

TEXTO Y DATOS DE LA NOTIFICACIÓN

Usuario conectado:	POVILAITIS GIOVAZZINO Ernesto - 20262547494@mnc.notificaciones
Organismo:	CAMARA DE APELACION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - MAR DEL PLATA
Carátula:	SITIO 0 DE QUEQUEN SA Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA S/ PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS S/ (LEGAJO DE APELACION)."
Número de causa:	C-16921-NE1E
Tipo de notificación:	SENTENCIA
Destinatarios:	27237193232@MNC.NOTIFICACIONES, 27258281077@NOTIFICACIONES.SCBA.GOV.AR, 27388549284@MNC.NOTIFICACIONES
Fecha notificación:	14/08/2026 00:00:00
Alta o disponibilidad	11/8/2026 18:31:37
Firma digital:	Firma válida
Firmado y Notificado por:	NASAROV María Laura. SECRETARIO DE CÁMARA --- Certificado Correcto. Fecha de Firma: 11/08/2026 18:31:37
Firmado por:	NASAROV María Laura. SECRETARIO DE CÁMARA --- Certificado Correcto. Fecha de Firma: 11/08/2026 18:31:34 UCIN Diego Fernando. JUEZ --- Certificado Correcto. Fecha de Firma: 11/08/2026 17:34:06 MORA Roberto Daniel. JUEZ --- Certificado Correcto. Fecha de Firma: 11/08/2026 14:12:46

La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, de conformidad con lo establecido en el art. 8 del Anexo Único del Acuerdo S.C.B.A. 3975/20, en Acuerdo, pronuncia sentencia en las causas **C-16921-NE1E "SITIO 0 DE QUEQUEN S.A. Y OTROS c. MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA s. PRETENSION ANULATORIA- OTROS JUICIOS (LEGAJO DE APELACIÓN)"**, con arreglo al siguiente orden de votación según sorteo de ley: señores Jueces doctores **Mora y Ucin**.

ANTECEDENTES

I. Con fecha 2-12-2025 el titular del Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Necochea decretó la medida cautelar solicitada por las empresas Sitio 0 de Quequén S.A (CUIT 30-71366750-8); Pier Doce S.A. (CUIT 30-71416368-0), Terminal Quequén S.A. (CUIT 30-65616134-1), Terminales y Servicios S.A. (CUIT N° 30-69384468-8) y Asociación de Cooperativas Argentinas Coop Ltda., y dispuso la suspensión de los efectos de los Decretos Nros. 1223 y 1704, ordenando a la Municipalidad de Necochea que se abstenga de iniciar y/o continuar cualquier actuación administrativa y/o judicial vinculada, directa o indirectamente con los actos mencionados, respecto de las actoras y/o a quienes puedan ser calificados como responsables solidarios de aquéllas, respecto del cumplimiento de obligaciones formales y/o sustanciales establecidas en los citados decretos, todo ello hasta tanto se resuelva en forma definitiva y firme la presente acción.

II. Declarada mediante auto de Presidencia de fecha 13-3-2026 la admisibilidad formal del recurso de apelación interpuesto electrónicamente por la Municipalidad de Necochea el 22-12-2025 - replicado por la parte actora el 6-2-2026- y puestos los autos al Acuerdo para dictar sentencia, corresponde votar la siguiente:

CUESTIÓN

¿Es fundado el recurso?

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Mora dijo:

I.1. El a quo dictó resolución en los términos indicados en el apartado "I." de los Antecedentes.

Recordó que las medidas cautelares constituían una actividad preventiva destinada a evitar que la demora propia del proceso frustrara el derecho invocado y explicó que su procedencia dependía de la verificación de los presupuestos previstos en los arts. 22 a 26 del C.P.C.A. Indicó que la verosimilitud del derecho debía apreciarse en relación con el objeto del proceso y que el peligro en la demora podía configurarse tanto por la existencia de un perjuicio inminente como por el agravamiento de una situación de hecho o de derecho. Añadió que ambos recaudos debían ponderarse de modo conjunto y flexible, de manera que la mayor presencia de uno permitiera atenuar la exigencia del otro, sin que ello autorizara a prescindir completamente de alguno.

En cuanto a la verosimilitud del derecho, reseñó que las actoras habían sostenido que los Decretos Nros. 1223 y 1704 no se habían pronunciado sobre los agravios formulados contra la intimación y la impugnación planteadas por las compañías o, al menos, no los habían refutado, lo que - según afirmaron- vulneraba el derecho a obtener una decisión fundada, el derecho de defensa y el

debido proceso. También habían alegado que el tributo cuestionado no constituía una tasa retributiva de servicios, sino un impuesto encubierto, porque no existía una prestación concreta, efectiva e individualizada a favor de los sujetos obligados ni una relación directa entre el servicio invocado y la obligación exigida.

Sobre esa base, el magistrado consideró que, en el limitado marco cognoscitivo propio de la tutela cautelar, se encontraba suficientemente acreditada la ausencia de los presupuestos necesarios para caracterizar al tributo como una tasa retributiva de servicios. Entendió, por ello, que aparecía prima facie configurada la verosimilitud del derecho invocado, tanto en lo relativo a la posible invalidez constitucional del tributo como respecto de los principios y precedentes jurisprudenciales citados por las actoras. Aclaró que esa conclusión resultaba provisoria, no importaba adelantar opinión sobre el fondo del litigio y quedaba sujeta a la prueba y al debate que se produjeran durante el proceso principal.

Respecto del peligro en la demora, destacó que la tutela cautelar procuraba asegurar la eficacia práctica de la sentencia definitiva y evitar que la duración del proceso tornara ilusorio el reconocimiento del derecho pretendido. Consideró que la vigencia de los decretos impugnados habilitaba al Municipio a exigir el cumplimiento de obligaciones tributarias formales o sustanciales y extender tales reclamos a quienes fueran considerados responsables solidarios. Juzgó que esa situación podía generar, mientras tramitaba la causa, consecuencias patrimoniales y jurídicas de difícil reparación ulterior, por lo que tuvo por acreditado también ese recaudo.

2. La Municipalidad de Necochea recurre la sentencia.

Sostiene que la medida cautelar dictada el 2 de diciembre de 2025 es arbitraria, por haber sido concedida en violación a los recaudos previstos en los arts. 22 incs. 1°, 2° y 3°, 24 inc. 1° y 25 inc. 2° del C.P.C.A., de manera infundada y con transgresión de la presunción de legitimidad de los actos administrativos.

Respecto de la verosimilitud en el derecho, comienza por transcribir los fundamentos mediante los cuales el juez considera configurada la verosimilitud del derecho. Señala que el magistrado hace suyos tres argumentos de las actoras: que los Decretos 1223/25 y 1704/25 no se pronuncian ni refutan los agravios formulados por las compañías; que el servicio contemplado por el tributo, por ser indirecto e indivisible, impide su calificación como tasa retributiva y determina que se trate de un impuesto inconstitucional; y que la ausencia de los presupuestos constitutivos de una tasa se encuentra demostrada, por lo que la inconstitucionalidad del gravamen resultaría indubitable.

Respecto del primer argumento, denuncia una absoluta falta de lectura de los citados instrumentos pues, según afirma, la Municipalidad se pronuncia concreta y particularmente sobre cada uno de los agravios formulados por las empresas. Para demostrarlo, reproduce extensamente su capítulo III y destaca que allí se examinan los cuestionamientos relativos a los principios de legalidad, no confiscatoriedad, prerrogativas federales, régimen portuario, circulación de mercaderías e igualdad.

En cuanto al principio de legalidad, sostiene que la Ordenanza N.º 11.687/24 fue sancionada por la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes y promulgada conforme al procedimiento previsto en la Constitución provincial y en la Ley Orgánica de las Municipalidades. Afirma que posee rango de ley formal y material y que regula los elementos esenciales de la tasa: hecho imponible, base imponible, cuantía y sujetos obligados. Agrega que la Municipalidad tiene potestad para satisfacer necesidades colectivas locales, conservar calles y caminos y financiar esas prestaciones mediante tasas. Concluye que la Tasa Solidaria no infringe el principio de legalidad tributaria, pues contiene una definición precisa de sus elementos básicos.

Con relación a la confiscatoriedad, señala que las empresas se limitan a afirmar que la tasa es irrazonable, desproporcionada y arbitraria, sin explicar ni demostrar tales extremos. Recuerda que un tributo es confiscatorio cuando absorbe una parte sustancial de la propiedad o de la renta y que ello exige considerar la capacidad contributiva del obligado. Destaca que las actoras no confrontan el importe de la tasa con su giro comercial, el valor de la mercadería transportada, su patrimonio o su renta, ni acompañan prueba concluyente. Por ello, entiende que el agravio fue formulado de manera dogmática y no podía sustentar la verosimilitud admitida.

Respecto de las prerrogativas del Gobierno federal, indica que las actoras se limitan a citar disposiciones constitucionales sin explicar de qué modo resultan vulneradas. Interpreta que pretenden atribuir a las empresas portuarias una inmunidad fiscal frente a las provincias y municipios, pero sostiene que la Constitución no establece tal exención. Afirma que las potestades provinciales son originarias e indefinidas, que las atribuciones municipales derivan de la autonomía reconocida por los arts. 5 y 123 de la Constitución nacional y que la facultad local de establecer tributos solo cede cuando existe una competencia federal exclusiva, una prohibición expresa o una incompatibilidad directa. Añade que las exenciones fiscales deben ser inequívocas y no pueden inferirse y que las compañías no demuestran que la tasa frustre o dificulte los fines de su actividad portuaria.

En cuanto a las leyes regulatorias de la actividad portuaria, sostiene que la Ley Federal de Puertos y el régimen de navegación y cabotaje no establecen ninguna exención o inmunidad respecto de los tributos municipales. Aclara que la tasa no grava servicios interiores del puerto ni materias

propias de la navegación, sino los servicios diferenciados de mantenimiento, conservación, reparación, mejorado y señalización de las arterias municipales que integran el circuito de acceso y egreso de las terminales portuarias. Entiende, por ello, que el gravamen no invade competencias federales.

Frente al planteo referido a la circulación o tránsito de mercaderías, afirma que nuevamente las empresas realizan una invocación genérica, sin demostrar cómo se configuraría la lesión federal. Invoca lo resuelto por esta Cámara en la causa "Centro de Exportadores de Cereales", en la que se concluyó que una tasa semejante no constituía un derecho de exportación, una aduana interior ni un tributo al mero tránsito. Destaca que la Municipalidad no grava la circulación de mercaderías en sí misma, sino que utiliza la magnitud de la carga como una variable razonable para medir el mayor costo del mantenimiento vial producido por el tránsito pesado. Añade que el gravamen se vincula con un servicio municipal concreto y con una competencia local propia, sin impedir el ingreso de las cargas al puerto ni establecer distinciones según su origen o destino.

En relación con el principio de igualdad, señala que las actoras tampoco desarrollan adecuadamente su cuestionamiento. Sostiene que la igualdad tributaria no exige tratar del mismo modo situaciones diferentes y que resulta legítimo crear categorías de contribuyentes sustentadas en criterios razonables. Afirma que las terminales portuarias se encuentran en una situación distinta del resto de la comunidad, porque su actividad recibe y genera el tránsito de vehículos de gran porte que ocasiona un desgaste extraordinario de la red vial. Considera justo que el gravamen sea soportado por quienes se benefician comercialmente con ese uso intensivo y no por todos los vecinos.

Reproduce, en tal sentido, el criterio de esta Cámara en "Centro de Exportadores de Cereales", según el cual no resulta discriminatorio establecer una imposición diferenciada para quienes contribuyen especialmente al deterioro de los caminos municipales. Añade que el límite de 3.500 kilogramos guarda relación con la finalidad de hacer soportar el costo del mantenimiento extraordinario a quienes provocan un deterioro superior al ordinario. Concluye que el art. 483 de la Ordenanza N.º 11.687/24 distingue razonablemente situaciones no asimilables y no vulnera el art. 16 de la Constitución nacional.

Como conclusión de este primer desarrollo, sostiene que la Tasa Solidaria fue creada dentro de la competencia constitucional, legal y material de la Municipalidad y que cumple con el "corpus jurisprudencial ineludible" establecido por la Corte: contiene una clara definición del hecho imponible, individualiza a los contribuyentes, delimita de manera precisa el servicio y encuentra causa en una prestación municipal efectiva.

Luego aborda el segundo argumento adoptado por el juez, relativo a que el servicio sería indirecto e indivisible y, por eso, incompatible con la noción de tasa. Rechaza esa conclusión y afirma que el magistrado confunde los servicios *uti singuli* con los servicios *uti universi*. Explica que no todas las tasas requieren una prestación individualizada en sentido estricto y que los servicios de conservación, reparación y mejorado de la red vial pueden ser prestados a una categoría determinada de contribuyentes, siempre que exista una vinculación concreta entre la actividad estatal y el obligado.

Sostiene que la tasa retribuye un servicio concreto, efectivo y diferenciado, destinado al circuito vial utilizado para el ingreso y egreso de los camiones vinculados con las terminales portuarias. Señala que las empresas obtienen una mejora sustancial de su entorno comercial, distinta de la que recibe el resto de la comunidad, porque su actividad depende de esas arterias municipales. Afirma que el beneficio no desaparece porque el servicio sea prestado sobre bienes de uso público ni porque también pueda favorecer indirectamente a otros usuarios.

Destaca que no existe otra vía por la cual la mercadería pueda acceder normalmente a las terminales actoras y que estas se sirven de la red vial municipal para recibir las cargas y desarrollar su actividad lucrativa. Concluye que se trata de una prestación *uti universis*, pero concreta, efectiva y vinculada de manera individualizable con una categoría determinada de contribuyentes, lo que justifica la exigencia de la tasa.

En cuanto al tercer argumento, cuestiona la afirmación judicial según la cual la inconstitucionalidad del tributo sería "indubitable". Señala que el fallo no precisa cuáles serían los principios constitucionales vulnerados y sostiene que el principio de legalidad se encuentra satisfecho, pues la Ordenanza regula todos los presupuestos necesarios para que el gravamen sea considerado una tasa retributiva.

Examina luego los precedentes invocados por las actoras. Afirma que "Los Cipreses de Bahía", "Larrondo", "Compañía Química", "Laboratorios Raffo", "Quilpe" y "Gasnor" no contradicen lo resuelto por esta Cámara en "Centro de Exportadores de Cereales", porque se referían a tasas que describían servicios excesivamente amplios, laxos o residuales, o a servicios *uti singuli* de seguridad e higiene. Entiende que esas características no se presentan en la Tasa Solidaria, cuyo servicio está concreta y singularmente descrito en el art. 480.

Agrega que la Suprema Corte provincial ha calificado expresamente como tasa al gravamen fundado en la conservación, reparación y mejorado de la red vial y que la Corte federal también ha distinguido el servicio de arreglo de calles y caminos de un impuesto. Por ello, afirma que la doctrina invocada por las actoras y considerada "indubitable" por el juez no resulta aplicable, mientras que sí lo son los precedentes que reconocen la naturaleza de tasa de este tipo de servicios.

Concluye que el juez no desarrolla un razonamiento lógico y jurídico que sustente la cautelar y que su pronunciamiento vulnera los arts. 168 y 171 de la Constitución provincial. Añade que el análisis de constitucionalidad de la Ordenanza n.º 11.687/24 exige un ámbito de conocimiento más amplio que el cautelar, pues requiere determinar la razón o desacierto de los argumentos de fondo. Sostiene que esta circunstancia ensombrece la verosimilitud invocada y que su comprobación debe quedar reservada para la sentencia definitiva.

Por último, afirma que ni las actoras aportan fundamentos suficientes para acreditar el recaudo del art. 22 inc. 1º apartado a) del C.P.C.A., ni el juez realiza una adecuada ponderación de aquel. Considera que la resolución carece de fundamentos razonables, es dogmática y arbitraria y debe ser revocada.

En relación en el peligro en la demora, transcribe el tramo en el que el juez considera que no existiría tutela judicial efectiva si las empresas debieran pagar el tributo y luego, mediante una sentencia favorable, obtener su devolución, porque el perjuicio sufrido no se repararía con el paso del tiempo.

Replica, en primer término, que la falta de verosimilitud del derecho bastaría para rechazar la tutela, aunque igualmente se ocupa de este recaudo. Afirma que el juez funda el peligro en una supuesta irreparabilidad del perjuicio derivado del pago, pese a que las actoras no invocan ni prueban tal circunstancia en la demanda, en la petición cautelar ni en la presentación en la que requieren el urgente dictado de la medida.

Señala que las empresas únicamente sostienen que no sería tutela efectiva obligarlas a pagar un tributo manifiestamente inconstitucional y que el perjuicio no se repararía con el tiempo, especialmente en un país con inflación. Considera esa afirmación ininteligible e insuficiente, porque sobre ellas pesaba la carga de individualizar y acreditar los daños irreparables que el pago les ocasionaría, de modo que el juez pudiera evaluar si la suspensión tendía a evitar perjuicios irreversibles conforme al art. 25 inc. 1º del C.P.C.A.

Afirma que los perjuicios que se intentan evitar mediante una cautelar deben mostrar una palpable irreparabilidad futura y que ni las actoras alegan esa situación ni el juez la analiza. Aunque reconoce que en algunos precedentes se admitió ponderar la importancia de las sumas reclamadas, aclara que los montos millonarios no bastan por sí solos. Según la doctrina que invoca, debe demostrarse que la ejecución provocaría un importante desapoderamiento de bienes o tendría una significación desproporcionada frente a la capacidad económica de la empresa.

Destaca que las actoras no aportan datos sobre la incidencia de la tasa en sus respectivos patrimonios, rentabilidad o giro comercial y que se limitan a informar que la deuda correspondiente a enero, febrero y marzo de 2025 asciende globalmente a \$1.463.181.782,76.

A continuación, realiza una estimación económica. Señala que las exportaciones agroindustriales nacionales proyectadas ascienden a aproximadamente 30.800 millones de dólares y que Puerto Quequén concentra alrededor del siete por ciento de ellas, lo que representaría 2.156 millones de dólares. Estimando en un quince por ciento los ingresos de las terminales por servicios de carga, descarga y acopio, calcula ingresos por 323,4 millones de dólares. Frente a ello, convierte la deuda tributaria discutida en aproximadamente un millón de dólares y concluye que representa solo el 0,30 % de los ingresos estimados.

Entiende que ese porcentaje demuestra que el costo tributario es diminuto en comparación con la magnitud económica de las empresas y que no puede producirles un desapoderamiento patrimonial irreparable. Añade que ellas mismas no hacen referencia a una incidencia económico-financiera grave y que, por ello, el juez no podía presumir la existencia de perjuicios irreversibles.

Agrega que las empresas, pese a estar ubicadas en el territorio municipal, no abonan otras tasas locales ni financian servicios públicos municipales. Afirma que el importe reclamado resulta proporcionado al daño provocado por los más de 300.000 camiones que habrían circulado durante 2025 con destino al Puerto Quequén y a la capacidad económica de las actoras.

Concluye que no existe elemento argumental o probatorio que permita evaluar un peligro concreto en la demora respecto de cada empresa y que el juez carecía de bases para efectuar un examen fundado. Por ello, considera incumplido el recaudo del art. 22 inc. 1º apartado b) del C.P.C.A.

Respecto de la ausencia de afectación al interés público, transcribe el tramo del pronunciamiento en el que el juez afirma que la cautelar no altera gravemente el interés público y cita el precedente "Álvarez" acerca de la posibilidad de extender una prohibición de innovar a otro proceso.

Aclara que ese precedente no guarda relación con el interés público, pues se refiere exclusivamente a la extensión de las medidas cautelares a otros juicios. Afirma luego que la decisión altera gravemente el interés público, porque la percepción regular del tributo reviste trascendencia institucional y lo resuelto excede el interés individual de las partes, al tener aptitud para perturbar la percepción oportuna de las rentas públicas.

Invoca los arts. 228 y 229 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, que reconocen la legitimidad de la percepción de impuestos destinados a satisfacer necesidades colectivas, impiden privar a las comunas del derecho a invertir sus recursos y declaran inembargables las rentas afectadas

a los servicios públicos. Sostiene que la percepción del recurso contemplado en el art. 226 inc. 6° compromete directamente el interés público.

Expone que esta Cámara ha elaborado un test para evaluar este tipo de medidas, consistente en determinar si sus efectos recaen únicamente sobre el tributo, si resultan acordes con las circunstancias demostradas, si paralizan las prerrogativas tributarias y el poder de policía municipal y si existe una situación de riesgo comunitario que desaconseje la tutela.

Afirma que el juez no alega, demuestra ni pondera ninguna circunstancia relativa a ese examen, por lo que deja sin fundamento el cumplimiento del art. 22 inc. 1° apartado c) del C.P.C.A. Añade que la cautelar tiene aptitud para paralizar directamente la prestación de los servicios de mantenimiento, conservación, reparación, mejorado y señalización del circuito vial portuario, dado que la recaudación posee una afectación específica para esos cometidos.

Destaca que las tasas generales abonadas por los vecinos no alcanzan para reparar el deterioro causado por el tránsito pesado vinculado con las terminales. Señala que, según las propias actoras, la deuda por los primeros nueve períodos fiscales ascendería a \$4.682.581.282,76, suma equivalente aproximadamente al seis por ciento del presupuesto municipal de 2025. Considera que ese porcentaje posee una singular trascendencia frente a la cantidad de servicios que la Municipalidad debe prestar de manera periódica e irrenunciable.

Contrapone esa incidencia presupuestaria con la escasa afectación que, según sus cálculos, el pago representaría para las empresas. Afirma que la suspensión no irradia sus efectos únicamente sobre la Tasa Solidaria, porque obligaría a utilizar recursos provenientes de otros tributos para financiar los servicios específicos del circuito vial. De ese modo, los vecinos terminarían sufragando el costo extraordinario ocasionado por la actividad portuaria.

Añade que, de no contar con esos recursos, la Municipalidad podría verse imposibilitada de mantener la red vial, lo que produciría arterias inseguras y deterioradas, falta de iluminación y señalización, dificultades para el tránsito pesado, accidentes, inseguridad y desvalorización de los inmuebles frentistas.

También invoca la ley 15.557, que declara la emergencia económica provincial y municipal debido a la recesión y a la disminución o falta de transferencias nacionales. Entiende que esa situación acredita por sí sola la reducción de recursos de coparticipación y que la cautelar agrava el riesgo sobre la continuidad y calidad de los servicios esenciales.

Concluye que el interés público se encuentra gravemente afectado porque la medida excede la discusión sobre la tasa, compromete recursos de otros orígenes, pone en riesgo el mantenimiento de la red vial, afecta a vecinos y frentistas, obliga a la comunidad a continuar financiando el servicio y preserva exclusivamente los intereses económicos de las terminales. Añade que el juez no ofrece ninguna razón para sostener lo contrario.

Por ello, afirma que el pronunciamiento carece de una ponderación sólida del bien público comprometido, vulnera el principio de razonabilidad y el deber de fundamentación y no satisface el recaudo del art. 22 inc. 1° apartado c) del C.P.C.A.

Además, cuestiona la caución real fijada en diez millones de pesos para responder por las costas, daños y perjuicios derivados de la medida.

Señala que las propias actoras informaron que el interés económico del litigio ascendía a \$1.463.181.782,76, por lo que la garantía representa aproximadamente el 0,7 % de esa suma. Reconoce que la contracautela no debe coincidir necesariamente con el valor comprometido, pero sostiene que ello no autoriza a establecer un monto irrisorio. Considera que su manifiesta insuficiencia constituye otra expresión de la arbitrariedad de la decisión.

Por último, se refiere a los efectos de la cautelar sobre otros juicios. Reconoce la doctrina de la Suprema Corte provincial en "Álvarez", conforme a la cual una prohibición de innovar puede extenderse a otro juicio cuando ambos se refieren a un mismo negocio y se encuentran rigurosamente acreditados la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora y una contracautela suficiente.

Sin embargo, afirma que ese criterio contradice la doctrina más reciente de la Corte federal, según la cual no corresponde interferir mediante una cautelar en procesos judiciales existentes, pues ello afecta el respeto debido a las decisiones adoptadas por otros jueces. Señala que la parte interesada debe presentarse ante el magistrado que interviene en ese proceso y hacer valer allí sus derechos.

Añade que, aun aplicando el criterio de "Álvarez", tampoco se cumplen sus condiciones, porque en el caso no se acreditan rigurosamente la verosimilitud, el peligro ni una garantía suficiente. Considera que la prohibición de iniciar o continuar actuaciones judiciales importa un avasallamiento del poder de policía tributario y de las potestades municipales.

Recuerda que el Poder Judicial debe mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción y evitar menoscabar las funciones de los otros poderes. Sostiene que los efectos expansivos de la medida afectan la aplicación de normas fiscales, la percepción de rentas públicas y una cuestión de trascendencia institucional. Por ello, solicita que se deje sin efecto la orden de abstenerse de iniciar o continuar cualquier actuación administrativa o judicial hasta que exista sentencia firme.

Remarca la presunción de legitimidad de los Decretos N.º 1223/25 y N 1704/25, señalando que los actos administrativos dictados conforme al ordenamiento jurídico gozan de presunción de legitimidad y que su nulificación exige prudencia, especialmente cuando la incompatibilidad con las normas constitucionales o legales no es manifiesta, clara e indudable.

Recuerda que la suspensión cautelar de actos administrativos impone un examen severo de la verosimilitud y del peligro, debido a su presunción de legitimidad y ejecutoriedad, que únicamente cede ante actos irregulares, injustificados o abusivos.

Afirma, en primer lugar, que ese examen severo no se realiza. Considera que el pronunciamiento es escueto, carece de una mínima exposición de las particularidades del caso, omite las normas aplicables y no cita jurisprudencia idónea que justifique desplazar la presunción de legitimidad.

En segundo lugar, sostiene que el juez admite acríticamente los argumentos de las actoras y los reproduce en una síntesis excesiva, al tiempo que omite por completo lo expuesto por la Municipalidad en el informe previo.

En tercer lugar, afirma que incurre en la falacia de sostener que el Municipio no refutó los planteos de inconstitucionalidad, pese a que fueron respondidos en el Decreto N.º 1223/25. Agrega que la Municipalidad carece de imperio para declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza, tal como se expresa en el Decreto N.º 1704/25, y que el juez suspende los actos sin siquiera haberlos examinado.

En cuarto lugar, señala que desconoce la doctrina de esta Cámara en "Centro de Exportadores de Cereales" y contradice su propio criterio adoptado en "Terminal Fertilizantes S.A.", donde había rechazado una cautelar análoga sustentada en fundamentos semejantes.

Afirma que el juez no proporciona ninguna pauta que vincule la decisión con el derecho vigente y se limita a formular afirmaciones sustentadas en su propia voluntad.

Concluye que la falta de motivación evidencia un desvío patente de las leyes de la lógica y configura absurdo. Por ello, considera inexcusable la revocación de la cautelar.

3. La parte actora brinda su réplica, proponiendo la confirmación del pronunciamiento.

II. El recurso se estima.

1. Las medidas cautelares reflejan una actividad de tipo preventiva dentro del proceso que, enmarcada en una objetiva posibilidad de frustración, riesgo o estado de peligro, según un razonable orden de probabilidades acerca de la existencia del derecho que invoca el peticionante, y exigiendo el otorgamiento de garantías suficientes para el caso de que la petición no reciba finalmente auspicio, anticipa los efectos de la decisión de fondo ordenando la conservación o mantenimiento del estado de cosas existentes o, a veces, su innovación según sea la naturaleza de los hechos sometidos a juzgamiento (esta Cámara causas C-6966-AZ1 "Inza", sent. del 23-03-2017; C-8722-MP1 "Andino", sent. de 4-04-2019; A-9697-MP0 "Riggio", sent. de 26-05-2020; C-9751-MP1 "Coronel", sent. del 11-6-2020; C-10906-MP2E "Cristobo", sent. del 16-12-2021; C-11861-NE1E "Montiel", sent. del 31-05-2022; C-13682-AZ1E "Puppio", sent. del 16-05-2024; entre otras).

Lo anterior, junto a la normativa que corresponde aplicar al proceso bajo análisis (arts. 22 al 26 del C.C.A.), delinear los presupuestos esenciales que habilitan el despacho de medidas cautelares, a saber: (i) el derecho invocado debe ser verosímil en relación con el objeto del proceso (cfr. esta Cámara causas C-1417-AZ1 "Piriz", sent. del 8-06-2010; C-2734-DO1 "Jaime", sent. del 17-11-2011; C-7139-MP2 "Artiles", sent. del 23-05-2017; C-8885-MP1E "Lang", sent. del 7-05-2019; C-13001-DO1 "Acosta", sent. del 14-12-2023); (ii) debe existir la posibilidad de sufrir, por quien introduce el planteo cautelar, un perjuicio inminente o el agravamiento de una determinada situación de hecho o de derecho (esta Cámara causas C-1599-MP2 "Empresa Ictícola del Sudeste S.R.L.", sent. del 13-04-2010; C-2747-DO1 "Villasol", sent. del 6-12-2011; C-7386-NE1 "Borda", sent. del 7-09-2017; C-8841-DO1 "Ecoplata S.A.", sent. del 28-05-2019; C-12754-BB1E "Biobahía S.A.", sent. del 7-9-2023 y, (iii) la tutela requerida no debe afectar gravemente el interés público (cfr. doct. S.C.B.A. "Club Estudiantes de La Plata", sent. de 26-10-2005; esta Cámara causas C-1745-BB1 "Massot", sent. del 16-06-2010; C-2563 DO1 "Linares", sent. del 16-08-2011; C-6960-MP1 "Echague", sent. del 23-02-2017; C-8891-MP1E "Gaspari", sent. del 7-05-2019; C-11482-NE1E "Sandoval", sent. del 15-03-2022).

Además, no debe perderse de vista que, cuando se trata de medidas cautelares que, de algún modo, pretenden enervar reclamos y cobros fiscales, sus recaudos de procedencia deben ser analizados con particular estrictez, pues la percepción de las rentas públicas en el tiempo y modo dispuesto por la norma es condición indispensable para el funcionamiento regular del Estado (cfr. arg. doct. C.S.J.N. Fallos 330:4076; 335:650; 342:645).

Hecha la introducción, abordaré lo concerniente al peligro en la demora, elemento de admisibilidad cautelar que debe ser meritado mediante una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el propósito de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar puedan restar eficacia -o virtualidad- al ulterior reconocimiento del derecho pretendido, originado por la sentencia de mérito dictada como acto final y extintivo del proceso

(doct. C.S.J.N. Fallos 329:803; 2111; 3890; 4161; 5160; esta Cámara causas C-10033-BB1 "Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales", sent. del 22-10-2020; A-13154-MP0E "Sosa", sent. del 5-10-2023, entre otros).

Por lo anterior, la concurrencia de este recaudo deberá resultar en forma objetiva, del examen sobre los distintos efectos que podrían provocar las conductas, actos o acciones que se pretenden evitar con el mandato precautorio, entre ellos, su potencial y grave incidencia económica y social (argto. doct. C.S.J.N. Fallos 331:108, esta Cámara causa C-9563-NE1E "Centro de Exportadores de Cereales y otros", sent. del 21-01-2020).

2. A la luz de tales pautas, asiste razón a la Municipalidad apelante cuando sostiene que las accionantes no demostraron la existencia de un peligro concreto e inminente que justificara la tutela concedida.

En efecto, al solicitar la medida cautelar, las empresas se limitaron a invocar la decisión del Municipio de avanzar con los procedimientos de determinación del tributo, la posible imposición de sanciones y la eventual promoción de un juicio de apremio. También alegaron que el pago del gravamen y su ulterior devolución no abastecería el derecho a una tutela judicial efectiva.

Sin embargo, de las propias constancias referidas en la demanda surge que los actos impugnados dispusieron la inscripción de oficio de las actoras y la sustanciación de procedimientos administrativos destinados a determinar sus eventuales responsabilidades fiscales, dentro de los cuales se les concedió oportunidad de presentar defensas y ofrecer prueba. No se acreditó, en cambio, que se hubiera dictado una determinación tributaria definitiva, liquidado una deuda exigible, aplicado una sanción firme o iniciado un proceso de apremio.

Más aún, las propias demandantes sostuvieron que los actos cuestionados no imponían una obligación tributaria de dar sumas de dinero, argumento que utilizaron para descartar la exigencia del pago previo prevista en el artículo 19 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Esa afirmación impide tener por configurada, al mismo tiempo, una afectación patrimonial inmediata derivada de una obligación cuyo monto aún no había sido determinado.

Tampoco se aportaron elementos que permitieran establecer cuál sería la concreta incidencia económica del tributo respecto de cada empresa ni de qué manera su eventual pago podría comprometer seriamente su patrimonio o el normal desenvolvimiento de su actividad. La sola referencia a un perjuicio económico futuro, a la inflación o a la demora propia de una eventual repetición no basta para demostrar un daño irreparable o de muy dificultosa reparación ulterior.

Tampoco la alusión a un eventual inicio de un proceso de apremio abastece el recaudo en cuestión. En el caso, no se inició juicio de apremio alguno, no se acreditó la existencia de un título ejecutivo ni la traba de medidas sobre el patrimonio de las actoras. Por ello, la lesión invocada permanece en el terreno de lo eventual y no alcanza a configurar el perjuicio inminente requerido por el artículo 22 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Pese a ello, y a todo evento, vale aclarar que este Tribunal ya tiene dicho el solo peligro de resultar vencido en un potencial juicio de apremio no reviste entidad suficiente como para justificar per se la existencia del referido recaudo de admisibilidad cautelar, en tanto, mientras los potenciales perjuicios sean de carácter exclusivamente económico, bien podrían encontrar satisfacción suficiente a través de un adecuado resarcimiento ulterior" (esta Cámara causa C-2183-DO1 "Peugeot-Citroen Argentina S.A.", sent. del 5-4-2011).

La invocación de la tutela judicial efectiva tampoco releva a las peticionantes de demostrar los presupuestos legales de la medida cautelar. Esa garantía no implica que todo acto administrativo cuestionado deba quedar suspendido durante la sustanciación del proceso, ni autoriza a presumir el peligro en la demora por la sola existencia de una controversia tributaria.

En consecuencia, al no haberse acreditado un daño actual, concreto e irreparable, corresponde admitir el agravio de la demandada y revocar la medida cautelar concedida.

3. No altera lo expuesto el criterio seguido por este Tribunal en la causa C-9563-NE1E "Centro de Exportadores de Cereales y otros" (sent. de 21-1-2020). Es que la tutela allí concedida respondió a una plataforma fáctica sustancialmente diversa de la que se verifica en autos. En aquel precedente, la inicial hipótesis de persecución fiscal se había materializado mediante la promoción de numerosos procesos de apremio, la traba de embargos e inhibiciones y, en ciertos casos, el dictado de sentencias de trance y remate, respecto de deudas determinadas y de significativa magnitud económica. A ello se añadía que los títulos ejecutivos no permitían identificar la existencia de un procedimiento administrativo previo ni constaba que las liquidaciones hubieran sido oportunamente comunicadas a las ejecutadas.

La situación descripta no se presenta en el caso. Las actoras no han individualizado procesos de apremio iniciados en su contra, medidas cautelares trabadas, sentencias ejecutivas dictadas ni sumas líquidas cuya incidencia concreta pudiera comprometer el desenvolvimiento de su actividad. Antes bien, las actuaciones cuestionadas se encuentran todavía vinculadas con la inscripción de las contribuyentes, la presentación de declaraciones juradas y la sustanciación de procedimientos administrativos destinados a determinar las eventuales obligaciones fiscales.

De tal modo, mientras que en el precedente citado el peligro había dejado de constituir una hipótesis para exteriorizarse en actos concretos de ejecución compulsiva, en el presente la lesión invocada permanece asentada en la eventualidad de que el Municipio, luego de cumplidas las instancias administrativas correspondientes, determine una deuda y procure su cobro judicial. Tal contingencia, desprovista por ahora de elementos objetivos que demuestren una afectación actual o inminente de difícil reparación ulterior, no satisface el recaudo previsto por el artículo 22 inciso 1°, apartado "b" del C.P.C.A.

4. Arribada a esa conclusión, no corresponde adentrarse en el tratamiento de los restantes agravios formulados por la recurrente, pues ausente uno de los extremos necesarios para su otorgamiento, deviene inoficioso analizar la existencia de los restantes requisitos de admisibilidad cautelar (esta Cámara causas C-8975-MP1E "Perez", sent. del 23-05-2019; C-8894-MP1E "Alfonso", sent. del 23-05-2019; C-9472-BB1 "Benitez", sent. del 20-2-2020, entre otras).

III. Si lo expuesto es compartido, propongo al acuerdo hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad de Necochea el 22-12-2025 y revocar la resolución dictada el 2-12-2025 en cuanto había concedido la cautelar solicitada por la parte actora. La imposición de costas de Alzada debería diferirse para el momento en que se decida la suerte de la pretensión principal (doct. S.C.B.A. causa C. 101.606 "Álvarez", sent. de 16-04-2014, esta Cámara causas C-4690-BB1 "Buiani", sent. del 29-05-2014, A-7010-MP0 "Sequeira" sent. del 16-02-1017, entre otras).

Voto la cuestión planteada por la **afirmativa**.

A la cuestión planteada el señor Juez doctor Ucin dijo:

Adhiero al voto del señor Juez doctor Mora a excepción de lo allí señalado en el apartado II.2. -párrafo séptimo-, en tanto entiendo que la solución propiciada por el distinguido colega para en caso sub examine se abastece de modo suficiente con las restantes consideraciones formuladas en sustento de su parecer.

Voto, entonces, por la **afirmativa**.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente:

SENTENCIA

1. Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad de Necochea el 22-12-2025 y revocar la resolución dictada el 2-12-2025 en cuanto había concedido la cautelar solicitada por la parte actora.

La imposición de costas de Alzada se difiere para el momento en que se decida la suerte de la pretensión principal (doct. S.C.B.A. causa C. 101.606 "Álvarez", sent. de 16-04-2014, esta Cámara causas C-4690-BB1 "Buiani", sent. de 29-05-2014, A-7010-MP0 "Sequeira" sent. de 16-02-1017, entre otras).

2. Diferir la regulación de honorarios por los trabajos de Alzada para su oportunidad (art. 31 ley 14.967).

Regístrese, notifíquese por Secretaría electrónicamente conforme art. 10 del Anexo Único del Acuerdo 4013/21 -t.o. AC. SCBA 4039/21-. Cumplido, devuélvanse las actuaciones al Juzgado de origen.

Para verificar la notificación, y las copias de traslado si las hubiere, ingrese a:

<https://notificaciones.scba.gov.ar/verificar.aspx>

Su código de verificación es: 0QL9L2NW

