

San Carlos de Bariloche, 24 de agosto de 2026.

VISTOS: Los autos "**COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE LTDA C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ MEDIDA CAUTELAR**", BA-02089-C-2026.

Y CONSIDERANDO:

A. Antecedentes:

A.1. Que mediante presentación [I0001/ Consulta externa I0001](#) la Cooperativa de Electricidad Bariloche Ltda. inició medida cautelar, para que se suspendan los efectos de la Disposición 91-SH-2026, dictada por el Secretario de Hacienda de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Solicitó que se ordene al Estado local abstenerse de exigir el cumplimiento de las declaraciones mensuales por la Tasa Omincomprensiva del 3%; de aplicar la disposición con efectos retroactivos; y de ejecutar los apercibimientos sancionatorios previstos en la misma. Ello, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la acción principal.

En cuanto a los requisitos de procedencia de la acción señaló lo siguiente:

a) Verosimilitud del derecho: Fundó el planteo en la inexistencia de una ordenanza tributaria, y sobre esa base, concluyó que se le está exigiendo declarar y pagar un tributo que no existe en el ordenamiento. Refirió que se trata de un sistema convencional y no tributario y agregó -con relación a lo resuelto cautelarmente en otro incidente- que el Secretario de Hacienda no puede derogar un régimen aprobado por ordenanza, vigente por 37 años.

Hizo presente la existencia de un sistema de compensación en el marco de la Estabilidad Fiscal (3%) titulado por el Municipio como "Derecho de Compensación" que la disposición en cuestión suprime de hecho; violando los art. 922 y 929 del CCyCN. Denunció asimismo la inaplicabilidad del art. 930 inc 3 del CCyC entendiendo que la verosimilitud se configura porque la Disp. 91-SH-2026 no reglamenta, sino que pretende crear un tributo y derogar un régimen fijado por una norma superior.

b) Peligro en la demora: Sostuvo que existe un peligro actual, cuantificado, e inminente. Y estimó que la erogación que tendría que enfrentar asciende aproximadamente a \$200.000.000 mensuales; mientras que la Cooperativa continúa solventando el gasto por el uso de tableros comunitarios, financiando \$280.000.000. Que el daño se materializaría mes a mes de no admitirse la compensación y que se proyectaría retroactivamente a los períodos 12/2025 en adelante. Finalmente, resaltó la convergencia con el plazo de rescisión dispuesta por la Resol. 2415-I-2026 a partir del 01-09-2026; sin que se hayan resuelto los recursos administrativos interpuestos.

c) Ofreció como contracautela caución juratoria.

B. Análisis y solución del caso:

B.1. En primer lugar, debo destacar que a diferencia de lo ya resuelto en la medida cautelar mencionada -conexa por el expediente principal-, la precautoria requerida en este momento recae sobre la Disposición 91-SH-2026. La misma actualmente se encuentra impugnada y tendría por objeto -al contrario de la anterior- obligaciones existentes entre las partes vinculadas con el suministro de energía; pero no con el servicio de alumbrado público.

Por lo tanto, a los efectos del eventual análisis judicial del acto cuestionado, resultará indispensable contar con el agotamiento de la vía, no sólo ante la administración demandada (MSCB) sino también -eventualmente- ante el EPRE, en razón de lo dispuesto por la ley J2902.

B.2. Que en la causa principal se denegó la habilitación de la instancia justamente por falta de agotamiento de la vía administrativa; lo cual quita accesoriedad a la presente y consecuentemente, merma su verosimilitud en este momento.

Sin perjuicio de ello, en materia contencioso administrativa pueden disponerse de medidas cautelares previas al agotamiento de la instancia previa con el fin de garantizar una tutela efectiva, y evitar perjuicios irreparables cuando ello cuenta con fuerte grado de verosimilitud.

B.3. Sentado lo expuesto y sobre tales parámetros, se analizará el planteo con la prudencia necesaria, y en base al restrictivo margen de procedencia de estas medidas; mas aún cuando -como ya se adelantó- la vía administrativa no se encontraría agotada. Además, a todo evento -en principio- el acto cuestionado parecería contar con fundamento legal, en virtud de lo previsto al respecto por la cláusula vigésimo novena, del Anexo I, de la Ordenanza 341-CM-90 (26/02/1990).

Por otro lado, debe ponderarse del mismo modo el carácter restrictivo cuando una cautelar persigue los mismos efectos que la sentencia definitiva. En tales casos no puede concederse porque ello podría importar un adelanto de la jurisdicción. Y cabe una restringida autorización a la concesión de medidas cautelares, cuando implican un eventual prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión que debe ser ventilada (Apcarian, Ricardo, Mucci Silvana, "Código Procesal Administrativo de Río Negro Comentado y Anotado, pág. 91; y en el mismo sentido: CSJN Fallos: 329:4161, 330:2186, entre otros; STJ RN Se. 27/17 "Municipalidad de General Roca", Se. 88/19 "Asociación Civil Árbol de Pie", Se. 88/21 "Abeiro", Se. 20/22 "Pincheira", etc.).

Por lo expuesto, no corresponde cautelarmente determinar la naturaleza de las obligaciones en debate, ni el alcance de las facultades estatales, cuando ello aún debería transitar una vía previa y luego, eventualmente, el proceso de conocimiento respectivo con la debida participación de la demandada (art. 18 C.N.).

B.4. Aclarado ello, se observa igualmente que la petición no resulta suficientemente verosímil en este momento, desde que se advierte que el sistema de estabilidad fiscal se encontraría aún vigente, dado que la Municipalidad no ha establecido un nuevo marco tributario (conf. Ord. 1208-CM-02 y su anexo) y, *prima facie*, la Disposición en cuestión, no estaría prohibiendo expresamente la posibilidad de compensar como fue alegado. Inclusive, en los fundamentos de la decisión se estableció que resultaba aplicable al servicio público de suministro para la tasa ominicomeprensiva del 3%, y que respecto de las demás obligaciones debía hacerlo mediante la

digitalización del trámite, pero en ninguna cláusula mencionaría la imposibilidad de compensar.

B.5. Frente a ello, y sin perjuicio de lo que se resuelva en definitiva, el Secretario de Hacienda contaría con facultades para el dictado de la disposición impugnada -con la limitación que se observará a continuación-, sin que se pueda dentro de este acotado margen de conocimiento, entenderse que la Disposición resulta en todo arbitraria o ilegal de modo manifiesto. Pues, en razón de lo dispuesto por el art. 1 de la Resol. 100-I-89 se encontraría autorizado para emitir disposiciones dentro de sus competencias. Y conforme la Ord. 3552-CM-25 -Organigrama Político- éste tendría la misión de *"generar y gestionar las políticas económicas y financieras (...) y que la administración y control de los recursos y erogaciones que se requiera para esto se apliquen y reflejen en la contabilidad de manera transparente"*; otorgándole facultades para asegurar una gestión financiera integral y eficiente.

En consecuencia, tal como ya se analizó en la resolución del 06-08-2026 -conexa con la presente- el Secretario de Hacienda tendría facultades suficientes para el dictado del acto.

B.6. Ahora bien con relación al art. 4, donde dispone: *"que el incumplimiento en la presentación en término de la Declaración Jurada o en el pago del tributo hará aplicable los recargos, intereses y multas previstos en las ordenanzas Fiscal y Tarifarias vigentes"*; se observa que la reglamentación excedería las competencias señaladas; al complementar una normativa superior (Ord. 341-CM-90 y O.F.). Y, cabe recordar que las potestades de control y de coerción patrimonial constituyen facultades jurídicamente diferenciadas, por lo que el ejercicio de esta última requiere de un título normativo que la sustente de manera suficiente en virtud del principio de legalidad.

Explica la doctrina que *"...el reglamento, salvo autorización legal expresa, no puede ejercerse para perfeccionar la ley ni corregir sus fallas- mas allá de las gramaticales- ni para integrar sus lagunas, como tampoco puede crear sanciones cuando la ley no*

establece por sí dicha sanción" (García Pulles, Fernando, Lecciones de Derecho Administrativo, 2da. Edición, pág.. 170, Abeledo Perrot, Buenos Aires 2020).

Y Rosatti agrega que la reglamentación se halla sujeta a las siguientes limitaciones: "i) *la imposibilidad de alterar el contenido de la ordenanza, estableciendo excepciones, obligaciones, cargas, sanciones o deberes no previstos por el legislador, pues ello supondría asignar subrepticamente facultades legislativas al Ejecutivo, violentando el principio de división de poderes; ii) la materia regulada debe ser competencia del Ejecutivo, y iii) su ejercicio debe respetar el "principio de razonabilidad", pudiendo ser materia de control por parte del Poder Judicial"*. (Horacio Rosatti, Tratado de Derecho Municipal, Tomo II, pag. 235, Rubinzal Culzoni, Santa Fe 2020).

B.7. Del mismo modo, tampoco estaría justificada la competencia del Secretario de Hacienda para imponer tales sanciones de manera potencialmente retroactiva; como evidenciaría el art. 5 de la misma Disposición. Téngase en cuenta que por el principio de legalidad, todo poder ejercido por un funcionario u órgano de gobierno debe derivarse de un orden jurídico establecido, y ajustarse a lo que las normas disponen.

Además, el principio de legalidad no se agota en una mera legitimidad formal, sino que debe nutrirse de los principios de certeza y de irretroactividad de las normas jurídicas a fin de propender a la consecución de su finalidad. "*El principio de certeza, impone un orden racional, para que las normas legales sean claras, completas y precisas, de modo tal que permitan a las personas prever en grado razonable las consecuencias que se pueden derivar de sus actos a la luz del orden jurídico. De la idea de certeza se deriva el principio de irretroactividad de las leyes, indispensable en orden de lograr el propósito de consolidar la seguridad jurídica"*. (conf. Spisso, Rodolfo R. (2023) p. 327-337. Derecho constitucional tributario, 8° ed., Abeledo Perrot).

La Corte Suprema en reiteradas ocasiones manifestó que el principio de legalidad o de reserva de ley no es solo una expresión jurídico formal de la tributación, sino que constituye una garantía sustancial en este campo, en la medida en que su esencia viene dada por la representatividad de los contribuyentes. En tal sentido, este principio de raigambre constitucional abarca tanto a la creación de impuestos, tasas o contribuciones, como a las modificaciones de los elementos esenciales que componen el tributo, es

decir, el hecho imponible, la alícuota, los sujetos alcanzados y las exenciones (conf. fallos 329:1554, 334:1437 y 338:131 y Spisso, Rodolfo R. (2023) p. 327-337. Derecho constitucional tributario (8.ª ed.). Abeledo Perrot).

También explica la doctrina que *"existe un básico acuerdo sobre las consecuencias que derivan del principio en materia sancionatoria, que se vinculan con cuatro prohibiciones, a saber: la prohibición de aplicación retroactiva de la ley (lex praevia); de aplicación de otras leyes que no fueran escritas (lex scripta); de extensión del derecho escrito a situaciones no consideradas expresamente (lex stricta); y de adopción de cláusulas legales indeterminadas (lex certa)..."* (conf. Fernando García Pulles (2025) p. 109. Principios del Derecho Administrativo Sancionador (2ª ed.) Thomson Reuters.

B.8. Finalmente, si bien se ha invocado una posible afectación económica-financiera que la medida municipal podría traer aparejada, y la eventualidad de que le resulte imposible a la CEB afrontar los pagos a CAMMESA (conf. también a los autos principales); de la documental acompañada no surge acreditada con verosimilitud suficiente -al menos en este estado- esta circunstancia. En todo caso, el aparente perjuicio económico futuro por sí solo no puede ser configurativo del peligro en la demora. Y la actitud renuente de la Administración en el pago de sus obligaciones -tal como fuera denunciado-, tampoco resulta suficiente para justificar la medida, porque pesa sobre la Administración el deber de obrar conforme el ya citado principio de legalidad.

B.9. En función de lo expuesto, corresponderá otorgar parcialmente la cautelar solicitada solo con relación a los arts. 4 y 5 de la Disposición 91-SH-2026; suspendiendo su aplicación hasta tanto se agote la vía administrativa pendiente de resolución; y considerando la falta de habilitación de la instancia principal de momento. Téngase por prestada caución juratoria con el escrito en despacho (art. 181 y cc del CPCC).

En consecuencia, **RESUELVO: I)** Admitir parcialmente la medida cautelar peticionada y suspender hasta el agotamiento de la instancia administrativa, los efectos de los arts. 4 y 5 de la Disposición 91-SH-2026; de conformidad a lo expuesto en los considerandos

respectivos. **II)** Denegar la medida cautelar peticionada en todo lo demás. **III)** Tener por prestada la caución juratoria (art. 181 del CPCC). **IV)** Notificar la presente a la actora de conformidad a lo dispuesto por el art. 120 del CPCC y a la demandada mediante cédula a los fines de que se notifique de la medida, en su caso, articule los recursos pertinentes, haciéndosele saber que a fin de que puedan acceder a la consulta de la demanda cautelar y documental que hace a esta acción, podrán ingresar en el siguiente link: <https://puma.jusrionegro.gov.ar/expjud/busqueda-publica/consulta-demanda> (cod.para contestar demanda: ERIK-DPSJ). **V)** Protocolizar y registrar por sistema Puma.

Sosa Lukman, Roberto Iván

Juez