

En General Roca, Provincia de Río Negro, a los 4 días del mes de marzo del año 2026, reunida en Acuerdo la judicatura integrante de la SALA II de la CÁMARA DE APELACIONES EN LO CIVIL, COMERCIAL, FAMILIA, DE MINERÍA Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA de la Segunda Circunscripción Judicial, después de haberse impuesto individualmente de esta causa caratulada "**ASOCIACION CIVIL ARBOL RIO NEGRO C/ MUNICIPALIDAD DE ALLEN S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA**", (RO-01841-C-2023) y discutir la temática del fallo por dictar, con la presencia de la Sra. Secretaria, emiten sus votos en el orden establecido en el sorteo practicado, los que se transcriben a continuación.

EL SR. JUEZ VICTOR DARIO SOTO DIJO:

Se han elevado los presentes autos para el tratamiento del recurso de apelación interpuesto por la demandada en fecha [03/10/2025](#), concedido libremente en fecha [06/10/2025](#), contra la [sentencia definitiva](#) de fecha [01/10/2025](#).

La demandada [expresa agravios](#) en fecha [05/11/2025](#), los cuales son [contestados](#) por la parte actora en fecha [12/11/2025](#).

1.- La sentencia recurrida en lo esencial resolvió: "1°. Hacer lugar a la acción declarativa de certeza (Art. 296 CPCyC), declarando la inconstitucionalidad de la imposición, determinación y cobro de las tasas de Vialidad Rural, Retributivas de Servicios y Derecho de Inspección de Baldíos previstos en los Arts. 80, 98, 246 y concordantes de la Ordenanza Municipal 030/1978 respecto de la Asociación, por las razones expuestas en los considerandos". Impuso costas a la accionada en virtud del principio objetivo de la derrota y reguló honorarios.

Para decidir de tal modo, el magistrado entendió que: "... la pretensión

fiscal de la demandada no se ajusta a los principios y reglas desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Federal y del STJ antes descripta, lesionando el derecho de propiedad de la actora -artículo 17 de la Constitución Nacional-. Por ello entiendo ilegítima y por ende inconstitucional la imposición, determinación y cobro de las tasas de Vialidad Rural, Retributivas de Servicios y Derecho de Inspección de Baldíos previstos en los Arts. 80, 98, 246 y concordantes de la Ordenanza Municipal 030/1978- respecto de la Asociación, importa un agravio al derecho de propiedad (doctrina de Fallos: 312:1575)."

2.- Recurso demandada.

Sus agravios son cuatro, a saber: a) Arbitrariedad en la declaración de inconstitucionalidad de las tasas cuestionadas, por arbitraria interpretación y valoración de la configuración de sus hechos imponibles; b) Arbitrariedad en la valoración de prueba esencial a la hora de determinar los hechos del caso referidos a la prestación de servicios municipales; c) Arbitrariedad en la valoración del objeto gravado por los tributos cuestionados y de su sujeto pasivo tributario y d) Incongruencia del fallo en crisis, por exceder los límites de la acción declarativa de certeza y de la litis trabada en autos. Extra petita - indefensión.

Respecto al primer agravio sostiene que soslayó por completo el a quo al valorar y determinar qué servicios públicos municipales son los retribuidos por las tasas cuestionadas (su hecho imponible) y, en su lugar de modo arbitrario, a su entender, parece haber considerado que las mismas deberían retribuir los servicios de energía eléctrica, gas natural, agua potable y red cloacal.

Que ninguna de las normas tributarias que son objeto de la acción refieren que las tasas retribuyen la prestación de servicios de energía eléctrica, agua potable, gas natural o cloacas; si no que refieren a la

retribución de otros servicios: alumbrado público, recolección de residuos, mantenimiento de calles, mantenimiento y/o construcción de caminos rurales y su atención permanente.

En relación al segundo agravio refiere que su mandante ha alegado y probado que los servicios cuya retribución pretende son efectivamente prestados en el frente urbanizado de aquella parcela, que el cálculo de los tributos se practica con referencia a la prestación efectivamente realizada en ese sector (por metro lineal) y que -por su parte- resulta imposible prestar (y, por ello, no se cobran ni pretenden retribución alguna) servicios al interior de la megalítica parcela, por tratarse de una única propiedad privada carente de calles públicas o mensura que permitieran al Municipio su libre ingreso y actividad de policía.

Que se produjo prueba tendiente a demostrar que el Municipio presta servicios de recolección de residuos, alumbrado público y mantenimiento de calles.

Manifiesta que el inmueble designado Parcela 292.013 es uno (tal como surge de las escrituras de deslinde aportadas por la propia actora) y pertenece legalmente a la misma persona, ergo, los servicios que le alcanzan deben ser tributariamente retribuidos, en la medida que se presten, por ese propietario.

Respecto al tercer agravio indica que el a quo al fallar no consideró las disposiciones de la O.M. N° 30/1978 que determinan el objeto gravado por los tributos y quién es el sujeto pasivo de los mismos.

Que la Asociación Civil Árbol ha actuado con pasividad respecto del asentamiento ubicado en la margen occidental de 3.5 ha. de la Parcela 292.013.

Que la actora resulta ser propietaria exclusiva en toda su extensión, y titular registral tanto en los registros dominiales (RPI) como municipales (como propietaria y encargada de pago).

Afirma que la Asociación Civil se encuentra alcanzada por el hecho imponible configurado respecto de esa sección de su propiedad. Transcribe arts. 84, 98 y 248 de la O.M.

En relación al cuarto agravio expresa que quedó claro que el objeto del proceso enmarcado en los alcances del art. 296 del CPCyC era el de desentrañar judicialmente la inconstitucionalidad y/o inaplicabilidad a la asociación actora de la imposición, determinación y cobro del Derecho de Inspección de Baldíos y la Tasa Retributiva de Servicios, a la Parcela N° 292.013 de propiedad de la actora; en función de si se verificaba o no en la especie su hecho imponible, esto es, la prestación de un servicio por parte del Municipio que justificare su creación y cobro.

Que sin embargo, el juez de grado emite pronunciamiento sobre una serie de cuestiones que exceden por completo la cuestión eminentemente tributaria y parece adentrarse en aspectos de carácter genérico sobre la función del estado, utilizando tales cuestiones como fundamento de su decisión.

La incongruencia llega al grado tal de irrazonabilidad que -a su entender- se termina penalizando a su mandante por -supuestamente- no contraprestar los tributos que sostiene con servicios cuya prestación no resultan del resorte o competencia de la Municipalidad de Allen.

Por su parte, la actora contesta los agravios esgrimidos por la demandada. Solicita el rechazo del recurso, con costas.

3.- Análisis y solución del caso.

Luego del repaso de la presentación recursiva, de la sentencia apelada, y por supuesto, del análisis de la prueba acompañada a la causa, me encuentro en condiciones de proponer al acuerdo el rechazo del recurso interpuesto por la demandada, como se desarrollará a partir de aquí.

La cuestión a resolver radica en la declaración -o no- de

inconstitucionalidad del pago de las tasas municipales exigidas por la Municipalidad de Allen a la Asociación Civil Árbol.

Del cotejo de las actuaciones, incluso del reconocimiento de las propias partes, surge que el pago de las tasas se encuentra enmarcado en la O.M. 030/1978.

Corresponde entonces, adentrarme al análisis.

En primer lugar es dable destacar que la autonomía municipal se encuentra reconocida constitucionalmente; como consecuencia de ello los municipios están habilitados a establecer tasas retributivas de servicios, siempre, claro está, dentro del marco de legalidad y razonabilidad.

La CSJN ha establecido como requisito que "al cobro de dicho tributo debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio público relativo a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente". ["Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Gasnor SA c/ Municipalidad de La Banda s/ acción meramente declarativa – medida cautelar"](#). Se. 07/10/2021. En el mismo sentido se ha expedido el STJ. [VI-00628-O-0000 - CANTALUPPI, SANTIAGO S/ ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD \(ORIGINARIAS\) \(ORDENANZAS N° 2809-CM-16 Y 2810-CM-16 MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE\)](#)

Es decir que la presencia de esa actividad de la Administración referida al sujeto pasivo es lo que distingue a la tasa del impuesto.

Respecto al primer agravio, la Municipalidad sostiene que el juez de grado ha declarado la inconstitucionalidad de la norma sobre una errónea determinación del hecho imponible. En tal sentido, argumenta que la -no- prestación de servicios a los cuales alude el a-quo no integran el hecho imponible de las tasas previstas en la O.M. 030/1978.

Sin embargo entiendo tal afirmación resulta incorrecta.

De la lectura integral de la sentencia surge que el magistrado no ha

confundido los hechos imponderables alcanzados por la O.M., si no que ha hecho mención de los servicios domiciliarios esenciales. En tal sentido, fueron utilizados como contexto probatorio de la inexistencia de una prestación regular, suficiente y proporcional dentro de la parcela 292.013.

El análisis central del fallo está dado por la falta de acreditación de los hechos imponderables delimitados en los art. 80, 98 y 246 de la O.M., y la falta de relación entre los servicios efectivamente prestados y el sujeto pasivo alcanzado por el tributo.

De este modo, la crítica municipal fragmenta el razonamiento realizado por el Juez.

De la prueba recabada surge que: la mayor parte del inmueble carece de calles públicas, no existe prestación regular en el interior de la parcela; circunscribiéndose la actividad municipal al frente del inmueble, el cual no es habitado por la Asociación ni sus miembros.

Desde mi punto de vista, la recurrente no rebate suficientemente circunstancias que surgen claras del trámite, que el magistrado sentenciante de primera instancia ha determinado con suficiente detalle. Ocurre según entiendo que para sustentar la imposición de una manera legal debe existir una prestación concreta, efectiva e individualizada, no bastando solo la mera previsión normativa sin considerar las particularidades del caso.

Por lo que, el agravio, desde mi punto de vista no debiera prosperar.

En relación al segundo agravio la Municipalidad afirma que sí presta servicios en el frente urbanizado y que en tal sentido el juez omitió valorar prueba esencial.

Del reconocimiento judicial se constató que la prestación se encuentra limitada a un sector reducido del predio, mientras que el resto carece de servicios regulares.

En el propio escrito recursivo admite, al igual que en la contestación de la demanda que le resulta imposible prestar servicios en el interior de

parcela por tratarse de una propiedad privada sin calles públicas.

Esta afirmación resulta decisiva: si el Municipio reconoce que no puede prestar servicios en la mayor parte del inmueble, entonces el hecho imponible no se configura respecto de esa extensión, considerando, claro está que también reconoce que en el frente de la parcela se encuentra un asentamiento ilegítimo que nada tiene que ver con la Asociación Civil.

En tal sentido, la tasa no retribuye disponibilidad abstracta sino prestación concreta, prestación que no pudo ser acreditada por el Municipio.

Por lo que, el agravio no ha de prosperar.

Respecto al tercer agravio indica que el *a quo* al fallar no consideró las disposiciones de la O.M. N° 30/1978 que determinan el objeto gravado por los tributos y quién es el sujeto pasivo de los mismos.

La Municipalidad plantea que el inmueble es uno solo, que el sujeto pasivo es el titular dominial -Asociación Civil Árbol- y que no puede escindir el predio más allá de las cuestiones de hecho reconocidas.

Y si bien la afirmación de la titularidad es cierta, es necesario que exista vinculación sustancial -no solo formal- con el hecho imponible.

De las compulsas del expediente surge que el propio Municipio reconoce la imposibilidad de prestar servicios en la mayor parte del inmueble. Además, cierto es que la ocupación de terceros altera per se la disponibilidad material de la totalidad del inmueble, resultando por tanto una prestación parcial y sectorizada.

Y es que el argumento de que la ocupación ilegítima ha sido tolerada por la actora y por tanto no puede ser oponible al fisco no resulta atendible.

La ilegitimidad de la ocupación puede ser relevante en el plano civil o penal, pero bajo ningún punto de vista puede alterar la realidad fáctica; es decir que la obligación tributaria no puede fundarse en una ficción: la Municipalidad no puede, por un lado, reconocer que existen terceros

ocupando, y por otro, pretender que tal circunstancia sea jurídicamente irrelevante para determinar el sujeto pasivo.

Es entonces que no puede sostenerse que el hecho imponible se encuentre configurado íntegramente por una sola unidad catastral. Me explico: no se trata de escindir el inmueble, si no de lograr identificar al sujeto pasivo en atención a la prestación territorialmente fragmentaria.

Analizando la Ordenanza Municipal 030/1978 surge del art. 84 que se designa como contribuyentes: a) Los titulares del dominio de los inmuebles; b) Los usufructuarios y c) Los poseedores a título de dueño; mientras que el art. 86 establece que la tasa debe abonarse estén o no ocupados los inmuebles.

El art. 98 indica como obligados a "los propietarios".

Por su parte el art. 248 reitera lo establecido en el art. 84.

Entonces, encuentro que la norma no consagra un criterio exclusivamente registral. La inclusión del poseedor a título de dueño como contribuyente demuestra que el legislador reconoció que el hecho imponible se vincula con el ejercicio de poder fáctico sobre el inmueble y en tal sentido, con la relación material con el servicio.

Por lo que, si la Municipalidad sostiene que, aun existiendo poseedores materiales identificables, la obligación debe recaer exclusivamente en el titular registral, está vaciando de contenido la previsión normativa que expresamente incorpora a los poseedores. No puede establecerse una prestación tributaria prescindiendo de toda relación real entre el sujeto obligado al pago y el hecho imponible.

Los servicios municipales alcanzados por la O.M. no se están prestando en beneficio, ni tampoco se encuentran efectivamente "a disposición" de la asociación si no de los ocupantes de hecho; por lo que la relación concreta entre el servicio y el aquí obligado ha desaparecido. Si el beneficiario directo y actual del servicio es el ocupante poseedor, la carga

tributaria trasladada al titular desposeído pierde razonabilidad.

Una interpretación armónica con la Constitución impone entender que el sujeto pasivo debe mantener una relación actual y efectiva con el inmueble. Por ello, no resulta arbitrario ni ilegal concluir que la sola calidad de titular registral no basta para legitimar el cobro íntegro de las tasas cuestionadas en las condiciones pretendidas por la Municipalidad.

La obligación tributaria no puede fundarse en una ficción jurídica que desconozca la situación fáctica comprobada.

El agravio debe ser rechazado.

Finalmente en el cuarto agravio la recurrente esgrime que el Juez ha violado el principio de congruencia fallando *extra petita*.

El principio de congruencia es aquel al que debe ceñirse el juez al fallar. El marco de la decisión está limitado a las cuestiones sobre las cuales ha quedado trabada la litis.

Nuestro STJ ha señalado al respecto que: "... A modo de marco jurídico de insoslayable referencia por la calidad de su fuente, se debe tener en cuenta que, según lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el principio de congruencia impone a los Jueces y Tribunales decidir de conformidad con los hechos y pretensiones deducidas (arts. 34, inc. 4° y 163, inc. 6° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Tal limitación sin embargo, infranqueable en el terreno fáctico (congruencia objetiva), no rige en el plano jurídico donde la fundamentación en derecho o la calificación jurídica efectuada por los litigantes no resulta vinculante para el Juez a quien, en todos los casos, le corresponde ´decir el derecho´ (iuris dictio ó jurisdicción) de conformidad con la atribución *iura curia novit*, que faculta al juzgador a discurrir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando la realidad fáctica y subsumiéndola en las normas que la rigen, con prescindencia de los fundamentos jurídicos que invoquen las partes (CSJN

‘Alegre de Ortiz’, Fallos: 333: 828; ‘Calas’, Fallos: 329:4372). Al momento de ampliar aquellas conceptualizaciones, la Corte determina que:

a.- Los Jueces tienen el deber de examinar autónomamente los hechos controvertidos para poder encuadrarlos en las disposiciones jurídicas que apropiadamente los rigen (CSJN ‘Chiappe’, Fallos: 326: 3050; y ‘Galera’, Fallos: 329: 3517). b.- El ejercicio prudencial de tal atribución, por lo tanto, no configura una alteración del principio de congruencia y, por consiguiente, no importa un agravio constitucional (CSJN ‘Peralta’, Fallos: 329:1787). c.- En ningún caso, el *nomen iuris* utilizado por el demandante ata al Juez quien está constitucional y legalmente investido de *imperium* para declarar el derecho aplicable (cf. doctrina de Fallos: 327: 3010). d.- Es función de los Jueces la realización efectiva del derecho en las situaciones reales que se les presentan, conjugando los enunciados normativos con los elementos fácticos del caso (cf. doctrina de Fallos: 315:158, 992 y 1209, entre otros). Tal cometido, por lo demás, debe ser armonizado con la necesidad de acordar primacía a la verdad objetiva, considerada como una exigencia propia del adecuado servicio de la justicia que garantiza el art. 18 de la Constitución Nacional y que impide el ocultamiento o la desnaturalización de la realidad mediante la utilización de ropajes jurídicos inapropiados (CSJN ‘Bodegas y Viñedos Saint Remy’, Fallos: 279:239)."

STJ - Autos: ["OTERO MARIA CRISTINA C/ CLINICA VIEDMA S.A. S/ ORDINARIO - CASACIÓN"](#). Expte.: VI-31416-C-0000. Se. 05/02/2024.

La congruencia, por tanto "...consiste en la relación mediata y necesaria que debe existir entre las pretensiones de las partes y lo resuelto por el juez, y la incongruencia se produce por juzgar más allá de lo pedido (*ultra petita*), fuera de lo solicitado (*extra petita*) o por omisión de resolver cuestiones planteadas (*citra petita*). (CNAC-Sala F en ‘Torres, Erica F. c/COTO C.I.C.S .A. s/Daños y Perjuicios-Sumario del 17-09-2003, II-XIII-616’).- Doctrinariamente se ha sostenido que ‘...a tenor del art. 164

inc. 6° del Cód. Proc. Civ. y Comercial de la Nación las sentencias definitivas de primera y segunda instancia deberán contener la decisión expresa, positiva y precisa de conformidad a las pretensiones deducidas en el juicio. Tal norma consagra el principio de congruencia, es decir, la conformidad que debe existir entre la sentencia y la pretensión o pretensiones que constituyen el objeto del proceso o incidente más la oposición u oposiciones en cuanto delimitan ese objeto (cfr. Palacio, Lino, 'Derecho Procesal Civil', Ed. Abeledo- Perrot, 1975, T. I, p. 517)". Cám. Fed. Resistencia - Autos: "RIOS, HECTOR FABIAN Y OTROS c/ EJERCITO ARGENTINO s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-VARIOS". Expte.: 11002957/2009. Se. 17/10/2024.

El análisis sobre acceso a servicios esenciales no constituye pronunciamiento autónomo, sino elemento contextual. En tal sentido, el *thema decidendum* fue la constitucionalidad de las tasas; por lo que no encuentro debido sustento a la objeción formulada por la recurrente.

El agravio en mi consideración tampoco debiera prosperar.

4.- Por todo lo expuesto, propongo entonces: **I)** Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la demandada. **II)** Imponer las costas a la recurrente perdedora (art. 62 CPCyC). **III)** Regular los honorarios de la Abog. María Emilia Buscazzo, de la Abog. María Florencia Ascenzo y del Abog. Manuel Aguilera Martínez, en conjunto, en un 25% y los del Abog. Horacio Javier Caffaratti en un 30%, todo con relación a los honorarios asignados a la cada representación letrada en la instancia anterior (art. 15 Ley G 2212). **IV)** Registrar, notificar y devolver. ASI VOTO.

LA SRA. JUEZA VERÓNICA IVANNA HERNANDEZ DIJO:

Por compartir lo sustancial de sus fundamentos, adhiero al voto que antecede.

ASI VOTO.

EL SR. JUEZ DINO DANIEL MAUGERI DIJO:

Ante la coincidencia precedente, me abstengo de opinar (artículo 242 1er. párrafo del CPCC).

Por ello, la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa,

RESUELVE:

I) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la demandada.

II) Imponer las costas a la recurrente perdidosa (art. 62 CPCyC).

III) Regular los honorarios de la Abog. María Emilia Buscazzo, de la Abog. María Florencia Ascenzo y del Abog. Manuel Aguilera Martínez, en conjunto, en un 25% y los del Abog. Horacio Javier Caffaratti en un 30%, todo con relación a los honorarios asignados a cada representación letrada en la instancia anterior. (art. 15 Ley G 2212).

IV) Regístrese, notifíquese de conformidad con lo dispuesto en el CPCC y oportunamente vuelvan.