuerdo a dicha individualización, el deber del Estado local de probar el servicio se encontraba aminorado, rigiendo una presunción en favor de la contraprestación; c) que la normativa municipal permitía exigir el pago desde la fecha de inicio, explotación o uso de los hechos imponibles, aun cuando ellos fueran anteriores a la fecha de su habilitación; d) y que el servicio se encontraba organizado por el gobierno local y puesto a disposición del particular.

Recalcó, con relación a este último punto, la información brindada por el Departamento de Evaluación Técnica de Antenas del municipio referida a que el gobierno local contaba con infraestructura, personal idóneo y vehículos aptos para efectuar el control y la inspección de las instalaciones, destacando además la elaboración de un





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 35899/2020/CA3

"Linkear S.R.L. c/ Municipalidad de Moreno s/ Acción mere declarativa de inconstitucionalidad"

**Juzgado Federal de Moreno, Secretaría Civil N° 2
SALA II**

acta fechada el 12/11/2018, en la que constaba un "Relevamiento Censal por Tributo de Antenas" llevado a cabo sobre la estructura ubicada en la calle San Martín N°10.017, Cuartel V de Moreno, respecto a la cual se consignaba: "Se constata la dirección y el tipo de antena declarada por el contribuyente", con su correspondiente fotografía.

En este mismo sentido, el magistrado subrayó que, además de encontrarse facultado legalmente para exigir el cobro de la tasa con anterioridad al momento de la habilitación, al municipio no le eran endilgables los obstáculos para controlar las estructuras, dado que, en la mayoría de los casos, se trataba de instalaciones clandestinas situadas en domicilios particulares.

A su vez, indicó que Linkear SRL no resultaba ser sujeto exento del pago de la tasa ni existían convenios que la eximieran de dicha obligación y desestimó los planteos articulados por la empresa en torno a la falta de capacidad contributiva, el carácter confiscatorio e irrazonable del monto exigido y la obstaculización que representaría para el servicio, entendiendo que no se encontraban acreditados los extremos alegados por la actora con relación a estos puntos.

Por tales razones, rechazó la demanda, impuso las costas a la accionante vencida y difirió la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno.

II.- Linkear SRL apeló la sentencia, expresando sus agravios el 15/04/2024, con réplica de la demandada.



Sostuvo que de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia surgía que la reglamentación del servicio telefónico -comprensivo de internet- constituía una facultad delegada por las provincias a la Nación, y, por consiguiente, no podía extenderse el poder de policía municipal hacia aspectos regulatorios de competencia federal, agregando que las tasas y demás tributos no podían obstar y/o afectar el servicio prestado.

Argumentó que una antena y/o estructura no podía ser trasladada sin autorización de la autoridad de aplicación -ENACOM-, puesto que su ubicación resultaba determinante en la constitución de la red interjurisdiccional.

Expresó que, de avalarse el criterio del "a quo", se estaría reconociendo a los municipios la facultad de relocalizar las antenas e incluso de clausurar o disponer el cierre o inactividad de estructuras existentes.

Señaló que el carácter interjurisdiccional era el que determinaba la competencia regulatoria federal, invocando lo normado en el Art. 55 de la ley 27.028, donde se encontraba establecido que el servicio *"deberá ser brindado en todo el territorio nacional considerado a tales efectos como una única área de explotación y prestación"*.

Agregó que, dado este carácter y en virtud de la *"teoría de la no interferencia"*, el servicio no podía ser entorpecido, complicado o impedido por el ejercicio del poder





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 35899/2020/CA3

“Linkear S.R.L. c/ Municipalidad de Moreno s/ Acción mere declarativa de inconstitucionalidad”

**Juzgado Federal de Moreno, Secretaría Civil N° 2
SALA II**

de policía local, ya que ello conspiraría contra la unidad del sistema federal y su regular funcionamiento.

Asimismo, manifestó que la pretensión municipal transgredía la *“cláusula comercial o del progreso”*, contenida en los Incs. 13, 18 y 19 del Art. 75 de la Constitución Nacional, en tanto la intervención del municipio no podía ser admitida respecto de actividades expresamente consideradas por el gobierno nacional como necesarias para promover el desarrollo y la prosperidad de la Nación y las provincias.

Además, insistió en que existía identidad entre la tasa municipal y aquella instituida en el Art. 49 de la ley 27.078, que gravaba la fiscalización y localización de estructuras de telecomunicaciones por parte del ENACOM.

Por otro lado, postuló que la Municipalidad de Moreno no había acreditado la ejecución de actividades de control en el período comprendido entre 2014 y 2018 y protestó al considerar arbitrario y desproporcionado el monto exigido por el gobierno comunal.

En consecuencia, mantuvo la reserva del caso federal y solicitó que se revocara la sentencia apelada, con costas de ambas instancias a la contraparte.

III.- Antes de ingresar en el examen de los agravios, es oportuno señalar que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquellas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso y que basten para dar



sustento a un pronunciamiento válido (Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225, entre muchos otros).

En igual sentido, tampoco es obligación del Juzgador ponderar todas las pruebas agregadas, sino únicamente las que estime apropiadas para resolver el conflicto (Conf. Art. 386, *in fine*, del CPCCN; CNC, Sala B, en autos "P., A. c/ S., E. S.", del 5/02/2010, entre otros); examinándolas detenidamente con un criterio lógico jurídico, y asignándoles su valor correspondiente de acuerdo con las reglas de la sana crítica y las máximas de la experiencia (Conf. CCAF, Sala II, en autos "Schalscha, Germán c/ ANA", de fecha 14/05/2010, entre muchos otros).

IV.- Dicho ello, corresponde remarcar que el debate gira en torno a la imposición a Linkear SRL del tributo establecido en la Ordenanza Fiscal N° 6016/18 (T.O. 2019) de la Municipalidad de Moreno, en cuanto gravaba el "emplazamiento de estructuras de soporte de sistemas de radiocomunicaciones, antenas e infraestructura relacionada, para la transmisión y/o recepción de radiocomunicaciones correspondientes a los servicios de telecomunicaciones y servicios TIC -Servicios de Valor Agregado, Acceso a Internet-", incluyendo "(...) los soportes, pedestales, mástiles, monopostes, torres auto soportadas, antenas, equipos, instalaciones, accesorios complementarios y obras civiles que sirvan para la localización y funcionamiento





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 35899/2020/CA3

“Linkear S.R.L. c/ Municipalidad de Moreno s/ Acción mere declarativa de inconstitucionalidad”

**Juzgado Federal de Moreno, Secretaría Civil Nº 2
SALA II**

urbano de Estaciones de Telecomunicaciones de radio, televisión e Internet”, como así también “(...) los denominados ‘WICAPS’, consistentes en radio bases compactas de telefonía celular de reducido tamaño instalados en la vía pública sobre la infraestructura de servicios públicos destinadas a brindar cobertura y capacidad de tráfico de diferentes empresas prestadoras de servicios” (Art. 404).

Con relación a estas instalaciones, la tasa tenía como contraprestación, por un lado, los servicios brindados para la “habilitación” a nivel municipal de las estructuras y, por otro, aquellos destinados a la “verificación y preservación de la seguridad” y sus “condiciones de registración” (Cfr. Arts. 405 y 418).

Así, Linkear SRL se encontraba obligada al pago (Cfr. Art. 406), debido a su actividad como proveedora de servicios de internet y el hecho de que utilizaba al menos 35 antenas en el distrito (vid RESOL-2016-6813-E-APN-ENACOM#MC, del 23/09/2016, acompañada al escrito inicial; fs. 1/2 del Exp. Adm. 4078-215552-D-2019, adjuntado a las presentes actuaciones; y nota de la Dirección General de Política, Desarrollo y Fiscalización de Medio Ambiente del 26/04/2022).

En tal contexto, con fecha 01/10/2019 y 02/10/2019, la Municipalidad de Moreno la intimó al pago de la tasa en cuestión -adicionando intereses, multas y accesorios- por un total de \$48.511.180,65, correspondiente a los períodos



fiscales 2014 a 2018 inclusive (vid punto V, "HECHOS", en la demanda y cédulas de intimación de pago adjuntas).

V.- Reseñado lo anterior, es oportuno recordar que las provincias y sus municipios conservan las atribuciones concernientes al ejercicio de poder de policía en materia de urbanismo (Fallos: 220:409; 255:402; 310:943; 314:495, entre otros). Específicamente, la Corte Suprema sostuvo que las tasas municipales por los servicios de inspección del cumplimiento de los requisitos relativos a la salubridad, seguridad e higiene, se inscribían dentro del ámbito de facultades que, por su naturaleza, eran propias de los municipios (Fallos: 320:620, 321:1052; esta Sala, causa FSM 51028/2014, rta. el 15/10/2020).

Asimismo, ha establecido que la regulación de los servicios públicos, o de interés público, por parte de la Nación no implica que los municipios carezcan de facultades de tributación o de policía sobre los mismos (Doct. Fallos: 342:1061), sino que tales atribuciones deben ser ejercidas de un modo que no sea incompatible con lo establecido en el régimen federal (Doct. Fallos: 137:212; 342:1061, y otros).

A las pautas expuestas con anterioridad, se debe adicionar que uno de los requisitos fundamentales para la validez de las tasas es que al cobro del tributo debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio referido a algo no menos





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 35899/2020/CA3

“Linkear S.R.L. c/ Municipalidad de Moreno s/ Acción mere declarativa de inconstitucionalidad”

**Juzgado Federal de Moreno, Secretaría Civil N° 2
SALA II**

individualizado -bien o acto- del contribuyente (Fallos: 234:663; 251:222, 312:1575; 329:792 y otros) y que, ante la negación de tal extremo por parte de la accionante, es el municipio aquel que, indudablemente, se encuentra en mejores condiciones de probar -si así hubiera ocurrido- la prestación del servicio (Fallos: 335:1987; 344:2728 y otros).

VI.- Sobre tales bases, he de señalar que, si bien el gravamen establecido por la Municipalidad de Moreno comprende aspectos que la dogmática constitucional reconoció invariablemente a las provincias y sus municipios -en tanto las instalaciones comprometen de modo evidente la seguridad de la población-, el gobierno comunal no ha probado la contraprestación al tributo entre 2014 y 2018, inclusive.

En efecto, la única actividad acreditada durante el período es la constatación llevada a cabo el 12/11/2018 sobre la estructura emplazada en calle San Martín N° 10017, de la localidad Cuartel V, en el marco de un “*Relevamiento censal por Tributo de Antenas*” que, con esta excepción, se llevó a cabo a lo largo de 2019 (vid fs. 13 a 48 del Expte. Adm. 215552-D-2019). Incluso obviando que se trataba de una sola antena cuando la actora acompañó a la demanda cédulas de intimación de pago por 31 estructuras diferentes, de lo plasmado en el documento no es posible deducir que se hayan ejercido sobre ella verificaciones respecto de su estado, puesto que en el acta el municipio se limitó a consignar: “*Se constata la dirección y el tipo de antena reclamada por el*



contribuyente", acompañando su fotografía (vid fs. 14 del Expte. Adm. 215552-D-2019).

Es concluyente en este aspecto lo informado por la Dirección General de Política, Desarrollo y Fiscalización de Medio Ambiente del municipio el 26/04/2022, en cuanto indicó: *"(...) no se ha podido prestar un servicio de control directo sobre las mismas -en referencia a las antenas de Linkear SRL- debido que las estructuras en su gran mayoría se encuentran en domicilios particulares de manera clandestina por lo que no se ha podido establecer una relación directa con dueño del inmueble debido a que es necesaria la autorización emitida por el responsable de la firma"* (vid nota remitida a la Dirección de Asuntos Legales en el marco del Expte. Adm. 4078-227403-J-2021). Es decir, la Municipalidad de Moreno reconoció no haber efectuado los controles, adjudicándolo a circunstancias que, por otro lado, no demostró. Se refirió en forma genérica a una *"gran mayoría"* de las antenas y no acreditó gestión alguna durante el período que pueda ser entendida como un intento por superar dichos obstáculos, de modo que no es posible ponderar sus afirmaciones.

Ahora bien, la contraprestación estaba dada además por los servicios brindados para la habilitación municipal, extremo que no suscita mayores controversias, ya que el gobierno comunal puso de manifiesto en reiteradas ocasiones que Linkear SRL había incumplido con la exigencia de este





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 35899/2020/CA3
“Linkear S.R.L. c/ Municipalidad de Moreno s/ Acción
mere declarativa de inconstitucionalidad”
Juzgado Federal de Moreno, Secretaría Civil N° 2
SALA II

trámite (vid, entre otras constancias, la nota referida en el párrafo anterior). Dicho esto, es importante aclarar que lo decidido no importa una valoración respecto de la conducta de la empresa, cuestión que resulta ajena al debate, ya que lo que aquí busca dilucidarse es la existencia o no de una contraprestación efectiva prestada por el municipio.

En otro orden de ideas, la Municipalidad de Moreno alegó que la circunstancia de que el servicio se encontrara organizado y puesto a disposición del particular constituía razón suficiente para exigir el pago de la tasa, invocando distintos precedentes de la Corte Suprema de Justicia (vid punto “a” de su contestación de agravios). Sin embargo, este argumento se apoya en una interpretación parcial de la jurisprudencia del Máximo Tribunal, relacionado a lo que la doctrina denomina “*prestación potencial del servicio*”. Contrariamente a la tesis postulada por el gobierno municipal, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en forma inveterada la exigencia de que el servicio estatal que sirve de fundamento a la tasa exista efectivamente, estando el carácter potencial referido únicamente a su eventual utilización o no por parte de cada contribuyente (Conf. Shaw, José Luis, “*Las tasas y su diferenciación de otros ingresos*”; en Bulit Goñi, Enrique G., “*Tasas municipales*”, LexisNexis, año 2007, Tomo 1, pág. 31). Al respecto, corresponde remitirse a lo decidido en “*Quilpe SA s/ Inconstitucionalidad*” (Fallos: 335:1987), del 09/10/2012;



"Esso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/ Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa" (Fallos: 344:2123), del 02/09/2021; y "Cantaluppi, Santiago s/ acción de inconstitucionalidad" (Fallos: 347:653), del 02/07/2024; por enumerar solamente algunos casos donde la Corte Suprema ratificó la exigencia de la prestación efectiva del servicio.

Por lo expuesto, entiendo que debe hacerse lugar a las protestas de la accionante que giran en torno a la falta de contraprestación por parte de la Municipalidad de Moreno, declarando la invalidez de las tasas correspondientes a los períodos fiscales de 2014 a 2018, ambos inclusive, que recaían sobre las instalaciones de la empresa Linkear SRL.

VII.- Por lo tanto, voto por revocar la sentencia apelada y declarar el derecho de la parte actora a que no se le exija el pago de las tasas establecidas en los Arts. 404 y concordantes de la Ordenanza Fiscal 6016/2018 (T.O. 2019) de la Municipalidad de Moreno por los períodos fiscales de 2014 a 2018, ambos inclusive, imponiendo las costas de ambas instancias a la demandada vencida (Arts. 68, primer párrafo, y 279 del CPCCN).

El Dr. Alberto Agustín LUGONES, por análogas razones, adhiere al voto precedente.

En mérito de lo que resulta del Acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE:





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 35899/2020/CA3
“Linkear S.R.L. c/ Municipalidad de Moreno s/ Acción
mere declarativa de inconstitucionalidad”
Juzgado Federal de Moreno, Secretaría Civil N° 2
SALA II

REVOCAR la sentencia del 04/03/2024 y declarar el derecho de la parte actora a que no se le exija el pago de las tasas establecidas en los Arts. 404 y concordantes de la Ordenanza Fiscal 6016/2018 (T.O. 2019) de la Municipalidad de Moreno por los períodos fiscales de 2014 a 2018, ambos inclusive, imponiendo las costas de ambas instancias a la demandada vencida (Arts. 68, primer párrafo, y 279 del CPCCN) .

A los fines del Art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional, se deja constancia que en esta Sala se encuentra vacante la vocalía N° 4.

Regístrese, notifíquese, publíquese, hágase saber a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto de la CSJN (Ley 26.856; Acordadas 24/2013 y 10/2025) y devuélvase.-

NÉSTOR PABLO BARRAL
JUEZ DE CÁMARA

ALBERTO AGUSTÍN LUGONES
JUEZ DE CÁMARA

MARCELA SILVIA ZABALA
SECRETARIA DE CÁMARA

