



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MERCEDES

Expte n° 50466/2025

CORREDORES VIALES SOCIEDAD ANONIMA c/ MUNICIPALIDAD DE MERCEDES
s/ACCION MERE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

///cedes, de de 2026.

AUTOS Y VISTOS:

Para resolver la medida cautelar solicitada por la parte
actora, y;

CONSIDERANDO:

I.- Que la parte actora inicia una acción meramente declarativa de certeza, contra la Municipalidad de Mercedes, con el objeto de que se declare la inaplicabilidad de la Tasa por Mantenición de Accesos, establecida en la Ordenanza Tributaria municipal Nro. 9157/2023, Capítulo XX, artículos 198, 199, y normas complementarias, reglamentarias y modificatorias, incluyendo Ordenanza 9158/2023, y solicita se dicte una medida cautelar de no innovar, a fin de que: “...*el Municipio se abstenga de reclamar judicial o administrativamente la tasa cuestionada, trabar embargos, inhibición general de bienes y/o cualquier medida administrativa o vía de hecho contra CVSA por el concepto descripto, incluyendo sanciones con origen en el mismo, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la causa...*”.

Expone la parte accionante que, desconoce las facultades del Municipio para pretender imponer la Tasa Municipal descripta a su mandante, toda vez que el mismo está sujeto a un régimen



#40698906#484989531#20260203091057387

regulatorio federal (Ley No 17.520, Decreto Nacional N° 794/2017, Decreto 1036/2020, Decreto 244/2025, y complementarias y reglamentarias de Concesión de Obra Pública por peaje para la construcción, mejora, reparación, promoción, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración, explotación y prestación de servicios al usuario, de Corredores Viales Nacionales que le fueran adjudicados, incluyendo el Tramo X de la Ruta Nacional N° 5.

Dice que, Corredores Viales S.A. (CVSA) se desenvuelve dentro del marco regulatorio federal citado que impide al Municipio ejercer la potestad tributaria que aquí se cuestiona, toda vez que la tasa descripta viola en forma directa las prescripciones constitucionales de los arts. 17, 28, 31, 32, 75 inc. 13, 75 inc. 18 y 75 inc. 30 de la Constitución Nacional, sin perjuicio de la Ley intrafederal de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales N° 23.548.

Agrega a su relato que, la Municipalidad de Mercedes, con fecha 17.08.2023 labró Acta de Inspección (Parte de Inspección N° 89712) en la zona de Peaje de la Ruta N°5 Km 86 por la que emplaza a CVSA a tramitar habilitación municipal. Ello motivó a la presentación del correspondiente descargo de CVSA rechazando dicha intimación (recibido por la demanda con fecha 28.08.2023).

Describe que, sin mediar acto resolutivo alguno respecto de la impugnación precedente, con fecha 12.09.2024, CVSA recibió cédula de notificación intimándola a presentar las declaraciones





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MERCEDES

juradas y al pago de la “Tasa de Mantención de Accesos”, siendo respondida por la parte actora y recibido por el municipio con fecha 23.9.2023.

Explica que, nuevamente, y sin que se resolviera en relación al rechazo de la intimación cursada, el 26.12.2024, la empresa CVSA recibió la Notificación de Vista, de conformidad con el artículo 33 de la Ordenanza Municipal n° 9157/2023, dando inicio al procedimiento de determinación de deuda previsto por dicha Ordenanza Fiscal, bajo Expediente N° 2024-00041937 y reclamando la Tasa prevista por el art. 198 de la Ordenanza citada, según el monto originado en la Ordenanza Tarifaria 9158/2023, el cual asciende a la suma de \$13.054.260,67, para el primer semestre de del año 2024 y proyectándose una deuda de \$20.454.421,10 para la cuota 2/2024. La vista conferida fue contestada con fecha 08/01/2025, oportunidad en la accionante formula nuevo descargo, con fundamentos análogos a los expuestos en las oportunidades previas, sin que haya sido notificada de acto resolutivo alguno a su respecto hasta el presente, sino por el contrario, continua relatando, con fecha 7.4.2025 recibió nueva Cédula de Notificación de nueva vista, a fin de que efectúe descargo por la falta prevista por el art. 80 de la Ordenanza 9477/2024 (ejercer actividades comerciales sin habilitación), y es por ello que da inició a la presente acción de declaración de certeza y al pedido de medida cautelar que aquí nos ocupa.



A la par, remarcó que Corredores Viales S.A. es una Empresa del Estado, con un capital social compuesto por el Ministerio de Economía (51%) y por la Dirección Nacional de Vialidad (49%).

Añadió que, si bien se encuentra constituida como uno de los tipos societarios de la Ley General de Sociedades Comerciales, no posee un fin comercial; no distribuye dividendos, ya que todos sus ingresos debe invertirlos en la operación y mantenimiento de los Corredores Viales Nacionales que le asigne el Estado Nacional.

Relató que el control e inspección de seguridad e higiene, es realizado por la Gerencia de Planeamiento y Concesiones de la Dirección Nacional de Vialidad en su carácter de Órgano de Control de la Concesión, y que en ningún caso podría exigir esa Municipalidad el pago de las Tasas en cuestión, por servicios que no presta ni le corresponde prestar.

III.- Cabe recordar que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en una causa y que la fundabilidad de la pretensión no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el juicio 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 la relación jurídica. De lo contrario, si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la obligación que pesa





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MERCEDES

sobre él de no prejuzgar, es decir de no emitir opinión o decisión anticipada a favor de cualquiera de las partes (Fallos 306:2060; 314:711).

Por otra parte, la comprobación -aún en términos meramente preliminares- de la concurrencia de esos extremos, es una carga probatoria que recae en el peticionante, no sólo respecto de la configuración de la verosimilitud del derecho que invoca [fumus bonis iuris] sino también sobre el peligro o riesgo de frustración [periculum in mora], motivo por el cual debe acompañar u ofrecer los medios idóneos a tal fin (doc. arts. 377 y 230, CPCC). Estos recaudos se hallan de tal modo relacionados 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.

Sobre estas bases, cabe recordar que la ley adjetiva previó: “Podrá deducirse la acción que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor, y éste no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente” (art. 322, CPCC).

Entonces, su finalidad es fijar en forma irrevocable un estado de derecho, que permanecía, hasta entonces, en incertidumbre (Doct. Fallos: 307:1804) y además, debe responder a un “caso” que busque precaver los efectos de un acto concreto al que se le atribuye ilegitimidad y fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto (Doct. Fallos: 323:1206).



La Corte Suprema ha expresado que la sola circunstancia de tratarse de una acción declarativa no excluía la procedencia de medidas precautorias y que, el principio según el cual las medidas de no innovar no procedían respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta la presunción de validez que ostentaban, debía ceder cuando se los impugnaba sobre bases *prima facie* verosímiles (Fallos: 315:2956).

Ya me he referido en considerandos precedentes a los alcances de la pretensión deducida en el presente, esto es el planteo de inconstitucionalidad de las normas y procedimientos por los cuales la demandada Municipalidad de Mercedes pretende justificar la procedencia del pago de una tasa por Tasa por mantenimiento de vías de acceso a autopista por la suma de \$13.054.260,67 para el primer semestre del año 2024, y por la suma de \$20.454.421,10, para el segundo semestre del mismo año, cuyo pago intimó “para que en el plazo único e improrrogable de diez (10) días hábiles proceda a efectuar su descargo y ofrecer la prueba que estime corresponder por la falta tributaria prevista en el art. 40° Ord. 9157/2023...” Por ello, la empresa Corredores Viales S.A. solicitó, a través de esta acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del C.P.C.C.N contra la Municipalidad de Mercedes, se dicte sentencia a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre jurídica con relación a la tasa por mantenimiento de vías de acceso a autopistas establecida en la Ordenanza Tributaria municipal, solicitando también, se declare inconstitucional, su improcedencia e inaplicabilidad.

En ese contexto, solicitó una medida cautelar de no innovar por la cual se le ordene a la Municipalidad demandada se





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MERCEDES

abstenga de intimar el pago y/o iniciar ejecuciones fiscales, trabar medidas precautorias, embargos o inhibiciones o de corresponder, perseguir la imposición de sanciones; en su caso, suspenda las ya iniciadas; con origen en la tasa de Mantención de Accesos, establecida por los arts. 198 y 199 de la Ordenanza nro. 9157/2023 y art. 80 de la Ordenanza nro. 9158/2023, sus complementarias y/o modificatorias, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el presente proceso.

III.- En primer término, en el ámbito de conocimiento limitado propio del proceso cautelar, debe contemplarse que, en principio, las provincias y sus municipios conservan las atribuciones concernientes al ejercicio del poder de policía en materia de urbanismo (Doct. Fallos: 220:409; 255:402; 310:943; 314:495, entre otros).

En el caso en examen, la accionante tiene a su cargo la construcción, remodelación, mejoras, reparación, ampliación, mantenimiento, conservación, administración y explotación del corredor vial N° X, integrado por la ruta Nacional n° 5 (de Luján -B- a Santa Rosa -La Pampa-, de conformidad con lo establecido en el Decreto N°1036/2020 de fecha 22/12/2020 (que otorgó la concesión de obra pública por peaje para la construcción, mejora, reparación, promoción, ampliación, remodelación, mantenimiento, administración, explotación, y prestación de servicios al usuario de los Tramos VII, VIII, X y IX).

La ley N°17.520 establece que caminos nacionales pueden ser dados en concesión de obra pública por el Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte, del decreto-ley 505/1958 –ratificado por la ley



14.467- surge que “los caminos nacionales, así como los ensanches y obras anexas a los mismos serán de propiedad exclusiva de la Nación”.

De la normativa reseñada, se verifica, que los caminos que conforman la red sometida a la jurisdicción de contralor ejercida por la Dirección Nacional de Vialidad, son caminos interprovinciales y por ende regidos por la legislación nacional en cuanto a la definición de su traza, construcción, mejora, ampliación, administración y explotación (cfr. Decreto Ley 505/58) y son los que conforme la ley 17.520, fueron objeto de los contratos de concesión de obra pública por peaje celebrados con el Poder Ejecutivo Nacional.

Que, ante el reclamo efectuado por la Municipalidad de Mercedes, la accionante interpuso acción declarativa de certeza respecto de la constitucionalidad de la ordenanza fiscal en cuanto autoriza a ese municipio al cobro de las tasas por habilitación, e inspección de seguridad e higiene sobre los accesos a la autopista.

En términos positivos, la Ordenanza N° 9157/2023 de Procedimiento Fiscal y Tributario dispone expresamente “...CAPÍTULO XX - TASA POR MANTENCIÓN DE ACCESOS. HECHO IMPONIBLE. ARTICULO 198º: Las empresas concesionarias de las vías de acceso al Partido y/o rutas nacionales serán contribuyentes de esta tasa única, comprensiva de los servicios brindados por seguridad, y mantenimiento de vías de acceso al tramo X Santa Rosa- Lujan, dispuesto por la Gerencia Ejecutiva de Planeamiento y Concesiones de la Dirección Nacional de Vialidad, dentro del partido de Mercedes...”, A su vez, el Artículo 199º de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MERCEDES

misma Ordenanza agrega que: “...*La Base Imponible estará constituida por la cantidad de metros lineales de asfalto entre las intersecciones Av. De los Inmigrantes entre Ruta N° 5 hasta rotonda y avenida 1; Acceso Manuel San Martín entre Ruta N°5 hasta Av. 2 y Rotonda, y calle 11 entre Ruta N°5 y Av. 2...*”.

Pero, frente a la regla general que faculta a los municipios a gravar los servicios prestados en relación a las actividades desarrollados en su jurisdicción, cabe poner de resalto el especial tratamiento ha tenido, en la jurisprudencia, la pretensión de hacerlo sobre las estaciones de peaje y sus instalaciones (que comprenden las cabinas cobro de peaje); ello, en vista de la específica regulación y control que merecen los puestos de peaje, la ubicación y condiciones de seguridad vial particular, exclusiva utilización por parte de funcionarios de la concesionaria, sin acceso de tercero, entre otras cuestiones. Tales extremos abonan la verosimilitud del derecho invocado por la accionante.

En ese contexto y teniendo en cuenta prima facie los términos de la demanda, el derecho invocado por la actora, la normativa que regula la materia (17250, Decreto Ley 505/5), como así también el contrato de concesión otorgado por el Estado Nacional a Corredores Viales S.A. (Decreto 1036/2020), los términos del mismo y demás documentación anexada, el servicio público que presta la actora y el perjuicio que importaría el cumplimiento del pago de la tasa cuestionada en caso de no accederse a la cautelar peticionada, considero que se encuentra acreditada suficiente verosimilitud del derecho alegado, y que la medida peticionada aparece en el caso concreto como el único medio idóneo para



resguardar el derecho que se invoca, y evidenciado el perjuicio que produciría el mantenimiento de la situación actual, ya que de no suspenderse transitoriamente la aplicación de las normas impugnadas se frustraría la finalidad directa de este proceso de certeza con la consumación del supuesto perjuicio que se intenta impedir, ya sin sentencia que declare ciertas relaciones jurídicas que se describen en el inicio, la actora se vería obligada a acatar una normativa municipal cuya constitucionalidad impugna.

Sobre estas bases, el derecho invocado por la aquí actora aparece como verosímil y el peligro en la demora suficientemente acreditado en virtud de la intimación al pago, cursada por la aquí demandada, como así también la multa que se le impusiera a la actora, correspondiente al 50% del valor adeudado (notificada el 28.01.2026), por lo que corresponde, hasta tanto se resuelva en definitiva, ordenar a la Municipalidad de Mercedes que se abstenga de intimar, reclamar administrativa o judicialmente mediante juicio de apremio o ejecución fiscal por la Habilitación, y/o Tasa por Mantención de Accesos a la actora, como asimismo que deberá abstenerse de impedir u obstaculizar la normal prestación del servicio de concesión de autopista que presta Corredores Viales S.A, con fundamento en la existencia de los importes determinados y discutidos en estas actuaciones, todo ello hasta tanto se dicte sentencia definitiva (en el mismo sentido CFASM 33234/2020/1/CA1 “Telecom Argentina S.A. c/Municipalidad de la Matanza s/acción meramente declarativa”, rta. el 18/2/21).

Por otro lado, no es óbice para la concesión de la cautela el eventual compromiso del interés público por la afectación de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MERCEDES

recaudación fiscal municipal, toda vez que el otorgamiento de la medida pretendida no se proyecta más allá del caso concreto y la Municipalidad no se verá impedida de hacer efectivo el cobro del tributo si finalmente se rechazara la demanda (en similar sentido CFASM, Sala I, causa 28619/2019/2; íd., Sala II, causa FSM 16079908/2008/CA1, rta. el 24/02/2021; en la causa FSM 13257/2021, rta. el 09/11/21).

IV.- En vista de la naturaleza jurídica de la empresa Corredores Viales S.A. -composición del capital totalmente estatal y dependencia orgánica de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía, no cabe exigirle contracautela (arts. 199, 4º. párrafo y 200 -inc.1º- del CPCC; ley 26854, art.16).

Por todo lo expuesto;

RESUELVO:

I.- Hacer lugar la medida cautelar solicitada y ordenar a la Municipalidad de Mercedes que, hasta tanto sea dictada la sentencia definitiva o se revoque la presente, se abstenga de intimar, reclamar administrativa o judicialmente mediante juicio de apremio o ejecución fiscal por la Habilitación, y/o Tasa por Mantención de Accesos a la actora, como asimismo que deberá abstenerse de impedir u obstaculizar la normal prestación del servicio de concesión de autopista que presta Corredores Viales S.A, con fundamento en la existencia de los importes determinados y discutidos en estas actuaciones, todo ello hasta tanto se dicte sentencia definitiva.



III.- Sin costas por no haber mediado sustanciación (art. 68, CPCC).

Protocolícese y notifíquese.

Elpidio Portocarrero Tezanos Pinto
Juez Federal

