

Viedma, 29 de diciembre de 2025

VISTO: Las presentes actuaciones caratuladas: "**FERNANDEZ, JUAN CARLOS Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE GENERAL ROCA S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA**" (Expediente N° RO-02507-C-2025), puestas a despacho para resolver, y

CONSIDERANDO:

El señor Juez Ricardo A. Apcarian dijo:

1. Antecedentes de la causa:

Llegan las presentes actuaciones a este Tribunal en virtud de la declaración de incompetencia y remisión dispuesta el 27-11-2025 por el señor Juez Matías Lafuente, a cargo de la Unidad Jurisdiccional Contencioso Administrativa N° 15 de la Segunda Circunscripción Judicial con asiento de funciones en la ciudad de General Roca, al considerar que la pretensión constituye una acción de inconstitucionalidad en los términos del artículo 2, inc. a) del Código Procesal Constitucional (CPC). El magistrado sostuvo que la controversia presenta ribetes de carácter institucional que determinan la competencia de este Cuerpo para entender en el caso.

A modo de reseña, cabe precisar que el 11-11-2025 Valeria A. C. Maida, Hernán A. Epifanio, Nora M. Ferrari, Juan C. Fernández, Oscar A. Álvarez, Martín H. Sánchez, Juan P. Rosa y Lorena Jorge, con el patrocinio letrado de Omar Jurgeit y Silvio F. Garrido, interpusieron acción meramente declarativa de certeza según el art. 296 del CPCC contra la Municipalidad de General Roca.

Solicitaron que "se haga cesar el estado de incertidumbre acerca de la constitucionalidad del mecanismo de cobro adelantado de tributo por contribución de mejoras dispuesto en la Ordenanza 5056". Refirieron que el pago les fue requerido mediante factura, identificado como "Pavimento y CC Ovalo", en virtud de la calidad de vecinos del Barrio Quintu Panal de dicha ciudad.

A su vez, solicitaron el dictado de una medida cautelar de no innovar, destinada a obtener la suspensión de toda pretensión de cobro compulsivo hasta tanto se resuelvan las presentes actuaciones.

1.1. El 01-12-2025, mediante providencia dictada por la Presidencia de este Tribunal, se rechazó la cautelar solicitada, con fundamento en el criterio restrictivo

sostenido por este Cuerpo en punto a la improcedencia de tales medidas en los procesos en los que se cuestiona la validez de una norma, debiendo primar la presunción de legalidad de los actos del Estado.

Además, la resolución impugnada puntualizó que no corresponde el dictado de medidas cautelares cuando éstas suponen una solución anticipada del pleito o implican un eventual prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.

Contra esa decisión, el 09-12-2025 Valeria A. C. Maida, Hernán A. Epifanio, Nora M. Ferrari, Juan C. Fernández, Oscar A. Álvarez, Juan P. Rosa y Lorena Jorge, con el patrocinio jurídico de los letrados mencionados, dedujeron "recurso de revocatoria con apelación en subsidio", por considerar que la providencia impugnada causa un gravamen irreparable (Movimientos: RO-02507-C-2025-E0003, E0004 y E0006).

Alegan que la resolución se abstrae de los argumentos principales de la pretensión, relacionados con la lesión inminente del derecho de propiedad, derivada del ejercicio de potestades tributarias en exceso de la regla contenida en el artículo 230 de la Constitución Provincial.

Esgrimen que la decisión impugnada no analizó la verosimilitud del derecho invocado, sino que se basó en el principio de presunción de legitimidad de los actos de gobierno, sin contrastar el apartamiento de la norma constitucional mencionada.

2. Dictamen de la Procuración General:

El Procurador General, Jorge O. Crespo, dictamina que corresponde enmarcar la pretensión como una acción de inconstitucionalidad -art. 207, inc. 1 de la CP y Título II, Capítulo I del CPC- y declarar extinguida la competencia originaria de este Cuerpo para entender en la causa, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3 del Código citado (Dictamen N° 188/25).

Advierte que el objeto principal de la demanda se dirige a lograr la declaración de inconstitucionalidad de la "Ordenanza N° 5056/26" del Municipio de General Roca, la cual -según los accionantes- introdujo un mecanismo de financiamiento directo de las obras de urbanización y provisión de servicios por parte de los vecinos, que afectaría derechos de neto contenido patrimonial.

Señala que la Ordenanza fue promulgada mediante el Boletín Oficial N° 606 del

27-12-2024, mientras que la acción se dedujo el 11-11-2025, por lo que se habría excedido ampliamente el plazo contemplado en el CPC. Finalmente, menciona que los accionantes no demostraron ni invocaron que la cuestión pueda considerarse dentro de "las excepciones previstas en art. 3 C.P.C."

3. Análisis y solución del caso:

3.1. Para precisar la naturaleza jurídica de la acción intentada, resulta fundamental enfocarse en "la determinación del objeto esencial o principal del recurso en trámite..." (cf. STJRNS4 Au. 60/90 "Concejo Asesor Indígena", Au. 15/24 "Intendente Municipal de Cinco Saltos", Se. 147/25 "Asociación", entre otros).

Con ese propósito, se observa que, al definir el objeto de la demanda, los accionantes indican que se presentan a fin de interponer acción meramente declarativa de certeza, según el art. 296 del CPCC. Concretamente, solicitan que se "haga cesar el estado de incertidumbre acerca de la constitucionalidad del mecanismo de cobro adelantado de tributo por contribución de mejoras dispuestas por la ordenanza 5056..." y agregan que "se pretende la declaración de inconstitucionalidad de la misma" (punto I).

A su vez, el subtítulo del punto VII del escrito refiere puntualmente: "Solicita declaración de inconstitucionalidad de ley 5056. Afectación de principios constitucionales en materia tributaria". Seguidamente, sostienen que "la normativa en crisis, ordenanza municipal N° 5056, avanza indebidamente sobre materia constitucionalmente vedada (...) al contradecir abiertamente el art. 230 de la Constitución Provincial y 226 de la Ord. 71/1978" (presentación incorporada al Movimiento: RO-02507-C-2025-I0001).

Mas allá de la denominación y del encuadre legal invocados, se advierte que la pretensión se centra -en lo esencial- en obtener la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 5056/2024 de la Municipalidad de General Roca. En consecuencia, el proceso promovido reviste la naturaleza jurídica de una acción de inconstitucionalidad, encuadrada en las disposiciones del artículo 207 inciso 1 de la Constitución Provincial (CP) y del Título II, Capítulo I del Código Procesal Constitucional de Río Negro (CPC).

3.2. Al ingresar en el análisis de los requisitos de procedencia formal, se anticipa que este Tribunal no resulta competente para entender en la causa, toda vez que el plazo para la promoción del juicio de inconstitucionalidad -regulado en el Código

mencionado- se encontraba vencido al momento de interponerse la demanda.

Es pertinente señalar que el artículo 3 del CPC establece el plazo de treinta (30) días hábiles para demandar ante el Superior Tribunal de Justicia la declaración de inconstitucionalidad, computado desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor. Asimismo, determina que, vencido ese término, se considera extinguida la competencia originaria del Superior Tribunal, sin perjuicio de la facultad del interesado para ocurrir ante el fuero contencioso administrativo en defensa de los derechos patrimoniales que estimen afectados.

Por su parte, el artículo 4 prescribe que no rige dicho plazo cuando se trate de leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones o reglamentos de carácter institucional o que afecten derechos de la personalidad no patrimoniales. Tampoco rige, cualquiera sea la naturaleza de los preceptos impugnados, si éstos no hubieran sido aún aplicados al demandante y la acción se ejercite con finalidad preventiva, o se trate de la acción de inconstitucionalidad por omisión del artículo 207 inciso 2) apartado d, de la Constitución Provincial.

El escrito inicial sostiene que la Ordenanza N° 5056 incurre en un apartamiento de la normativa local, al liquidar el tributo sobre una base ficticia, lo cual viola el derecho de propiedad, los principios de capacidad contributiva, no confiscatoriedad, razonabilidad y realidad económica (art(s). 4, 14, 16, 17, 28 y 33 CN). También expresa que la declaración de inconstitucionalidad pretendida persigue evitar el daño que ocasionaría a los vecinos el cobro compulsivo de los conceptos tributarios impugnados, en plazos y condiciones excesivamente rigurosas.

Lo expuesto revela el carácter patrimonial de los derechos invocados. En atención a ello, corresponde considerar que la eventual afectación habría tenido lugar desde la fecha de entrada en vigencia de la norma impugnada, a partir de la cual debe computarse el plazo de 30 días hábiles para interponer la demanda ante este Superior Tribunal de Justicia. Al respecto, según consta en la página web del Boletín Oficial de la Municipalidad de General Roca (<https://generalroca.gob.ar/boletin/>) la Ordenanza N° 5056 fue promulgada el 27-12-2024, lo cual implica que al momento de promoverse la acción (11-11-2025) el plazo se encontraba ampliamente vencido y, consecuentemente, extinguida la competencia originaria de este Cuerpo.

Cabe destacar que la demanda no contiene argumentos que permitan encuadrar el

caso dentro de las excepciones previstas en el artículo 4, citado. Tampoco se vislumbra que la cuestión suscitada revista carácter institucional, como sostuvo el magistrado interviniente en el origen.

Tal como se anticipó, el relato contenido en el escrito inicial demuestra que la pretensión se dirige a tutelar el derecho de propiedad de los accionantes. A ello se suma que la facturación adjunta acredita que el régimen impugnado había sido efectivamente aplicado por la Municipalidad antes del inicio de la acción.

En las condiciones señaladas, la competencia originaria de este Superior Tribunal de Justicia se encuentra extinguida, a tenor de las disposiciones procesales analizadas. Sin perjuicio de ello, asiste a los interesados la facultad de ocurrir ante el fuero contencioso administrativo en defensa de los derechos patrimoniales que estimen afectados (cf. art. 3 -última parte- del CPC).

3.3. Por otra parte, en cuanto al recuso de revocatoria interpuesto contra la providencia de Presidencia que rechazó la medida cautelar solicitada, es oportuno recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido de manera constante que la viabilidad de las medidas precautorias se halla supeditada a que se demuestre prima facie la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifiquen resoluciones de esa naturaleza (Fallos: 344:355; 344:759; 344:1033; 344:1051; 345:291; 345:783; 345:1349, entre otros).

Asimismo, ha señalado que esos recaudos deben ser ponderados con especial prudencia cuando una decisión favorable configura un anticipo de jurisdicción respecto del fallo final de la causa, puesto que la finalidad es asegurar el cumplimiento del pronunciamiento definitivo y no anticipar el resultado del proceso (cf. Fallos: 327:2490; 329:3464 y 4161; 330:2186 y 4076; entre otros).

En sentido concordante, este Superior Tribunal de Justicia ha destacado que la normativa procesal no deja librado al arbitrio judicial el otorgamiento del anticipo de tutela que representan las medidas precautorias. Exige que quien las promueva acredite con precisión los presupuestos que las habilitan. Debe demostrar, con suficiente respaldo, tanto la verosimilitud del derecho como el peligro en la demora, lo que implica acreditar que la protección jurisdiccional que se espera de la sentencia definitiva podría frustrarse por el transcurso del tiempo (cf. STJRNS4 Se. 88/19 "Asociación Civil

Árbol de Pie", Se. 160/25 "Vecinos Autoconvocados").

Sumado a lo anterior, existe un reiterado criterio sentado por este Cuerpo en punto a la improcedencia de medidas cautelares cuando se ataca la presunción de validez de la que están investidos prima facie los ordenamientos legales y los actos del poder público (cf. Au. 46/96 "Pichetto", Se. 41/18 "Municipalidad de Catriel", Se. 12/19 "Codam"; CSJN Fallos: 340:1129, entre otros).

De acuerdo con aquella doctrina, la concesión de medidas cautelares que restrinjan o limiten el obrar administrativo, deben ser evaluadas bajo el prisma de lo excepcional y restrictivo en virtud de la presunción de legalidad y legitimidad de que gozan los actos de los diferentes poderes del Estado -en el caso, municipal- (cf. STJRNS4 Au 9/20 "Costa Brutton").

Ese criterio estricto de admisibilidad fue aplicado en la decisión impugnada, sin que los recurrentes logren acreditar de forma acabada la verosimilitud del derecho. La simple lectura de la Ordenanza impugnada no alcanza para corroborar el apartamiento de las disposiciones constitucionales invocadas en el estado en que se encuentra la causa.

En consecuencia, el otorgamiento de la medida de no innovar contra los actos de la Municipalidad de General Roca que persiguen el cobro de conceptos originados en dicha normativa importaría atentar indebidamente contra la presunción de legitimidad que los respalda, sin que existan elementos que lo justifiquen.

Adicionalmente, el supuesto carácter "desmedido" y la alegada "afectación considerable de los ingresos" que perciben los accionantes no surgen acreditados, lo cual impide tener por configurado el peligro en la demora. En definitiva, los reproches constituyen una mera disconformidad con la resolución adoptada por Presidencia el 01-12-2025, cuyos fundamentos no se rebaten, ante lo cual procede desestimar el recurso.

4. Decisión:

Por los fundamentos expresados, corresponde: 1) Declarar que el proceso promovido reviste la naturaleza jurídica de una acción de inconstitucionalidad (art. 207 inc. 1 de la CP; Título II, Cap. I del CPC). 2) Declarar que la competencia originaria de este Superior Tribunal de Justicia para entender en las presentes actuaciones se

encuentra extinguida. 3) Rechazar el recurso de revocatoria interpuesto el 09-12-2025 por Valeria A. C. Maida, Hernán A. Epifanio, Nora M. Ferrari, Juan C. Fernández, Oscar A. Álvarez, Juan P. Rosa y Lorena Jorge contra la resolución dictada el 01-12-2025. Con costas (art. 62 del CPCC).

Los señores Jueces Sergio G. Ceci y Sergio M. Barotto y la señora Jueza Liliana L. Piccinini dijeron:

Adherimos a los fundamentos expuestos en el voto del señor Juez Ricardo A. Aparcian y VOTAMOS EN IGUAL SENTIDO.

La señora Jueza Jueza María Cecilia Criado dijo:

Atento a la coincidencia manifestada entre la señora Jueza y los señores Jueces que me preceden en el orden de votación ME ABSTENEMOS de emitir opinión (art. 38 LO).

Por ello,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA

RESUELVE:

Primero: Declarar que el proceso promovido reviste la naturaleza jurídica de una acción de inconstitucionalidad (art. 207 inc. 1 de la CP; Título II, Cap. I del CPC).

Segundo: Declarar que la competencia originaria de este Superior Tribunal de Justicia para entender en las presentes actuaciones se encuentra extinguida.

Tercero: Rechazar el recurso de revocatoria interpuesto el 09-12-2025 por Valeria A. C. Maida, Hernán A. Epifanio, Nora M. Ferrari, Juan C. Fernández, Oscar A. Álvarez, Juan P. Rosa y Lorena Jorge contra la resolución dictada el 01-12-2025. Con costas (art. 62 del CPCC).

Cuarto: Notificar en los términos del art. 120 del CPCC y, firme la presente, procédase al cambio de radicación en el sistema PUMA.

Se deja constancia que la señora Jueza Liliana L. Piccinini no suscribe la presente, no obstante haber participado del Acuerdo, por encontrarse en uso de licencia (art. 38 LO).