



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 12 de marzo de 2025

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la parte demandada en la causa Autoservicio Mayorista Diarco SA c/ Municipalidad de La Matanza s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que contra la sentencia dictada por la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín que confirmó la de primera instancia que, oportunamente, dispuso como medida cautelar que la Municipalidad de La Matanza se abstenga de ejecutar la sentencia dictada en un juicio de apremio tramitado ante la justicia provincial, la demandada dedujo recurso extraordinario, que denegado por la cámara, motiva la queja en examen.

2°) Que si bien las sentencias que refieren a medidas cautelares no revisten, en principio, el carácter de sentencias definitivas, en los términos que exige el artículo 14 de la ley 48 para la procedencia del recurso extraordinario, esa regla cede cuando aquéllas causen un agravio que, por su magnitud y circunstancias de hecho, pueda ser de tardía, insuficiente o imposible reparación posterior (Fallos: [308:90](#); [343:1337](#); [344:759](#); [344:2471](#); [346:265](#) y [346:287](#), entre muchos otros).

En efecto, la decisión de la justicia federal, que dispuso una genérica protección cautelar en favor de la actora, en virtud de la cual ordenó al municipio demandado abstenerse de ejecutar la sentencia de apremio, así como impidió el cobro de la tasa de inspección, seguridad e higiene y prohibió que se le impongan a la actora tributos similares por la actividad que desarrolla dentro de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta acción, interfiere con la decisión adoptada por la

justicia provincial. Esa superposición jurisdiccional provoca como resultado, que la sentencia dictada por el tribunal provincial quede desvirtuada, a tal extremo que la priva de efecto.

3°) Que la Corte ha señalado en diversas ocasiones la improcedencia de la interferencia cautelar en otros procesos; sobre la base de razonar que, admitir dicha situación, implicaría consentir un menoscabo de las atribuciones de los jueces para cumplir su función jurisdiccional, además de violentar derechos individuales constitucionalmente reconocidos (Fallos: [319:1325](#); [327:4773](#), entre otros).

En concreto, ha destacado que dicha práctica judicial, vulnera el ejercicio del denominado “derecho a la jurisdicción”, que el Tribunal ha protegido reiteradamente –y desde antiguo- en su jurisprudencia (Fallos: [199:617](#); [305:2150](#); [319:2925](#); [332:1823](#), entre otros).

4°) Que la conducta desplegada por la actora en esta causa resulta objetable, pues la protección cautelar que obtuvo en el fuero federal tuvo por efecto detener, entorpecer o impedir la resolución adoptada por la justicia provincial, cuando la sentencia dictada en el marco del juicio de apremio se encontraba firme. Pero además, por cuanto esa parte había cuestionado anteriormente, en sede administrativa, el cobro de la tasa municipal y cuando su planteo fue rechazado, dedujo demanda ordinaria ante el fuero contencioso administrativo provincial, donde su pretensión también fue desestimada, en ambas instancias locales.

5°) Que la protección cautelar establecida en el *sub examine* conforma una suerte de inmunidad jurisdiccional de carácter genérico de la empresa actora frente al municipio, que se traduce en la afectación de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

institución municipal, que enerva el sistema federal en cuanto impide u obstruye la actuación de la jurisdicción provincial en su propio ámbito material y geográfico.

En efecto, se constata en el caso la existencia de materia federal, toda vez que la intervención de la justicia federal en la provincia se tradujo en la mengua del poder municipal y la afectación del sistema federal como consecuencia de la privación de efectos de una sentencia firme (artículos 7 y 18 de la Constitución Nacional).

6°) Que por lo demás, en el caso, la vía elegida por la recurrente también está habilitada con fundamento en la antigua jurisprudencia de esta Corte, según la cual su actuación es necesaria para dirimir cuestiones jurisdiccionales en las cuales se advierte que la parte ha quedado sin jueces ante los cuales ejercer la defensa de sus derechos; es decir, cuando resulta necesaria para impedir la denegación efectiva de justicia (Fallos: [154:31](#); [178:304](#); [261:166](#); [271:219](#); [314:697](#); [325:3408](#) y [330:4396](#)).

7°) Que, asimismo, habida cuenta la existencia de una contienda positiva de competencia suscitada con posterioridad a la interposición de la queja, esta Corte estima adecuado hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 16, segunda parte, de la ley 48 y declarar, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal en las actuaciones principales, la competencia de la justicia provincial para conocer en la causa.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado, se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Devuélvase el depósito efectuado. Declárase competente para conocer en las actuaciones el Juzgado en lo Contencioso Administrativo n° 1 de San Justo, Departamento Judicial de La Matanza, Provincia de Buenos Aires, al que se le remitirán los

autos principales y la queja. Hágase saber al Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo n° 2 de San Martín. Notifíquese y, oportunamente, cúmplase.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis



FSM 1724/2021/1/1/RH2
Competencia FSM 1724/2021/CS1
Autoservicio Mayorista Diarco SA c/
Municipalidad de La Matanza s/ acción
declarativa de inconstitucionalidad

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por la **Municipalidad de La Matanza**, representada por el **Dr. Eduardo Esteban Barrera**, con el patrocinio letrado de los **Dres. Alberto Riccio y Enrique Hidalgo**.
Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, Sala II**.
Tribunales intervinientes con anterioridad: **Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo n° 2 de San Martín**.

RECURSO QUEJA N° 1 - INCIDENTE N° 1 - AUTOSERVICIO MAYORISTA DIARCO
SA C/ MUNICIPALIDAD DE LA MATANZA s/ inc apelación.



MONTI
Laura
Mercedes

Firmado digitalmente por
MONTI Laura
Mercedes
Fecha: 2022.09.07
12:10:51 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

El 14 de octubre de 2021 (según surge de la página web www.pjn.gov.ar, a la que se referirán las citas siguientes), la Cámara Federal de San Martín confirmó la sentencia de primera instancia que, al hacer lugar a la medida cautelar solicitada por la actora, había ordenado a la Municipalidad de La Matanza que se abstuviera de ejecutar el pronunciamiento dictado en la causa "*Municipalidad de La Matanza c/Autoservicio Mayorista Diarco S.A. s/ Apremio*" (Expte. 23038/2015), en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 3, Secretaría de Apremios, del Departamento Judicial de La Matanza.

En dicho pronunciamiento también se había dispuesto que, en lo sucesivo, el Municipio no debía cobrar la tasa de inspección, seguridad e higiene (TISH) ni imponerle tributos similares a la accionante por la actividad que desarrollaba dentro de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (seguidamente, CMCBA), ni iniciar o proseguir acciones judiciales en tal sentido, hasta tanto se dictara sentencia definitiva en las actuaciones "*Municipalidad de La Matanza c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ acción declarativa*", en trámite ante el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo N° 2 de San Martín (Expte. 82.845 - FSM 3068/2003) y su acumulado.

Para así decidir, la Cámara señaló que Autoservicio Mayorista Diarco S.A. (Diarco, en adelante) desarrollaba su actividad dentro del predio de la CMCBA -"entidad pública

interestadual" con participación del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, con un propósito de derecho público, dado por la administración de un mercado declarado de interés nacional, destinado a la concentración de frutos y productos alimenticios para su comercialización y distribución.

Resaltó que la CMCBA ejerce todas las funciones inherentes al cumplimiento de sus fines, incluso las que competen al poder de policía de abastecimiento, sanitario y bromatológico, de acuerdo con la legislación vigente de la Provincia de Buenos Aires o de la Nación, en los aspectos que cada una de ellas regula.

Citó el art. 75, inc. 30), de la Constitución Nacional, en cuanto establece que las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, en tanto no interfieran en el cumplimiento de los fines específicos de esos establecimientos.

En tal sentido, recordó que el 27 de junio de 2001 el Municipio inició ante la Justicia Federal una acción caratulada "*Municipalidad de La Matanza c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ acción declarativa*" (Expte. 82.845 - FSM 3068/2003), la que aún se encontraba en etapa probatoria, a fin de obtener una declaración de certeza acerca del alcance de sus atribuciones relativas a su poder de policía en general y al ornato, a la salubridad y la vialidad pública en particular, como facultades que podía y debía ejercer en el territorio que ocupa la CMCBA y, simultáneamente, había solicitado la inconstitucionalidad de la ley provincial 7.310, que ratificó el

RECURSO QUEJA N° 1 - INCIDENTE N° 1 - AUTOSERVICIO MAYORISTA DIARCO
SA C/ MUNICIPALIDAD DE LA MATANZA s/ inc apelación.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

convenio de creación de la CMCBA y el estatuto que reglaba su funcionamiento, entendiendo que afectaban tales potestades municipales.

Por ello, consideró que la pretensión de la demandada de cobrar la TISH a Diarco podía obstaculizar el cumplimiento de los fines de interés general que inspiraron la creación del Mercado Central, ya que la empresa actora desarrolla su actividad dentro del predio de esa Corporación y, por lo tanto, se ubicaría, en principio, bajo su poder de policía. Más aún, cuando el Municipio no tendría facultades para decidir cuáles serían las actividades que estarían o no dentro del objeto y funciones de la CMCBA.

Agregó que, en esa etapa del proceso, tampoco se había demostrado la concreta, efectiva e individualizada prestación del servicio que habilitaba el cobro de la tasa, ni tampoco la razonabilidad del importe que el Municipio exige.

En relación al peligro en la demora, indicó que en la ya citada causa "*Municipalidad de La Matanza c/ Autoservicio Mayorista Diarco S.A. s/ apremio*" (Expte. 23038/2015, iniciado el 14/07/2015) se había dictado sentencia, mandando llevar adelante la ejecución de la TISH correspondientes a los períodos fiscales 12/2002, 2003 y 2004 por la suma de \$ 23.108.513,17.

Sobre esa base, afirmó que se advertía en forma objetiva el peligro en la demora, al considerarse los efectos que provocaría el avance del apremio y su gravitación económica, siendo dicho extremo revelador de las tareas desplegadas por la autoridad local, con entidad suficiente para perturbar la actividad que Diarco desarrolla en el ámbito de un

establecimiento de utilidad nacional como lo es la CMCBA y, además, los eventuales nuevos conflictos que podrían suscitarse con relación a la tasa impugnada.

- II -

Disconforme con este pronunciamiento, la demandada interpuso recurso extraordinario cuya denegación, el 30 de marzo de 2022, motiva esta presentación directa.

Sostiene que la sentencia afecta las garantías federales consagradas en los arts. 5°, 7°, 16, 17, 18, 19, 42, 75, 123 y conchs. de la Constitución Nacional, al desconocer la institución municipal, ignorar el derecho del Municipio de La Matanza a cobrar el tributo reconocido en dos sentencias firmes, y negar las atribuciones de los jueces de la Provincia de Buenos Aires, a quienes se les prohíbe ejercer su función jurisdiccional.

Denuncia que la cautelar admite que pueda existir una zona extraterritorial, en este caso, el CMCBA, fuera del amparo de un régimen municipal, lo cual conduce a negar dicho régimen en las condiciones que lo protege la Constitución Nacional. En estos términos, especifica que la prohibición de cobro de la TISH decretada por la medida que se impugna desconoce la garantía que goza la institución municipal, de proveerse los recursos necesarios para su funcionamiento (arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional).

Añade que la prohibición cautelar de ejecutar la sentencia recaída en el expediente "*Municipalidad de La Matanza c/ Autoservicio Mayorista Diarco S.A. s/ Apremio*" (Expte. 23038/2015) se alza contra lo dispuesto en el art. 7° de la

RECURSO QUEJA N° 1 - INCIDENTE N° 1 - AUTOSERVICIO MAYORISTA DIARCO
SA C/ MUNICIPALIDAD DE LA MATANZA s/ inc apelación.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Constitución Nacional, el cual dispone que los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás.

En cuanto al peligro de la demora, indica que la sentencia lo tiene por acreditado en forma dogmática, cuando no existe elemento alguno que demuestre el perjuicio que le ocasiona a Diarco el pago de la TISH que se le reclama.

- III -

Tiene dicho la Corte que las resoluciones que se refieren a medidas precautorias, ya sea que las ordenen, modifiquen o extingan, no autorizan el otorgamiento del recurso extraordinario ya que no revisten, en principio, el carácter de sentencias definitivas (Fallos: 300:1036; 308:2006, entre otros). Sin embargo, cabe hacer excepción a dicha regla en los casos en que lo resuelto excede el interés individual de las partes y atañe también a la comunidad toda, en razón de su aptitud para perturbar la oportuna y tempestiva percepción de las rentas públicas (arg. Fallos: 268:126; 297:227; 298:626; 312:1010; 313:1420; 318:2431; 319:1317, entre otros).

Adelanto que, a mi entender, las referidas circunstancias excepcionales se verifican en la especie y que, además, los agravios de la quejosa suscitan cuestión federal suficiente para habilitar la vía extraordinaria, toda vez que lo resuelto no constituye derivación razonada del derecho vigente con particular y pormenorizada aplicación a las circunstancias de la causa (Fallos: 318:2431).

Sin perjuicio de ello, advierto también que en estas actuaciones se exterioriza un conflicto entre jueces en los términos del art. 24, inc. 7°, del decreto-ley 1285/58, toda vez que uno de ellos -la Cámara Federal de San Martín- ordena la suspensión de la sentencia dictada por otro -el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 3, Secretaría de Apremios, del Departamento Judicial de La Matanza-. En tales condiciones, y al no haber otro superior común, entiendo que corresponde a V.S. dirimir la cuestión planteada (Fallos: 311:2644; 312:2346; 317:247; 318:2664 y 322:2247, entre otros). Para el caso de que V.E. no lo entienda así, procedo a dictaminar sobre el recurso planteado por la demandada.

- IV -

La viabilidad de las medidas precautorias, es sabido, se halla supeditada a que se demuestre tanto la verosimilitud del derecho invocado como el peligro en la demora (art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) y que, dentro de aquéllas, la innovativa es una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, habida cuenta de que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, lo que justifica una mayor prudencia al apreciar los recaudos que hacen a su admisibilidad (Fallos: 316:1833; 320:1633; 325:2347, entre muchos otros).

En lo que atañe al *sub examine*, a mi modo de ver, la medida cautelar en crisis fue otorgada con el solo respaldo de las afirmaciones de la actora, las cuales, a su vez, carecen del suficiente apoyo probatorio.

RECURSO QUEJA N° 1 - INCIDENTE N° 1 - AUTOSERVICIO MAYORISTA DIARCO
SA C/ MUNICIPALIDAD DE LA MATANZA s/ inc apelación.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En efecto, con respecto al peligro en la demora, la Cámara aseveró que, de no accederse a su dictado, el avance del juicio de apremio de la TISH correspondiente a los períodos fiscales 12/2002, 2003 y 2004 por la suma de \$ 23.108.513,17 y su gravitación económica, perturba la actividad de Diarco, desarrollada en el ámbito de un establecimiento de utilidad nacional como lo es la CMCBA.

Observo que tales asertos omiten toda referencia concreta a las circunstancias de la causa, sin revelar los motivos específicos ni indicar por medio de cuáles constancias arribó a tan categórica conclusión. Si bien está claro que las obligaciones tributarias de la actora se verán incrementadas al quedar sujeta a la TISH, la Cámara no brinda fundamento alguno por el cual el mero pago de esa tasa municipal perturba o dificulta la prosecución de las actividades comerciales de Diarco en la forma como lo ha hecho hasta ahora, hasta obtener una sentencia final favorable a su derecho.

Como puntualizó el Tribunal en Fallos: 314:595 (cons. 19°), nunca se ha considerado que el gravar el ejercicio de una actividad determinada constituya por sí sola una medida que la torne imposible. Antes bien, es común y de pacífica aceptación que el Estado determine como obligados al pago a quienes realizan determinadas actividades, en relación a los tributos vinculados a ellas. También lo es que tome a ciertas características de los sujetos como demostrativas ya sea de su interés, ya sea de su capacidad económica, de modo de hacer razonable su elección.

Cierto es que la gravitación económica de los reclamos fiscales es un aspecto que la Corte no ha dejado de lado al admitir medidas como la solicitada en autos (Fallos: 323:349 y sus citas), pero en el *sub judice* no se ha ofrecido prueba alguna dirigida a cuantificar la incidencia que el pago del tributo tendría sobre los ingresos o sobre el patrimonio de Diarco (cfr. pto. VII del escrito de inicio), razón por la cual considero que no hay forma de evaluar el peligro en la demora ni se evidencia -en el *statu quo* actual- que sus agravios no puedan ser válidamente remediados con la sentencia final a dictarse.

A lo dicho hasta aquí se suma que la medida precautoria requerida por la demandante tampoco podía ser admitida, dado que no corresponde, por esa vía, interferir en procesos judiciales ya existentes (Fallos: 319:1325; 327:4773; 328:1438; causas CSJ 1023/2012 (48-A)/CS1 "*Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) y otros c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de certeza*" y CSJ 313/2008 (44-T)/CS1 "*Transportadora Cuyana S.A. c/ San Juan, Provincia de y otro (Estado Nacional citado como tercero) s/ medida cautelar -inc. 01-*", pronunciamientos del 2 de julio y 17 de diciembre de 2013, respectivamente, y causa CSJ 416/2017 "*Banco de la Nación Argentina c/ Tucumán, Provincia de s/ nulidad de acto administrativo*", sentencia del 10 de julio de 2018, entre otros).

Estimo, como adecuadamente lo señala el Municipio demandado, que esa interferencia se produce como consecuencia de proveer favorablemente la petición cautelar del actor, ante la existencia de la causa "*Municipalidad de La Matanza c/ Autoservicio Mayorista Diarco S.A. s/ Apremio*" (Expte. 23038/2015), en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia en

RECURSO QUEJA N° 1 - INCIDENTE N° 1 - AUTOSERVICIO MAYORISTA DIARCO
SA C/ MUNICIPALIDAD DE LA MATANZA s/ inc apelación.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

lo Civil y Comercial N° 3, Secretaría de Apremios, del Departamento Judicial de La Matanza, de la cual hace mérito la sentencia recurrida para adoptar su decisión.

Como conclusión de lo dicho hasta aquí, entiendo que la decisión apelada resulta descalificable como acto judicial válido, a la luz de la conocida doctrina de la Corte elaborada en torno a las sentencias arbitrarias (Fallos: 312:1150; 314:740; 318:643; 324:2009, entre otros).

- IV -

Por lo expuesto, opino que debe declararse admisible la queja, procedente el recurso extraordinario y revocarse la sentencia apelada

Buenos Aires, de septiembre de 2022.