



Poder Judicial de la Nación

## CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

La Plata, (fechado digitalmente en sistema LEX 100 PJN).

**AUTOS Y VISTOS:** este incidente **FLP N° 11803/2024/1/CA1**, caratulado: **"Incidente N° 1 - ACTOR: ASOCIACION DE BANCOS ARGENTINOS- ADEBA Y OTROS DEMANDADO: MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA s/INC APELACION"**, proveniente del Juzgado Federal de Quilmes;

**Y CONSIDERANDO:**

**EL JUEZ DI LORENZO DIJO:**

**I.** Llega este expediente a la alzada en virtud del recurso de apelación interpuesto por los apoderados de la parte actora, contra la decisión de primera instancia que rechazó la medida cautelar peticionada.

**II.** Corresponde señalar que las representaciones letradas de la Asociación de Bancos Argentinos, Asociación de Bancos de la Argentina, Banco Macro S.A., Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.U., Banco Comafi S.A., HSBC Bank Argentina S.A., Banco Patagonia S.A., Banco BBVA Argentina S.A., Banco Santander Argentina S.A. y Banco Piano S.A, dedujeron la presente acción meramente declarativa de inconstitucionalidad, en los términos del art. 322 del C.P.C.C.N., en contra la Municipalidad de Avellaneda, con el objeto de hacer cesar el estado de incertidumbre creado por la demandada, al declararse la inconstitucionalidad del artículo 183 de la Ordenanza Fiscal para el ejercicio 2024, en virtud del cual se dispuso que los resultados de las operaciones sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos y que se emitan en el futuro por la Nación se encuentran gravadas por la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (en adelante TISH).

En la presentación, afirmaron que se trataba de una pretensión ilegítima habida cuenta de que la Municipalidad carecía de facultades para afectar tributariamente ese tipo de operaciones y esa era la circunstancia que debía conducir a la declaración de inconstitucionalidad de la normativa cuestionada.



En este sentido, señalaron que la petición se sustentaba en el hecho de que la normativa local violentaba principios rectores de nuestra Constitución Nacional, normas federales y la consolidada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de las facultades tributarias de los distintos niveles de gobierno.

Sostuvieron que la Ordenanza Fiscal 2024 modificó la redacción del artículo 183 en lo que refiere a la conformación de la base imponible de la Tasa para las entidades financieras y dispuso que quedarían gravadas "...todas las operaciones sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos y que se emitan en el futuro por la Nación, las Provincias, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Municipalidades, como así también las rentas producidas por los mismos y/o los ajustes de estabilización o corrección monetaria...".

Explicaron que esa modificación se introdujo a través de la Ordenanza N° 30.476 y el artículo mantuvo su redacción en el texto de la Ordenanza Fiscal 2024 establecido por la Ordenanza N° 30.644 y se modificó sustancialmente el tratamiento fiscal que resultaba aplicable a los rendimientos obtenidos por las entidades financieras regidas por la Ley 21.526 producto de las operaciones sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos por la Nación.

Expresaron que, a partir del período fiscal 2024, la Municipalidad pretendía gravar con la TISH a los resultados de las operaciones sobre títulos públicos y demás instrumentos emitidos por el Estado Nacional.

Argumentaron que los títulos públicos y demás instrumentos emitidos por el Estado Nacional no pueden encontrarse alcanzados por la TISH atento 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 para el cumplimiento de fines de gobierno.





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

Expresaron que la finalidad de las operaciones de títulos públicos y demás instrumentos emitidos por el Estado Nacional se vincula estrechamente con el desarrollo de facultades exclusivas de ese nivel de gobierno (conf. incisos 4, 7 y 18 del artículo 75 de la Constitución Nacional) y en consecuencia, la normativa municipal cuestionada atentaba contra los lineamientos de la Constitución Nacional.

Advirtieron que la postura fiscal no hace más que entorpecer la política económica nacional diagramada por el Gobierno Federal para cumplir los múltiples y diversos objetivos fijados a través del endeudamiento público porque producía un encarecimiento tributario que entorpecía su funcionamiento y desarrollo y desalentaba la inversión en los títulos, bonos o instrumentos emitidos por el Estado Nacional.

Consideraron que por amplios que sean los poderes impositivos locales, no era pertinente sostener que podrían extenderse hasta gravar los medios y actividades del Gobierno Nacional, pues de otro modo sería ilusoria la supremacía de la Nación que la Constitución Nacional establece en su artículo 31.

Dejaron en claro que las facultades recaudatorias de la Municipalidad no podrían amparar una conducta que interfiriera con la satisfacción de un interés público nacional y que impidiera el normal funcionamiento de los títulos públicos y/o demás instrumentos de la deuda pública.

Agregaron que la normativa municipal, al pretender gravar las tasas de los títulos públicos y demás instrumentos emitidos por el Estado Nacional con la TISH, también violentaba la inmunidad que debía caracterizar a los instrumentos de gobierno (conf. inciso 30 del artículo 75 de la Constitución Nacional).

Asimismo, sostuvieron que la normativa impugnada alteraba el funcionamiento y los objetivos de la emisión de los citados títulos públicos y, por ende, afectaba la utilización de instrumentos de gobierno esenciales y, por lo tanto, a través



de la TISH, la Municipalidad violentaba la independencia del ejercicio de poderes propios por parte del Gobierno Nacional.

Manifestaron que las operaciones con títulos públicos eran una herramienta trascendental de captación de recursos para el desarrollo de objetivos de gobierno y para la cancelación de la deuda pública.

Continuaron diciendo que la pretensión fiscal de la Municipalidad sobre estos instrumentos representaba una ilegítima invasión de facultades propias y privativas del BCRA y una afectación directa sobre la política monetaria.

Explicaron, entonces, que el Municipio de Avellaneda no podría gravar los resultados de los pases por su carácter de operación con títulos públicos y, adicionalmente, porque eran una herramienta de ejecución de la política monetaria.

Insistieron en que la regulación de la política monetaria se encuentra sometida a la reglamentación de la legislación federal emitida por el Congreso Nacional y fuera del alcance de las prerrogativas de las jurisdicciones locales y que se trata de una de las 20 materias que se consideró necesario centralizar para evitar que la dispersión pudiera afectar la unidad nacional o el funcionamiento económico de la Nación en su conjunto.

Entendieron que las provincias, las municipalidades y la Ciudad de Buenos Aires no pueden inmiscuirse en esa regulación de manera directa (emisión de normas que de manera expresa consagren medidas en materia de política monetaria) o indirecta (emisión de normas que por sus efectos se entrometan, afecten o alteren decisiones de política monetaria).

Explicaron que el Banco Central de la República Argentina, en su carácter de entidad autárquica del Estado Nacional, tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico (conf. artículo 3 de la Ley 24.144).





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

Dijeron que, a través de la normativa impugnada, la Municipalidad afecta gravemente la utilización y resultado de los instrumentos y las herramientas del BCRA destinadas a regular la política monetaria nacional y, particularmente, el funcionamiento y los objetivos de los Pases Pasivos.

Esgrimieron que la TISH sobre los resultados los Pases Pasivos y/o sobre otros instrumentos emitidos por el BCRA, influye grave y negativamente en la política monetaria de múltiples maneras y resulta, a todas luces, irrazonable.

Solicitaron, además, el dictado de una medida cautelar a fin que se ordene a la demandada y/o a cualquiera de sus organismos que: 1) suspendan la aplicación de la normativa cuestionada y/o de toda aquella que se emita en el futuro en lo que se refiere a la pretensión de gravar con la TSH a los rendimientos de los títulos, bonos, letras, certificados de participación y demás instrumentos emitidos y que emita en el futuro el Estado Nacional; 2) se abstengan de iniciar cualquier trámite o acción administrativa y/o judicial tendiente a exigir a nuestras representadas el pago de la TSH por los resultados de las operaciones ejecutadas a través de esos instrumentos; 3) se abstengan de cursar reclamos y/o instruir sumarios y/o tomar cualquier medida y/o de solicitar y trabar medidas cautelares contra nuestras mandantes y 4) habiliten la tributación de la TSH excluyendo de la base imponible a los resultados de los títulos, bonos, letras, certificados de participación y demás instrumentos.

Citaron legislación, doctrina y jurisprudencia sobre la cuestión.

**III.** El juez de grado corrió vista al señor Fiscal. Contestada se declaró competente y atento que la demanda involucraba "subrepticamente la capacidad de endeudamiento del Estado Nacional", requirió a este último que brindara informe -en el término de tres días- acerca del interés público comprometido por la solicitud del actor (fs. 594).



También, solicitó el mismo informe a la Municipalidad de Avellaneda en tanto la acción había sido iniciada contra ella (fs. 595).

1. A su turno, los apoderados de los nombrados, se presentaron y oportunamente contestaron el traslado conferido por el juez de grado.

Así, la representación del Estado Nacional refirió que la tasa cuestionada afecta los instrumentos financieros emitidos por el Banco Central de la República Argentina, interfiere en la política monetaria y violenta el bloque de derecho federal, apartándose de las prescripciones en la Constitución Nacional, la ley 21526 y antecedentes de la Corte Suprema.

Expresó que la organización institucional de los gobiernos locales está definida por el régimen municipal que resguarda la Constitución Nacional, la ley 21526 y lo decidido por la Corte Suprema en caso análogos.

Explicó el sistema de distribución de competencias de las potestades tributarias entre la nación y las provincias, y a su vez, la regulación de las atribuciones de los municipios.

En base a ello, esgrimió que la conducta del Municipio se encuentra en contradicción al principio de la supremacía federal y vulnera las funciones que le son propias al Banco Central de República Argentina.

Por su parte, el letrado apoderado del Municipio de Avellaneda se presentó, opuso excepción de incompetencia y se opuso a la citación del Banco Central de República Argentina como tercero.

Por otra parte, produjo el informe sobre el interés público que le fuera requerido.

Así, en primer lugar, aclaró que la pretensión de las accionantes se dirigía contra el artículo 183 de la Ordenanza Fiscal para el ejercicio 2024, correspondiente a la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene que deben abonar los sujetos





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

que desarrollen actividades comerciales y/o industrias y/o servicios que posean local, establecimiento y/u oficina habilitado o susceptible de ser habilitado situado dentro del ejido del Municipio.

Explicó, además, que para determinar el importe a tributar la tasa tiene en cuenta los ingresos devengados de todas las actividades gravadas durante el período que posea el contribuyente y que, en el caso de las accionantes, en tanto desarrollan actividades en diversas jurisdicciones, las declaraciones juradas se efectúan conforme el artículo 35 del Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977.

Expresó que la redacción de la Ordenanza Fiscal vigente se adapta a las previsiones del Convenio Multilateral.

Agregó que las entidades financieras que pretenden incoar la presente demanda ingresaron las sumas en concepto de este tributo y presentaron sus declaraciones juradas regularmente y de forma voluntaria, incluso con anterioridad a la entrada en vigencia de la 15 Ordenanza Fiscal 2024 (y de hecho lo continúan haciendo hasta el día de la fecha), por lo que no comprenden la incertidumbre que los congoja y que motiva a realizar esta presentación.

Asimismo, observó que no se verifica, en el caso y del modo en el que pretenden introducir las accionantes para generar una convicción, que el obrar del Municipio fuera contrario a derecho, al constituir una expansión de la base imponible en la redacción de la Ordenanza Fiscal correspondiente al presente ejercicio fiscal.

Refirió que hacer lugar a la medida cautelar pondría en riesgo el sistema presupuestario del Municipio de Avellaneda al punto tal que quebrantaría la seguridad financiera del partido, teniendo en cuenta que lo tornaría vulnerable a que cualquier contribuyente, pudiera considerarse exento de contemplar en la base imponible de sus tributos a abonar lo que les plazca, ello acabaría con la generalidad de la normativa, y por consiguiente pondría en jaque la vigencia de la juridicidad.



Agregó que las accionantes no justificaron, ni sucintamente, de qué modo la medida intentada no es conculcatoria del interés público.

Por otra parte, aseveró que los servicios brindados por el Municipio de Avellaneda, que son financiados con los tributos que los vecinos del partido abonan, en su mayoría constituyen servicios públicos esenciales, que deben ser brindados de forma regular, general e igualitaria.

Asimismo, indicó que el Municipio de Avellaneda no podría optar por brindarle menos servicios a las entidades financieras, o simplemente no brindar ninguno, por el solo hecho de que estas últimas prefieren no abonar regularmente los tributos de demanda coactiva que les ha impuesto, en legítimo obrar, este estado local.

Finalmente, sostuvo que no se verificó la concurrencia de los requisitos de verosimilitud en el derecho ni el peligro en la demora, que el objeto de la medida cautelar coincide con el fondo y que no ofrecieron caución alguna.

**IV.** El juez de primera instancia rechazó la medida cautelar bajo el convencimiento de que no se verificaban los extremos necesarios para su concesión.

En esa línea, el a quo sostuvo en el caso bajo examen, los hechos narrados y la prueba acompañada no evidenciaban un accionar o un comportamiento manifiestamente arbitrario o ilegal de la demandada, de modo tal que el proceder descripto en la demanda, no configuraba, en sí mismo, el "fumus bonis iuris" que la ley exige como requisito indispensable para la procedencia de la medida cautelar solicitada.

Concluyó, entonces que, el solicitante de la medida cautelar no había demostrado "fehacientemente las razones que la justifiquen" al no encontrarse reunidos los recaudos de procedencia exigidos para este tipo de reclamo.

**V.** Frente a ello, los apoderados de la parte actora dedujeron recurso de apelación.







## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

A través de sus agravios sostuvieron que el a quo:

1) no evaluó correctamente el requisito de verosimilitud del derecho, pues no se tuvieron en cuenta los argumentos expresados en la demanda, ni los antecedentes jurisprudenciales acompañados, ni los informes del Ministerio de Economía de la Nación.

En ese orden de ideas, los apelantes expresaron que la negativa del juez de grado se basó en razones dogmáticas, sin relevar que la pretensión de la Municipalidad producía un encarecimiento tributario sobre los títulos públicos nacionales, afectando ello las prerrogativas relativas al endeudamiento público, la política económica nacional y el principio de inmunidad fiscal de los instrumentos de gobierno nacionales.

Y agregaron que la normativa cuestionada representaba una ilegítima invasión de las facultades propias y privativas del Congreso Nacional en materia de la política monetaria nacional, cuya ejecución se encuentra delegada en el BCRA, e insistieron que la regulación de la política monetaria se encuentra sometida a la reglamentación de la legislación federal emitida por el Congreso Nacional y fuera del alcance de las prerrogativas de las jurisdicciones locales.

Sintetizaron que la normativa impugnada producía una afectación directa y concreta de facultades propias y privativas del BCRA y una afectación directa sobre la política monetaria, por lo que el grado de verosimilitud del derecho era alto.

2) En relación al peligro en la demora, esgrimieron que el a quo no consideró la gravedad del daño que provocaba la normativa cuestionada sobre las entidades financieras y los instrumentos ejecución del endeudamiento público y de política monetaria.

Explicaron, en ese sentido, que la implementación de la Ordenanza Fiscal 2024 generaba afectaciones al normal



desarrollo de la actividad bancaria y producía incentivos para disminuir la actividad en Avellaneda, perjudicando a los clientes de esa jurisdicción y que esa circunstancia fue expresamente ratificada por el Ministro de Economía.

Además, consideraron que se acreditó que si las entidades bancarias no cumplieran con el pago de la TISH quedaban expuestas a que se les reclamara el pago, se le aplicaran sanciones, incluida la clausura, y se les trabara medidas cautelares por falta de pago.

**VI.** Previo a todo, resulta menester señalar, que los jueces no están obligados a seguir y dar tratamiento a todas y cada una de las argumentaciones que se le presentan, ni a examinar la totalidad de las probanzas aportadas a la causa, sino a abordar aquellas cuestiones y analizar los elementos que resulten relevantes y conducentes para dirimir el conflicto y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (CSJN, Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970).

**VII.** Precisados los términos de la pretensión cautelar y los agravios de los recurrentes, interesa poner de relieve, a esta altura, que para la admisión de la medida cautelar solicitada deben encontrarse verificados los requisitos atinentes a la verosimilitud en el derecho invocado y el peligro en la demora, conforme lo determina el artículo 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

En este sentido, los recaudos establecidos se hallan relacionados de tal modo que a mayor verosimilitud del derecho cabe no ser tan exigentes en la gravedad e inminencia del daño, y viceversa, cuando existe el riesgo de un daño de extrema gravedad e irreparable, el rigor acerca del fumus se puede atenuar.

Asimismo, en esta clase de litigios dirigidos contra la Administración Pública o sus entidades descentralizadas, además de los presupuestos de las medidas de no innovar establecidos en general en el artículo 230 del Código Procesal Civil y





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

Comercial de la Nación, se requiere, como requisito específico, que la medida solicitada no afecte un interés público al que deba darse prevalencia ("La Ley" 2001 D 65) o, expresado con el giro que emplea la Corte Suprema, resulta imprescindible la consideración del interés público comprometido (Fallos 314:1202).

También, es pertinente señalar, que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y que la fundamentación de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica, pues si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar (CSJN, Fallos 330:3126).

En esta línea argumental, conviene señalar que cuando la pretensión se intenta frente a medidas de los otros Poderes del Estado, es necesario que se acredite prima facie y sin que esto suponga un prejuzgamiento de la solución de fondo, la manifiesta arbitrariedad del acto recurrido, dado el rigor con que debe apreciarse la concurrencia de los supuestos que la tornan admisible, y ello es así porque sus actos gozan de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria, razón por la cual, en principio, ni los recursos administrativos ni las acciones judiciales mediante los cuales se discute su validez, suspenden su ejecución, lo que determina, en principio, la improcedencia de las medidas cautelares (Fallos: 313:521 y 819, entre muchos otros).



En efecto, la necesidad de mayor prudencia deriva de la presunción de validez de los actos de los poderes públicos y de la consideración del interés público en juego (Conf. Doctrina Fallos: 310:1928 y sus citas).

Finalmente, debe ponderarse que la percepción de las rentas públicas en el tiempo y modo dispuesto por las leyes es condición indispensable para el funcionamiento regular del Estado (Conf. Fallos: 312:1010 y sus citas) y que el régimen de medidas cautelares de tal naturaleza en materia de reclamos y cobros fiscales debe ser examinado con particular estrictez (Fallos: 313:1420).

**XIII.** Desde la perspectiva expuesta y en orden al requisito de verosimilitud del derecho, lo esgrimido por la recurrente no logra desvirtuar los sólidos argumentos propuestos por el juez a quo.

En efecto, de la lectura preliminar de las actuaciones no se advierte -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). En este orden de ideas, se advierte que la discusión relativa a los extremos que sostienen las partes (apoyados en las constancias de inspección aportadas por ambas) para determinar la proporcionalidad -o no- de la TISH, supone un examen de los hechos involucrados y la valoración de las pruebas relevantes, que excede notoriamente el limitado marco de conocimiento propio de esta instancia cautelar.





## Poder Judicial de la Nación

### CAMARA FEDERAL DE LA PLATA - SALA II

En esta inteligencia, cabe concluir que la verosimilitud del derecho invocada por la accionante no se exhibe con el grado de apariencia que requiere el particular trámite cautelar.

Por otra parte, los demás planteos propuestos por el apelante requieren ingresar en una valoración normativa y probatoria propia de la decisión de fondo, que resulta improcedente realizar en esta etapa liminar del proceso.

En consecuencia, al no resultar suficiente ni manifiesta la verosimilitud en el derecho, prevalece, en el caso, el principio de legitimidad de los actos de la Administración Pública.

En orden al requisito del peligro en la demora, considero que tampoco se encuentra acreditado un daño en la magnitud exigida por el artículo 230 del CPCCN -perjuicio irreparable-. En efecto, los elementos obrantes en la causa prima facie valorados, no alcanzan a demostrar que efectivamente exista un riesgo en la demora, con probabilidad de tornar ilusorios los derechos invocados en la demanda.

De esta manera, cabe puntualizar que del examen primigenio de los elementos adunados a la causa, analizados objetivamente, no se advierten los efectos que podría provocar la aplicación de la disposición impugnada ni las secuelas graves invocadas que se pretenden evitar. Así, la mera invocación no autoriza a presumir la existencia de un daño irreparable.

En si, la parte actora no ha aportado en autos constancia alguna dirigida a demostrar, en modo alguno, cuál sería el impacto concreto que el tributo impugnado tendría sobre sus finanzas y, en su caso, cómo ello podría ocasionar el cierre de sus sucursales bancarias, tornando inminente o irreparable el perjuicio invocado.

Por todo lo expuesto, al no encontrarse acreditada la verosimilitud del derecho ni el peligro en la demora, requisitos necesarios para la procedencia de la medida cautelar



solicitada, corresponde confirmar su rechazo (ver en el mismo sentido la causa de Sala III de esta Cámara, FLP 21685/2024/1/CA2, caratulado "Incidente N° 2-Actor Banco de la Nación Argentina Demandado: Municipalidad de La Plata s/ inc apelación", del 10/03/2025).

En virtud de las consideraciones que anteceden, y sin perjuicio de lo que en definitiva se resuelva, propongo al Acuerdo: confirmar la resolución apelada. Se posterga un pronunciamiento sobre costas hasta la oportunidad de sentenciar.

Así lo voto.

**EL JUEZ ALVAREZ DIJO:**

Por compartir los aspectos sustanciales me adhiero a la solución propuesta por mi colega preopinante.

Así lo voto.

Por ello, **SE RESUELVE:** confirmar la resolución apelada. Se posterga un pronunciamiento sobre costas hasta la oportunidad de sentenciar.

Regístrese, notifíquese, ofíciase electrónicamente al juzgado, y remítase a primera instancia a través del Sistema Lex100.

**JORGE EDUARDO DI LORENZO**  
**JUEZ DE CÁMARA**

**CESAR ÁLVAREZ**  
**JUEZ DE CÁMARA**

**IGNACIO ENRIQUE SÁNCHEZ**  
**SECRETARIO DE CÁMARA**

