RAWSON, **VISTOS:**

Estos autos caratulados: " **<TEXTO_ANONIMIZAR_1>. c/ MUNICIPALIDAD DE DOLAVON s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad –SACyE-" (Expte. No 26580 - 2025).**

DE LOS QUE RESULTA:

I. Mediante escrito electrónico CRU00595300000011347 3-8 se presenta el Dr. <PER>, en representación de <TEXTO_ANONIMIZAR_2>., e interpone acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal (OM) N° 1195/2024 dictada por la Municipalidad de Dolavon, la cual fue promulgada por Resolución N° 17/2025. En su objeto cuestiona el aumento que dispuso dicha normativa respecto de los módulos que debe abonar en concepto de tasa al comercio e industria para plantas procesadoras de minerales.

Solicita que se atenúe el principio de *solve et repete* en tanto el pago anticipado de las sumas por tal concepto, significaría un gran perjuicio para la empresa al destinar una parte sustancial de sus ingresos brutos para tal fin.

En el punto III, bajo el título "Hechos", refiere que la firma explota una planta procesadora de minerales en la localidad de Dolavon, cuya actividad paga una tasa al comercio y la industria conforme lo dispuesto en el Capítulo IV de la OM N° 1195/2024.

Afirma que hasta el año 2024 los módulos municipales aplicados eran 100.000 y que a partir del año 2025 se los aumentó a 400.000. Agrega que, por otra parte, no hubo información precisa de parte del municipio respecto de los montos a abonar por la referida tasa.

Dice que con fecha 8/10/25 la accionada le entregó un certificado de deuda por la suma de veintiocho millones cuarenta y seis mil pesos con dos centavos ($ 28.046.000,02), más los intereses de treinta y seis millones quinientos siete mil ochocientos quince pesos con noventa y nueve centavos ($ 36.507.815,99), sin

Documento anonimizado por AymurAI
Documento anonimizado por AymurAI

precisar los valores tenidos en cuenta para llegar a dichos montos.

Sostiene que los módulos referidos se incrementaron no solo en su valor individual, sino también, en la cantidad total aplicables, lo que se traduce en un aumento del 500% y del 580% para el primer y segundo semestre del año 2025, respectivamente.

Alega que impugna la deuda porque el aumento no responde a ninguna variable económica atendible, lo que viola el principio de razonabilidad y finalidad. Añade que no tiene una contraprestación por tal carga ya que el municipio no ha efectuado inspecciones ni controles en su establecimiento industrial. Según sus términos se trata de un impuesto disfrazado de tasa. Cita jurisprudencia que entiende aplicable al caso.

Asevera que su aplicación viola los principios de igualdad, además de ser confiscatoria.

II. En el punto IV solicita que se dicte una medida cautelar para prevenir el daño que procede cuando una acción u omisión antijurídica hace previsible su producción. La misma consiste en que se ordene al Municipio de Dolavon a recibir el pago de la tasa cuestionada, por el mismo importe que fue fijado para el año 2024. Ello permitiría, según indica, que el ayuntamiento reciba ingresos similares a los que fueron aceptados para ejercicios fiscales anteriores, hasta tanto se resuelva la presente acción. Ofrece como caución la que disponga este Alto Cuerpo.

III. Requerido el informe del artículo 4 de la ley XIII N° 27, la accionada lo contesta y señala que no corresponde otorgar la cautelar solicitada ya que se ve comprometido el interés público. Expresa que la OM atacada fue dictada por el órgano competente, conforme a la Constitución Provincial (CP), y dentro del marco de autonomía con la que cuentan los municipios de la Provincia.

Documento anonimizado por
AymurAI

A continuación, formula negaciones respecto de los dichos de la actora en la demanda. Añade que la empresa ha incumplido con su obligación de pago de la tasa y por ello le enviaron correos electrónicos reclamándolo, pero sostiene que de ningún modo se cerró proceso administrativo alguno ni hubo reclamo en sede judicial.

Con la documental que acompaña considera que se acredita que la actora no demostró cuál era el perjuicio que le podría causar la denegación de la medida cautelar peticionada; la prolongada mora de aquella por el período fiscal anterior; que la empresa cuenta con contraprestaciones de la accionada; y que su actividad está registrada como manejo de materiales peligrosos para la salud.

Agrega que las disposiciones municipales gozan de la presunción de legitimidad cuya interpretación restrictiva debe tenerse en cuenta al momento de decidir sobre la procedencia de medidas cautelares.

Afirma que el interés público involucra la necesidad de efectuar inspecciones a la empresa dada su actividad, además de no haberse ofrecido la correspondiente caución. Aduna que la decisión favorable afectaría la división de poderes, la autonomía municipal y el sistema republicano de gobierno. Manifiesta que la verosimilitud del derecho no fue demostrada ni se advierten los demás recaudos que exige la ley para otorgar medidas de innovar o de no innovar. Señala que tampoco se encuentra vigente el informe ambiental que la actora debe realizar dado el riesgo a la salud de la población que ocasiona su actividad. Cita jurisprudencia de este Superior Tribunal que considera aplicable al caso.

Formula una descripción de las infracciones que ha cometido la empresa desde varios años atrás y de la necesidad de efectuar inspecciones y controles por parte del ayuntamiento, el cual brinda servicios a la actora como el agua de red potable y el mantenimiento de las

Documento anonimizado por
AymurAI
Documento anonimizado por
AymurAI

calles dentro de parque industrial en el cual está emplazada la empresa.

IV. El Dictamen del Señor Procurador General. Mediante escrito electrónico ID 2164666, el Magistrado, tras resumir los antecedentes del caso, comienza por analizar la admisibilidad de la acción. Al respecto señala, con cita de jurisprudencia de este Alto Cuerpo, que el planteo de autos se encuadra dentro de la vía prevista por la Constitución Provincial en el artículo 179, inc. 1.1., ya que advierte cumplidos los recaudos allí establecidos.

En cuanto a la medida cautelar peticionada, considera que la misma coincide con el resultado final pretendido en el juicio, por lo que no corresponde su otorgamiento a la luz de la normativa vigente (ley XIII N° 27) y la ausencia de elementos que permitan tener por configurada la verosimilitud del derecho invocado. Entiende que debe aplicarse el criterio restrictivo que pesa sobre las medidas cautelares.

Agrega que, en principio, no se verifica la irrazonabilidad de esta última respecto de las cifras que debe abonar en concepto de tasa a la industria y al comercio por su actividad, ni su confiscatoriedad para justificar que se desplace la presunción de legitimidad de la cual goza.

Tampoco constata que exista peligro en la demora ya que, aunque se invoque un alto impacto económico, ello, por sí solo, no alcanza para efectuar un adelanto de opinión como se pretende en autos a través de la medida solicitada. Además, según su parecer, su dictado modificaría el régimen tributario municipal sin fundamentos suficientes. Por lo que propicia su rechazo.

CONSIDERANDO:

V. De las resultas previamente reseñadas, se desprende que este Alto Cuerpo debe iniciar su análisis en determinar la procedencia de la vía elegida, en tanto

Documento anonimizado por AymurAI

su resultado podría condicionar la suerte de la cautelar solicitada en autos.

V.1. Siguiendo este orden de ideas es menester recordar que nuestra Constitución Provincial cuenta con la acción directa de inconstitucionalidad, que es la prevista en el artículo 179, inciso 1.1. La actora omite mencionar la norma en la cual sustenta su reclamo, pero teniendo en cuenta el objeto de autos se advierte que se trata de un supuesto contenido en dicha regla constitucional en tanto se pretende la tacha de inconstitucionalidad de una ordenanza municipal.

Como se dijo en dichos fallos, la acción declarativa de inconstitucionalidad, siguiendo a Bianchi, implica *"...en realidad dos tipos diferentes de acciones declarativas: a) la acción declarativa de certeza, dentro de la cual puede ejercerse el control constitucional; y b) la acción declarativa de inconstitucionalidad...".* Y sigue: "...en *la práctica emplea esa norma como referencia para el cumplimiento de los requisitos que la acción debe reunir como caso judicial, pues el art. 322 está claramente desbordado con la acción declarativa creada por la Corte..." (ver Alberto Bianchi en su "Control de Constitucionalidad"* T° I, páginas 413 y 414, en especial, Editorial Ábaco, 2002; SI N° 293/2025).

Nuestra Constitución Provincial prevé a la segunda de ellas, precisamente, en el artículo 179, inciso 1.1. Ahora bien, toda vez que carece de regulación específica, su alcance se fue trazando con precedentes propios de este Superior Tribunal en sintonía con los de la Corte Suprema de Justicia Nacional, Tribunales Superiores de otras provincias con diseños constitucionales semejantes al nuestro y sumado a ello, la más autorizada doctrina constitucional; con todo, quedó definida su naturaleza, caracteres y requisitos

Documento anonimizado por
AymurAI
Documento anonimizado por
AymurAI

de admisibilidad (SD N° 16 y 17/SROE/2011). A través de esta vía se asigna competencia originaria a este Alto Cuerpo para provocar el control judicial de constitucionalidad.

A tal fin, el órgano se eleva dentro de un proceso o causa, como principal operador, valorando desde el enclave jurídico interpretativo las normas constitucionales, devaluando si así correspondiere aquéllas que se le opongan (Guillermo Jorge Enderle, "Acción de Inconstitucionalidad", LL, 6/3/02). De allí su naturaleza excepcional, de la que deriva el criterio restrictivo con que su procedencia debe analizarse (TSCBA. "Multicanal S.A., 03/06/03, Supl. Der. Const. LL, 22/12/03, citado en la SI No 11/SCA/2005).

Es más, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir de "Gomer c/ Provincia de Córdoba" (Fallos, 310:142), admitió la existencia de la acción directa de inconstitucionalidad cuando el caso fuera de su competencia, y aceptó como cerco procesal adecuado, el artículo 322 del CPCCN.

V.2. Establecido lo anterior, corresponde constatar si en el caso de autos, se encuentran reunidos los recaudos para admitir la vía. Ellos son: **a)** la competencia originaria y exclusiva, y en pleno del Superior Tribunal de Justicia; **b)** que el planteo refiera a la inconstitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, cartas orgánicas y ordenanzas municipales; **c)** que trate de materia regida por esta Constitución Provincial; **d)** que se controvierta en un "caso concreto"; **e)** y que sea peticionada por parte interesada (SD N° 03/SROE/2010; SI N° 418/2025, entre muchas otras).

De la lectura de estos autos, y como se dijera supra, la actora promueve demanda de inconstitucionalidad contra la OM N° 1195/2024 respecto de la tasa al comercio y la industria por considerar desmedido el incremento que se estableció en la cantidad y valor de los módulos

Documento anonimizado por AymurAI

para su percepción. Se trata de un reclamo que activa la competencia originaria de este Alto Cuerpo en tanto se califica de irrazonable y confiscatorio el incremento que dispone la norma que se impugna.

Se advierte que el embate se efectúa contra una regla de alcance general en tanto no solo afecta a la actora, exclusivamente, sino que abarca al conjunto de empresas que quedan alcanzadas como sujetos pasivos del pago de la tasa que se refuta. Así, la pretensión, consiste en que se declare la inconstitucionalidad de una disposición de carácter general, por lo que cumple con lo establecido en nuestra Carta Magna Provincial, en tanto contiene un mandato general, abstracto e impersonal dirigido a la comunidad de comerciantes o empresarios que se encuentran en la misma situación que la parte actora.

En cuanto a lo establecido en la última parte del artículo 179, inciso 1.1. se advierte que la presentante es parte interesada; y efectúa el planteo de inconstitucionalidad en un caso concreto y actual.

V.3. Este examen de los fundamentos dados respecto de la acción de inconstitucionalidad regulada por la CP, más la constatación de los requisitos formales necesarios para su procedencia, nos permite concluir que, en principio, se encuentran reunidos los presupuestos que habilitan la admisibilidad de la vía impetrada, sin perjuicio de lo que ulteriormente pudiere decidirse.

V.4. Dicho ello, corresponde analizar ahora si es procedente la medida cautelar requerida en autos.

De la lectura de su solicitud se aprecia que la parte actora requiere que se ordene a la demandada a recibir en pago de la tasa al comercio y a la industria para el año 2025 (400.000 módulos municipales), el mismo importe aplicado para el año 2024 (100.000 módulos municipales).

Documento anonimizado por
AymurAI
Documento anonimizado por
AymurAI

Antes de continuar no es ocioso recordar que el criterio expuesto en la jurisprudencia de este Superior Tribunal de Justicia, en concordancia con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, indica que este tipo de medidas no pueden aplicarse automáticamente contra actos públicos en general, puesto que estos últimos gozan de presunción de legitimidad.

Ello no implica que, en determinados supuestos, se admita su procedencia, aunque con carácter excepcional y siempre que puedan constatarse ciertos requi sitos que prevé el sistema normativo vigente.

Siguiendo esta línea de pensamiento, hemos sostenido, desde anteriores composiciones (SI N° 14/SROE/2009, SI N° 30/SROE/2015, entre otras), que: "...Si *bien en virtud de la potestad de autotutela que el ordenamiento jurídico confiere a la Administración pública, sus actos gozan de la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria -lo que trae aparejado en principio, que los recursos judiciales mediante los cuales se instrumenta la discusión de su validez no suspenden la ejecución de tales actos- es dable admitir que en algunos casos cumplidos ciertos requisitos la prerrogativa de la autotutela encuentra un adecuado equilibrio en la suspensión cautelar de dichos actos administrativos (CNFed. Adm., Sala V.; L.L. 1997E-544, N° 96.103)...".* (José Acosta "El proceso de revocación cautelar", 2da. Edición ampliada y actualizada" Ed. Rubinzal- Culzoni, pág.425, año 2008)".

V 5.- Establecidos estos parámetros, corres ponde analizar si en el caso de marras, se encuentran acreditados los recaudos necesarios que justifiquen hacer lugar a la excepción.

Así y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, inc. 2, de la ley XIII N° 27, para el dictado de una medida cautelar innovativa no prevista expresamente, como la requerida en autos, deben acreditarse los requisitos propios de las medidas positivas. Éstos son:

Documento anonimizado por AymurAI

1) inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada; **2)** fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública, exista; **3)** se acreditare sumariamente que el incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; **4)** la no afectación de un interés público; y **5)** que la medida solicitada no tenga efectos jurídicos o materiales irreversibles.

V.5.a. Individualizados dichos presupuestos, comenzaremos por evaluar el primero de ellos. Es decir, la inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada.

En primer lugar, hemos de señalar que, de la presentación de la parte actora, no es posible advertir que se haya alegado ni acreditado que la Municipalidad de Dolavon haya incumplido con algún deber jurídico determinado que tuviera a su cargo.

El presente recaudo resulta claro y presupone que la Administración haya incurrido en la omisión de determinada conducta que la ley le impone. En tal sentido, resulta necesario que la parte que peticiona la medida sea concreta y específica a los fines de individualizar el deber transgredido.

Por ello, lo alegado por la actora se encuentra desprovisto de fundamento y, en consecuencia, nos vemos impedidos de tener por acreditado el requisito en análisis.

V.5.b. En segundo término, es preciso constatar una fuerte posibilidad de existencia del derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública.

Sobre este punto hemos sostenido, de manera reciente, que no se exige de los magistrados el examen

Documento anonimizado por
AymurAI
Documento anonimizado por
AymurAI

de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud, o probabilidad (SI N° 418/2025). En esta ocasión, expresamos que: *"El juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra cosa que atender aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual se agota la virtualidad"* (conf. CS Fallos 306:2060); "sin *perjuicio de la severa apreciación de las circunstancias del caso, y la suma prudencia con que deben habilitarse"* (CSJN, "Astilleros Alianza S.A.", del 08/10/91).

A su vez, dijimos que *"desde otra perspectiva...la norma no impone al tribunal la obligación de efectuar un examen jurídico riguroso, cual el necesario para resolver el pleito, es suficiente examinar si el derecho invocado por el peticionario tiene o no apariencia de verdadero y sin que ello implique prejuzgamiento"* (Cám. Nac. Fed. Cont. Adm., Sala II, LL 1982-C, 401).

Así las cosas, advertimos que la parte no se hace cargo de acreditar de manera suficiente por qué tendría el derecho de obtener una prestación positiva de parte de la Administración.

En efecto, se observa que en el punto IV del escrito de demanda, donde solicita la cautelar, se limita a pedir que se ordene al Municipio a recibir el pago de la tasa correspondiente al año 2025, a los valores del año 2024. Luego cita un fallo dictado por este Superior Tribunal, pero sin relacionarlo con su pretensión ni demostrar cómo aplica al caso.

Asimismo, cabe mencionar que, más allá de que por medio de la vía cautelar impetrada no se persigue la suspensión directa de los efectos de un acto estatal, para el caso de concederse la medida precautoria solicitada, se concretaría –de manera indirecta- tal situación. Sin embargo, la parte accionante tampoco expresa fundamentos que sustenten dicho escenario.

Documento anonimizado por
AymurAI

Por otro lado, la empresa peticionante no demuestra con evidencia cómo se vulneran los derechos constitucionales que se refieren conculcados y por qué dicha ordenanza es irrazonable o confiscatoria. Es pertinente recordar que, dicha normativa municipal goza de la presunción de constitucionalidad derivada de su sanción por parte del órgano competente, y ello no ha merecido un cuestionamiento debidamente justificado por la parte que requiere la medida.

Es que no basta con atacar la validez de las normas con la mera expresión de deseo cuando se busca obtener la paralización de sus efectos, aunque sea de manera indirecta, como en este caso.

V.5.c. En tercer orden, corresponde abordar el tratamiento del presupuesto que obliga a evaluar la acreditación sumaria de que el incumplimiento del deber normativo a cargo de la demandada, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior.

Al respecto, es imperioso señalar que, en el presente caso, la petición cautelar no se basa en el incumplimiento de un deber normativo a cargo del Municipio accionado. Sino, que se trata de una solicitud para que dicho Ayuntamiento acepte un pago a cuenta de la tasa municipal al comercio y a la industria, hasta tanto se dilucide la cuestión de fondo.

En virtud de ello, observamos que no se configuran perjuicios de imposible reparación ulterior, derivados de un incumplimiento atribuible a la parte demandada.

En suma, se verifica el mismo déficit que en los recaudos que venimos de analizar; y, por ello, tampoco es factible tener por acreditado el presupuesto antes descrito.

V.5.d. En atención a las conclusiones que surgen del análisis de las exigencias precedentes, resulta innecesario abordar el tratamiento de los restantes presupuestos de procedencia.

Documento anonimizado por
AymurAI
Documento anonimizado por
AymurAI

V.6. En resumen, y encontrándose en pugna distintos derechos de raigambre constitucional, advertimos que quien peticiona la cautelar no logra demostrar la existencia de los extremos que permitirían su concesión como era menester para obtener su otorgamiento.

En tal sentido, coincidimos con lo dictaminado por el Señor Procurador General en tanto no se advierten cumplidos, mínimamente, los recaudos necesarios para otorgar la medida solicitada, en las condiciones planteadas. Ello, toda vez que no se han adjuntado evidencias que den cuenta de la irrazonabilidad de la norma respecto de las cifras que debe abonar la actora en concepto de tasa a la industria y al comercio por su actividad, ni su confiscatoriedad para justificar que se desplace la presunción de legitimidad de la cual goza.

Por todo ello, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut

R E S U E L V E:

1o) DECLARAR ADMISIBLE la acción de inconstitucionalidad entablada por la <TEXTO_ANONIMIZAR_3>. contra la Municipalidad de Dolavon.

2°) TENER POR PROMOVIDA demanda contra la Municipalidad de Dolavon, la que tramitará según las normas del proceso ordinario (arts. 322 y 325 del CPCC). De la misma y la documental acompañada córrase traslado por el término de treinta (30) días para que comparezca y la conteste bajo apercibimiento de ley. A tal fin líbrese Cédula de notificación al Señor Intendente de la Municipalidad de Dolavon (arts. 60, 341, 137 inc. 1°, y ccdtes. del CPCC), la cual deberá ser remitida, oportunamente, para confronte, al correo electrónico mesaentradastj@juschubut.gov.ar en un archivo formato de texto. Téngase presente la reserva del caso federal.

3°) NO HACER LUGAR a la medida cautelar peticionada en autos por los motivos dados en los respectivos considerandos. Sin costas.

Documento anonimizado por AymurAI

4°) REGÍSTRESE y notifíquese.

Fdo. digitalmente: Dr. Andrés GIACOMONE - Dr. Javier G. RAIDAN - Dr. Ricardo A. NAPOLITANI - Dr. Mario Luis VIVAS - Dra. Silvia A. BUSTOS - Dra. Camila L. BANFI SAAVEDRA

Documento anonimizado por
AymurAI
Documento anonimizado por
AymurAI