



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73532-4

“ASOCIACIÓN CIVIL USUARIOS Y  
CONSUMIDORES UNIDOS C/ MUNICIPALIDAD  
DE VICENTE LÓPEZ S/  
INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS  
ORDENANZAS N° 32.257/13, 23.687/13 Y  
32.961/13”.

**I 73.532**

**Suprema Corte de Justicia:**

La Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos -en adelante “UCU”- promueve acción originaria de inconstitucionalidad en los términos de los artículos 161 inciso 1° de la Constitución provincial, 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ordenanza Fiscal 2013 (N° 32257; promulgada por Decreto N° 65 de fecha 11.01.2013), que incorpora a la Ordenanza N° 23.687 (T.O. Dto. 3439/12), el Título II, Parte Especial, Capítulo Primero Bis: “*Tasa de Mantenimiento Vial Municipal*”.

Asimismo, solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 5 bis de la Ordenanza Impositiva 2014 (N° 32.961; promulgada por Decreto N° 5176 de fecha 20/12/2013) y de toda otra norma reglamentaria, aclaratoria e interpretativa dictada en consecuencia y/o en el futuro, orientada a establecer y regular el referido tributo en el partido de Vicente López.

Aduna que, como consecuencia directa, se declare la nulidad de todos los actos

particulares de aplicación de las citadas ordenanzas (percepción del tributo por parte de las estaciones de servicio respectivas); tanto los que tuvieron sustento directo en la Ordenanza Impositiva 2013 (N° 32258; promulgada por decreto 66 del 11/01/2013), como los que en la actualidad se apoyan en la Ordenanza Impositiva 2014 -todos, derivados de la Ordenanza Fiscal 2013- y se condene al municipio a la restitución de la totalidad de las sumas de dinero que todos los consumidores representados por UCU hayan abonado en el Partido de Vicente López con causa en dicho tributo, más intereses y costas (v. fs. 121/155).

Invoca la violación de los artículos 1°, 11, 45, 103 incisos 2° y 9°, 144 inciso 10, 191, 192 inciso 5°, 193 inciso 2° y 195, de la Constitución Provincial, sin perjuicio y además de dar cuenta que se infringirían otras normas provinciales: leyes N° 10559, N° 11463 y decreto ley N° 6769/1958, normas de carácter intrafederal -Pacto para el Empleo la Producción y el Crecimiento- y los artículos 1°, 4°, 5°, 123 y 75 inciso 2° de la Constitución Nacional.

Peticiona medida cautelar, ofrece prueba y plantea el caso federal.

## I.-

Afirma cumplir con los requisitos que habilitan la procedencia de la vía elegida para atacar las ordenanzas municipales indicadas y considerar que la Suprema Corte de Justicia es el órgano con competencia para resolver los planteos puestos a su conocimiento.

**1.1.-** Expone los extremos de admisibilidad vinculados al plazo y a la legitimación procesal de quien demanda.

**a.** Respecto al plazo de interposición de la acción considera que correspondería la aplicación del artículo 685 del Código Procesal Civil y Comercial por tratarse de la impugnación de una ordenanza que versa sobre cuestiones de carácter institucional y por afectar derechos de la personalidad de naturaleza no patrimonial. Vale decir, por la configuración de las dos causales de excepción al plazo de caducidad



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73532-4

establecido en el artículo 684 del código de rito. Reconoce la vigencia de la normativa cuestionada a partir del 1° de enero de 2014 (v. fs. 122 vta.).

**b.** Justifica la legitimación activa en la calidad de asociación civil creada con el objeto específico de defender los intereses de los usuarios y consumidores, poniendo de relieve que peticiona colectivamente en representación de la clase conformada por aquéllos, domiciliados en cualquier lugar del país, que hayan adquirido combustibles líquidos y gas natural en el Partido de Vicente López y abonado el referido canon. Cita los artículos 43 de Constitución nacional; 52 y concordantes de ley N° 24240 y jurisprudencia nacional de la CSJNA, causas: “AGUEERA”, “Halabi” y “PADEC” y provincial, SCJBA, causa: “López”.

**1.2.-** La actora señala que la Municipalidad de Vicente López sanciona la ordenanza fiscal N° 32257 -el día 11 de enero del año 2013- que crea la Tasa de Mantenimiento Vial Municipal (art. 1°), determina el hecho y la base imponibles, quiénes serán los contribuyentes directos y los agentes de percepción o “*responsables sustitutos*” (art. 20). Transcribe las previsiones más relevantes a los fines de la causa: artículos 1°, 20, 133 bis, 133 ter a quinquies inclusive.

Aduna que por su parte la Ordenanza Impositiva 2013 N° 32258, sancionada en igual fecha, especifica el aspecto económico del tributo, su base imponible -tipo de combustible y cantidad- y la alícuota respectiva -monto del tributo-. Transcribe el artículo 5 bis.

Precisa que la ordenanza impositiva N° 32961 sancionada por decreto 5176/2013 para el Ejercicio 2014, sostiene el artículo 5 *bis* tal cual se encuentra redactado en la ordenanza impositiva para el ejercicio 2013.

**1.3.-** Plantea un caso constitucional local.

**a.** Sostiene que el tributo creado por la ordenanza impugnada es un impuesto encubierto bajo la designación de “*tasa*”, toda vez que las normas cuestionadas no prevén contraprestación determinada a cambio de su pago.

En este sentido, destaca que es requisito esencial de este tipo de gravámenes que el monto exigido responda a la realización por parte del Estado de un servicio público

divisible y que éste sea real, efectivo, concreto e individualizado.

Resalta que aun considerando que el servicio existe es evidente que su prestación no es real, actual y concreta desde que su cobro está dirigido a la financiación de obras viales que aún no se han llevado a cabo y, por ende, constituirían meras expectativas que sólo serían ejecutadas si se recaudara el dinero suficiente.

También niega el carácter divisible del gravamen ya que el uso de la trama urbana municipal no sería fraccionable en unidades de uso o consumo.

b. Precisa que en estas circunstancias un sujeto que carga combustible en estaciones de servicio del partido de Vicente López queda sometido a dos gravámenes sustancialmente análogos: el IVA y el canon bajo análisis.

Refiere que, de este modo, los preceptos impugnados violarían el artículo 9° de la Ley N° 23548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales y el régimen de distribución de competencias que en materia tributaria ha fijado la Constitución nacional.

Añade que su imposición infringe tanto el tope establecido para el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en lo tocante a los combustibles líquidos -contemplado en el artículo 22 inciso 1° de la ley N° 23966- como el "*Pacto Federal para el Empleo, la Producción, y el Crecimiento*", por el cual se derogan las tasas municipales sobre éstos y, asimismo, el Estatuto Orgánico de Vialidad Nacional que establece el compromiso de abstenerse de establecer otros gravámenes locales que los afecten -artículo 29 inciso "c", decreto ley N° 505/1958-.

Destaca desde esta óptica que, sobre la materia la autoridad regulatoria es siempre la nacional, por lo que una imposición de índole comunal implicaría una clara violación al artículo 1° de la Constitución provincial.

Funda además su agravio en la lesión a los siguientes derechos y garantías superiores: el derecho de propiedad -artículos 31 de la Constitución provincial y 17 de la Constitución Argentina; los derechos de libertad de circulación, comercio y trabajo -artículos 10 y 27 de la Constitución provincial-; los principios tributarios de jerarquía constitucional -en especial, el de igualdad ante las cargas públicas y de legalidad tributaria -artículos 16 y 18 de la Constitución Argentina- y, la razonabilidad entre los medios empleados y el fin



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73532-4

público perseguido -artículo 28 de la Constitución Argentina-.

**II.-**

A fs. 157/157 vta. interviene la entonces señora Procuradora General en los términos del artículo 27 de la ley N° 13133, pronunciándose a favor de la prosecución del proceso.

Como fiscal de la ley entiende que la causa es de la competencia que el artículo 161 inciso 1° de la Constitución provincial atribuye a la Suprema Corte de Justicia y, por ende, de orden público e improrrogable; que la cuestión planteada queda comprendida en la citada ley y que la asociación actora cuenta con suficiente legitimación para demandar.

**III.-**

A fs. 184/186 vta., la Suprema Corte rechaza el remedio cautelar solicitado al demandar, con fundamento en una consolidada doctrina referente a la estrictez con la que, por regla, deben constatarse los presupuestos exigidos para la procedencia de esta clase de providencias cuando de recursos tributarios se trata. Con cita de la causa I 72.987, “*Traverso*” (12-04-2017) y lo establecido en los artículos 230 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial.

**IV.**

Corrido el traslado de ley se presenta a juicio la Municipalidad de Vicente López, opone en primer término la improcedencia de la demanda, su caducidad por extemporánea y la excepción de falta de legitimación activa para solicitar finalmente el rechazo (v. fs. 251/273 vta.).

**4.1.-** Precisa que la acción declarativa de inconstitucionalidad debe ser incoada por un sujeto legitimado, contener una crítica concreta y fundada de la normativa constitucional cuya afectación se alega.

Señala que la parte actora se limita a enumerar los derechos constitucionales que se dicen vulnerados por la normativa municipal impugnada, mencionándolos de modo

genérico y sin especificar en qué punto la normativa local vulnera garantías constitucionales.

En este sentido, afirma que conforme ha sido planteada la pretensión, la acción originaria de inconstitucionalidad resulta improcedente, pues si bien la actuación concreta de un precepto puede afectar principios constitucionales, ello no compromete la validez en abstracto de la normativa municipal, que es lo único que puede discutirse por esta vía procesal.

En definitiva, observa que la pretensión versa sobre las consecuencias derivadas de la aplicación de la norma y no sobre la validez constitucional de la misma.

4.2.- Sostiene que la demanda es presentada en forma extemporánea es decir una vez vencido el plazo previsto por el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial -treinta días computados desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor- y, por consiguiente, entiende extinguida la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia.

Llega a esa conclusión confrontando la fecha de publicación en el Boletín Oficial de las Ordenanzas impugnadas (TO ordenanza fiscal: el 15-3-2013 y TO ordenanza impositiva: el 30-12-2013), con la fecha de interposición de la demanda (22-12-2014).

Expresa que la supuesta afectación de derechos se identifica inexorablemente con la fecha de publicación de la norma pues sería a partir de ese momento que existe “*ley en sentido formal y material*”, siendo que su conocimiento y efectos serían de aplicación desde entonces.

En ese sentido cita doctrina de la Suprema Corte de Justicia en cuanto a si del relato y antecedentes del caso surge que la afectación de la situación invocada por el actor se produce con el dictado de la norma que cuestiona, al establecerse en ella la obligación tributaria de aplicación a su situación y quedando con su vigencia sujeto al cumplimiento de tal imposición, el plazo de caducidad debe computarse a partir desde ese momento. Cita las causas: I 1854, “*Lamano*” (1995); I 2148, “*Mule*” (2008) e I 3230, “*INC SA*” (2015).

Apunta que en tanto los agravios de la actora se refieren a los efectos derivados de la aplicación de la norma municipal que impugna, por lo tanto, entiende que se



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73532-4

descarta la finalidad preventiva de la acción propia del tipo de proceso incoado y que para eludir este obstáculo la actora niega el carácter patrimonial del objeto principal de la acción interpuesta.

Invoca que la naturaleza tributaria del reclamo por su marcado carácter patrimonial define el contenido de la acción y, por ende, la aplicación de dicho plazo.

Agrega que la circunstancia de que se discuta un derecho reconocido por la Constitución no otorga carácter institucional a la norma cuestionada en el sentido del artículo 685 del Código Procesal Civil y Comercial, puesto que todos los derechos tendrían resguardo constitucional.

Solicita que a tenor del incumplimiento del plazo del artículo 684 del CPCC hallándose vencido al momento de la presentación de la demanda correspondería el rechazo de la acción interpuesta.

**4.3.-** En cuanto a la excepción de falta de legitimación activa la apoderada municipal afirma que la pretensión no reúne los requisitos procesales de las acciones colectivas que tornarían aplicables al caso las leyes que regulan la defensa de los consumidores y usuarios.

Fundamenta la defensa opuesta en la falta de representación idónea de la asociación en tanto de su Estatuto no surgiría que el objeto social alcance a la defensa de los intereses de los contribuyentes; en la naturaleza jurídica de la pretensión que en su entendimiento revestiría contenido patrimonial y en la ausencia de una correcta individualización de “clase” por falta de acreditación de intereses homogéneos.

Resalta que el precedente “Halabi” invocado por la actora resultaría inaplicable toda vez que en ese proceso se debate una cuestión de tinte extrapatrimonial, referida a los derechos a la privacidad y a la intimidad.

Destaca que contrariamente a lo sostenido por la demandante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha adoptado allí una clara limitación con relación a la legitimación activa que consagra el artículo 43 párrafo segundo de la Constitución nacional, restringiéndola a los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al

consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, siempre y cuando se trate de supuestos de derechos que no tengan carácter patrimonial y directo como el presente.

Sustenta lo expuesto en el considerando décimo del precedente citado que transcribe en lo pertinente.

Expresa: “*En esta senda debemos recordar que la legitimación para reclamar judicialmente sobre dicha afectación, le corresponde sólo a cada uno de los afectados, y no puede arrogarse tal facultad ni el Defensor del Pueblo ni las asociaciones indicadas en el art. 43 CN*”. Cita fallos de la Corte Suprema de Justicia, causas: 326:2998, “*Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos*” (2003) y 326:3007, “*Cámara de Comercio, Ind. y Prod. de Rcia.*” (2003).

Agrega que, si bien las asociaciones que tienen como objetivo la defensa de los intereses de usuarios y consumidores se hallan en principio legitimadas para representar a los usuarios y consumidores en base a las prerrogativas dispuestas por el artículo 43 de la Constitución nacional y conforme el fin que persiguen con su creación, en el *sub examine* no habría una relación de consumo que avale su actuación y la prueba documental acompañada por la asociación -Estatuto y Acta complementaria- con sede en San Nicolás de los Arroyos, no lograría esclarecer y delimitar la clase que representa, no cumpliendo así los requisitos procesales de una acción colectiva.

Con apoyo en doctrina de la Suprema Corte de Justicia -causa B 64.474, “*Colegio de Abogados*” (2003) apunta que la condición de la entidad defensora de intereses y usuarios de bienes o servicios no resultaría por sí sola suficiente para suscitar la jurisdicción, en tanto se esgrime una condición de una indeterminación tal que resultaría inherente a toda la población de la provincia.

Añade que en su relación con el objeto de la pretensión articulada y la correlativa infracción normativa que se denuncia, no permitiría tener por configurada una afectación a situaciones subjetivas de quienes procuran aparecer como destinatarios de la protección por el ordenamiento.

Afirma que no habría una suficiente proximidad con el interés sustancial y



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73532-4

concreto -ora individual, ora de incidencia colectiva en general- necesario para la consideración del caso o controversia.

Sostiene que no surge del Estatuto ni han sido acreditados por la accionante los recaudos que exige el análisis de la legitimación en la causa en relación a la pretendida inconstitucionalidad de una norma de contenido tributario -existencia de derechos de incidencia colectiva en riesgo de ser afectados, propuesta de una pretensión cautelar por quien tipifica como asociación, calidad de persona jurídica regularmente constituida, previsión estatutaria o institucional con relación a los derechos e intereses que deben ser protegidos-.

Ello es así, continúa, en virtud de que el principio general que surgiría del artículo 43 de la Constitución nacional y de la ley N° 24240 en cuanto a la legitimación de las asociaciones de usuarios comprendería primordialmente a los derechos de incidencia colectiva o intereses difusos de los usuarios y consumidores.

En sentido coincidente, señala que la legitimación que le confiere el artículo 55 de la ley N° 24240 a las asociaciones de usuarios comprendería exclusivamente la actuación en defensa de los intereses difusos y generales de los usuarios en la medida en que resulten objetivamente afectados o amenazados.

Subraya que la legitimación de toda entidad intermedia necesariamente tendría que vincularse con la materia que tutela y con la afectación concreta a los intereses que representa y que, en el caso, no surgiría del objeto social de la asociación actora que la materia que tutela represente los intereses de los contribuyentes.

Resalta que al no encontrarse delimitada la clase que representa la asociación civil accionante, no sería procedente la pretensión articulada desde que no podría individualizarse a qué clase o colectivo de personas se encuentran dirigidos los efectos de una ulterior sentencia.

Aclara que la ampliación efectuada en la reforma constitucional del año 1994 respecto de los sujetos a quienes se reconoce legitimación procesal no alcanzaría a cualquier caso.

Explica que, si los propios afectados de manera directa en sus derechos

patrimoniales no han promovido acción alguna, tampoco podría hacerlo legítimamente una asociación civil con sede en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos y menos sin especificar la clase que representa, teniendo en cuenta que el objeto de la acción deducida apunta a la potestad tributaria de la Municipalidad de Vicente López.

Destaca que no existe una relación de consumo ni se configuran las características de un proceso colectivo porque al tratarse de una cuestión tributaria que presuntamente afecta el patrimonio individual de un sujeto -el contribuyente- sería éste el legitimado para el ejercicio de la acción.

Considera que la aptitud legitimante en el proceso supone una cierta pertenencia o titularidad del derecho o interés que se invoca y por ello se debe determinar qué tipo de derechos son los que se reclaman y si la asociación puede demandar postulando el interés indeterminado de sujetos individuales.

Describe la composición de la relación jurídico tributaria sustancial, a saber: el sujeto activo titular de la pretensión o crédito tributario -Municipalidad de Vicente López-; el sujeto pasivo principal o deudor principal del tributo -contribuyente-; los otros sujetos pasivos codeudores o responsables del tributo por causa originaria -solidaridad, sustitución- o derivada -sucesión en la deuda tributaria-; el objeto o prestación pecuniaria -el tributo- y, el hecho jurídico tributario o presupuesto de hecho al cual la ley vincula el nacimiento de la relación tributaria.

Fortalece su postura con jurisprudencia. Menciona las causas: B 64.621, "*Unión Personal Civil de la Nación*" (2003) y "*Juzgado en lo Contencioso Administrativo La Matanza*" (2006) de la Suprema Corte de Justicia.

Agrega que en el precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación *in re*: "*Defensor del Pueblo de la Nación*" (2007) se deja sin efecto la sentencia por considerar que el Defensor del Pueblo carece de legitimación para promover el amparo.

Puntualiza que se decide de tal modo en la inteligencia de que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal es un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia, pues la justicia no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte.



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73532-4

Para agregar que la comprobación de la existencia de un caso es imprescindible al no admitirse una acción que persiga el control de la mera legalidad. Con cita de los artículos 116 de la Constitución Nacional y 2° de la ley N° 27. Cita “Fallos”: 310:2342, “*Incidente promovido por la querrela*”, considerando séptimo (1987); 311:2580, “*Zariategui*”, considerando tercero (1988); y “Cámara de Comercio, Ind. y Prod. de Rcia.”, cit. *supra*, considerandos séptimo y octavo.

Con relación a ello recuerda que la Constitución de la Provincia establece como principio y requisito de legitimación para suscitar la jurisdicción originaria de la Suprema Corte de Justicia en la materia sometida a juzgamiento que la constitucionalidad se controvierta por “*parte interesada*”. Con cita del artículo 161, inciso 1°.

**4.4.-** En cuanto a la cuestión de fondo de la causa, la demandada trata la constitucionalidad de las tasas como recurso tributario de orden municipal.

Interpreta que en el sistema federal de gobierno las provincias y municipios gozan de poderes impositivos que le son propios en función de su autonomía, garantizada por los artículos 5° y 123 de la Constitución nacional.

Refiere que el artículo 192 inciso 5° de la Constitución provincial, al disponer que son atribuciones inherentes al régimen municipal la de votar anualmente los recursos para costear los gastos de su presupuesto, faculta al legislador a establecer las materias susceptibles de ser gravadas en el orden provincial y municipal. De conformidad con el citado precepto, el capítulo sexto de la Ley Orgánica de las Municipalidades incluye, entre los recursos municipales, el gravamen por Reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos -artículo 226 inciso 6°-.

Agrega que la validez de la tasa, como la de todos los tributos, depende del interés público que justifique su aplicación -artículo 228 de la Ley Orgánica de las Municipalidades-.

Indica que, en el caso, según aduce, estaría dado por la necesidad de generar un recurso público para financiar el mantenimiento de la red vial municipal, sometida al

aumento permanente de carga y desgaste debido al acrecentamiento del parque automotor. Ello, a fin de evitar la utilización de otros recursos tributarios indebidamente derivados a satisfacer esta necesidad pública de demanda coactiva.

4.5.- Destaca que, para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la tasa es una categoría tributaria derivada del poder de imperio del Estado que, si bien posee una estructura jurídica análoga al impuesto, se diferencia de éste por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado. Por ello, desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar su pago aun cuando no haga uso de aquél, o no tenga interés en él, ya que el servicio tiene en miras el interés general. Dentro de este esquema, en la norma tributaria, el hecho imponible ocupa el lugar de antecedente y su consecuencia jurídica está dada por el nacimiento de la obligación de pago del tributo.

Añade que una de las pautas que determina la naturaleza jurídica del tributo bajo análisis -la tasa- es la divisibilidad del servicio. Afirmar que la definición del hecho imponible establecida en el artículo 133 bis de la Ordenanza Fiscal puesta en crisis -que consiste en el servicio de mantenimiento, conservación y señalización que presta el Municipio de Vicente López en la red vial del ejido municipal- satisface aquel recaudo, cuyo cumplimiento efectivo se hallaría acreditado con la prueba documental acompañada y la informativa ofrecida: expedientes administrativos correspondientes a las obras viales informadas en la documental "D" y "E".

Explica que dicha prestación es susceptible de cuantificación en forma bastante aproximada vinculando la cantidad de vehículos radicados en el ámbito municipal con la proporción de uso de la red vial, lo que además permite establecer parámetros de desgaste.

Agrega que no obsta a ello que existan sujetos que aprovechan la prestación, pero no se les puede atribuir el hecho imponible -como sería el caso de los vehículos que transitan la traza vial ingresando y saliendo del ejido municipal sin detenerse- o que se



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73532-4

beneficien todas las personas que transitan el partido de Vicente López y lo abonen sólo quienes habitan los inmuebles radicados en el ejido del Partido -servicios de alumbrado público o de barrido de aceras-.

Remarca que el hecho imponible previsto en la Ordenanza Fiscal no es ni el uso de bienes del dominio público ni el consumo de combustible líquido, sino el servicio de mantenimiento de la red vial municipal.

Entiende que la actora parte de un presupuesto de hecho que no es el determinado en la Ordenanza Fiscal y por ello arriba a conclusiones erradas e insuficientes para invalidar el tributo cuestionado pues, a su criterio, no existe identidad de objeto, de sujeto, de base o hecho imponible que permita sostener seriamente la doble imposición.

Así, se explyea, en el aspecto temporal el hecho imponible es instantáneo. En el aspecto subjetivo, el contribuyente no se identifica con quienes resultan ser accionantes sino con quienes cargan combustible en el ejido del Partido y se benefician con el uso de la red vial municipal. En el aspecto espacial, el hecho imponible difiere de otros tributos nacionales o provinciales, pues se focaliza en el uso de la traza vial expresado razonablemente mediante el carácter de usuario o consumidor del combustible dentro de la misma traza. Y en el aspecto cuantitativo se diferencia de otros impuestos en que depende del consumo de combustible.

Destaca doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dada en la causa "*Laboratorios Raffo SA*", 332:1503 (2009), en cuanto señala que no habría analogía de la tasa por mantenimiento de la red vial municipal con ningún otro gravamen coparticipado, y que su establecimiento, en la medida que tiene previsto en su hecho imponible la prestación de un servicio público individualizado en favor del contribuyente, no se encuentra en pugna con el inciso b del artículo 9º de la ley N° 23548 de coparticipación federal. Por ese motivo la Comisión Federal de Impuestos sería incompetente para entender en estas actuaciones como erróneamente lo pretende la denunciante.

También afirma que la Tasa de Mantenimiento Vial Municipal no viola el

régimen establecido por el decreto ley N° 505/1958, al que adhirió la Provincia de Buenos Aires por decreto N° 7374/68, porque el compromiso asumido por las provincias radica en no establecer otros gravámenes locales sobre los combustibles líquidos. Al respecto enfatiza que la tasa impugnada no grava los combustibles, sino que únicamente toma su precio como base imponible. \_

En este sentido destaca que los recursos del "Fondo Nacional de Vialidad" creado por el decreto ley N° 505/1958 y los que la tasa en crisis genera no son equiparables.

Añade que, si bien ambos fondos son destinados al mantenimiento vial, el nacional es utilizado en el sistema troncal de caminos nacionales y provinciales y en obras de gran envergadura, mientras que el municipal se afecta al mantenimiento de las demás calles del partido.

Con base en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene que ni el decreto ley N° 505/1958 ni la ley N°16.657, tienen la finalidad de favorecer a los comerciantes expendedores de nafta y otros combustibles líquidos sino el de promover el desarrollo de la red vial del país, siendo en función de tal propósito que deben ser interpretadas sus disposiciones, habida cuenta de que la carga tributaria es soportada por el consumidor final y no por la empresa responsable del ingreso del gravamen.

También rechaza la imputación de la actora en punto al incumplimiento del Pacto Federal de Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Dice que la adhesión legislativa al Pacto no consagra una delimitación negativa de competencias que prive a los municipios de sus atribuciones normativas y fiscales. Cita doctrina recaída en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, causa B 63.520, "*Telefónica Móviles Argentina SA*", (2018).

Por otra parte, considera que deben ser rechazadas las alegadas violaciones a los derechos de igualdad, libertad de tránsito y circulación y propiedad, como así también a los



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-73532-4

principios constitucionales en materia tributaria, en tanto las manifestaciones genéricas no explican de qué modo se encontrarían afectados.

En otro orden, sostiene la improcedencia de la acumulación por conexidad de las pretensiones anulatoria y de restitución a la acción originaria de inconstitucionalidad en tanto, conforme el régimen legal aplicable y considera que la actora debió acudir a la vía contencioso administrativa, y agotar la instancia administrativa previa aplicando la normativa local que prevé el procedimiento de repetición de tributos municipales. Con mención de lo dispuesto en los artículos 47 y 67 de la Ordenanza Fiscal N° 26.387.

Aduna que, para ello, UCU carece de legitimación por no ser el obligado al pago ni poder acreditar un perjuicio personal. Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en causa “*Nobleza Piccardo SAIC*”, Fallos, 327:5513 (2004).

V.-

A fs. 283, V.E. abre el período de prueba produciéndose sólo la prueba documental oportunamente ofrecida por las partes.

Cabe aclarar que la prueba informativa de la parte actora dirigida a la Municipalidad de Vicente López no se produjo porque V.E. hizo lugar a la oposición planteada por la demandada (v. fs. 288/289) y, la dirigida a la Comisión Federal de Impuestos, fue desistida (v. fs. 296).

Certificado el vencimiento del plazo de producción de la prueba y dispuesta su agregación (v. fs. 285/291 -actora- y fs. 292/295 -demandada-), por Secretaría se pusieron los autos a los fines de alegar (v. fs. 298), habiendo hecho uso de ese derecho ambas partes (v. fs. 300/304 -demandada- y 305/309 -actora-).

A esta altura del proceso V.E. dispone el pase de las actuaciones a dictamen

del Procurador General (art. 687 CPCC).

## VI.-

A los fines de emitir opinión examinaré en primer término la admisibilidad de la demanda (cf. arts. 684, 685 y cc. del CPCC).

En cuanto a dicho extremo atenderé tanto al tema de la legitimación como al encuadre y aplicación en cuanto al presupuesto dispuesto en relación a los artículos 684, 685 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial.

**6.1.-** En cuanto a la oposición al progreso formal de la demanda relativa a la ausencia de legitimación activa, corresponde señalar que el artículo 161 inciso 1° de la Constitución provincial especifica el recaudo procesal en tratamiento, determinando que los preceptos reputados contrarios a las mandas constitucionales deberán ser controvertidos por la **parte interesada**, a lo que luego se añade jurisprudencialmente, que la afección debe impactar en la esfera jurídica del litigante de modo **particular y directo** (SCJBA, doct. causas I 1427, "*Álvarez*", resol., 30-05-1989; I 1553, "*Procuración General de la Suprema Corte*", resol., 11-02-1992; I 1594, "*Procuración General de la Suprema Corte*", resol., 09-03-1993; en conc. causas: I. 1457, "*González Bergez*", resol., 13-03-1990; I 1462, "*Gascón Cotti*", resol., 17-04-1990; I 1467, "*Aranda Lavarello*", resol., 05-06-1990; I 1488, "*Benítez*", resol., 31-07-1990; I 2115, "*Zurano*", resol., 16-12-1997; I 2153, "*Matoso*", resol., 14-09-1998; I. 2194, "*Prada Errecart*", resol., 17-11-1999, entre muchas otras), situación que se configura cuando el ejercicio del derecho constitucional de quien deduce la acción se halla afectado -o ha de ser ineludiblemente lesionado, de no intentarse la acción con carácter preventivo- por la vigencia o la aplicación de la norma jurídica cuya constitucionalidad controvierte (SCJBA, conf. doct. I 1292, "*Colegio de Abogados de La Plata*", resol., 31-03-1987 y sus citas; I 1315, "*Donnarumma*", sent., 03-12-1991; I 1465, "*Las Totoras SRL*", sent., 01-06-1993; I 2194, citada; I 2297, "*Perrota*", resol.,



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-73532-4

24-04-2002; entre otras).

Es preciso, entonces, que el impugnante ponga de relieve que está comprendido en el ámbito de aplicación de las disposiciones censuradas, y que en modo cierto o inminente éstas proyecten sus efectos sobre la situación subjetiva de quien acciona.

En tal sentido, se señala que el estatuto de la Asociación Civil de Usuarios de Consumidores Unidos (v. fs. 3/9) tiene por actividad: *"Defender y representar los intereses de los usuarios y consumidores ante la Justicia, autoridad de aplicación u otros organismos competentes en el tema"* (v. art. 1 inc. "e").

Por consiguiente, existiría *legitimatío ad causam* derivada de los objetivos y fines establecidos en el estatuto.

Al respecto, cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado admitiendo que ciertas asociaciones se encuentran legitimadas para impugnar decisiones que, si bien no las afectan en forma directa, sí atañen con ese carácter a sus afiliados o miembros (conf. causas: B 64.119, *"Asociación de Personal Jerárquico y Profesional de la Municipalidad de Morón, Hurlingham e Ituzaingó"*, resol., 10-07-2002; B 64.648, *"Municipalidad de La Plata. En autos: Ponz"*, resol., 02-10-2002; B 64.785, *"Fiscal de Estado. En autos: "Cámara Argentina de Agencias de Turf"*, resol., 30-10-2002; I 3505, *"Conciencia Ciudadana Campana ONG"*, resol., 24-11-2004, entre muchas otras y en forma concordante con la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del caso *"Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/Provincia de Buenos Aires y otro"* (sent. de 24-04-1997) y sin perjuicio del examen que en cada caso corresponda efectuar con arreglo a las normas aplicables en torno a la titularidad del interés o derecho que se invoque como propio (doct. causas: B 64.474, *"Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires"*, sent., 19-03-2003; I 68.534, *"Colegio de Abogados"*, resol., 06-09-2006; I 2051, *"Cámara Argentina de Supermercados"*, sent., 11-10-2006; B 66.905, *"Cámara Argentina de Salas*

*de Bingo*", sent., 07-03-2007, e. o.).

De tal manera, no encuentro reparos en este aspecto que impidan reconocer aptitud suficiente a la asociación que agrupa a los usuarios y consumidores aludidos para actuar en calidad de parte en estos autos, en representación de sus derechos e intereses colectivos, con arreglo a las previsiones de su estatuto.

**6.2.-** En lo que respecta a la configuración de los presupuestos establecidos en los artículos 684 y 685 del Código Procesal Civil y Comercial en el caso, en la excepción de incompetencia que arroja el planteo que formula la demandada (conf. doct. SCJBA, I 1456, "*Fiscal de Estado*", res., 18-06-1991; I 1305, "*Municipalidad de La Plata*", sent. 07-06-1997; I 1607, "*Hidalgo*", sent. 13-04-1999; I 2297, "*Perrota*", res., 24-04-2002, I 76.927, "*Cámara Empresaria del Parque Industrial Pilar*", res., 27-05-2021, e. o.), se advierte que la actora promueve una demanda originaria de inconstitucionalidad (Conf. arts. 161 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Bs. As., 683, siguientes y cc. del CPCC) y lo hace esgrimiendo la calidad de asociación civil creada con el objeto específico de defender los intereses de los usuarios y consumidores, poniendo de relieve que peticiona colectivamente por aquéllos domiciliados en cualquier lugar del país que hayan adquirido combustibles líquidos y gas natural en el Partido de Vicente López y *abonado el referido canon*.

Es indudable que el planteo actoral contiene en forma preponderante cuestiones que vincularían a derechos individuales homogéneos de los consumidores, que impugnan preferentemente al encontrar afectados sus patrimonios por el ejercicio de la potestad tributaria municipal y alcanzar a un número indeterminado de consumidores-contribuyentes al verse obligados a abonar dicho tributo.

Sobre el punto recuerdo que a juicio de ese Tribunal de Justicia reviste carácter patrimonial la acción que se entabla para salvaguardar intereses económicos eventualmente afectados por la norma reputada inconstitucional, no debiéndose prescindir de tal carácter por el hecho de que se aleguen otros daños no patrimoniales que aparecen como



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-73532-4

complementarios del interés primario en cuya defensa se acciona (doctr. causa I 1335, "*Club Atlético Brown*", sent., 27-09-1994) como tampoco otorga carácter institucional en el sentido del artículo 685 del Código Procesal Civil y Comercial a la norma cuestionada, la circunstancia de que se discuta un derecho reconocido por la Constitución, pues en última instancia todos los derechos encuentran resguardo constitucional (doctr. causa I 1180, "*Locurscio*", sent., 07-08-1990).

Es sabido que la demanda por el cauce propuesto se somete a la exigencia de lo dispuesto en el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial, en cuanto reza: "*Plazo para demandar. La demanda se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia dentro del plazo de treinta días, computados desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor [...]*".

Es así que un reclamo de naturaleza tributaria como el que motiva la controversia en autos, por su marcado carácter patrimonial, define el contenido de la acción y con ello la aplicación del plazo de caducidad señalado en el Código de rito.

Al evaluar la tempestividad de la pretensión articulada es necesario desentrañar la fecha a partir de la cual comienza a correr el término reglado por el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial.

De acuerdo a la norma, el plazo debe computarse "*desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor*", con lo cual, más allá del supuesto en que la pretensión es ejercida con finalidad preventiva, el momento a partir del cual comienza a correr dicho término es una cuestión que ha de verificarse en cada caso (SCJBA, doct. causas I 1591, "*González*", sent., 20-10-1998; I 2148, "*Mule*", sent., 21-05-2008; I 3231, "*Supermercados Norte SA*", sent., 15-12-2015; I 72.510, "*Tarasiuk*", res. 17-10-2018; I 74.210, "*Bolsatodo SRL*", res., 21-11-2018; I 72.214, "*Quiet SA*", sent., 10-04-2019; I 76.927, cit., e. o.).

Se ha resuelto que si del relato y antecedentes del caso surge que la afectación

de la situación invocada por el actor se produce con el dictado de la norma que cuestiona, al establecerse en ella la obligación tributaria de aplicación a la situación que reclama y quedando con su vigencia sujeto al cumplimiento de tal imposición, el plazo de caducidad debe computarse desde ese momento (SCJBA, causa I 1854, "*Lamano*", res., 11-10-1995; I 2148, I 74210, I 72214, citadas, e. o.)

Surge que, conforme la fecha de publicación de las Ordenanzas impugnadas: Texto ordenado Ordenanza Fiscal - Fecha de publicación Boletín Oficial: 15/03/2013, Texto ordenado Ordenanza Impositiva-Fecha publicación Boletín Oficial: 30/12/2013, se dispone la aplicación de la Tasa de "Mantenimiento Vial" en el ámbito del Partido de Vicente López. (ver Documental individualizada con Letra "C"; v. fs. 254 de la contestación).

A la fecha de interposición de la demanda (22-12-2014; v. fs. 155), habrían pasado más de treinta días desde la vigencia de la ordenanza impugnada (01-01-2014, cf. fs. 122 vta.) y correlativa afectación de los derechos de los consumidores que UCU representa al obligarlos a pagar el tributo por intermedio de las estaciones de servicio ubicadas en el municipio de Vicente López, advirtiéndose evidente y principal el contenido patrimonial que lleva en el caso a que se encuentre alcanzado en la condena dispuesta por el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial.

Siendo ello así, la afectación de derechos se identifica con la fecha de publicación de la norma pues es a partir de entonces que la accionante está en condiciones de tomar conocimiento, de la creación, de la vigencia y del contenido de la ordenanza tributaria controvertida y, de ese modo estimar las consecuencias perjudiciales de su aplicación.

Las circunstancias del caso apuntadas descartan también la finalidad preventiva al momento de deducir la acción.

El precepto que cuestiona es el que tuvo origen el tributo en crisis y la vocación del ejercicio procesal seleccionado lo ha sido atacar la tésis de dicha norma en los sujetos afectados en el marco de la legitimación propuesta con una finalidad: la de conferir



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-73532-4

certeza a la situación jurídica nacida al amparo de la normativa cuestionada.

En tales condiciones, el agravio del modo expuesto por la accionante y fundamento de su pretensión constitucional -constitucionalidad del tributo creado y aplicado por la Municipalidad de Vicente López- ya se había producido al tiempo en que fue presentada la demanda (v. 22-12-2014).

De cualquier modo, se ha dicho, que en los términos empleados por el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial no se requiere el dictado de un acto administrativo de alcance particular para considerar afectados de modo concreto los derechos patrimoniales de los contribuyentes comprendidos en las normas atacadas y sujetos por tanto a la obligación de pago del impuesto en cuestión.

Lo determinante del caso, a efectos de iniciar el cómputo del plazo de caducidad es que de los hechos acreditados en la causa resulten de inequívoca aplicación de la norma en crisis (SCJBA, doct. causas I 1514, "*Chirido*", res., 23-04-1991; I 1513, "*Merlo*", res. 18-05-1991; I 1329, "*Playamar SRL*", sent., 10-12-1992; I 1451, "*Clinica Cosme Argerich*", sent., 05-03-1996; I 2009, "*Falocco*", sent., 07-10-1997; I 2151, "*Smaldini*", res., 08-09-1998; I 1607, cit.; I 2160, "*Parque Eterno SA*", res., 27-04-1999; I 2219, "*Serrano González*", sent., 03-04-2008; I 2148, I 72.214, citadas, entre otros).

Siendo ello así, teniendo presente que la Ordenanza que da origen al tributo habría tenido vigencia desde el día 1° de enero de 2014, la demanda articulada con fecha 22 de diciembre de 2014, resulta extemporánea.

El vencimiento del plazo señalado sella la suerte adversa de la posibilidad de ventilar en esta instancia un planteo como el propuesto (causas I 1645, "*Figoni*", res., 26-07-1994; I 1631, "*Labinca SA*", sent., 17-02-1998; I 1616, "*Marsiglia*", sent., 8-09-1998; I 1591, cit.; I 1593, "*Paredes*", sent., 29-12-1998; I 1587, "*Montiel*", sent., 29-12-1998; I 2160, cit.; I 2219, cit., I 70.883, "*D'Argenio*", res., 19-05-2010; I 3135,

"Salvatierra", sent., 7-07-2010, entre muchas otras).

Viene al caso recordar que el precepto citado -artículo 684- también dispone: *“Después de vencido el plazo, se considerará extinguida la competencia originaria de la Suprema Corte, sin perjuicio de la facultad del interesado para ocurrir a la jurisdicción ordinaria en defensa de los derechos patrimoniales que estime afectados”*, es decir sobreviven los restantes caminos procesales a los que la parte demandante puede recurrir en defensa de los derechos constitucionales que dice tener conculcados (SCJBA, doct. Causas B 44.506, "Rolfo, Mateo y otros", sent., 07-03-1967; I 2219, cit.; I. 2170, "Asarchuk", sent., 10-03-2010; I 3230, "INC SA", sent., 09-09-2015; I 2201, "Search Organización de Seguridad SA", sent., 27-04-2016; I 75.758, "Autoservicio La Amistad Cooperativa de Trabajo Limitada", sent., 11-05-2021; I 76.927, cit., e. o.).

Por lo que con esta censura no se violentarían los derechos que se dicen conculcados que entre otras normas pretende garantizar especialmente el artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, como los propios que ventilan los artículos 42 de la Constitución Argentina y 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

## VII.-

A tenor de lo expuesto, teniendo en cuenta que el plazo fatal para ventilar en esta instancia originaria un planteo como el propuesto habría fenecido, la demanda resulta inadmisibile, por lo que así podría V.E. declararlo.

La Plata, 22 de septiembre de 2021.

Digitally signed by  
Dr. CONTE GRAND, JULIO  
MARCELO  
Procurador General de la  
Suprema Corte de Justicia  
PROCURACION GENERAL -  
PROCURACION GENERAL  
Procuracion General

22/09/2021 12:58:59