



ACUERDO

En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a los 12 días del mes de julio del año 2023, se reúnen en Acuerdo ordinario los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, jueces Ernesto Adrián Löffler, Javier Darío Muchnik, María del Carmen Battaini, Carlos Gonzalo Sagastume y Edith Miriam Cristiano, para dictar sentencia en los autos caratulados **"Cámara de Comercio y Otras Actividades Afines Empresarias de Ushuaia y Otros c/ Municipalidad de Ushuaia s/ Acción de Inconstitucionalidad"**, Expte. N° 3461/2017 de la Secretaría de Demandas Originarias.

ANTECEDENTES

I. El abogado Gastón Fernández Pezzano, en su carácter de apoderado de la Cámara de Comercio y otras Actividades Afines Empresarias de Ushuaia (Cámara de Comercio); la Cámara Hotelera Gastronómica de Tierra del Fuego (Cámara Hotelera) y la Cámara de Turismo de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Cámara de Turismo), con patrocinio letrado, promueve acción de inconstitucionalidad en los términos del artículo 157 inciso 1° de la Constitución Provincial y reglada en los artículos 315 y siguientes del Código Procesal, Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero contra la Municipalidad de Ushuaia, y peticona la declaración de inconstitucionalidad de la ordenanza tarifaria 5069/16 y de la ordenanza presupuestaria año fiscal 2017 n° 5179/16 de dicho Municipio, como así

también de los decretos reglamentarios originados de la aplicación de las mismas y normas conexas.

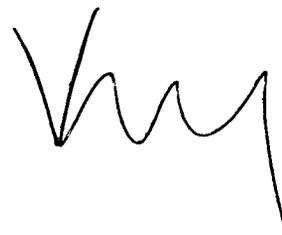
Manifiesta que dichas normas vulneran los principios de política tributaria establecidos en el artículo 68 de la Constitución provincial, y los principios tributarios del artículo 93 de la Carta orgánica municipal, agrega también que incumple lo dispuesto en el artículo 42 de la Constitución nacional, referente a la audiencia pública.

Plantea la existencia de litisconsorcio en atención a la conexidad de título y objeto, en tanto que las actoras se ven afectadas de igual manera por el estado de incertidumbre que les originó el dictado de la ordenanza tarifaria para el año 2016 prevista en la ordenanza 5069/16 y el presupuesto del año fiscal 2017 establecido por la ordenanza 5179/16 ambas normas de la Municipalidad de Ushuaia.

Por otro lado, expresa que la Municipalidad de Ushuaia reviste la calidad de sujeto pasivo por ser la autoridad que dictó las normas cuestionadas.

En lo que refiere a la competencia de este Tribunal, invoca los artículos 157 y 158 de la Constitución provincial, el artículo 35 de la ley provincial 110 y los artículos 50, 315 y 349 del CPCCLRyM.

En un apartado especial hace referencia a la facultad con la que cuentan las provincias para darse leyes y ordenanzas que generen impuestos locales y en general, como así también refiere a las competencias de los municipios. De esa forma, realiza una diferencia





entre el concepto de impuesto y el concepto de tasa y concluye que debe buscarse un punto de equilibrio que permita que el Estado, en especial el municipal, financie la prestación de servicios públicos divisibles a través de tasas y no que se utilice a esa figura tributaria como medio para financiar actividades estatales cualesquiera.

En lo relativo a los hechos del caso, manifiesta que mediante la ordenanza municipal 5069/16 se aprobó la tarifaria del año 2016, que fue promulgada por el decreto municipal 791/2016 de fecha 30 de junio de 2016. Dicha ordenanza:

1. Dispuso el incremento del impuesto automotor según el valor del vehículo que supera la duplicidad de este violando el principio de igualdad ante la ley y aplicando la alícuota sobre valores que no son los vigentes en nuestra provincia;

2. Aprobó el incremento en el impuesto automotor del uno por ciento sobre el aumento efectuado si el vehículo es importado, vulnerando la vigencia de la Ley 19.640;

3. Incrementó la tasa comercial que para algunos rubros representa más del mil por ciento;

4. Incrementó el impuesto inmobiliario y la tasa de servicios entre un cincuenta y un cien por ciento según los casos; y

5. Incrementó la tasa sobre terrenos baldíos que va desde un treinta por ciento hasta un seiscientos por ciento, superando en algunos casos el valor fiscal del inmueble.

Sostiene que dichos incrementos, no poseen sustento ni fundamentación económica, financiera ni legal pues el municipio no argumentó en modo alguno su necesidad, causa y motivación.

Expresa que a través del decreto municipal 1013/2016 de fecha 28 de julio de 2016, el señor Intendente reglamentó la ordenanza municipal 5069/16, y ya desde los considerandos de la reglamentación de la norma, se advierte, a su criterio, que la tarifaria 2016 aprobada implicó en los hechos un ajuste por inflación de tributos totalmente confiscatoria.

Destaca que en diferentes artículos de la ordenanza municipal 5069/16 se consigna que para la determinación de los importes correspondientes a las obligaciones fiscales se utilizan las Unidades Valorativas Fiscales (U.V.F.), y que el valor de aquellas se actualiza en función de las variaciones del salario mínimo convencional. Concluye entonces, que cualquier aumento dado a la masa salarial de los agentes municipales, medie o no medie inflación, será trasladado automáticamente a los importes de las obligaciones fiscales.

Asimismo, señala que la ordenanza municipal 5069/16 viola el principio de igualdad consagrado en la Constitución nacional en tanto que mediante el decreto municipal 1014/16, fundado en el artículo 9º de la mencionada ordenanza, se establecen excepciones a las cargas públicas para la industria.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke at the end.



Por otro lado, señala que la tarifaria 2016 (OM 5069/16) estableció un desproporcionado incremento del impuesto automotor según el valor del vehículo que supera la duplicidad de este. Señala que se pasó de un sistema verificable establecido en la ordenanza municipal 3501, como es el valor consignado en la tabla del DNRPA para desafectados del impuesto nacional al valor agregado, a un sistema sostenido a partir de los valores consignados en la Tabla Municipal de Valuación Automotriz (TMVA), sin indicar los parámetros mínimos de cómo se estableció dicha Tabla para su verificación.

Agrega que se incorporó la imposición en el impuesto automotor del uno por ciento más sobre el aumento efectuado si el vehículo es importado, circunstancia que vulnera la vigencia de la ley 19.640, conforme la cual los automotores radicados en el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego, a los efectos aduaneros son importados.

Señala, asimismo, que de la comparación de las ordenanzas fiscales surge que se incrementa sin ninguna justificación la tasa comercial que para algunos rubros representa más del mil por ciento; se aumenta el impuesto inmobiliario y la tasa de servicios entre un cincuenta y un cien por ciento según los casos; y el incremento de la tasa sobre terrenos baldíos va desde un treinta por ciento hasta un seiscientos por ciento, y, en algunos casos, supera el valor fiscal del inmueble. A ello agrega que la percepción del impuesto inmobiliario por parte del Municipio fue judicializado por el Ejecutivo provincial.

Expresa que la norma impugnada incumple un requisito fundamental respecto de las tasas reiteradamente exigido por la constante jurisprudencia de la Corte Federal, como es que al cobro de dicho tributo debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente.

Por otro lado, con citas jurisprudenciales, señala que el Municipio omitió llevar a cabo la audiencia pública previa.

II. Mediante providencia ID 107754 (fs. 245) se tuvo por presentadas a las actoras, por deducida la acción de inconstitucionalidad contra la Municipalidad de Ushuaia, por ofrecida la prueba, y mediante providencia ID 108549 (fs. 254) se corre traslado al Municipio de la ciudad de Ushuaia.

III. La Municipalidad de Ushuaia opone excepciones y subsidiariamente contesta demanda (fs. 394/401).

Liminarmente, luego de realizar una reseña de las acciones previas que las actoras dedujeron ante diferentes instancias, precisa que el planteo no fue hecho en tiempo oportuno, circunstancia que sella la suerte de la presente acción.

Luego plantea excepción de litispendencia y señala que el recurso de apelación deducido por las actoras contra la sentencia del juez de primera instancia en lo Civil y Comercial N° 2 de Distrito Judicial Sur (Expte. 22626/2016), se encuentra en trámite ante la Sala Civil,



Comercial, y del Trabajo de la Cámara de Apelaciones del Distrito Judicial Norte, en el marco de la causa “Cámara de Comercio de Ushuaia c/Municipalidad de Ushuaia s/Acción de Inconstitucionalidad” (Expte. 8209/2017). Indica que las partes involucradas son las mismas, en el mismo carácter, y la causa y el objeto de la acción de inconstitucionalidad resulta ser idéntica a la presente a pesar de que las actoras mencionen que la afectación se produjo con la sanción de la ordenanza municipal 5179/16 por medio de la cual se aprueba el presupuesto para el ejercicio 2017.

Por otro lado, opone excepción de caducidad de acción bajo el argumento de que la presente se deduce diez (10) meses después de entrada en vigor la ordenanza 5069/16, sin explicar de qué forma la ordenanza 5179/16 resultaría inconstitucional y reeditando los argumentos brindados para plantear la inconstitucionalidad de la ordenanza 5069/16.

Por último, subsidiariamente, contesta la demanda y tras efectuar la negativa genérica y específica de los hechos esgrimidos por la contraria, desarrolla sus argumentos.

En primer lugar, señala que la actualización con relación al impuesto automotor obedece a la modificación del rango de alícuotas por antigüedad, sustituyéndolo por el rango de alícuotas por el valor fiscal del automotor, circunstancia que genera que en ocasiones un vehículo pueda tributar más que el doble de la alícuota anterior. Sostiene que no existe posibilidad alguna de determinar un trato desigual en la aplicación de la norma.

En segundo lugar, con relación a la imposición en el impuesto automotor del uno por ciento (1%) más sobre el aumento efectuado si el vehículo es importado, señala que en la actualidad no se está aplicando en virtud de lo establecido en el decreto municipal 1013/2016 Anexo III.

En tercer lugar, con relación al incremento de la tasa a la actividad comercial señala que las actoras no acreditan de ninguna manera dicho incremento y no acompañan documentación en tal sentido.

En cuarto lugar, señala que con relación al incremento del impuesto inmobiliario y la tasa de servicios generales entre un cincuenta y un cien por ciento (50 y 100%) obedece a la necesidad de aplicar el mismo principio tributario de progresividad creando alícuotas de acuerdo con la superficie del lote.

Con relación al incremento dispuesto respecto de la tasa sobre terrenos baldíos que va desde un treinta por ciento hasta un seiscientos por ciento (30-600%), señala que se aplicó el principio tributario de progresividad.

Asimismo, refiere al aumento del gasto en personal de la Municipalidad de Ushuaia, e indica que para los periodos 2015 y 2016 se contó con un presupuesto reconducido.

También apuntala, con relación al cuestionamiento del decreto municipal 1014/2016, que este tuvo como finalidad la protección de la

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke at the end.



industria local y no exclusivamente de la electrónica como pretenden hacer visualizar las actoras.

En otro orden, hace referencia a la presunta omisión de llevar a cabo la audiencia pública, y señala que las actoras intentan asimilar la situación planteada ante la Corte Federal en el caso "CEPIS".

Trae a colación lo establecido en el artículo 145 de la Carta orgánica municipal. Indica que dicho artículo contempla el funcionamiento de la Comisión de información y debate ciudadano, comisión cuyo reglamento finalmente se instrumentó a través de la ordenanza municipal 2450, modificada por la ordenanza municipal 4555. Esta comisión somete a conocimiento y debate público los pre dictámenes originales de mayoría y minoría que con relación a todo proyecto de ordenanza y pedido de informe se produzca en las comisiones temáticas individual o conjuntamente.

Agrega que la ordenanza motivo de debate fue tratada sobre tablas, no contó con pre dictamen alguno, y fue aprobada por unanimidad del cuerpo deliberativo de nuestra ciudad.

Por último, indica que las actoras pretenden invocar la representación de la ciudadanía de Ushuaia en base a un estatuto acompañado del que no surge que sus objetos sean el pretendido a través de la acción interpuesta.

Concluye que las asociaciones actoras continúan cuestionando la ordenanza 5069/16 desde diferentes encuadres jurídicos, sin mencionar

en esta oportunidad cuál sería la afectación que les produce la ordenanza 5179/16.

IV. Por providencia ID 109858 se tuvo por interpuestas en tiempo y forma las excepciones de litispendencia y caducidad de la acción (artículos 360.2 y 360.5 del CPCCLRyM), por contestada subsidiariamente la demanda incoada contra la Municipalidad de Ushuaia y por acompañada la prueba documental de esa parte, y se ordenó correr traslado a la actora de las excepciones opuestas.

V. Por su parte, las actoras contestan el traslado de las excepciones planteadas por la demandada a fs. 417/419.

VI. Elevados los autos al acuerdo (ID 111763), mediante resolución de fecha 24 de agosto de 2017 (fs. 421/423 vta.) se resolvió rechazar la excepción de litispendencia opuesta por la Municipalidad de Ushuaia, por un lado, y por el otro no hacer lugar a la excepción previa de caducidad de la acción directa de inconstitucionalidad.

VII. Contra dicha resolución, la demandada interpone recurso de reposición (fs. 436/439), el que fue rechazado mediante resolución de fecha 19 de septiembre de 2017 (ID 113971).

VIII. Mediante providencia ID 114584 se ordena la apertura a prueba.

IX. En fecha 20 de septiembre de 2022 (ID 150503) se colocan los autos para alegar, actividad procesal que fue desplegada por la





Municipalidad demandada mediante presentación ID 423072 y por la parte actora mediante presentación ID 424130.

X. El señor Fiscal ante el Estrado produce su dictamen en el ID 427386, y opina que la parte actora no ha probado que la presión tributaria a la que se ven sometidos todos y cada uno de sus afiliados sea confiscatoria, por lo que corresponde desestimar la demanda promovida.

XI. Llamados los autos para resolver y sorteado el orden de estudio y votación (fs. 872, ID 151147), por Secretaría se comunica a las partes la integración del Tribunal (fs. 873, ID 153117).

Tras la deliberación, se decide considerar y votar las siguientes

CUESTIONES

Primera: *¿Es admisible la demanda interpuesta en cuanto al planteo de inconstitucionalidad formulado?*

Segunda: *¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?*

A la primera cuestión el juez Ernesto Adrián Löffler dijo:

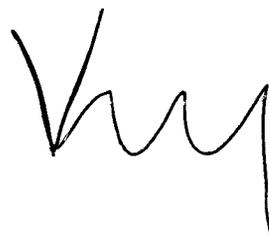
1. La parte actora promueve acción de inconstitucionalidad en los términos del artículo 157 inciso 1º de la Constitución provincial y reglada en los artículos 315 y siguientes del Código Procesal, Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero contra la Municipalidad de Ushuaia, y peticona la declaración de inconstitucionalidad de la ordenanza tarifaria 5069/16 y de la ordenanza presupuestaria año fiscal 2017 nº 5179/16, como así

también de los decretos reglamentarios originados por su aplicación y normas conexas.

Manifiesta que dichas normas vulneran los principios de política tributaria establecidos en el artículo 68 de la Constitución provincial, así como los principios tributarios establecidos en el artículo 93 de la Carta Orgánica municipal, agrega también que incumple lo dispuesto en el artículo 42 de la Constitución nacional.

En sus argumentos, expresa que mediante la ordenanza municipal 5069/16 se aprobaron: (1) la tarifaria del año 2016, que fue promulgada por el decreto municipal 791/2016 de fecha 30 de junio de 2016. Dicha ordenanza estableció el incremento del impuesto automotor según el valor del vehículo que supera la duplicidad del mismo violando el principio de igualdad ante la ley y aplicando la alícuota sobre valores que no son los vigentes en nuestra provincia; y, (2) la imposición en el impuesto automotor del uno por ciento más sobre el aumento efectuado si el vehículo es importado, vulnerando la vigencia de la Ley 19.640. Además, se incrementaron: (3) la tasa comercial que para algunos rubros representa más del mil por ciento; (4) el impuesto inmobiliario y la tasa de servicios entre un cincuenta y un cien por ciento según los casos; y (5) la tasa sobre terrenos baldíos que va desde un treinta por ciento hasta un seiscientos por ciento, superando en algunos casos el valor fiscal del inmueble.

Sostiene que dichos incrementos no poseen sustento ni fundamentación económica, financiera ni legal pues el municipio no argumentó en modo alguno su necesidad, causa y motivación.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke at the end.



La accionada, por su parte, repele la pretensión y en general sostiene que las asociaciones actoras cuestionan nuevamente la ordenanza 5069/16 desde diferentes encuadres jurídicos, sin mencionar en esta oportunidad cuál sería la afectación que le produce la ordenanza 5179/16.

2. Expuesta la postura antagónica de las partes y en atención a la pretensión de la parte actora, se debe ingresar al análisis de la admisibilidad de la acción, abordaje condicionado por los precedentes de este cuerpo.

De esa forma, cabe recordar, tal como lo ha expresado este Tribunal, que el CPCCLRyM, en el Capítulo XIII, de los artículos 315 a 318 determina las condiciones de admisibilidad del trámite de la acción de inconstitucionalidad y el alcance que ella tiene. Este último, meramente declarativo, se limita a establecer el correcto entendimiento de la cuestión planteada y su adecuación a la ley fundamental (**“Del Valle, Jorge c/ Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur s/ Acción de inconstitucionalidad”**, expediente nº 215/1996, STJ-SDO, sentencia del 17 de diciembre de 1996).

Ahora bien, a diferencia de la acción contencioso administrativa, en el caso de la acción de inconstitucionalidad no está previsto un control previo, motivo por el cual no existe óbice para que ello se realice al momento del presente pronunciamiento (entre otros, **“Hilandería Fuegoína S.A.I. y C. y Otros c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad -Medida Cautelar-”**, expediente nº 2517/2011, STJ-SDO, sentencia del 16 de junio de 2016; **“Ramón**

Oviedo Emprendimientos Mercantiles S.A. c/ Provincia de Tierra del Fuego A. e I.A.S s/ Acción de Inconstitucionalidad — Medida Cautelar”, expediente n° 4350/2022, STJ-SDO, sentencia del día 18 de abril de 2023).

De esa forma, se hace necesario verificar:

- a) la naturaleza de las normas cuestionadas,
- b) la temporalidad de su promoción en instancia originaria ante este Estrado y
- c) la configuración de un caso justiciable, para lo que debe existir un interés jurídicamente protegido y una formulación suficientemente concreta de su afectación. Todo ello en base a los recaudos de procedencia formal fijados en los artículos 315 y 316 del CPCCLRyM.

3. En primer término, con relación a la naturaleza de las normas cuestionadas, es de mencionar que este tipo de acción sólo resulta admisible respecto de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos, en tanto estos vulneren derechos, garantías y cualquier otra cláusula consagrados por la Constitución de la Provincia (artículo 315 del código de rito).

Sobre ello, este Tribunal entendió desde sus comienzos, que *“El plexo normativo constitucional de nuestra provincia prevé, en su artículo 157 inc. 1, la demanda de inconstitucionalidad, proceso cuyo contenido consiste en el pronunciamiento, por parte del Superior Tribunal de*





Justicia, de la adecuación o no de una ley, decreto, ordenanza o reglamento a la ley fundamental del sistema provincial... (“**Del Valle, Jorge c/ Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur s/ Acción de inconstitucionalidad**”, expediente ° 215/1996, STJ-SDO, sentencia del 17 de diciembre de 1996, y “**Pereyra Mario Eugenio c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad**”, expediente nº 374/1997, STJ-SDO, sentencia del 27 de octubre de 1997, entre otros). En estos precedentes también se señaló, que la acción de inconstitucionalidad “...se considera la última ratio del ordenamiento jurídico, y donde la carta fundamental se revela como aquel conjunto de principios básicos, de garantías fundamentales, para la organización de la comunidad, pues implica un reforzamiento y reconocimiento de la vigencia de la Constitución, cualquiera sea la solución del caso...”.

Este recaudo se encuentra cumplido en el presente trámite, toda vez que se cuestiona la validez de dos ordenanzas emitidas por el Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia —ordenanza tarifaria 5069/16 y la ordenanza presupuestaria año fiscal 2017 nº 5179/16—, como así también de los decretos reglamentarios originados por aplicación de las mismas y normas conexas, en tanto que resultarían violatorias de los principios de política tributaria establecidos en el artículo 68 de la Constitución provincial, de los principios tributarios establecidos en el artículo 93 de la Carta Orgánica municipal, y del artículo 42 de la Constitución nacional.

4. Corresponde ahora analizar si la demanda fue interpuesta en término, circunstancia que no queda exclusivamente supeditada a la

primera oportunidad procesal, sino que, por el contrario, es posible de realizar al momento de dictar sentencia.

Al verificar dicho lapso temporal —es decir, si la demanda fue interpuesta dentro del plazo de treinta (30) días fijado por el artículo 316 del CPCCLRyM para determinar la competencia originaria del Cuerpo—, se debe tener en cuenta que el Estrado ha señalado reiteradamente que nuestro sistema procesal exige que este presupuesto se realice en todos los casos, ya que a diferencia de otros ordenamientos procesales, no distingue “...entre preceptos que afecten derechos patrimoniales o a la personalidad, ni contiene las excepciones de aquél...”. Ello determina la obligatoriedad de efectuar este examen con el propósito de establecer la competencia originaria del Superior Tribunal de Justicia, y aunque “...la indagación no se haga in limine litis corresponde hacerla en oportunidad de dictar sentencia, porque el plazo previsto por el art. 316 del C.P.C.C.L.R.M. no constituye un plazo de caducidad de la instancia —que extingue el proceso, permitiendo a la parte iniciar otro de idéntica naturaleza—, sino un plazo de caducidad legal que determina la competencia de este Tribunal en razón del tiempo y constituye un presupuesto de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad impuesto por la norma procesal...” (“**Supercanal S.A. c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad**”, expediente n° 1902/06, STJ-SDO, sentencia de fecha 30 de julio de 2008).

En este último precedente también se dejó sentado que después de vencido el plazo dispuesto por el artículo 316 del C.P.C.C.L.R. y M. queda extinguida la competencia originaria del Superior Tribunal, sin perjuicio de las facultades del interesado para ocurrir a la jurisdicción



ordinaria en defensa de sus derechos (ver **“Supercanal S.A. c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad”**, precedente ya citado. En el mismo sentido, ver **“Casino Club S.A. c/ Municipalidad de Ushuaia s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar de No Innovar”**, expediente n° 3464/2017, STJ-SDO, sentencia de fecha 6 de febrero de 2019).

Ahora bien, en el presente caso se cuestiona la constitucionalidad de la ordenanza municipal 5069/16 (tarifaria), de la ordenanza municipal 5179/16, como así también los decretos reglamentarios originados a partir de la aplicación de éstas, en el entendimiento que la aprobación del presupuesto del año fiscal 2017 (ordenanza municipal 5179/16) nutre en el cálculo de los ingresos fiscales de la aplicación de la ordenanza tarifaria cuestionada, es decir que la afectación de derechos se produce con la ejecución del presupuesto aprobado para el año 2017.

Al respecto, se observa que el análisis sobre la temporalidad de la acción fue resuelto por este Estrado al juzgarse la excepción de caducidad deducida por la demanda mediante la resolución del 24 de agosto de 2017 (fs. 421/423 vta.). En esa oportunidad concluyó que lo que correspondía examinar *“...es cuándo se produce la presunta afectación constitucional esgrimida en el inicio y, en su caso, si la Ordenanza Presupuestaria 2017 deja incólume o varía —en cuanto a esa hipotética lesión— la situación imperante con la vigencia de la Ordenanza Tarifaria 2016...”*.

Entonces, se sostuvo que en el escrito de la demanda *“... la Ordenanza n° 5179/16 aprueba para el año 2017 un incremento en gastos*

de personal del 47% en relación al ejercicio anterior y que ese incremento impacta en la liquidación de los tributos de la Ordenanza n° 5069/16 pues las Unidades Valorativas Fiscales (UVF) 'se actualizan en función de las variaciones del Salario Mínimo Convencional' (fs. 241, cuarto párrafo). Al contestar el traslado de las excepciones se reitera este fundamento 'pues es a través del presupuesto en donde advierte y ejecuta la demandada la clara confiscatoriedad de la Ordenanza 5069' (fs. 419, primer párrafo)".

En virtud de ello, se concluyó que la acción postulaba la vulneración de derechos constitucionales por la confiscatoriedad que se atribuye a los tributos contemplados en la normativa tarifaria a partir del nivel de gastos de personal aprobado para el presupuesto del año 2017, en virtud de la incidencia que el salario mínimo convencional tiene en la fijación de las unidades valorativas fiscales, y en consecuencia, no se hizo lugar a la excepción de caducidad opuesta, motivo por el cual ya en esa oportunidad se analizó el presupuesto en cuestión.

5. Resta entonces verificar si en la causa se encuentra presente el tercer presupuesto, esto es, la configuración de un caso justiciable; para lo que debe existir un interés jurídicamente protegido y una formulación suficientemente concreta de su afectación.

En este sentido, el Estrado ha señalado lo siguiente:

"Ahora bien, tal y como surge del propio texto del artículo 157 inciso 1) de la Constitución provincial, el control de constitucionalidad, aun cuando se ejerza por vía de una acción directa como la que aquí se tramita, debe siempre estructurarse sobre el concepto de 'caso' o





'controversia', que opera como un límite a la actuación de este Poder Judicial.

Ello por cuanto es claro que el cumplimiento del requisito de 'caso', a los fines de habilitar el control judicial sobre la actividad de otros poderes del Estado, debe ser rigurosamente observado, pero no para evitar pronunciamientos sobre cuestiones que pueden tener notoria repercusión, sino con el fin último de preservar el principio de división de poderes, que excluye al Poder Judicial de la atribución de pronunciarse de forma general respecto de la constitucionalidad de normas emitidas por otros departamentos de gobierno (CSJN, Fallos 330:3109).

En línea con ello, el artículo 316 del CPCCLRyM, al fijar los requisitos de admisibilidad de la acción en trato, determina como exigencia específica que el accionante acredite que el precepto impugnado afecta sus intereses en forma concreta y actual.

*Así, no existe en la órbita local la alternativa de ejercer un control de constitucionalidad genérico o en abstracto, de lo que se deriva que la acción normada en los artículos 315 y siguientes del CPCCLRyM, no puede importar una simple consulta al Poder Judicial fueguino, ni tampoco una indagación meramente especulativa (CSJN, Fallos 307:1379; 328:474; 326:4774, entre otros), sino que requiere inexorablemente la existencia de un 'caso' o 'controversia' que lo habilite a resolver" (**"Fiscal de Estado de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego, AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad"**, expediente nº 4207/20, STJ-SDO, sentencia del 11 de junio de 2021).*

En este punto, adelanto mi opinión en cuanto a que el asunto traído al Estrado no constituye un “caso” que permita sortear el último recaudo de admisibilidad formal que se aborda. Ello en atención a las consideraciones que a continuación expondré.

En primer término, cabe mencionar que las actoras son personas jurídicas, y respecto de aquellas la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló recientemente que: *“... son sujetos de derecho diferentes de las personas que las integran y se constituyen para satisfacer determinados intereses comunes de los socios o asociados plasmados en su estatuto. La consecución de tales intereses —y no otros— conforma el objeto social de la persona jurídica definido en su estatuto social, el cual debe ser ‘preciso y determinado’ (conf. artículos 156 y 195 del Código Civil y Comercial de la Nación, artículo 11, inciso 3, de la ley 19.550)”* (CSJN, Fallos: 345:1531).

En el caso particular, las actoras son organizaciones formadas por empresarios locales de distintos rubros (comercio, gastronomía, hotelería y turismo). Se trata pues de personas jurídicas que nuclean a personas humanas y a otras personas jurídicas, tal como así lo indican en el escrito inaugural al señalar que *“... como afectados en esta oportunidad, nuclea a las personas físicas y jurídicas...”* (ver. fs. 235).

Se advierte, además, que se acompañaron como prueba documental los padrones de socios de cada una de ellas (ver fs. 9/18 correspondiente a la Cámara de Comercio y otras actividades empresarias, fs. 22/23 correspondiente a la Cámara Hotelera



Gastronómica de Tierra del Fuego, y fs. 61/62 correspondiente a la Cámara de Turismo de Tierra del Fuego).

Resulta necesario, entonces, verificar si las actoras cuentan con la legitimación procesal para litigar en defensa de sus asociados, en tanto constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que pueda ser resuelto (CSJN, Fallos: 339:1223). Este recaudo debe ser observado rigurosamente porque resulta una exigencia indispensable para que opere ese control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa, a efectos de preservar el principio de división de poderes (Fallos: 340:1025, 341:545 entre otros).

En este sentido, es de destacar que el único estatuto social que se acompañó como prueba documental es el de la Cámara Hotelera Gastronómica de Tierra del Fuego y de aquel no surge la facultad de dicha organización para representar en juicio a sus socios. No obstante, sí obran diferentes actas (ver fs. 6/8, 25/27, 64/67) en las cuales, en asamblea de asociados, estos últimos expresaron su voluntad de iniciar la acción de inconstitucionalidad contra la ordenanza tarifaria. Sin embargo, ninguna referencia se hace allí acerca de la ordenanza mediante la cual se aprobó el presupuesto para el año 2017.

No acreditada la facultad estatutaria de las Cámaras actoras de representar judicialmente a sus socios en tanto que, como se señaló precedentemente, el único estatuto aportado es el de la Cámara Hotelera Gastronómica de Tierra del Fuego y de aquél no surge la facultad de ésta para representar en juicio a sus socios, resta verificar si las actas de

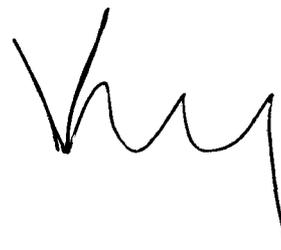
asambleas extraordinarias de socios son suficientes para acreditar dicha representación.

De esa forma, del modo en que fue planteada la demanda y producida la prueba, es prudente destacar que en el caso los intereses de los socios son diferentes del interés social definido estatutariamente, puesto que se trata de intereses puramente individuales de los primeros.

Así, "... su titularidad corresponde a cada uno de ellos y no a la asociación que integran. De allí, pues, que el interés de la asociación no equivale a la sumatoria de los intereses individuales de cada uno de sus integrantes" (CSJN, Fallos: 345:1531).

Es que por el modo en que ha quedado planteada la pretensión en la demanda, se puede extraer que la acción deducida en el presente caso persigue la declaración de inconstitucionalidad de una norma tributaria y una norma presupuestaria que afectarían derechos puramente individuales de sus asociados, y *"...tales derechos son diferentes a los que ostenta la asociación puesto que los tributos en cuestión afectan en forma individual el patrimonio de las empresas del sector. Y esto guarda consistencia con los fundamentos del planteo de inconstitucionalidad formulado, basados en buena medida en la afectación del principio de no confiscatoriedad (CFR. fs. 17/28 del escrito de demanda)..." (CSJN, Fallos: 345:1531).*

Sobre el punto, en el mismo precedente que se cita, la Corte Federal *"...ha decidido que, en pleitos de esa naturaleza, corresponde a cada uno de los contribuyentes accionar en forma individual y probar la*



lesión al derecho subjetivo que entendieran afectado, teniendo en consideración —en particular— la necesidad de acreditar de manera concluyente la confiscatoriedad alegada (causa FMZ 82203891/2012/1/RH1 “Sociedad Rural Río V c/ AFIP s/ordinario”, sentencia del 4 de agosto de 2016)” (CSJN, Fallos: 345:1531).

Reitero, como en el precedente citado, en el caso, la presunta afectación recaería sobre derechos de los asociados, y ello puede extraerse de lo manifestado por las propias actoras en el escrito inaugural al expresar que “... la afectación a los derechos de nuestros representados se agrava y se consolida con la publicación y ejecución del presupuesto del año” (CFR fs. 242 vta.). Incluso al ofrecer la prueba pericial se requiere la designación del perito contador a fin de que éste determine la incidencia e impacto económico financiero y presión fiscal de los afiliados de las Cámaras.

Por tal motivo, resulta lógico concluir que no está en juego en el caso un interés común de los asociados que pueda ser defendido por las actoras con fundamento en el estatuto social o en decisiones adoptadas en asambleas extraordinarias de socios.

En efecto, la confiscatoriedad atribuida a la ordenanza tarifaria por las actoras debe ser probada individualmente por cada uno de los asociados para acreditar la afectación de derechos subjetivos alegada, en tanto aquella tiene una incidencia diferente según el patrimonio que cada uno ostente, de lo que también se deriva la inexistencia de una conexión o identidad de causa.

En este sentido, no es ocioso recordar que nuestro cimero tribunal nacional ha señalado que para que la confiscatoriedad exista debe producirse una absorción, por parte del Estado, de una porción sustancial de la renta o el capital (CSJN, Fallos: 314:1293; 322:3255; 328:4542; 332:1571; 341:581; 343:720; 344:1458; 345:1184) y asimismo, que el exceso alegado como violación de la propiedad debe resultar de una relación racional estimada entre el valor del bien gravado y el monto del gravamen, requiriéndose una prueba concluyente a cargo del actor (CSJN, Fallos: 328:4542).

Así es que, teniendo en cuenta que correspondía a cada uno de los socios demostrar la confiscatoriedad denunciada, *“...dadas las características de la pretensión formulada, es evidente que correspondía a cada uno de los contribuyentes accionar en forma individual y probar la lesión al derecho subjetivo que entendieran afectado...”*, sin que puedan las asociaciones accionantes *“...asumir la representación colectiva de sus asociados en tanto no existe en el sub lite una homogeneidad fáctica que permita considerar razonable la realización de un único juicio...”* (CSJN, “Sociedad Rural Río V c/ AFIP s/ordinario”, sentencia del 4 de agosto de 2016).

Siguiendo esta línea, es oportuno recordar que este Cuerpo tiene dicho que para considerar reunida la legitimación activa en la accionante, la norma atacada debe afectarle directamente, no de modo abstracto, genérico y/o eventual, es decir que para que se configure “un caso” a los fines del proceso regulado por el artículo 315 y siguientes del CPCCLRyM, se requiere la concurrencia de un interés particular directo que de pie a la legitimación procesal y la demostración de una lesión





actual a dicho interés (ver entre otros **“IPAUSS c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”**, expediente n° 1957/2007, STJ - SDO, sentencia del 31 de octubre de 2012).

Este extremo, por los motivos desarrollados hasta aquí no se da en el presente caso.

Como se ha señalado en reiteradas oportunidades, la solución que se adopta en modo alguno implica evadir la alta misión conferida a este Superior Tribunal en lo que respecta al control de constitucionalidad atribuido por nuestra Ley Fundamental, sino situarlo en sus justos límites, a los fines de resguardar la división de poderes, resultando paradójico que, so pretexto de mantener incólume la supremacía de nuestra ley fundamental, este Estrado la transgrediera, desbordando el cauce que la misma le fijó en el ejercicio del control encomendado (**“Colegio de Ingenieros de Tierra del Fuego A.e I.A.S. y otro c/ Provincia de Tierra del Fuego A.e I.A.S. s/ Acción de Inconstitucionalidad”**, expediente n° 2987/14, SDO-STJ, sentencia de fecha 19 de mayo de 2017).

En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado que: *“... la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los demás poderes, reconociéndose el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Congreso de la Nación, como órgano investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional con el objeto de lograr*

la coordinación entre el interés privado y el interés público” (CSJN, Fallos: 155:248; 241:291; 272:231; 308:2268; 333:1023, entre otros).

Por los motivos señalados, concluyo que la demanda de inconstitucionalidad promovida por la Cámara de Comercio y otras Actividades Afines Empresarias de Ushuaia (Cámara de Comercio); la Cámara Hotelera Gastronómica de Tierra del Fuego (Cámara Hotelera) y la Cámara de Turismo de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Cámara de Turismo), debe ser declarada inadmisibile. En consecuencia, voto la cuestión propuesta en **sentido negativo**.

A la primera cuestión el juez Javier Darío Muchnik dijo:

1. Que adhiero sustancialmente a las consideraciones expuestas por el colega que me precede en el orden de votación, que confluyen a la decisión del conflicto.

2. Que tomando en cuenta la temática en análisis, se abordarán a continuación aspectos de especial relevancia, en consonancia con la decisión propuesta.

3. Conforme lo señalé al emitir opinión en el precedente: "STEFANI, Héctor Antonio y Otro c/ CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE USHUAIA s/ Acción de Inconstitucionalidad -Medida Cautelar", expediente N° 4345/2022 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 8/04/22, T° 137, Folio 22/36, la admisión de la acción directa de inconstitucionalidad prevista en el artículo 157.1 de la Constitución de la Provincia es sumamente restringida, lo cual es



coherente con su naturaleza jurídica que responde, en principio, a un instituto excepcional en el marco de los sistemas que, como el nuestro, se corresponden con un diagrama constitucional centrado en un control difuso de constitucionalidad.

En ese sentido, recordando lo dicho por este Tribunal en el precedente "Central de Trabajadores de la Argentina (C.T.A.) de Tierra del Fuego c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad", expediente N° 2581/11 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 14/03/2012, T° LXXVI, F° 132/136, se indicó que la legitimación para obrar constituye una condición necesaria para su procedencia, es decir, que quien acciona debe ser el titular de los derechos a los que afecta la normativa que tilda de inconstitucional, en tanto el código adjetivo no consagra un medio procesal tendiente al control genérico o abstracto de las normas, sino que prescribe la existencia de un caso concreto a fin de abrir la vía de control.

Tal como se explicó en esa oportunidad, si bien el plexo normativo involucrado contempla la posibilidad de una legitimación amplia, dado que requiere la existencia de afectación de los intereses del accionante y no de los derechos personales de éste, no basta la mera invocación de un simple interés para legitimar la acción.

La invocación genérica de las normas constitucionales supuestamente violadas no surte efecto, sino que es menester afirmar (y posteriormente, probar) los pormenores restrictivos de los derechos de los accionantes afectados por la normativa censurada, precisando

detalladamente el modo en que su aplicación infringiría las garantías de la Ley Fundamental.

4. La Corte Federal en la causa "Halabi" precisó que en materia de legitimación procesal corresponde delimitar tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (Fallos: 332:111).

En el caso a estudio, la acción fue planteada por organizaciones que nuclean a empresas locales, invocando la afectación personal de los sujetos que las componen, como consecuencia del dictado de una Ordenanza referente a, entre otras, cuestiones tributarias. Surge evidente, en consecuencia, que no existe un bien colectivo involucrado (v.gr. ambiente, patrimonio histórico cultural, salud colectiva, etc.), sino eventuales afectaciones al derecho de propiedad de las empresas cuya representación se alega, lo cual sitúa el supuesto en el campo del agravio singular.

La afectación individual nutre al derecho individual homogéneo, cuya conformación lo supone y contempla, ahora bien, la doctrina del Alto Tribunal requiere algo más para tipificar su fisonomía definitiva, esto es, una causa fáctica común que genere el perjuicio y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado, supuesto que puede ser exceptuado cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados (Fallos: 332:111, "Halabi"; 336:1236, "Padec").





A la luz de los precedentes citados, no resulta suficiente poseer un derecho individual afectado con origen en una causa común -como podría ser a todo evento la ordenanza que se cuestiona-, pues se exige, adicionalmente, que el interés individual considerado aisladamente no justifique la promoción de una acción (Fallos: 332:111; 336:1236; 345:1531). Esto evidencia que el bien jurídico que se procura tutelar con el reconocimiento de esta categoría de derechos es el acceso a la justicia, que podría verse restringido en aquellos supuestos en que no existan incentivos para demandar -v.gr. afectaciones económicas de menor cuantía-.

Sin perjuicio de ello, como se anticipó, la acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto (Fallos: 332: 111; ver específicamente considerando 11).

En sintonía con lo expuesto, la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación en precedentes sustancialmente análogos al presente señaló que ni la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Resistencia, ni el Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos, ni la Cámara Unión Argentina de Empresarios del Entretenimiento, se encontraban legitimados para accionar judicialmente en nombre de sus asociados, por

la aplicación de normas y procedimientos tributarios, respecto de derechos de carácter patrimonial, puramente individuales, cuyo ejercicio y tutela corresponde exclusivamente a cada uno de los potenciales afectados, por encontrarse la protección de esa clase de derechos al margen de la ampliación del universo de legitimados establecida por el art. 43 de la Constitución Nacional (Fallos 326: 2998; 326:3007, 345:1531).

Conforme a lo expuesto es claro que, bajo la categoría de los derechos de incidencia colectiva respecto de intereses individuales homogéneos, no asiste legitimación a las accionantes para promover la presente demanda, en tanto no se probó que las afectadas carezcan de incentivos particulares para accionar, máxime cuando, conforme se alegó, las cargas fiscales serían confiscatorias. Tampoco se evidencia, ni se probó, la trascendencia social del caso o que el grupo demandante posea características particulares que le dificulten acceder a la justicia.

5. En mérito a lo expuesto y de conformidad con lo sostenido por el colega que me precede en el orden de votación, surge claro que no se encuentran reunidos los presupuestos de admisibilidad de la presente acción. **Así voto.**

La señora **juez María del Carmen Battaini** adhiere en lo sustancial a la fundamentación vertida por el vocal que lidera el Acuerdo y vota en idéntica forma el interrogante formulado.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke at the end, positioned in the bottom right corner of the page.

Los señores **jueces Carlos Gonzalo Sagastume y Edith Miriam Cristiano** comparten y hacen suyos los fundamentos desarrollados por el magistrado preopinante y votan en igual sentido la primera cuestión.

A la segunda cuestión el juez Ernesto Adrián Löffler dijo:

1. Conforme el resultado del interrogante previo, propongo al Acuerdo declarar inadmisibles la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la ordenanza tarifaria 5069/16 y la ordenanza presupuestaria año fiscal 2017 5179/16 del Municipio de la ciudad de Ushuaia por la Cámara de Comercio y otras Actividades Afines Empresarias de Ushuaia (Cámara de Comercio); la Cámara Hotelera Gastronómica de Tierra del Fuego (Cámara Hotelera) y la Cámara de Turismo de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Cámara de Turismo), e imponer las costas a la actora vencida (art. 78.1 del CPCCLR y M).

2. Los honorarios de los letrados intervinientes se regulan al amparo de la ley 1384 (artículos 31, 49, 51 inciso a), 85 y concordantes), en atención a la labor desplegada, las etapas del proceso efectivamente cumplidas, el resultado obtenido y el carácter de su intervención profesional, asignando a Gastón Fernández Pezzano, Juan Carlos Stevenson Álvarez-Santullano y Félix Santamaría —en el carácter de apoderado y patrocinantes de las actoras— treinta y ocho (38) IUS, y, a los abogados Mauricio Neubauer, Federico Lucini, Delio Díaz, Lorena Natalia Ricci y Carla Ximena Cavagliato —apoderados y patrocinantes del Municipio de la Ciudad de Ushuaia—, cuarenta y siete (47) IUS, en forma conjunta.

3. En cuanto al contador público Juan Ramón Selser, quien aceptó el cargo a ID 134606, presentó el dictamen a ID 337051, se consideran:

a) el artículo 6° del decreto-ley 16.638/57, vigente como legislación local por aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 23.775 (CFR "Mattesz, Jacobo c/ Poder Ejecutivo de la Provincia de Tierra del Fuego e I.P.P.S. s/ Contencioso Administrativo", expediente n° 077/95, STJ-SDO, sentencia del 15 de abril de 1997);

b) el cumplimiento del encargo, aunque su resultado no influyó en la sentencia; y

c) la necesaria proporcionalidad que deben guardar estos estipendios con los asignados a los abogados y las abogadas que participaron en la *litis* (conf. criterio sentado in re: "Automóvil Club Argentino c/ Municipalidad de Ushuaia s/ Juicio Ejecutivo", expediente n° 146/95, STJ-SDO, sentencia del 1° de diciembre de 1998).

Con sujeción a los extremos aludidos, se regula el honorario del profesional auxiliar de justicia en doce (12) IUS, al que debe deducirse el anticipo de diez mil pesos (\$ 10.000) percibido según constancia de ID 29736.

Así voto.

A la segunda cuestión el juez Javier Darío Muchnik dijo:





Por las razones expuestas y de conformidad con las consideraciones vertidas por el colega que me precede en el orden de votación, propongo al acuerdo declarar inadmisibile la presente acción.

Los señores jueces **María del Carmen Battaini**, **Carlos Gonzalo Sagastume** y **Edith Miriam Cristiano** adhieren a la propuesta del juez Löffler y votan la segunda cuestión en esos términos.

Con lo que terminó el Acuerdo, dictándose la siguiente

SENTENCIA

Ushuaia, 12. de julio de 2023.

VISTAS: las consideraciones efectuadas en el Acuerdo que antecede,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

1°.- DECLARAR inadmisibile la acción de inconstitucionalidad obrante a fs. 235/244 vta. de estos actuados, interpuesta contra la ordenanza tarifaria nº 5069/16 y la ordenanza presupuestaria año fiscal 2017 nº 5179/16 del Municipio de la ciudad de Ushuaia por la Cámara de Comercio y otras Actividades Afines Empresarias de Ushuaia (Cámara de Comercio); la Cámara Hotelera Gastronómica de Tierra del Fuego (Cámara Hotelera) y la Cámara de Turismo de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Cámara de Turismo).

2°.- IMPONER las costas a la actora vencida (art. 78.1 del

ROBERTO KÁDÁR
Secretario Subrogante
Superior Tribunal de Justicia

CPCCLRyM).

3°.- REGULAR los honorarios de los letrados Gastón Fernández Pezzano, Juan Carlos Stevenson Álvarez-Santullano y Félix Santamaría —en el carácter de apoderado y patrocinantes de las actoras— en treinta y ocho (38) IUS en forma conjunta, y, de los abogados Mauricio Neubauer, Federico Lucini, Delio Díaz, Lorena Natalia Ricci y Carla Ximena Cavagliato —apoderados y patrocinantes del Municipio de la Ciudad de Ushuaia—, en cuarenta y siete (47) IUS, en forma conjunta.

4°.- REGULAR los honorarios profesionales del contador público Juan Ramón Selser en doce (12) IUS, con la deducción indicada en el considerando 3.

5°.- MANDAR se registre, notifique y cumpla.

ERNESTO ADRIAN LÖFFLER

CARLOS GONZALO SAGASTUME

MARIA DEL CARMEN BATTAINI

JAVIER DARIO MUCHNIK

EDITH MIRIAM CRISTIANO