Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

4911/2024

BANCO DE LA NACION ARGENTINA c/ MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA (SANTA FE) s/ACCION MERE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Resistencia, 10 de diciembre de 2024.-

Y VISTOS:

Para resolver en estos autos caratulados: **"BANCO DE LA NACION ARGENTINA C/ MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA (SANTA FE) S/ ACCION MERE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD" EXPTE. N° FRE 4911/2024/CA1**, provenientes del Juzgado Federal de la ciudad de Reconquista; y

CONSIDERANDO:

1.- Se da al presente tratamiento prioritario con relación a otras causas con llamados de autos de fecha anterior, debido a que –conforme lo argumentado- involucra una cuestión prevista en el art. 36 RJN.

2.- El Banco de la Nación Argentina dedujo acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Municipalidad de Avellaneda, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 54, 55 y art. 57 inc. d) de la Ordenanza Municipal N° 2127/23 que determina una tasa que grava con un tributo para Entidades financieras (código de actividad 641930 Servicios de la banca minorista alícuota del 0,750%); de los Decretos del Ejecutivo Municipal (intendente) N° 201 de fecha 27/06/2024 y N° 115 de fecha 28/03/2024, como así también de las normas complementarias o reglamentarias que se hubiesen sancionado posteriormente, las cuales regulan el marco jurídico de la "actividad financiera comprendida en las disposiciones de la Ley 21.526".

Asimismo, peticionó el dictado de una medida cautelar de no innovar, en los términos de los art. 230 y 232 del CPCCN, a fin de que se

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

suspenda la percepción de la referida tasa que se aplica en función de la Ordenanza cuestionada, como el devengamiento de intereses, y que la accionada se abstenga de iniciar cualquier acción, administrativa o judicial tendiente al cobro del tributo municipal impugnado, se abstenga de aplicar multas y/ o sanciones, o de trabar embargos y/o cualquier otro tipo de medida cautelar en relación al tributo, hasta tanto se resuelva la declaración de inconstitucionalidad.

En fecha 29/10/2024 la magistrada actuante declaró la incompetencia material de ese juzgado para entender en la causa y dispuso la remisión de las actuaciones a la justicia de la Provincia de Santa Fe.

Para resolver de tal modo, consideró que el examen de la causa involucra la interpretación de normas locales, para luego evaluar si realmente existe la superposición normativa que acusa la actora en su escrito inicial. Por ello, concluyó en que no corresponde entender en ello al fuero federal, puesto que la solución del caso depende, esencialmente, de la aplicación e interpretación de normas que forman parte del derecho público local.

3.- Disconforme con la decisión, la parte actora interpuso recurso de revocatoria con apelación en subsidio el 01/11/2024. Cuestiona el pronunciamiento de incompetencia. Señala que conforme las normas procesales aplicables, no procede la declaración de oficio de la incompetencia material de un Tribunal (arts. 1, 2 y 4 CPCCN).

Afirma que la aplicación de la tasa cuestionada tiene consecuencias patrimoniales para el Banco, por lo que solicita la reconsideración de lo resuelto, ya que en los supuestos como el de autos -en que se verifican consecuencias patrimoniales- no procede la declaración de incompetencia de oficio por el Tribunal.

Expone que no sólo se cuestiona la aplicación de una Ordenanza Municipal, sino que la misma excede los límites y principios constitucionales (oposición a la Constitución Nacional y política monetaria reservada al Gobierno Nacional) por parte del Ente Municipal, quien se ha arrogado la prerrogativa de cobrar un verdadero impuesto

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

disfrazado de tasa de servicio municipal (arts. 75 incisos 6, 11, 13, 19 y 32, y art. 126 CN).

Rechaza la aplicación del fallo citado "VICENTIN SAIC C/ AGENCIA TRIBUTARIA MISIONES (DIRECCION GENERAL DE RENTAS) S/ ACCION MERE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD" Expte FRE N° 1274/2023. Considera que no existe similitud de supuestos fácticos entre ese proceso y el de autos, dado que el Banco de la Nación Argentina -ente autárquico del Estado Nacional- no era parte en aquélla causa.

En segundo término, cuestiona el apartamiento de las pautas de competencia en razón de la persona del actor (Banco de la Nación Argentina). Destaca que el Banco, como entidad autárquica, constituye un desmembramiento del Estado Nacional, que resulta responsable subsidiario por los actos de aquél. Por lo que al encontrarse comprometido el patrimonio de dicho banco, subsidiariamente compromete el del Estado, por lo que la jurisdicción federal resulta, a su juicio, competente para tramitar la presente acción. Ello surge -señala- del art. 116 CN cuando prescribe que *"Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión… de los asuntos en que la Nación sea parte…"*

Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme la cual la entidad bancaria, en su calidad de parte actora, tiene posibilidad de optar entre la jurisdicción local o la federal para promover sus acciones. Asimismo, que la competencia federal en razón de la persona es un derecho implícito dentro del contenido del derecho a la jurisdicción, y otorga la posibilidad de ejercerlo ante los tribunales federales en función de ciertas calidades personales o institucionales, en las que no cabe hacer distinciones ni en cuanto a la materia del pleito, ni a la posición procesal que asume la parte con derecho al fuero federal.

Destaca que, en autos, el banco actor inició la acción ante el juzgado federal, por lo que en ningún momento renunció a su derecho a optar por dicho fuero.

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

Por último, cuestiona que la magistrada a quo no haya admitido la medida cautelar. Sostiene que su parte demostró cabalmente en su escrito de inicio la concurrencia y existencia de los presupuestos necesarios a los fines del otorgamiento de la protección cautelar solicitada, pese a lo cual fue desestimada su pretensión en tal sentido.

Profundiza en que la demora en el otorgamiento de la medida cautelar implica no solo un grave riesgo patrimonial para el actor, sino además la consecuencia directa por el daño al patrimonio mencionado que es el posible cierre de la sucursal para evitar profundizar el riesgo de pérdida de sostenibilidad en el negocio bancario, desvinculando consecuentemente al total del personal afectado a dicha sucursal.

Reserva el Caso Federal y finaliza con petitorio de estilo.

4.- En fecha 07/11/2024 la magistrada de origen desestimó la revocatoria y concedió la apelación interpuesta subsidiariamente, en relación y con efecto suspensivo. Radicadas las actuaciones en este Tribunal, se dio intervención al Fiscal General en virtud de lo dispuesto en el art. 37 inc. c) de la ley 24.946, quien emitió su dictamen el 26/11/2024 pronunciándose por la competencia de la justicia federal.

Para ello tuvo en consideración que, si bien la competencia en razón de las personas es válidamente renunciable en favor de aquél para quien ha sido establecida, desde el inicio mismo de la demanda el actor -Banco de la Nación Argentina- optó por solicitar la intervención de la justicia federal, elemento que consideró concluyente para definir la contienda.

En estas condiciones la causa se encuentra en estado de resolver de conformidad al llamado del 02/12/2024.

5.- A fin de decidir debemos señalar que la acción fue interpuesta por un ente autárquico del Estado Nacional Banco de la Nación Argentina, el cual se encuentra bajo la órbita de la competencia federal, conforme lo disponen los arts. 1 y 27 de su Carta Orgánica en cuanto establecen, art. 1º: "El Banco de la Nación Argentina es una entidad autárquica del Estado, con autonomía presupuestaria y

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

administrativa. Se rige por las disposiciones de la Ley de Entidades Financieras, de la presente ley y demás normas legales concordantes. Coordinará su acción con las políticas económico financieras que establezca el gobierno nacional...", por su parte el 27: "El Banco como entidad del Estado Nacional está sometido exclusivamente a la jurisdicción federal". ("Macías, María del Rosario c. Banco de la Nación Argentina s/ recurso Directo Ley 24.240, Expte. 9916/2017 del 11/09/2018).

Por su parte el art. 116 de la C.N. establece: "Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión... de los asuntos en que la Nación sea parte...", norma que encuentra su correlato en el inc. 6 del art. 2 de la Ley 48 en tanto prescribe que los jueces nacionales conocerán "En general todas aquellas causas en que la Nación o un recaudador de sus rentas sea parte".

En tal sentido, la Corte Suprema Nacional dijo que "son competencia de la justicia federal, aquellos pleitos en que se puede afectar intereses generales de la Nación, intereses no meramente plurales de los individuos sino aquellos que alcanzan a la Nación misma (Fallos 305:59; 3062:964, 1422 y 1729)...Los juicios en que intervienen las empresas del Estado, son ajenos a la competencia de los tribunales locales, en virtud de que esas entidades constituyen organismos en cuyos pleitos la Nación está interesada, porque podría encontrarse comprometida su responsabilidad civil" (Fallos 251:498; 265:298; 293:449).

En cuanto a la competencia federal, debemos tener en cuenta que "si bien uno de los caracteres axiales de la misma es la de ser "privativa y excluyente…" este carácter debe tomarse en sentido estricto, solamente en lo que se refiere a la competencia federal *ratione materiae*. Al hablar de competencia federal *ratione personae*, aquellas personas en cuyo beneficio y garantía ha sido establecida, como todo derecho, pueden libremente renunciarlo, prorrogándola hacia los tribunales provinciales, más si se atiende a que en esa renuncia no

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

está en juego el orden público (Conf. Ricardo Haro, "La Competencia Federal", Ed. Depalma Bs. As., 1989, p. 157 /158).

Al respecto es jurisprudencia reiterada que cuando el fuero federal está establecido *ratione personae* puede ser declinado y que su renuncia puede ser explícita o surgir implícita de la postura que asuma en el proceso aquel a cuyo favor se establece (Fallos 315:1355), y que esa renuncia debe admitirse en todos los casos en que sea expresa o resulte de la prórroga de la jurisdicción consentida en el proceso (Fallos 328:68; 330:1807). También ha dicho la Corte que la competencia federal establecida para los supuestos en que la Nación o una de sus entidades autárquicas sean parte en un pleito es renunciable a favor de la justicia provincial (Fallos: 329:80).

Finalmente, cabe precisar que asiste razón al recurrente en cuanto plantea la inaplicabilidad del fallo "VICENTIN SAIC. C/ AGENCIA TRIBUTARIA MISIONES", toda vez que en dichas actuaciones no se encontraba involucrada la competencia en razón de las personas.

Como corolario de los fundamentos desarrollados, debemos puntualizar que, siendo el Banco accionante una entidad del Estado Nacional, le corresponde la competencia Federal en razón de la persona.

En efecto, entendemos que en autos "el elemento que determina la atribución de la competencia, está referido a las personas que intervienen como partes en el proceso. Aquí, por lo tanto, no interesa ni la materia en discusión ni el lugar donde sucedieron los hechos. Es por eso que en estos casos la competencia se denomina *ratione personae*, o sea, en razón de las personas que intervienen como sujetos de la relación litigiosa". (Ricardo Haro, La Competencia Federal, Ed. Depalma, Ed. 1989, pág. 153).

En orden a las razones explicitadas y, considerando que en el presente caso no existió una declinación o renuncia de la competencia federal por parte entidad actora, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto y declarar, en consecuencia, la competencia del Juzgado Federal de Reconquista para entender en los presentes autos.

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

6.- Sentado lo que antecede, cabe señalar que las suscriptas compartimos el criterio según el cual la concreta determinación de la competencia para resolver en definitiva resulta relevante desde que garantiza una pronta resolución y no sucesivos traslados entre órganos judiciales, tornándose así ineficaz y estéril la tutela del derecho que se denuncia como vulnerado o amenazado, lo que conspira contra la rápida y eficaz decisión que debe existir en esta materia.

Consecuentemente, frente al pedido de medida cautelar, la solución que más se adecua a dicho principio consiste en concederla o denegarla y remitir, con posterioridad, los autos al juez competente con la celeridad que la situación amerita. Tal temperamento deriva del carácter operativo de los arts. 18 de la Declaración Americana de Derechos Humanos, 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, garantizando así que la tutela judicial sea efectiva. (Cfr. Gallo Quintián, Federico y Pérez Castella, Héctor (h), "Acción de Amparo. Cuestiones de competencia y medidas cautelares", SAIJ: DACC030030) Tal criterio ha sido establecido por nuestro Máximo Tribunal en el precedente "Poggi", donde luego de reconocer su incompetencia, sostuvo que: "Sin perjuicio de ello y toda vez que en este caso media suficiente verosimilitud en el derecho y en particular peligro en la demora, de conformidad con lo establecido en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación corresponde hacer lugar a la medida cautelar solicitada, la que deberá ser cumplida de acuerdo con lo previsto por el art. 196 cód. cit. (conf. P.1425.XL "Poggi, Santiago Omar y otra c/ Estado Nacional y otra s/ acción de amparo", sentencia del 7 de diciembre de 2004).

Que, en orden a lo expuesto asiste razón a la recurrente respecto a la improcedencia de la omisión de tratamiento de la medida cautelar peticionada, razón por la cual corresponde abocarnos al análisis de los presupuestos de su procedencia.

7.- Encontrándose sintetizados de la manera que antecede los agravios esgrimidos, corresponde el análisis de las constancias de autos en función de aquéllos. En tal tarea adelantamos que corresponde

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

admitirlos y, en consecuencia, revocar el decisorio cuestionado haciendo lugar a la medida cautelar peticionada.

Ello es así toda vez que, contrariamente a lo señalado por la sentenciante de origen, la verosimilitud del derecho se halla suficientemente acreditada con los numerosos fallos citados por la recurrente, que han sido resueltos en sentido favorable a su pretensión. Cabe mencionar en especial lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en punto a que al cobro de una tasa municipal debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio referido a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente. ("Laboratorios Raffo SA c/ Municipalidad de Córdoba" (Fallos: 17 332:1503); "Gasnor c/Municipalidad de La Banda"; "Quilpe S.A." (Fallos: 335:1987), entre otros.)

En otra oportunidad el mismo Tribunal sostuvo –mediante remisión al dictamen del señor Procurador General- que la naturaleza de este tipo de cargas se debe adecuar a la caracterización del concepto de tasa efectuada al decidir la causa Berkley (Fallos: 323:3770). En ese precedente, con cita de Giuliani Fonrouge, el Tribunal expresó que la tasa es una "categoría tributaria también derivada del poder de imperio del Estado, con estructura jurídica análoga al impuesto y del cual se diferencia únicamente por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que en este caso consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado. (CSJN in re: "Empresa Pesquera de la Patagonia y Antártida S.A. c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ acción declarativa de inconstitucionalidad")

En el sub examine, concurren además dos circunstancias que habilitan a este Tribunal a considerar acreditada la verosimilitud del derecho invocado por la actora: en primer lugar, tratándose de una tasa incorporada bajo la denominación de "Derecho de Registro e Inspección", conforme lo manifestado por la parte actora, el municipio no habría efectuado hasta el momento de interposición de la acción, ninguna tarea relacionada con la prestación de alguno de los servicios identificados en la ordenanza cuya constitucionalidad se cuestiona. En

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

segundo término, la confiscatoriedad denunciada por el cautelante se torna verosímil si se considera que por las sumas liquidadas por los períodos transcurridos de enero a agosto del presente año ascienden a más de cincuenta y nueve millones de pesos, sin que su proporcionalidad se haya visto adecuadamente justificada.

Por otra parte, se ha señalado que a mayor verosimilitud del derecho cabe no ser tan exigentes en la gravedad e inminencia del daño (Cfr. Morello, Sosa, Berizonce, Códigos Procesales…, Ed. Librería Editora Platense – Abeledo Perrot, 1986, T. II-C, pág. 536 y ss.), por lo que en el sub examine el peligro en la demora podría considerarse configurado por la potestad del municipio de ejecutar las sumas reclamadas, con el evidente perjuicio que ello representaría para la accionante, atento la magnitud del monto cuestionado.

8.- A mayor abundamiento, cabe puntualizar que entre las atribuciones del Congreso de la Nación, conforme el art. 75 inc. 30 de la CN, se encuentra la de dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República, en tanto que el párrafo final dispone que las autoridades provinciales y municipales conservan los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines. Se entiende por "establecimientos de utilidad nacional" a aquellos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias del gobierno federal, conforme el reparto constitucional. (Cfr. Alurralde Urtubey, María Macarena, "Federalismo: competencias del Estado Nacional y de los Estados Provinciales", Ed. La Ley AR/DOC/2827/2020)

Es decir que el ejercicio del poder de policía en materia de salubridad y seguridad, que por regla se encuentra en cabeza de los estados locales, debe ceder en caso de que su ejercicio sea susceptible de interferir en el cumplimiento de los fines específicos de los

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

establecimientos de utilidad nacional, circunstancia que en autos podría verificarse si se permite que el municipio perciba una tasa que es susceptible de alterar la ecuación económico-financiera de la sucursal.

9.- Asimismo, conviene recordar que la decisión relativa a la admisibilidad o improcedencia de una medida cautelar no importa prejuzgamiento en términos generales, por tratarse de juicios provisionales que no comprometen el resultado final del litigio, en tanto la referencia a los puntos comprendidos en la litis aparezca como una necesaria e ineludible premisa para resolverla, o, lo que es lo mismo, cuando el juicio emitido haya sido indispensable de acuerdo al momento en que se ha expresado y siempre que se haya mantenido dentro de los estrictos límites del aspecto oportunamente considerado y valorado (Cfr. Kielmanovich, Jorge, Medidas Cautelares, Ed. Rubinzal Culzoni, 2000, pág. 68)

10.- Las consideraciones efectuadas y las constancias arrimadas a la causa nos eximen de un mayor análisis en este limitado contexto de evaluación, persuadiéndonos acerca de la verosimilitud del derecho esgrimido por la actora, por lo que corresponde hacer lugar al recurso impetrado en autos. Con respecto a la contracautela, se estima suficiente la caución juratoria, la que deberá ser prestada en la instancia de origen -una vez devueltas las actuaciones- por los eventuales daños y perjuicios que la medida pudiera irrogar, en los términos del art. 199 del CPCCN.

Procede asimismo diferir la imposición de costas y la regulación de honorarios para cuando concluya el principal, momento en el cual se sabrá con certeza si la medida fue pedida con derecho (esta Cámara en Fallos T XXVI Fº 11.903; T. XXVIII Fº 13.513, T XLVIII Fº 22.654, entre otros).-

Por ello, esta Cámara Federal de Apelaciones, por mayoría,

RESUELVE:

1) HACER LUGAR al recurso de apelación en subsidio interpuesto el 01/11/2024; y en consecuencia, REVOCAR la resolución de fecha 29/10/2024.

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917

2) DECRETAR la medida cautelar peticionada y ordenar a la Municipalidad de Avellaneda que se abstenga de reclamar, intimar, adoptar y/o proseguir cualquier acción judicial o extrajudicial tendiente a obligar a su parte a ingresar las sumas reclamadas en concepto de Tasa de Registro e Inspección, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en los autos principales. Todo previa caución, a ser prestada de la forma descripta en los considerandos.

3) DIFERIR la imposición de costas y la regulación de honorarios para cuando concluya el principal.

4) COMUNICAR al Centro de Información Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada 5/2019 de ese Tribunal).

5) Regístrese, notifíquese y ofíciese.

Nota: De haberse dictado el Acuerdo precedente por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta de este Tribunal, suscripto en forma electrónica (arts. 2 y 3 Ac. 12/2020 C.S.J.N.).

SECRETARÍA CIVIL N°1, 10 de diciembre de 2024.-

CamScanner
#39389943#438800781#20241210124714917