



**RESOLUCION INTERLOCUTORIA N° 6.-**

NEUQUEN, 12 de junio de 2.024.-

**V I S T O :**

Los autos caratulados **"ASOCIACION EMPRESARIA HOTELERA GASTRONOMICA DE SAN MARTIN DE LOS ANDES Y OTROS c/ MUNICIPALIDAD DE SAN MARTIN DE LOS ANDES s/ ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD"**, Expediente SNQDOT 6904 - Año 2024, en trámite ante la Secretaría de Demandas Originarias del Tribunal Superior de Justicia, venidos a conocimiento del Cuerpo para resolver, y

**CONSIDERANDO:**

**I.-** Que, a fs. 36/57, se presentaron GABRIELA FERNANDA VALENCIA, MARÍA CELESTE CAPPI, FLORENCIA NOELIA ANTONIO, AUGUSTO SEGUNDO MATUS AEDO, y HERNANDO DAVID TORIBIO, invocando ser -respectivamente- Presidente de la "Asociación Hotelera Gastronómica de San Martín de los Andes"; Presidente de la "Cámara Inmobiliaria de San Martín de los Andes"; Presidente de la "Asociación de San Martín de los Andes de Agencias de Viajes y Turismo"; Presidente de la "Cámara de Guías y Profesionales de la pesca deportiva de la Provincia del Neuquén"; y Vicepresidente de la "Cámara de Comercio, Industria y Turismo de San Martín de los Andes".

Promueven contra la Municipalidad de San Martín de los Andes una "acción autónoma de inconstitucionalidad" en los términos de la Ley 2130, impugnando la Ordenanza 14591/2024 en sus arts. 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 sobre la "Declaración de Emergencia Vial y del Transporte Público".

Consideran que la tasa vial municipal y contribución que deberán tributar los comercios que realicen, según su habilitación comercial, actividades de supermercados, hipermercados y mayoristas, instituciones bancarias y financieras y aseguradoras, resultan

inconstitucionales al vulnerar preceptos establecidos en la Constitución Nacional (Preámbulo, arts. 1, 16, 17, 31, 33 y 75 inc. 2, 116 ccs.), la Ley Nacional 23548 de Coparticipación Federal de Impuestos (LCFI) y la Constitución Provincial (arts. 273 y 290).

Solicitan que se aplique al trámite, "las regulaciones de la acción colectiva (acción de clase)", conforme lo establece el art. 43 de la Constitución Nacional y los arts. 16 y 241 ap. a) de la Constitución Provincial.

Bajo el título "Cumple art. 5.1 de la Ley 2130", plantean que la Ordenanza impugnada deriva de la aprobación de la "tasa vial" cuya entrada en vigencia deviene de un verdadero impuesto encubierto como tasa que abonará cualquier persona en oportunidad de adquirir por cualquier título combustibles líquidos en expendedores localizados en el territorio del Municipio de San Martín de los Andes; y el establecimiento de una "contribución" que deberán tributar los comercios que se encuentren dentro del ejido municipal.

Fundan la legitimación activa alegando "afectación patrimonial directa" (con cita del art. 3 Ley 2130) y discurren sobre el "carácter colectivo de la acción" (pto. III.2), refiriéndose al precedente "Halabi" de la CSJN.

En relación con los preceptos constitucionales vulnerados, dado que la Ordenanza prevé dos mecanismos recaudatorios diferentes ("tasa vial" y "contribución"), adelantan que los tratarán en forma separada.

Comienzan, en el apartado "Cuestiones Previas", argumentando en torno a la naturaleza jurídica de la "tasa vial" (pto. IV.1.1).

Indican que la Ordenanza impugnada establece un gravamen que se abonará sobre el precio neto de impuestos

por combustibles líquidos u otros derivados de hidrocarburos: por cada litro o fracción expendida: 4,5 (art. 3 Ord. 14591/2024), en oportunidad de adquirir por cualquier título combustibles líquidos en expendedores localizados en el territorio del Municipio de San Martín de los Andes (art. 4) y que estará destinado al "Fondo Específico de Movilidad Urbana" para "paliar la situación de Emergencia Vial y del Transporte Público" (art. 11).

Dicen que es la propia Ordenanza que fija el gravamen, la que declara la emergencia y que "el Ejecutivo Municipal dispondrá el orden y disposición de las obras y acciones a realizar en el ámbito de la Movilidad Urbana de la Ciudad de San Martín de los Andes, teniendo en cuenta los ingresos y necesidades por parte de la comunidad" (art. 11, Ord. 14591/2024).

Mencionan la definición de "tasa" que recoge el Código Fiscal de la Provincia (art. 3 Ley 2680), el Código Tributario de San Martín de los Andes (Ord. 7510/2007) y la jurisprudencia de este Tribunal y recuerdan los recaudos exigidos por la CSJN para superar un test de constitucionalidad (la contribución debe ser caracterizable como una tasa; su redacción debe identificar un servicio en particular que debe ser efectivamente prestado por el Estado por lo que sus términos no pueden ser excesivamente amplios y abarcativos; es el fisco municipal quien debe probar, en todo caso, la concreta, efectiva e individualizada prestación estatal).

Afirman que de la propia letra del articulado de la Ordenanza que se ataca surge que ninguno de esos recaudos se cumple, excepto la consideración del tributo como una tasa.

Apuntan que no solo que no hay un servicio cuya contraprestación justifique la existencia de la tasa, sino que los fondos recaudados no se asignan a ningún destino

concreto, específico (se destinarían a un "Fondo" que será gestionado discrecionalmente por el Municipio).

En suma, aseveran que se está frente a un verdadero impuesto al consumo; que el Municipio carece de potestad de imposición; y además se vulneran preceptos constitucionales nacionales y provinciales y de leyes nacionales que obligan, sobre todo, a la Provincia del Neuquén (en particular el art. 9 inc. b) de la Ley 23548).

Seguidamente, se ocupan de la naturaleza jurídica de la "contribución".

Alegan que se establece el pago de una contribución que abonarán por el plazo de la emergencia declarada en el art. 1 de la Ordenanza cuestionada, los "comercios que realicen según su habilitación comercial actividades de supermercados, hipermercados y mayoristas, instituciones bancarias, financieras y aseguradoras" (art. 9 de la Ord. atacada).

Traen a colación la definición de "contribuciones" que aporta el Código Fiscal de la Provincia del Neuquén (art. 4 Ley 2680) y la que aporta el Código Tributario de San Martín de los Andes (art. 2 in fine, Ordenanza 7510/2007).

Argumentan que en la práctica se trata de las denominadas "contribuciones por mejoras" y dicen que no es el caso de la contribución que establece la Ordenanza cuestionada en tanto no hay ninguna mejora en los bienes o servicios de propiedad privada. Recuerdan que por aplicación del principio de reserva de ley, no es posible aceptar la analogía en la interpretación de las normas tributarias materiales. Citan precedentes de la CSJN.

Agregan que, además, obviar el hecho imponible conforme lo define el Código Tributario de San Martín de los Andes (art. 2, párrafo 2. Ord. 7510/2007) configura un



ejercicio discrecional de la Administración que en materia tributaria es ilegal; dicen que el tributo carece de un hecho imponible y por lo tanto se omite uno de los requisitos necesarios para su existencia.

En el pto. V, se ocupan de los "preceptos constitucionales vulnerados".

En relación con la tasa vial, reiteran que se trata de un "impuesto" y como tal infringe numerosos preceptos constitucionales nacionales y provinciales.

Invocan el sistema federal de Gobierno (art. 1 de la Constitución Nacional). Argumentan en torno al sistema federal argentino, el reparto de competencias en materia tributaria y el federalismo fiscal. Abundan sobre el particular para expresar que el federalismo fiscal en tanto manifestación del sistema federal de gobierno, se basa en el denominado federalismo concertado que supone la celebración de leyes-convenio, como la actual Ley 23548 de Coparticipación Federal, a la cual las Provincias (Neuquén entre ellas) han adherido y que desde la reforma de 1994 posee una fuente normativa explícita en el art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional.

Señalan que del mismo modo que este precepto convalida el derecho de las provincias a participar en el producido de los gravámenes nacionales coparticipables, como contrapartida requiere la abstención de las provincias en determinados aspectos del ejercicio de su poder fiscal. Transcriben el art. 9 de la Ley 23548.

Apuntan que en materia tributaria, el sistema constitucional limita la potestad de los municipios, la cual surgiría en todo caso por una delegación de su gobierno provincial y de darse una materia imponible aun no explotada; de lo contrario, acotan, se convalidaría dobles o triples imposiciones.

También invocan los arts. 44 a 129 "autoridades de la Nación", denotando que no se destina regulación alguna a los gobiernos municipales.

Manifiestan que la Municipalidad de San Martín de los Andes ha sancionado una Ordenanza general imponiendo un impuesto que grava el consumo de combustibles y aun cuando pretenda llamarlo "tasa" está incumpliendo lo dispuesto en la Ley-Convenio que fija el Régimen de Coparticipación Federal firmado por la Provincia (y ello decanta en la violación del sistema federal). Suman lo establecido por la Ley 23966 (impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito de los productos de una serie de combustibles líquidos de origen nacional o importado), para sostener que la violación resulta flagrante.

Alegan que la norma municipal coloca a la Provincia en una situación de incumplimiento de los denominados "consensos fiscales" celebrados entre el Gobierno Nacional y los representantes de los gobiernos provinciales, incluyendo Neuquén, que constituye otro de los instrumentos del sistema federal de gobierno.

Refieren al Consenso Fiscal del año 2017 aprobado por la Ley 27429 y al aprobado en 2022, mediante Ley 27687 que asumió el compromiso de mantener como exigibles las obligaciones en materia tributaria provincial a través de los Consensos Fiscales suscriptos en 2017, 2018, 2019 y 2020.

Luego, realizan consideraciones en torno a los principios de equidad e igualdad (art. 4 y 16 de la Constitución Nacional). Indican que la igualdad de trato se ve vulnerada dado que el Municipio al establecer discrecionalmente un impuesto ejerciendo la potestad tributaria que corresponde a la Provincia o Nación y respecto de lo cual no existe delegación alguna, ha

provocado una situación en la que los vecinos de Municipios de la Provincia reciban un trato desigual respecto de otros en lo que respecta a las contribuciones que deben realizar.

Continúan con el “principio de legalidad y derecho de propiedad” (art. 17 de la Constitución Nacional). Sostienen que el principio de legalidad se ve vulnerado por la creación de un “impuesto vial” por parte del Municipio que carece de potestades tributarias propias o delegadas por la Provincia.

Prosiguen con el “principio de supremacía constitucional” (art. 31 de la Constitución Nacional). Afirman que en el caso las violaciones de la Ordenanza respecto de la normativa de rango superior incluye la Ley de Coparticipación Federal 23548 y las Leyes 27429 y 27687 que aprueban los “Consensos Fiscales” de 2017 y 2022.

Así explican lo concerniente a la “Ley de Coparticipación Federal 23548”, coligiendo que no se puede modificar su contenido o interpretarla unilateralmente a conveniencia, sino por un nuevo acuerdo de todos, sin excepción. También se ocupan de las Leyes 27429 y 27687 que aprueban los “consensos fiscales” de 2017 y 2022 -reiteran conceptos ya vertidos al respecto-.

Argumentan en relación con la violación al “reparto de competencias tributarias” (arts. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional).

Y finalmente, en el pto. 1.2.5 se ocupan de los “preceptos de la Constitución Provincial del Neuquén”.

Afirman que la Ordenanza viola lo dispuesto en los arts. 273 y 290.

Transcriben dichas cláusulas para plantear que resulta meridianamente claro que no nos encontramos en el caso del “impuesto vial” ante un tributo cuya imposición no es exclusiva respecto de personas, cosas o formas de

actividad lucrativa sujetas a jurisdicción esencialmente municipal y resulta "incompatible" con un tributo provincial. Citan el art. 142 de la Constitución Provincial en punto a cómo se conforma el tesoro provincial. Dicen, asimismo, que el impuesto vial no puede encuadrarse en ninguno de los supuestos que contempla el art. 290 como recursos municipales.

En el pto. 1.3 se pronuncian en relación con la "contribución de supermercados, hipermercados y mayoristas, instituciones bancarias, financieras y aseguradoras" (art. 9 de la Ordenanza). Reiteran que no constituye una contribución en el sentido que las normas tributarias provinciales y municipales le asignan, y si lo fuera, la misma resulta violatoria de una serie de preceptos constitucionales nacionales y provinciales; en concreto, lo dispuesto por los arts. 4, 17 y 17 de la Constitución Nacional y el art. 143 de la Constitución Provincial.

Aluden a los "principios de igualdad, equidad y generalidad" (Preámbulo, arts. 4, 16 y 33 de la Constitución Nacional, y art. 143 de la Constitución Provincial).

Refieren que de manera discrecional se establece que la contribución será abonada solo por un grupo de sujetos dentro del universo de contribuyentes municipales respecto de los cuales no existe ningún criterio objetivo que sustente su inclusión como obligados a su pago ni la exclusión de aquellos a quienes se exime. Citan precedentes de la CSJN en su apoyo.

Invocan violación al principio de legalidad y el derecho de propiedad (art. 17 Constitución Nacional); y al principio de supremacía constitucional (art. 31 Constitución Nacional), abundando al respecto con cita de jurisprudencia.

En el pto. VI de la presentación solicitan que, conforme lo establece el art. 6 de la Ley 2130, se disponga como medida cautelar *"la suspensión de la vigencia de la Ordenanza en cuestión"*.

Sostienen que la vulneración de los arts. 1, 4, 16, 17, 31 y 75 inc. 2 y ccs. de la Constitución Nacional y de los arts. 273 y 290 de la Constitución Provincial, así como la incompatibilidad de la Ordenanza respecto de lo dispuesto por la Ley 23548 de Coparticipación Federal y por las Leyes 27429 y 27687 que aprueban los "Consensos Fiscales" de 2017 y 2022, cumplen acabadamente con el requisito de la acreditación "prima facie" de la transgresión constitucional que exige el art. 6 de la Ley 2130.

Acotan que como el art. 11 de la Ley 2130 dispone la aplicación supletoria del CPCyC resulta necesario acreditar el peligro en la demora que fundamenta el pedido cautelar. Y en ese sentido, dicen, la Ordenanza cuestionada ya ha sido promulgada y publicada el 4/3/2024, con lo cual se trata de una norma cuya afectación patrimonial directa sobre los obligados al pago es actual y cuyas implicancias económicas sobre el resto de los ciudadanos está en desarrollo por el traslado que inevitablemente produce un gravamen sobre los combustibles.

Añaden que existiría gravedad institucional en cuanto la Ordenanza afecta compromisos en materia tributaria asumidos por la Provincia en virtud de la Ley 25348 de Coparticipación Federal y las Leyes 27429 y 27687.

Por último piden que se consideren -entre otras cosas- la trascendencia de las cuestiones involucradas a la hora de disponer el establecimiento de la contracautela.

Para finalizar, solicitan que se declare la cuestión de puro derecho (pto VIII); ofrecen prueba documental (pto. IX); hacen reserva del caso federal (pto. X); bajo el título "Amicus Curiae" piden que se fije un plazo y se publique en la página web del Poder Judicial la presente causa a los fines de permitir la intervención de los amigos del Tribunal (pto. XII); requieren la exención de gabelas judiciales "conforme lo dispuesto por el art. 29 de la Ley 20321, art. 1 de la Ley 23898, art. 39 Ley 23661 y lo preceptuado por la CSJN en autos Mellace" (pto.XIII); y formulan su petitorio.

**II.-** A f. 58, por Presidencia se corrió traslado del pedido cautelar al Sr. Intendente de la Municipalidad de San Martín de los Andes y al Sr. Fiscal de Estado (cfr. art. 6 de la Ley 2130).

**III.-** A fs. 64/71, la Municipalidad de San Martín de los Andes -por apoderados, con patrocinio letrado- contestó el traslado cautelar conferido. Solicitó su rechazo con costas.

En primer lugar, postula la "improcedencia de la medida cautelar" por no cumplir con las exigencias mínimas necesarias para su favorable despacho.

Indica que la acción autónoma de inconstitucionalidad tiene por objeto la custodia de las normas constitucionales provinciales, y que el carril procesal adecuado para controvertir la constitucionalidad de la legislación nacional (como es el caso de la violaciones a las disposiciones de la Constitución Nacional y Leyes 23548, 27429 y 27687) es una causa ordinaria ante un juez competente.

Apunta que en el marco de la Ley 2130, el agravio constitucional debe referirse a la incompatibilidad de una norma de alcance general provincial o municipal con una manda contenida en la Constitución Provincial, toda vez



que la acción prevista en el art. 241 inc. a) de la Constitución Provincial no es la vía idónea para el cuestionamiento de normas lesivas de la Constitución Nacional. Cita jurisprudencia de este Tribunal al respecto.

Así, afirma que el control constitucional de la Ordenanza 14591 que se pretende activar por el carril procesal de la Ley 2130, en lo que hace a la vulneración de la Constitución Nacional y Leyes 23548, 27429 y 27687 no resulta, por vía de principio, admisible.

Luego, plantea que en lo que respecta al confronte constitucional de la Ordenanza Municipal con los arts. 143, 273 y 290 de la Constitución Provincial, la presentación carece de fundamentación.

Recuerda que, en cuanto a la suspensión de la ejecución de la normativa atacada de inconstitucionalidad, la Ley 2130 exige la demostración de un único extremo, que es acreditar *prima facie* la transgresión constitucional objeto de la acción.

Refiere que este Tribunal ha delimitado el marco de excepcionalidad dentro del que debe ser merituada una medida cautelar de esta naturaleza en razón de la indudable presunción de validez que poseen los actos de los poderes públicos, y además porque la petición implica la suspensión, aunque transitoria, de la aplicación de una norma que *prima facie* tiene visos de constitucionalidad. Abunda al respecto con cita de precedentes de este Cuerpo.

Postula que del análisis de la pretensión inicial surge que la parte actora no logró acreditar *prima facie* con el grado de certeza requerido para la procedencia de la suspensión de la Ordenanza, la incompatibilidad de la normativa tachada de inconstitucionalidad con los arts. 143, 273 y 290 de la Constitución Provincial.

Analiza los argumentos que desarrollaron los accionantes, reservándose el derecho de ampliar en la oportunidad procesal pertinente.

Comienza defendiendo las potestades tributarias del Municipio. Indica que los regímenes de Coparticipación de Impuestos han sido constitucionalizados a partir de la reforma constitucional nacional de 1994, los que deberán ser instrumentados por una Ley Convenio que tendrá como base acuerdos entre la Nación y las Provincias.

Aclara que en ningún momento la normativa establece que los municipios o que la Ciudad Autónoma de Bs. As. participarán de las negociaciones previas al dictado de la Ley. Refiere que partiendo de la base que sienta que los municipios son entes gubernamentales que gozan de autonomía financiera, es necesario que se realice un acuerdo interno entre las Municipalidades y las Provincias del cual surja la posición que sustentará el gobierno provincial en el proceso de negociación previo al dictado de la ley de coparticipación.

Menciona que la Municipalidad de San Martín de los Andes no fue consultada con carácter previo a las negociaciones que precedieron al dictado de la Ley de Coparticipación de Impuestos y en el contexto actual, habiendo sido privada del subsidio que el gobierno nacional otrora le otorgara para posibilitar la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, debió declarar la emergencia en la materia.

En cuanto a la denunciada violación de los principios de equidad e igualdad en materia tributaria, indica que es incorrecto lo afirmado por los accionantes. Explica que las gabelas establecidas en la

Ordenanza municipal fueron fijadas en el marco de una situación de emergencia por un plazo determinado (24 meses) con la expresa finalidad de atender la prestación del servicio público de pasajeros.

Afirma que el ejercicio del poder tributario municipal en este supuesto ha procurado paliar la inequidad provocada por la eliminación del subsidio al transporte urbano de pasajeros en el interior del país que el actual gobierno nacional dispuso, lo que aparejó que los vecinos de la ciudad se encuentren en peligro de ser privados del uso del servicio público de transporte de no haberse adoptado la solución plasmada en la Ordenanza; normativa que, dice, también proyecta sus beneficios sobre los aquí demandantes en tanto son potenciales usuarios del servicio y comerciantes de la comunidad.

Descarta la violación a los principios de legalidad, del derecho de propiedad (art. 17 CN) y de los arts. 273 y 290 de la Constitución Provincial.

Defiende la competencia del Municipio para establecer la tasa y la contribución cuestionada.

Dice que es claro el fin tenido en miras por la Ordenanza cuestionada al legislar los tributos en cuestión y ello no coincide con el que consideró el legislador nacional al establecer por la Ley 23966 el "impuesto a los combustibles líquidos".

Apunta que siendo la regulación de los servicios públicos y su prestación una atribución delegada constitucionalmente a los municipios (art. 273 inc. a. de la Constitución Provincial), dentro del ámbito de su jurisdicción territorial, el ejercicio de tal competencia lleva implícita la potestad de imposición que emerge de la cláusula constitucional del inc. b) de la citada normativa.



En relación con la contribución prevista en el art. 9 de la Ord. 14591, refuta las violaciones que se imputan.

Expresa que la igualdad frente a la ley en el caso de los contribuyentes no es una igualdad aritmética que supondría una imposición matemáticamente igual en su "quantum" para cada uno de los habitantes, sino la igualdad del tratamiento frente a la igualdad de situaciones o circunstancias; de allí que dicha garantía, no priva al legislador de la facultad de crear categorías especiales de contribuyentes, siempre que éstas no sean arbitrarias ni forzadas o establecidas para hostilizar a determinadas personas o clases.

Desde dicho vértice, considera que no surge *prima facie* de los términos en que fue reclamada la protección cautelar, la violación del principio de razonabilidad que debe presidir la legislación de diversas categorías de contribuyentes a los fines de la fijación de una política tributaria acorde a las metas que la Municipalidad tuvo en miras al establecer la diferenciación.

Agrega que atendiendo a la finalidad perseguida por la autoridad municipal al establecer el tributo regulado en el art. 9 de la Ord. 14591, la forma considerada conveniente y oportuna por el legislador local a efectos de paliar la crisis en relación al beneficio que obtiene el contribuyente, no resulta ser un parámetro válido para el acogimiento de la inconstitucionalidad por tales motivos.

Indica que la norma constitucional que se estima violentada (art. 273 inc. b. de la Constitución Provincial) obliga a las municipalidades a fijar un régimen tributario que tome en consideración el valor o mayor valor de los bienes o de las rentas de los contribuyentes.



Acota que no surge del escrito inicial el daño grave que intenta evitarse con el otorgamiento de la medida cautelar y que, por el contrario, la concesión de la tutela cautelar podría provocar que los vecinos de la Ciudad de San Martín de los Andes sufran un daño de envergadura, teniendo en cuenta el fin al que está destinada la tasa vial y la contribución (esto es paliar la situación de emergencia vial y del transporte público y permitir, de tal suerte, que la Municipalidad pueda seguir prestando el servicio de transporte urbano de pasajeros mediante ómnibus).

Suma que de aceptarse la medida cautelar implicará directamente resolver sobre el fondo de la cuestión planteada haciéndose lugar al objeto de la acción, generándose un adelantamiento de la decisión final puesto que surgiría en forma evidente que se considera que los artículos cuestionados serían inconstitucionales.

Denota que la petición cautelar, como está presentada, resulta casi una medida autosatisfactiva ya que se obtiene por el pronunciamiento cautelar el mismo efecto buscado por la sentencia de fondo.

Insiste en que no existe verosimilitud del derecho, peligro en la demora y menos aún posibilidad de concretarse un perjuicio irreparable; expresa que los accionantes no han demostrado *prima facie* que la Ordenanza atacada sea contraria a la Constitución Nacional y Provincial, o leyes nacionales y además, no existe perjuicio grave e irreparable para la parte actora, como - afirma- se concretaría de tener que dejar de prestarse el servicio público involucrado.

Cita precedentes de este Cuerpo y concluye solicitando que se rechace la medida cautelar, advirtiendo que, en el escenario que ha sido descrito, la suspensión



de las normas tachadas de inconstitucionales se vislumbra como una posibilidad altamente perjudicial para el interés público tenido en miras al sancionarse la legislación de emergencia.

**IV.-** A fs. 72/75, el Sr. Fiscal de Estado de la Provincia del Neuquén contesta el traslado de la medida cautelar. Pide su rechazo.



Afirma que la parte actora no adecuó su pedido cautelar al art. 6 de la Ley 2130; que no logró acreditar que la Ordenanza cuestionada resulte *prima facie* inconstitucional; y que no hay verosimilitud del derecho ni peligro en la demora.

Dice que podría ser mayor el daño que se ocasionaría de hacerse lugar a la medida pretendida, teniendo en cuenta el fin al que está destinada la tasa vial y la contribución.

Denota que la trama de derechos en conflicto y su complejo análisis obstan a la procedencia de la medida cautelar.

Apunta que la normativa a analizar y su trascendencia excede las posibilidades de la cautela.

Observa, además, que se ataca la Ordenanza denunciando violaciones a la Constitución Nacional y Leyes Nacionales, lo cual es ajeno al carril de la acción de inconstitucionalidad intentada. Cita jurisprudencia de este Tribunal al respecto.

Profundiza en la ausencia de denuncia de violación a la Constitución de la Provincia y descarta que se infrinja el principio de legalidad, igualdad, equidad, proporcionalidad, certeza y no confiscatoriedad de los tributos y cargas públicas, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 143 de la Constitución Provincial.

Transcribe pasajes de precedentes de este Tribunal en su apoyo.

**V.-** A f. 77, se remitieron las actuaciones en vista al Ministerio Público Fiscal.

**VI.-** A fs. 81/89 dictamina el Sr. Fiscal General.



En primer lugar, se expide sobre la admisibilidad de la acción al no restar ninguna diligencia previa a la vista prevista en el artículo 5.3 de la Ley 2130.

En ese sentido, señala que este Tribunal resulta competente para conocer y resolver en las acciones de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, ordenanzas y reglamentos que estatuyan sobre materia regida por nuestra Constitución Provincial (art. 241 inc. a) de la Constitución y 1° de la Ley 2130), como sucede en las presentes actuaciones.

Luego, recuerda que el objeto de esta acción se circunscribe al control de constitucionalidad de normas de alcance general, emanadas de los poderes públicos provinciales: legislativo, ejecutivo y judicial, o de los órganos municipales (art. 2° de la Ley 2130).

Indica que, en la presente, en lo que hace exclusivamente a lo concerniente a la vía optada por las actoras, éstas invocan la vulneración de los artículos 143, 273 y 290 de la Constitución Provincial.

Reitera que conforme el límite establecido para este tipo de control de constitucionalidad en el art. 2° de la ley 2130, queda fuera de la acción y en consecuencia de las posibilidades de control por esta vía, las posibles afectaciones a la Constitución Nacional y/o Leyes Nacionales.

Se pronuncia sobre la vocación de generalidad que posee la norma impugnada -Ordenanza N° 14.591- y, considera satisfecho el recaudo de temporaneidad en tanto estima que la pretensión que fue planteada encuadra en el art. 3° 1er párrafo de la Ley 2130.

Asimismo, entiende que concurre el requisito de legitimación activa, dado el gravamen invocado y que en

este marco procesal se admite en toda su amplitud la legitimación, a partir del precedente "Aromando" (RI N° 223/84).

Advierte como cumplidos los requisitos que se prevén en el artículo 5.1 de la Ley 2130, esto es, la indicación de la norma legal cuya constitucionalidad se impugna; la mención expresa de los preceptos constitucionales que se consideran infringidos (artículos 143, 273 y 290 de la Constitución Provincial) y aprecia que la fundamentación resulta suficiente en esta instancia.

Seguidamente, analiza el recaudo exigido por el artículo 6° de la Ley 2130 para poder disponer la suspensión de la vigencia de las disposiciones cuestionadas, esto es, la acreditación *prima facie* de la trasgresión constitucional objeto de la acción.

En ese examen de verosimilitud refiere que, en principio, no se aprecia el mismo en grado suficiente.

Dice que no surge de forma clara e inequívoca la relación directa de la norma cuestionada y la afectación de los derechos y principios que surgen de la Constitución Provincial invocados por la parte actora.

Explica que los artículos de la Ordenanza cuestionados y cuya suspensión se pretende, establecen la creación de una Tasa Vial Municipal.

Recuerda los argumentos esgrimidos para solicitar la suspensión cautelar (que se viola el sistema federal de gobierno, los principios de equidad e igualdad, supremacía constitucional, legalidad y el derecho de propiedad); denota que el embate actoral es con relación a la Constitución Nacional, cuando la presente vía es con relación a la Constitución Provincial.

Sostiene que, como reiteradamente lo ha señalado este Cuerpo sentando pacífica jurisprudencia que comparte, en materia de suspensión de la vigencia de una



norma tachada de inconstitucional, el único requisito exigido en el trámite de la Ley 2130, es la acreditación *prima facie* de la inconstitucionalidad que se invoca -no la acreditación de la ocurrencia de un daño grave o irreparable para el peticionante-.

Reitera que no se observa en este estadio del proceso y dentro del restringido alcance del remedio cautelar intentado, que exista *prima facie* la afectación a la normativa constitucional provincial que amerite su suspensión.

Fundamentalmente, explica, porque no es posible reconocer en los límites propios de esta instancia, la falta de adecuación de las normas cuestionadas con los preceptos constitucionales de la Provincia del Neuquén denunciados.

Observa, en primer lugar, que no hay una afectación palmaria a los principios que deben guiar al sistema tributario conforme los parámetros que establece la Constitución Provincial en su artículo 143. Estima que el análisis de cómo los componentes de los tributos que regula la norma cuestionada se adaptan o no -y en su caso en qué medida- a dichos principios, excede el continente cautelar y en esta instancia no permiten tenerlas *prima facie* como inconstitucionales.

Tampoco vislumbra la afectación directa a lo establecido en el artículo 273 de la Constitución Provincial, en tanto le otorga a los municipios la facultad de establecer tributos. Reitera que, de la confrontación de dicha disposición y las de la norma cuestionada, no surge en este momento, *prima facie*, su afectación.

Puntualiza que la forma en que dicha potestad fue ejercida, y si se adapta a los principios y límites que le impone la Constitución local exceden el análisis que pueda hacerse en principio y en este estado preliminar.

Añade que la misma conclusión puede derivarse respecto a lo que la Constitución enumera como recursos propios en su artículo 290. Rememora que la Constitución Provincial le otorga a los Municipios facultades de imposición -tal como se señaló al referirse al art. 273 de dicha norma-.

Agrega que la Ordenanza cuya suspensión se pretende, al emanar del órgano legalmente constituido, cuenta con presunción de validez y visos de constitucionalidad, conforme consolidada doctrina judicial. Cita precedentes de la CSJN.

Apunta que tal como ha sostenido este Tribunal en numerosos precedentes que comparte, este tipo de medidas cautelares revisten un carácter excepcional en el marco de la acción de inconstitucionalidad, por la indudable presunción de validez que poseen los actos de los poderes públicos y porque tal petición implica - indirectamente- la suspensión, aunque transitoria, de la aplicación de actos de alcance general que, "*prima facie*", se hallan investidos de la misma.

Por lo tanto concluye que, al no encontrarse *prima facie* acreditada la verosimilitud de la frustración

de los derechos y principios de la Constitución Provincial invocados, no hay motivos suficientes que habiliten al Poder Judicial a adoptar una solución de *ultima ratio*, que obliga a actuar con la mayor prudencia, dada la gravedad institucional que supone la suspensión de la vigencia de una Ordenanza.

Por ello, propicia que se declare admisible la acción de inconstitucionalidad pero se rechace la medida cautelar solicitada.

**VII.-** A f. 92, las actuaciones pasan a resolución del Tribunal.

**VIII.-** Ante todo vale aclarar ciertos aspectos de la presentación efectuada por la parte actora.

1.- La acción autónoma de inconstitucionalidad prevista en el art. 241 inc. a) de la Constitución Provincial se encuentra reglamentada por la Ley Provincial 2130; es decir, tiene una regulación propia y resulta extraño a su ámbito de actuación "*las regulaciones de la acción colectiva (acción de clase)*" - cuyas directrices han sido trazadas por la CSJN para un distinto contexto normativo-.

Consecuentemente, sin necesidad de abundar en mayores explicaciones en relación con las particularidades de la vía procesal regulada por la Ley 2130, resulta improcedente el pedido efectuado por la parte actora en punto a que "se imprima al trámite de la acción originaria de inconstitucionalidad, las reglas de la acción colectiva..." (con cita del fallo "Halabi"; cfr. último párrafo del "objeto" y pto. III.2) "Acerca del carácter colectivo de la acción").

2.- Dado que es una facultad de este Tribunal adoptar el temperamento solicitado por la parte actora en el pto. XII de su presentación ("Amicus Curiae"), en caso

de estimarlo necesario y en su debida oportunidad, se analizará dicha cuestión.

3.- Por último, vale señalar que las normas que se invocaron en el pto. XIII de la demanda para solicitar la eximición de "gabelas judiciales" no son aplicables al presente proceso (ratificando así la providencia de f. 58).

**IX.-** Ahora, dado el estado de la causa, corresponde pronunciarse sobre la admisión de la acción verificando que se encuentren cumplidos los recaudos impuestos por la Ley 2130.

Este Cuerpo resulta competente para conocer y resolver en las acciones de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, ordenanzas y reglamentos que estatuyan sobre materia regida por nuestra Carta Magna Provincial (art. 241 inc. a) de la Constitución Provincial y 1° de la Ley 2130).

En el caso, la norma tachada de inconstitucional (Ordenanza 14591/2024) posee las notas exigidas para canalizar su impugnación por la vía elegida.

Luego, superando la forma en que la parte actora fundó el aspecto ateniendo a la " legitimación activa" (pues en rigor invoca el art. 3 de la Ley 2130


que se refiere al plazo para deducir la acción), lo cierto es que dado que hasta el momento se mantiene vigente la doctrina judicial sentada en "Aromando" (legitimación amplísima), no se observa ningún reparo al respecto.

Asimismo, si bien no luce expresamente desarrollado en la demanda lo vinculado con el recaudo de la temporaneidad de la acción (Título II de la Ley 2130), rescatando de la presentación los argumentos que se relacionan con el sistema federal de gobierno y el reparto constitucional de competencias, se colige que la acción ha sido interpuesta en forma temporánea (cfr. art. 4 de la Ley 2130).

En relación con los requisitos previstos en el art. 5.1 del citado cuerpo normativo, parece necesario recordar el alcance y contenido de la particular acción prevista en la Ley 2130.

En efecto, se ha sostenido en reiteradas oportunidades que la acción de inconstitucionalidad es un medio directo de impugnación, que inicia un proceso jurisdiccional autónomo, concebido como un procedimiento destinado a la invalidación de normas o actos de alcance general que estatuyan sobre materia regida por la Constitución de la Provincia (arts. 2 ley citada y 241, inc. a. de la Constitución local).

La naturaleza del control efectuado en el marco de la Ley 2130 es del tipo concentrado, de carácter abstracto y, por consiguiente, la acción debe encaminarse al cuestionamiento de actos de alcance general.

Situados en este esquema de contralor, es decisivo ponderar los efectos de las sentencias estimatorias de la inconstitucionalidad: la norma contraria a la Constitución desaparece del ordenamiento, con efectos generales, vinculando a todos la decisión del órgano de

justicia constitucional. Por eso, a diferencia de lo que acontece en un control de tipo "difuso", en el marco de la acción autónoma, el efecto del pronunciamiento posee una mayor trascendencia institucional, al tener la declaración de inconstitucionalidad un alcance absoluto y erga omnes.

Ello justifica que, entre los requisitos de admisión previstos en la Ley 2130, se destaque la exigencia de una adecuada fundamentación sobre la inconstitucionalidad alegada y además, que la inconstitucionalidad radique en la violación de un precepto constitucional local.

En este orden, se insiste, debe dejarse en claro de qué manera la norma que se impugna es violatoria de la Constitución Provincial; tiene que demostrarse la expresa violación de una manda contenida en la Constitución Provincial, de modo tal que exista una vinculación directa entre la normativa impugnada y la cláusula que se pretende vulnerada (Ac. 6/2016 "Cámara Argentina de Fuegos Artificiales").

Así las cosas, la acción de inconstitucionalidad resulta procedente sólo cuando se funda directamente en la infracción de alguna cláusula constitucional, más no cuando radica en la violación de otras leyes, aunque éstas puedan relacionarse con materias regidas por la Constitución (cfr. RI 3277/02 "Rivas Sergio" -entre otras-).

**IX.1.-** Siguiendo dichos lineamientos, en este caso se considera cumplido el recaudo vinculado con la identificación de los artículos de la Ordenanza cuya constitucionalidad se impugna (arts. 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ord. 14591/2024); y el que exige la mención de los preceptos de la Constitución Provincial que se consideran infringidos (arts. 143, 273 y 290).

Luego, estimando que la argumentación empleada logra superar el umbral mínimo de la exigencia de fundamentación, en lo que importa a este momento del proceso, se considera conveniente declarar la admisión formal de la acción intentada (a todo evento, como señaló el dictamen del Fiscal General, no resultan objeto de control por la vía elegida las denunciadas trasgresiones a la Constitución Nacional y a extraña normativa -Leyes 23548, 27429 y 27687-)

Cabe recordar, además, que como ya se ha dicho en anteriores oportunidades, *"considerando los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad -sistema de abrogación consecuente con el principio de supremacía de la Constitución Provincial-,...la preclusión no es aplicable a estos procesos con lo cual el juicio de admisibilidad de la acción puede ser revisado en oportunidad de dictarse la sentencia"* (cfr. Ac. 1611/2009 autos "Quarta"; RI 1/2020 "Diez María"; RI 10/2023 "Egea" -entre otras-).

**X.-** Llegados a este punto, corresponde analizar la medida cautelar solicitada.

Sabido es que para que sea procedente esta medida, debe acreditarse "prima facie" la transgresión constitucional objeto de la acción. Por su parte, es menester recordar también, que ésta reviste un carácter excepcional en el marco de la acción de inconstitucionalidad, por la indudable presunción de validez que poseen los actos de los poderes públicos y porque tal petición implica -indirectamente- la suspensión, aunque transitoria de la aplicación de actos de alcance general que, "prima facie", se hallan investidos de la misma (cfr. RI 6378/2008 "Carrera" y sus citas).

Partiendo de dicha premisa, se adelanta que se comparte el dictamen del Fiscal General en punto a que en



esta instancia inicial del proceso, las transgresiones constitucionales imputadas no alcanzan a vislumbrarse con el grado de certeza indispensable para el favorable andamio de la protección cautelar.

En efecto, retomando las precisiones antes realizadas, el confronto de los artículos de la Constitución Provincial que han sido citados (concretamente, en este apartado se invocaron los arts. 273 y 290) con los artículos de la Ordenanza impugnada puestos en crisis, no permite vislumbrar de modo claro la transgresión constitucional que se denuncia; consecuentemente, la presunción de legitimidad de la norma impugnada obsta a que, mientras dure la sustanciación del proceso, se inhiban sus efectos.

Repárese incluso que, en función del responde efectuado por el Sr. Fiscal de Estado de la Provincia del Neuquén (solicitando el rechazo de la medida cautelar), el razonamiento de la parte actora que propone que existiría "gravedad institucional" por encontrarse

afectados compromisos en materia tributaria asumidos por la Provincia, luce seriamente debilitado.

En suma, la presunción de constitucionalidad de las normas y la prudencia que debe observarse frente a la impugnación de inconstitucionalidad de una ley, ordenanza, decreto o reglamento de alcance general, por esta especial vía de la Ley 2130 (en virtud precisamente de que a ella sólo cabe llegar cuando no sea procedente compatibilizar los preceptos) llevan a desestimar la pretensión suspensiva efectuada por la parte actora (cfr. RI 13/12 "Colegio de Abogados de Chos Malal"; RI 6378/08 "Carrera"; entre otras).

En consecuencia, se impone el rechazo del pedido cautelar, sin perjuicio de advertir que este pronunciamiento se emite dentro del acotado marco propio de la instancia inicial del proceso y que, por lo tanto, no compromete la decisión de fondo a adoptarse en los presentes.

Las costas por el rechazo de la medida cautelar serán soportadas por la parte actora vencida, dado que no se advierten razones para apartarse de la regla general de la derrota (art. 68 del CPCyC).

Por las consideraciones expuestas, de conformidad Fiscal,

**SE RESUELVE:**

1°) Declarar la admisión formal de la acción autónoma de inconstitucionalidad.

2°) Desestimar la medida cautelar peticionada por la parte actora, con costas a su cargo (art. 68 del CPCyC). Diferir la regulación de honorarios para su oportunidad.



3°) Regístrese, notifíquese.

DRA. MARIA SOLEDAD GENNARI  
Presidenta

DR. EVALDO DARIO MOYA  
Vocal

DR. ALFREDO ELOSU LARUMBE  
Vocal

Dr. ROBERTO GERMAN BUSAMIA  
Vocal

DR. GUSTAVO A. MAZIERES  
Vocal

DRA. LUISA A BERMUDEZ  
Secretaria