

---

# CUANDO LA CORTE DICE LO QUE QUEREMOS OÍR SOBRE TASAS MUNICIPALES

Autor: **Sebastián Di Capua**<sup>1</sup>

---

## RESUMEN

El artículo analiza el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Edenor S.A. c/ Municipio de Escobar”, en materia de tasas municipales, destacando su relevancia para reafirmar la distinción entre tasa e impuesto. El autor sostiene que, en la práctica, numerosos municipios encubren impuestos bajo la denominación de tasas, sin acreditar la efectiva prestación de un servicio. En este contexto, la Corte exige la identificación concreta de la actividad estatal que justifique el tributo, descartando la mera invocación genérica de necesidades colectivas. Asimismo, se examinan los obstáculos procesales que enfrentan los contribuyentes —tales como el juicio de apremio, la limitación de defensas y el principio de *solve et repete*— que restringen el acceso a la justicia. El trabajo concluye que la exigencia de una contraprestación efectiva constituye un límite constitucional al poder tributario municipal, y que su incumplimiento transforma la tasa en un impuesto encubierto, susceptible de impugnación.

## PALABRAS CLAVES

Tasas municipales; impuesto encubierto; contraprestación; servicio público; apremio; *solve et repete*; Corte Suprema; autonomía municipal.

## SUMARIO

I. Introducción: el debate sobre la naturaleza de las tasas municipales. II. Facultades tributarias municipales y su fundamento constitucional. III. La tasa como tributo vinculado a un servicio: requisitos esenciales. IV. La distorsión práctica: tasas como impuestos encubiertos. V. Jurisprudencia previa: avances y retrocesos en la exigencia de contraprestación. VI. Obstáculos procesales para la defensa del contribuyente. VII. El caso “Edenor c/ Municipio de Escobar”. VIII. Alcances del fallo: reafirmación del principio de contraprestación. IX. Conclusiones: la tasa como límite constitucional al poder tributario municipal.

### I. Introducción: el debate sobre la naturaleza de las tasas municipales

En un reciente “podcast” hecho por el instituto a mi cargo, en el marco de las actividades del área aca-

---

<sup>1</sup> Abogado (UBA); Magister Profesional en Derecho Administrativo. (Universidad Austral); Director del Instituto de Derecho Administrativo y Municipal. (CASI). [sdicapua@yahoo.com.ar](mailto:sdicapua@yahoo.com.ar)

démica de nuestro colegio, sosteníamos nuestro convencimiento que más allá del rótulo que contengan, los municipios bonaerenses no cobran tasas sino impuestos.

Y para ello, no solo recurríamos a la literalidad de la propia ley orgánica que rige la actividad de los municipios, la cual en su artículo 106 dice expresamente que “La denominación genérica de «impuestos» comprende la contribución de mejoras y la retribución de servicios municipales, oblatos en forma directa”, sino que además tomábamos el enfoque jurisprudencial que tiende a tener una laxa exigencia a la hora de justificar la relación entre el servicio que se sostiene con la tasa y su exigencia.

Días después de sostener esto, la Corte Nacional, nos sorprende con un interesante fallo en el sentido que reclamábamos, reforzando esa idea de diferenciación entre tasa e impuesto.

El máximo tribunal en autos *Edenor S.A. c/ Municipio de Escobar s/acción mere declarativa de derecho*<sup>2</sup>, al rechazar un Recurso Extraordinario planteado por una comuna bonaerense, puso de resalto el hecho que ésta no había identificado cuál sería el servicio o actividad a cargo del municipio previsto en la ordenanza, que imponía el tributo, limitándose en forma genérica, a aludir a la satisfacción de necesidades colectivas, lo cual no sería suficiente.

Quizá lo que al lector desprevenido puede parecerle una verdad de Perogrullo, al que día a día litiga en la materia, le suena como un grito de esperanza.

Veremos entonces que cosa veníamos reclamando<sup>3</sup>, y hasta donde, la Corte a través del fallo reseñado, (obviamente sin conocer nuestra postura), dio una respuesta.

## **II. Facultades tributarias municipales y su fundamento constitucional**

Es claro que el municipio posee facultades impositivas, no vamos a discutirlo a esta altura del desarrollo de la institución municipal, pues así fue reconocido en infinidad de antecedentes. La jurisprudencia entendió reiteradamente que la administración, el gobierno o el Régimen Municipal que los Constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al reconocerlo como requisito de la autonomía provincial consiste en la administración de aquellas materias que conciernen a los habitantes de un distrito debiendo tener por ende la capacidad necesaria para obtener los recursos para solventar tales materias.

Es un principio sentado desde hace muchísimos años por la Corte provincial que el poder impositivo municipal es originario en su existencia pero delegado en su contenido o extensión, y esto se sentó en infinidad de fallos a través de los cuales se expresó además, que en la medida que la comuna obra dentro de los límites de la potestad que le atribuye la constitución, el establecimiento de tributos municipales sobre materias ya gravadas por impuestos provinciales no es, por sí mismo, inconstitucional, en razón que se trata de la exteriorización de poderes distintos de diversos órganos, ejercidos dentro de la esfera de competencia propia de ambos en acción concurrente, (posición que a nuestro criterio, olvida por completo la elemental idea de doble imposición que debe evitar cualquier política fiscal correcta).

## **III. La tasa como tributo vinculado a un servicio: requisitos esenciales**

Pero, toda tasa debería contener una contraprestación por parte del municipio; ya que por principio una tasa es la prestación que se paga en virtud de un servicio público aprovechado; la finalidad es, entonces patente, y tanto que vieja jurisprudencia de la Corte señala que la tasa presupone una contraprestación aproximadamente equivalente al costo del servicio prestado; por ello, si el estado no cumple con la prestación a su cargo, el contribuyente no debería pagar la tasa, o podría repetir su pago por incumplimiento de la finalidad propia de esta clase de tributo. Existencia de finalidad concreta, justificación en el servicio prestado, y proporcionalidad entre lo que se paga y lo que se recibe, son tres pautas fundamentales que corroboran el principio de finalidad de las tasas.

---

<sup>2</sup> FSM 2439/2013/2/RH1 - fallo de fecha 23/09/2025.

<sup>3</sup> Ver nuestra posición en *Control Judicial de la Actividad Municipal*. Librería Editora Platense. Pág. 107.

#### IV. La distorsión práctica: tasas como impuestos encubiertos

Este planteo teórico, jurisprudencialmente no ha tenido la recepción que correspondería, por el contrario, la doctrina de la Suprema Corte provincial, tiene como teoría que si bien es requisito de validez constitucional de toda tasa que su cobro se corresponda siempre con la concreta prestación de un servicio; no ha de interpretarse esto último en el sentido de una equivalencia estricta, prácticamente imposible de establecer, lo cual no hace otra cosa que dar una especie de “patente de corso” a las comunas para cobrar algo que no es otra cosa que un impuesto encubierto, y ello sacrificado en pos de asegurarle a la comuna la financiación necesaria para cubrir una serie de obligaciones que ha asumido con el tiempo.

#### V. Jurisprudencia previa: avances y retrocesos en la exigencia de contraprestación

Sin embargo hay fallos como “Automóvil Club Argentino c/ Municipalidad de La Plata”<sup>4</sup> donde se revocó un ajuste en materia de tasas de inspección por seguridad e higiene por no verificarse una razonable prestación de servicios por parte del Municipio, que otorgan una luz de esperanza a quienes todavía creemos en la diferencia entre tasas e impuestos, en los lineamientos del fallo *Laboratorios Raffo*<sup>5</sup>, de la Corte Suprema, donde se sostuvo que al cobro de una tasa debe corresponder siempre la concreta efectiva e individualizada prestación de un servicio.

#### VI. Obstáculos procesales para la defensa del contribuyente

Al analizar estos conceptos, no debemos perder de vista sus implicancias prácticas.

**1. El juicio de apremio y sus limitaciones:** El incumplimiento en el pago de un tributo municipal que consideramos contrario a los principios legales vistos, puede derivar en un apremio por parte del municipio, frente al cual las defensas disponibles son sumamente acotadas, dado que tanto la jurisprudencia como la propia legislación municipal han contribuido a reducirlas a su mínima expresión.

Si bien la Ley Orgánica de los Municipios equipara las tasas a los impuestos, la jurisprudencia ha establecido distinciones entre ambos conceptos, aunque para nuestro criterio, muy limitadas al plano teórico-jurídico. En ese mismo plano, existe además una diferencia relevante en cuanto al trámite de cobro por vía de apremio: mientras el art. 2º, inc. 8 del CCA atribuye competencia a la justicia contencioso administrativa para la ejecución de tributos provinciales —léase impuestos—, el art. 3º de la Ley de Apremio (Decreto-Ley 9122/78, modificado por Ley 13.224) excluye de dicha competencia a los juicios de apremio promovidos por municipalidades, los cuales quedan en manos de los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil y Comercial o de Paz, de este modo, se pierde la especificidad propia de la materia contencioso administrativa

La defensa de los juicios de apremios, cuando lo que está en discusión es la aplicación de la tasa, o bien la constitucionalidad de la misma, tiene enormes limitaciones, lo cual conlleva a su vez el grave problema que el juicio pleno de impugnación de la tasa, por lógica, tendrá una duración mayor al proceso ejecutivo de apremio, lo cual puede tornar improductiva la tarea de intentar evitar el cobro de una tasa improcedente. Sin embargo en algunos supuestos excepcionales, la justicia a través de una medida cautelar ha ordenado a la comuna la suspensión de la ejecución hasta tanto se expida sobre la viabilidad de la tasa, como veremos luego.

Fundar una defensa pura y exclusivamente en los vicios que puede presentar la tasa como sería la falta de una contraprestación, o su confiscatoriedad, nos va a llenar de frustraciones, aunque vamos a seguir intentándolo porque está en nuestra esencia de abogados, convencidos muchas veces de lo injusto de la tasa que intentamos impugnar.

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. (2020, diciembre 29). Causa B 63745.

<sup>5</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 23/06/ 2009 en causa "Laboratorios Raffo S.A. c. Municipalidad de Córdoba"

**2. Medidas cautelares y equilibrio procesal:** Sin embargo, es muy interesante lo resuelto por la Cámara Contencioso Administrativo de San Nicolás<sup>6</sup>, que sostuvo:

“La coexistencia de ambos sistemas -el cautelar y el de ejecución acelerada- requiere un equilibrio razonable de los respectivos intereses en juego. Y aquí cobran particular relevancia las enseñanzas de Berizonce en torno a la humanización y tendencia social del proceso: ‘Semejante acentuación en la disciplina de la ejecución directa patrimonial reconoce ciertos límites y condicionamientos. Son los derivados del principio general de razonabilidad o proporcionalidad, que domina todo el proceso y aún el Derecho en general y, desde una perspectiva más específica, de la idea ética del proceso justo. El proceso de ejecución y sobremanera el diseño legal del apremio que conduce a la realización forzada de los bienes del deudor, ha de estructurarse antes que, con miras exclusivas a la posición dominante del acreedor ejecutante, en un plano de equilibrio moderador. La protección es debida a ambas partes: frente al derecho a la satisfacción plena de uno se alza una prerrogativa no menos atendible que conduce al imperativo de no dañar innecesariamente al deudor. Un juicio de ponderación o proporcionalidad, que balancee adecuadamente los intereses de ambas partes, cotejando las ventajas que se derivarían para el acreedor con los sacrificios impuestos al deudor, evitando de esa manera todo desequilibrio o desadecuación en relación a las finalidades de la satisfacción ejecutiva del crédito”, y con este fundamento y entendiendo que la medida en tanto estaba dirigida hacia el Municipio y no al accionar del juez del apremio, no implicaba una neutralización al poder de imperio de otro magistrado, sostuvo la cautelar, logrando que el juicio de apremio quede paralizado en sus efectos, hasta tanto se obtuviese una sentencia que dilucide el fondo del asunto, que en definitiva era resolver si correspondía o no la aplicación de la tasa.

**3. Restricciones recursivas:** Finalmente, cabe hacer mención al hecho que, el limitado marco defensivo también se observa en los recursos, dado que como es doctrina del máximo tribunal provincial, la sentencia recaída en el proceso de apremio, en tanto la decisión de la instancia no ingrese en el conocimiento de la causa de la obligación u otros supuestos excepcionales (vgr. prescripción), no revisten carácter de definitivas, y por ende no pueden ser apeladas por vía extraordinaria, su acceso es muy limitado, por ello solo las decisiones que no tolera revisión ulterior, constituye una excepción al principio que rige la materia, como las que refieren a la prescripción de la tasa.

**4. El principio de *solve et repete*:** Las limitaciones defensivas no terminan aquí, cuando le tenemos que decir a un eventual cliente que la defensa del apremio no va a ser todo lo efectiva que se podía suponer, viene el segundo round que es el intento de cuestionar el acto de aplicación de la tasa, y ahí nos topamos con otro gran problema: el principio de “*solve et repete*”.

Si bien como a todo acto administrativo, al acto de aplicación de la tasa a cuestionar, le son aplicables todas las medidas que corresponden contra cualquier tipo de acto administrativo particular, en nuestro caso nos topamos con el requisito de la exigencia del pago previo, previo aún a analizar la viabilidad de la acción, no el fondo de asunto.

Entonces el acceso a la justicia se vuelve a reducir. Supongamos que estamos ante el reclamo de una tasa con los vicios que describiéramos, ya vimos lo difícil de frenar el apremio, pero ahora en la acción de fondo, donde podríamos discutir aquello que según la jurisprudencia no se podría discutir en el acotado marco de la ejecución, se limita nuevamente el acceso hasta que hagamos íntegro pago de la tasa, momento en el cual quizá el daño ya sea irreparable.

Según la letra del CCA, existen dos situaciones en las cuales no sería exigible el pago previo; uno en aquellos casos en que su imposición configure un supuesto de denegación de justicia; premisa que otorga la posibilidad de innumerables interpretaciones jurisprudenciales, presentándose como quizá la única puerta de

<sup>6</sup> In re “Casa Nine SACIF c. Municipalidad de Escobar s. Pretensión anulatoria. CAUSA ZC 278 2013, expte. 1667/13, fallo del 17/12/2015.

acceso a la acción en la materia. El segundo supuesto es cuando se deduzca una pretensión meramente declarativa, caso en el cual conforme la expresa disposición legal, no implica la suspensión de las acciones de cobro por vía de apremio.

## VII. El caso “Edenor c/ Municipio de Escobar”

**1. Antecedentes del caso:** Con todos estos elementos analizados, intentaremos hacer un somero análisis del fallo que motiva el presente comentario: en el mismo el Municipio de Escobar le reclama a Edenor SA -concesionaria del servicio público de distribución de energía eléctrica- el pago de los “derechos por ocupación o uso de espacios públicos, terrestre, subterráneo y/o aéreo” en los términos del art. 132 y ss. de la ordenanza fiscal 4954/11 y del art. 16 de la ordenanza tributaria 4955/11 (“derechos por ocupación de espacios públicos”). La pretensión del municipio tiene su origen en un acuerdo que había celebrado Edenor SA con Teledifusora San Miguel Arcángel, por medio del cual la primera le había otorgado a la segunda el uso de sus postes de baja tensión ubicados en el ejido municipal para el montaje de un cable portador, con su respectiva herrería de soporte y sus fuentes de poder.

A juicio de la comuna, tal contrato excedía el uso y ocupación del dominio público que el marco regulatorio eléctrico le acuerda a Edenor SA para prestar el servicio a su cargo y, por esa razón, le exigió el pago en cuestión.

**2. Dictamen de la Procuración General:** En este marco, y según lo sostenido por la Procuración General de la Nación, el municipio no logró demostrar cuál sería la mayor ocupación del espacio público que la parte actora realizaría en función del referido contrato de locación, ni por qué debía liquidar -entonces- un derecho distinto o mayor que la contribución única que ya había pagado, con mayor razón cuando lo que aquí se reclama es el cobro de derechos de ocupación de espacios públicos y lo que la empresa otorgó a la tele-difusora fue el uso de postes para el montaje de cables, pero no la utilización del espacio aéreo del dominio público que ella conlleva. Y que “para que se configure la tasa se requiere la existencia de un “presupuesto de hecho adoptado por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado”.

Con el análisis de ambos elementos, llega a la conclusión que “no surge que el legislador local haya diseñado el presupuesto de hecho para hacer nacer la obligación de pago tomando en cuenta la prestación a los particulares de un servicio a partir de una actividad concreta y efectiva, toda vez que ello no está establecido en la norma. Es decir, no se exhibe una vinculación directa entre el hecho imponible (en este caso, según afirma la Municipalidad de Escobar, la prestación de un servicio) y la obligación de pago del tributo.”

**3. Fundamentos de la Corte Suprema:** A partir del dictamen de la Procuradora, el fallo de la Corte sostiene que al no existir una prestación diferente que fundamente el cobro de un derecho distinto o mayor que la contribución única que ya había pagado, no correspondía su reclamo, reforzando la idea de asociar el tributo municipal a la efectiva prestación del servicio.

**4. El voto del Dr. Rosatti:** Por su parte el Dr. Rosatti, cuyo conocimiento de la materia municipal es indiscutida<sup>7</sup> recuerda en su voto que “la atribución de los municipios para crear una tasa, entendida como un recurso de naturaleza coactiva, con fuente legal, regido por el Derecho Público, se encuentra sujeta -entre otras- a las siguientes pautas: a) la definición clara y precisa del hecho imponible y la individualización de los servicios o actividades que se ofrecen; y b) la organización y puesta a disposición del servicio, acto o bien al contribuyente, pues de lo contrario el cobro carecería de causa importando un agravio al derecho de propiedad (Fallos: 344:2728, considerando 10, voto de los jueces Maqueda y Rosatti)”; para luego concluir que “...de la norma en cuestión no surge que el legislador local hubiese diseñado el presupuesto de hecho para hacer nacer la obligación de pago con la individualización de los servicios o actividades que se ofrecen.”

<sup>7</sup> El Dr. Rosatti es autor entre otras obras de un Tratado de Derecho Municipal, de referencia para cualquier especialista en la materia.

### **VIII. Alcances del fallo: reafirmación del principio de contraprestación**

Lo expuesto, al reforzar la idea de la necesidad de sostener el servicio para permitir el cobro de la tasa, nos aleja de la idea que criticáramos al principio en cuanto a la identidad entre tasa e impuesto, y nos permite seguir sosteniendo nuestra idea en cuanto a la necesidad de diferenciar ambas situaciones.

### **IX. Conclusiones: la tasa como límite constitucional al poder tributario municipal**

En definitiva, la distinción entre tasa e impuesto no es un mero ejercicio académico ni una sutileza teórica reservada a los clásicos del derecho tributario: es una exigencia constitucional que hace al respeto del derecho de propiedad y a la racionalidad misma del sistema fiscal. Toda tasa que no encuentre su causa en la prestación concreta, efectiva e individualizada de un servicio público, no es tal —es un impuesto encubierto—, y como tal debe ser tratado y cuestionado. El fallo de la Corte Suprema en la causa *Edenor c/ Municipio de Escobar* viene a recordar lo que la teoría jamás abandonó pero la práctica municipal sistemáticamente ignoró: que el tributo necesita causa, que esa causa debe ser demostrada, y que la mera invocación genérica de necesidades colectivas o de facultades impositivas no basta para legitimar el cobro. La claridad del principio enunciado obliga a los municipios a identificar con precisión el servicio que justifica cada tasa, so pena de que su exigencia devenga constitucionalmente intolerable.

Queda en manos de la justicia —y es su deber irrenunciable— fulminar con la nulidad todo tributo que, bajo el ropaje de una tasa, no acredite la contraprestación que le da sustento. No hacerlo no solo perpetúa una confusión conceptual que enriquece ilegítimamente a los fiscos municipales a expensas de los contribuyentes, sino que vulnera el principio de legalidad tributaria y convierte al poder impositivo en un instrumento de arbitrariedad.

La sentencia comentada abre una vía que debemos transitar con convicción: exigir, en cada caso, que la tasa percibida se encuentre respaldada por la efectiva prestación de un servicio, y acudir a los tribunales con la certeza de que, cuando dicho servicio no exista o no pueda acreditarse, el cobro debe cesar, aun cuando ello implique sortear los diversos escollos antes señalados para alcanzar un acto de justicia que imponga el respeto de los principios tributarios, los cuales tampoco son ajenos a los municipios.

### **Bibliografía**

*Casa Nine SACIF c. Municipalidad de Escobar s/ pretensión anulatoria*. Causa ZC 278/2013, Expte. 1667/13, 17 de diciembre de 2015.

*Control Judicial de la Actividad Municipal*. Librería Editora Platense, p. 107.

*FSM 2439/2013/2/RH1*. CSJN, 23 de septiembre de 2025.

*Laboratorios Raffo S.A. c. Municipalidad de Córdoba*. CSJN, 23 de junio de 2009.

*Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires*. Causa B 63745, 29 de diciembre de 2020.