

Ordenanzas Municipales Habilitaciones Requisito De Cancelacion Previa De Deudas Fiscales Inconstitucionalidad

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Ordenanzas municipales. Habilitaciones. Requisito de cancelación previa de deudas fiscales.

Inconstitucionalidad Se confirma la sentencia que declaró la inconstitucionalidad del art. 14 de la Ordenanza 22.594, en cuanto condiciona el avance de cualquier tramitación administrativa a la previa cancelación o regularización de las ?deudas fiscales exigibles? que pudieren tener las partes interesadas con el Municipio. En la ciudad de Mar del Plata, a los 16 días del

mes de mayo de dos mil diecisiete, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en dicha ciudad, en Acuerdo Ordinario, para pronunciar sentencia en la causa C-7036-MP1 ?ASOCIACION MUTUAL ONCE DE FEBRERO -A.M.O.F.- c. MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRREDON s. PRETENSION DECLARATIVA DE CERTEZA?, con arreglo al sorteo de ley cuyo orden de votación resulta: señores Jueces doctores Riccitelli y Mora, y considerando los siguientes:

ANTECEDENTES I. El titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Mar del Plata acogió la pretensión declarativa de certeza incoada por la actora y, en consecuencia, dispuso: (i) declarar la inconstitucionalidad del art. 14 de la Ordenanza 22.594 (Ordenanza Fiscal para el ejercicio 2016); (ii) declarar el derecho de la reclamante a que la Municipalidad demandada diera curso al trámite de las habilitaciones solicitadas (Policlínica en la calle Santiago del Estero N° 1743 de Mar del Plata -Cuenta N° 143.697- y Oficina de Servicios de Turismo para sus asociados en la calle Santiago del Estero N° 1745 de la misma ciudad -Cuenta n° 139.971-), sin necesidad de acreditar la cancelación y/o regularización de la deuda que pudiera mantener con dicho Municipio; (iii) impuso las costas del juicio a la demandada habida cuenta de su condición de vencida (art. 51 inc. 1° del C.P.C.A. -t. ley 14.437-). Con todo, reguló honorarios por las tareas profesionales desempeñadas por el letrado de la parte actora (cfr. fs. 117/124, sent. del 15-9-2016). II. Notificada personalmente (cfr. fs. 226, ap. II), la Municipalidad demandada se alzó contra el pronunciamiento de grado, mediante recurso de apelación interpuesto y fundado a fs. 126/132 (del 21-9-2016). III. A fs. 143/147 la parte actora petitionó ante el juez de grado el dictado de una medida cautelar, con el objeto de que -hasta tanto se resuelva definitivamente la presente causa- el Municipio no obstaculizara ?los trámites de habilitación iniciados en base a la normativa cuya inconstitucionalidad ha sido declarada en estas actuaciones? (pres. del 14-10-2016). IV. El juez de grado acogió el pedimento cautelar solicitado, en resolución de fecha 19-10-2016 (cfr. fs. 148/150).

V. La demandada se notificó personalmente de la resolución cautelar (cfr. fs. 157 ap. I) y articuló contra ella recurso de apelación, solicitando la revocación de la medida ordenada, por entender que no estaban configurados los presupuestos necesarios para su otorgamiento (cfr. fs. 157/163, pres. del 11-11-2016). VI. Recibidas las actuaciones en este Tribunal el 19-12-2016 (cfr. fs. 176 vta.) y declarada la admisibilidad formal de los recursos articulados por el Municipio de Gral. Pueyrredon a fs. 126/132 contra la sentencia de fondo y a fs. 157/163 contra la resolución que concedió la medida cautelar (fs. 178/180, res. del 23-II-2017), corresponde plantear y votar las siguientes

CUESTIONES 1. ¿Es fundado el recurso de apelación interpuesto por la accionada contra el fallo de mérito que acogió la pretensión? Resuelto ello, 2. ¿Es fundado el recurso incoado por la accionada contra el despacho cautelar? A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Riccitelli dijo: I.1. El juez de grado acogió la pretensión declarativa de certeza incoada por la actora y, en consecuencia, dispuso: (i) declarar la inconstitucionalidad del art. 14 de la Ordenanza 22.594 (Ordenanza Fiscal para el ejercicio 2016); (ii) declarar el derecho de la reclamante a que la Municipalidad demandada diera curso al trámite de las habilitaciones solicitadas (Policlínica en la calle Santiago del Estero N° 1743 de Mar del Plata -Cuenta N° 143.697- y Oficina de Servicios de Turismo para sus asociados en la calle Santiago del Estero N° 1745 de la misma ciudad -Cuenta n° 139.971-), sin necesidad de acreditar la cancelación y/o regularización de la deuda que pudiera mantener con dicho municipio (tal como lo exigía la norma invalidada). 1.1. Para así decidir expresó, en primer orden, que la actora traía a la jurisdicción una controversia actual con la demandada, pues la cuestión no poseía un carácter meramente consultivo o especulativo, de modo que la acción intentada resultaba útil para esclarecer la situación de la reclamante con respecto a las disposiciones normativas involucradas (puntualmente, el art. 14 de la Ordenanza 22.594 -Ordenanza Fiscal para el ejercicio 2016-).

Refirió, a renglón seguido, que el estado de incertidumbre requerido por el tipo de pretensión escogida estaba debidamente configurado. Resaltó que, en el caso, era posible hablar de un verdadero estado de incertidumbre, pues -a la fecha de promoción de la demanda- no existía una actuación municipal concreta ante la cual se precisara una decisión judicial de condena que la dejara sin efecto. Agregó que la declaración de certeza que se perseguía en el escrito de inicio resultaba suficiente -por sí sola- para satisfacer la pretensión. Subrayó, a su vez, que el hecho de que la declaración perseguida en autos incluyera el planteo de

inconstitucionalidad de una norma (art. 14 de la Ordenanza citada) no constituía óbice a que la cuestión sea canalizada por medio del carril procesal escogido (del art. 12 inc. 4° del C.P.C.A.). Ahondó, sobre el punto, que la pretensión incoada no tenía por objeto exclusivo o primordial la declaración de inconstitucionalidad del citado precepto, sino que tal petición había sido blanda en términos subsidiarios, entre otros argumentos que servían de sustento a la declaración que constituye el objeto de la pretensión?. Explicó, para más, que la pretensión declarativa de certeza no excluía el control difuso de constitucionalidad inherente a la función judicial, tal como se desprende del art. 3° del C.P.C.A. Afirmó que no se trataba de un planteo abstracto o directo sobre la invalidez de la norma, sino que, antes bien, dicho planteo era traído a estudio con motivo de un caso judicial, en el que se buscaba impedir los efectos de una inminente actuación con proyección sobre la relación jurídica sustancial que nucleaba a las partes, la que ocurriría con un alto grado de probabilidad, a juzgar por los términos de la norma y la posición asumida por la accionada al contestar la demanda. Así pues, concluyó que no resultaba procedente acudir a la acción originaria de inconstitucionalidad -tal como había planteado el letrado del Municipio-, dado que el planteo de marras no resultaba autónomo (art. 161 ap. 1° de la Const. provincial) y, además, puesto que la pretensión de marras también contenía planteos no constitucionales que no podrían ser abordados por aquella vía. Sin perjuicio de lo expuesto, también descartó el argumento de la demandada en torno a que, por tratarse la ordenanza cuestionada de una ley en sentido formal y material, su impugnación no podría ser canalizada por conducto de las pretensiones del Código Contencioso Administrativo, sino que debería ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia Provincial. Para ello, y luego de recordar lo dicho por esta Alzada en la causa C-1935-DO1 ?Municipalidad de Maipú? (sent. del 09-II-2011), descartó, a partir de lo allí afirmado, la naturaleza legislativa de las ordenanzas. Tuvo presente, además, la vigencia del principio favor actionis, definiendo la cuestión a favor de la admisibilidad de la acción.

1.2. Declarada la admisibilidad formal de la pretensión declarativa de certeza, se abocó al análisis del fondo del asunto. Puso de resalto, ante todo, que no mediaba disenso en punto a que Comuna no estaría dando curso a las solicitudes de habilitación formuladas por la entidad actora, con sustento en lo dispuesto por el art. 14 de la Ordenanza 22.594, norma que le imponía -previamente- acreditar la cancelación y/o regularización de las deudas fiscales exigibles que la Comuna le reclamaba (en el caso, Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene y del Fondo para la Promoción Turística). Tras compulsar las constancias documentales, advirtió que la parte actora había interpuesto -con fecha 2/6/2015- recurso de reconsideración contra las resoluciones del Departamento de Fiscalización Externa de la Comuna que rechazaron las impugnaciones formuladas por su parte contra la liquidación de deuda efectuada en concepto de Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene y Fondo para la Promoción Turística, respecto de las cuentas n° 138.461 y 139.971. Puntualizó que, sin perjuicio de que la interposición del mencionado recurso suspendía la obligación de pago (conf. Ordenanza Fiscal de la Municipalidad de General Pueyrredon -art. 60 en su versión N° 22.594-), parecía ser que -en la especie- la Comuna estaba desoyendo aquel mandato, al frenar el curso de las habilitaciones con sustento en aquellas obligaciones que eran objeto de discusión en sede administrativa. Sin perjuicio de ello, consideró que la declaración que solicitaba la entidad actora podría resultar insuficiente para dar respuesta al problema que la afectaba, ya que si el municipio rechazara el remedio intentado, la situación aquí planteada volvería a reeditarse?. Por ello, juzgó que no existía más alternativa que tratar el planteo de inconstitucionalidad que daba sustento a la declaración requerida en la demanda. Resaltó que, con sustento en la norma atacada, la Municipalidad condicionaba el avance de cualquier tramitación administrativa (en el caso, solicitudes de habilitación comercial) a la previa satisfacción de las obligaciones tributarias mencionadas, cuya existencia y exigibilidad -aclaró- no eran materia de análisis en autos. Dicho ello, expresó que si bien la exigencia del pago de tributos estaba vinculada a intereses o necesidades colectivas, siendo potestad de los Municipios limitar el ejercicio de determinados derechos individuales a fin de asegurar el bienestar general, ésta debía ser ejercida en forma razonable y proporcional, de modo de coordinar el interés privado con el público y los derechos individuales con el de la sociedad. A su vez, refirió que no cabía confundir -en cuanto a sus fines- al poder de policía con el poder impositivo del Estado, pues el poder de policía se ejercía únicamente con el fin de promover el bienestar público, aun cuando para ello se pudiera imponer el pago de un gravamen o la exigencia de permiso; que su objeto debía ser siempre la regulación y no la obtención de rentas. En cambio -añadió- ?el poder impositivo es ejercido con el propósito de obtener rentas?. Concluyó así que si bien ambos poderes coexistían, "de ninguna manera el poder de policía depende del impositivo... y ello tiene por finalidad evitar que bajo una medida de policía se encubra el ejercicio del poder impositivo?. Citó doctrina en apoyo de tal tesis. Bajo dichos lineamientos, juzgó que la disposición en análisis -en cuanto exigía la cancelación de las tasas municipales como condición indispensable para proseguir el trámite de las habilitaciones comerciales pretendidas- carecía de relación real con el objetivo perseguido por el legislador y constituía un irrazonable exceso de las facultades reglamentarias, por solo revelar una intención netamente recaudatoria atentatoria de las garantías constitucionales de la razonabilidad, defensa en juicio y debido proceso legal. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de la exigencia prevista en el precepto cuestionado, exclusivamente en cuanto proyectaba sus efectos a las relaciones jurídicas que motivaron la presente causa, descartando -por ende- un efecto derogatorio genérico. Finalmente, aclaró

que la decisión adoptada no importaba vedar al Municipio la percepción de las tasas que por cualquier concepto pudiera adeudarle la actora, por las vías correspondientes. 2. La accionada, disconforme, deduce recurso de apelación y funda a fs. 126/132. 2.1. Aduce, en primer orden, que la pretensión esgrimida por la accionante resulta manifiestamente improcedente desde su aspecto formal. En lo que aquí interesa, destaca que la actora conocía muy bien cuáles eran los alcances del art. 14 de la Ordenanza Fiscal vigente y que su parte resultaba alcanzada por su ámbito de aplicación. Sostiene, por tanto, que la pretensión escogida por la actora resulta manifiestamente improcedente, al no existir estado de incertidumbre alguno que disipar en el marco del art. 12 inc. 4° del C.P.C.A. Resalta, en suma, que la reclamante no procura esclarecer un estado de duda en relación a los efectos de una norma, sino lisa y llanamente obtener una declaración genérica de ilegitimidad de dicho precepto. Entiende que la pretensión declarativa de certeza no es el carril procesal apto para lograr tal cometido, pues a tal fin contaba -a su modo de ver- con la acción directa declarativa de inconstitucionalidad de competencia originaria de la Suprema Corte Provincial. De su lado, plantea que el juez de grado yerra al negarle a la norma en disputa el carácter de acto de sustancia legislativa que la Corte Suprema de Justicia de la Nación le reconoció a las ordenanzas. Aduce que, siguiendo su postura, el magistrado debió declarar la inconstitucionalidad del art. 8 de la ley 13.101 que modificó el art. 12 inc. 1° de la ley 12.008 y vino a impedir la impugnación directa de las ordenanzas de contenido normativo que posean -como en el caso- las notas de generalidad, abstracción, impersonalidad y vocación de perdurabilidad en el tiempo. 2.2. Sin desmedro de lo anterior, sostiene -desde el punto de vista sustancial- que la declaración de inconstitucionalidad dispuesta por el magistrado resulta asimismo desmesurada, debiendo revocarse de plano. Manifiesta que la exigencia prevista en el art. 14 de la Ordenanza Fiscal no tiene una finalidad netamente recaudatoria ni resulta violatoria del principio de razonabilidad, sino que constituye una medida más que tiende a garantizar el funcionamiento del Municipio en general y la seguridad e higiene en el Partido?. Expresa que el legislador local no tuvo en mira un recurso tributario, sino antes bien el cumplimiento por parte del contribuyente de sus obligaciones. Destaca, por su lado, que más allá de las bondades, ventajas y desventajas del sistema, se trata de una decisión de política legislativa que escapa al control de los jueces, pues tal injerencia importaría violar el principio republicano de gobierno y de división de poderes. Hace reserva del Caso Federal y solicita, con todo, la revocación del fallo de grado apelado. II. Brindaré respuesta negativa al interrogante planteado. 1.1. Ante todo, cabe recordar que la finalidad de la pretensión consagrada en el art. 12 inc. 4° del C.P.C.A. radica en obtener un pronunciamiento jurisdiccional que ponga fin a un estado de incertidumbre sobre la existencia, modalidad o alcance de una relación jurídica, en aquellos casos en los que su falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor (cfr. doct. S.C.B.A. causa B. 69.418 ?Marenda?, res. del 14-V-2008). Así concebida, la pretensión declarativa de certeza no persigue propiamente la condena del demandado, sino el esclarecimiento de una determinada situación que luce incierta o carente de certeza. La existencia de una duda acerca de alguno de los extremos antes referidos constituye, pues, un requisito indispensable para la procedencia de este resorte de tutela judicial (cfr. arg. doct. S.C.B.A. causas B. 64.445 ?Cámara Argentina de Agencias de Turf?, res. de 2-IV-2003; B. 65.546 ?Bingo King S.A.?, res. de 20-VIII-2003; B.64.101 ?Van Riel?, res. de 27-X-2004; B. 69.418 ?Marenda?, cit.). Se trata de un carril que goza de suficiente autonomía dentro del catálogo de pretensiones que es posible articular ante el fuero contencioso administrativo; el digesto adjetivo moldea los principales rasgos de esta pretensión al definirla como aquella cuyo objeto inmediato es obtener una ?... declaración de certeza sobre una determinada relación o situación jurídica regida por el derecho administrativo...? (cfr. art. 12 inc. 4° C.P.C.A.; cfr. doct. S.C.B.A. causa B. 70.005 ?Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires?, res. del 18-II-2009). Así, a más del innegable componente de derecho público que la define y caracteriza -consecuencia lógica de la naturaleza de la materia controvertible en el proceso administrativo (arg. art. 1 inc. 2°, 4, 12 inc. 4° y ccds. del C.P.C.A.)- la pretensión declarativa se perfila en nuestro régimen como una vía procesal de carácter independiente y principal, que iguala a las demás en rango y posibilidades de utilización (cfr. arg. doct. esta Cámara causas C-4228-MP1 ?Giorno S.A.?, sent. de 7-XI-2013 y C-4811-DO1 ?Napoli?, sent. del 17-VI-2014). Esta conceptualización, que difiere diametralmente de aquel contorno residual o subsidiario con que ha sido concebida -por regla- la acción declarativa en la esfera civil (cfr. art. 322 del C.P.C.C.; argto. doct. C.S.J.N. Fallos 305:1715), da muestras de la amplitud que ha ofrecido el legislador a quien desee valerse de este sendero para canalizar la tutela de sus derechos en el marco del proceso contencioso administrativo (cfr. arg. doct. esta Cámara en las causas G-1111-DO1 ?Calmejane?, sent. de 23-VI-2009; C-4152-MP1 ?Luis Solimeno e Hijos S.C.A.?, sent. del 13-III-2014), sobre todo cuando la problemática gira en torno a alguna cuestión de índole tributario, ámbito en el que la pretensión de marras ha tenido una interesante proyección, siendo jurisprudencialmente concebida como una herramienta potencialmente apta para canalizar este tipo de asuntos (cfr. arg. doct. esta Cámara en las causas C-3726-MP2 ?Elena?, sent. del 13-VI-2013; C-3816-BB1 ?Comper Argentina S.A.?, sent. del 3-IX-2013 -y sus citas-; C-3335-BB1 ?Purriños Bayol?, sent. del 8-X-2013). 1.2. Ahora bien, lo anterior no importa sostener que la pretensión en estudio constituya un resorte procesal omnicompreensivo y extremadamente versátil al que pueda echarse mano en la generalidad de los casos sin observar recaudos o previsiones de ningún tipo; la acción declarativa -huelga aclarar- goza de autonomía en la medida que no invada el

ámbito de conocimiento que el legislador ha reservado para otras pretensiones (art. 12 del C.P.C.A.), en función del tipo de comportamiento administrativo que se pretenda llevar ante los tribunales y las propias particularidades del caso sometido a la jurisdicción. La controversia debe poder encuadrarse en la hipótesis de incidencia fáctica del precepto en comentario (art. 12 inc. 4° del C.P.C.A.); no será posible, pues, invocar la flexibilidad que brinda este carril para sortear los obstáculos jurídicos y/o temporales que puedan presentar las vías específicamente diseñadas (arg. doct. S.C.B.A. en la causa B. 66.737 ?Spicer Ejes Pesados S.A.?, res. del 6-VII-2005, entre ots.), cuando la cuestión en debate solo admita -por sus características- postulación exclusiva por alguna de aquéllas. A sí, verbigracia, la acción declarativa de certeza -por regla- no sería formalmente admisible en aquellos casos en los que existiese un acto administrativo expreso de la autoridad que delimite -con precisión y sin dejar margen para la duda- la situación jurídica planteada por el particular. No mediaría aquí estado de incertidumbre alguno que disipar por conducto de una sentencia meramente declarativa, toda vez que la cuestión habría sido inequívocamente resuelta por la Administración, fijando los efectos, alcances, modalidad o eventualmente la extinción de aquella relación jurídica que la vincula con el particular (arg. doct. S.C.B.A. causa B. 66.031 ?Shell Compañía Argentina de Petróleo?, sent. de 13-IV-2011), decisión que podrá resultar favorable al administrado, o bien reportarle un agravio susceptible de ser remediado por la jurisdicción. En estos casos, los contornos de la acción declarativa de certeza aparecerían claramente desbordados, en tanto el pronunciamiento requerido presupondría la realización de un examen sobre la validez de lo resuelto por la Administración en relación a la materia controversial, campo de acción ajeno a este rito y para cuya elucidación el digesto adjetivo previó una pretensión específica, sujeta a puntuales recaudos de admisibilidad (art. 12 inc. 1° y cc. del C.P.C.A.). Es que, como tiene dicho nuestro Supremo Tribunal, la expedición de actos administrativos, que operan per se la creación, alteración o extinción de situaciones jurídicas motoriza cargas impugnativas que han de traducirse necesariamente en una pretensión de contenido anulatorio (cfr. doct. S.C.B.A. en causas B. 63.793 ?Galasso de Solari? y B. 63.811 ?Monteagudo Folgar?, ambas sent. del 4-VIII-2016). No se trata, quede claro, de establecer de antemano -y en abstracto- si una pretensión goza de preeminencia jerárquica sobre otra (máxime cuando en el esquema del Código las pretensiones del art. 12 se encuentran, a priori, en un pie de igualdad), sino de indagar -en cada caso- cuál es la herramienta procesal que mejor se amolda a las particularidades o exigencias de la contienda de que se pretende llevar ante la justicia contencioso administrativa. Tal es la línea directriz que esta alzada ha seguido, en lo sustancial, en las causas V-1334-BB1 ?Castell? (sent. del 5-XI-2009); C-3114-BB1 ?Rodríguez? (sent. del 31-V-2012) y C-5723-BB1 ?Frigorífico Sur SC? (sent. del 10-IX-2015). Por lo demás, mal no viene recordar que la pretensión en estudio no sería admitida formalmente cuando a través de ella se procure obtener un pronunciamiento meramente consultivo o de tipo especulativo -ajeno a la configuración de un caso o controversia, elemento basal de la jurisdicción- (arg. art. 1 inc. 1° del C.P.C.A.; art. 166 de la Constitución provincial; arg. doct. esta Cámara causa G-615-BB1 ?Cooperativa Obrera Ltda. de Consumo y Vivienda?, sent. del 15-IV-2010), o bien cuando su objeto procesal apunte, no a la delimitación de los alcances de una relación jurídica, sino a la averiguación de un dato de contenido netamente fáctico, para cuya obtención la regulación adjetiva ha previsto otros caminos (arg. art. 323 y ss. del C.P.C.C.; arg. doct. esta Cámara causa C-6705-MP2 ?Tulsa?, sent. del 18-X-2016). Y en líneas generales, tampoco podrá ser aceptada cuando el reclamo del justiciable solo pueda encontrar satisfacción a través del dictado de una sentencia de condena y no de mera declaración (arg. doct. S.C.B.A. causa C- 103.427 ?Iturreta?, sent. del 22-V-2013).

1.3. Examinados los antecedentes del caso a la luz de los parámetros sentados, advierto que la pretensión judicial promovida por la entidad actora (Asociación Mutual Once de Febrero) presenta las aristas propias de un caso susceptible de ser enjuiciado por la vía del art. 12 inciso 4° del C.P.C.A., por cuanto procura disipar un genuino estado de duda o perplejidad, respecto de los alcances de una situación concreta, en el marco de la relación jurídica que -como contribuyente- la vincula con la Municipalidad de General Pueyrredon. La accionante acudió a la jurisdicción con el fin de desentrañar -de un lado- si las deudas que el Municipio le reclama (por supuestas obligaciones insolutas en concepto de Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene y Fondo para la Promoción Turística) revisten el requisito de ?exigibilidad? establecido en el art. 14 de la Ordenanza Fiscal, teniendo particularmente en cuenta que su parte se encuentra discutiendo la legitimidad de dichas liquidaciones en sede administrativa y aún no ha recaído decisión final en el marco de la tramitación. Por otro lado, y de considerarse que dichas gabelas resultan exigibles, la pretensión apunta a dilucidar si la imposición contenida en el mencionado precepto resulta constitucionalmente válida, en cuanto condiciona el avance de cualquier tramitación administrativa a la previa cancelación o regularización de las ?deudas fiscales exigibles? que pudieren tener las partes interesadas con el Municipio (cfr. art. 14 de la Ordenanza 22.594, Ordenanza Fiscal correspondiente al ejercicio 2016 -el art. 14 de la Ordenanza Fiscal 23.021 correspondiente al año 2017, posee una redacción similar-). Corresponde tener presente, entonces, que la actora no persigue la invalidez de los actos administrativos que determinaron las presuntas obligaciones fiscales (tal aspecto de la relación es ajeno al objeto procesal -como expresamente se reconoce en la demanda; fs. 79 vta.-), sino tan solo un pronunciamiento de mera declaración que esclarezca la situación descrita en el párrafo anterior, la que básicamente gira en torno a la interpretación y delimitación de los alcances del art. 14 de la Ordenanza

fiscal local (cfr. fs. 74 y vta., apartado I del escrito de demanda). Tal reclamo de la mutual no resulta teórico ni especulativo; la vigencia de un precepto municipal como el reseñado constituye un obstáculo que limita su libertad de acción y afecta su esfera de intereses, dado que la existencia de aquella disposición estaría, al presente, dificultando el trámite de renovación de la habilitación comercial de uno de los establecimientos que posee en esta ciudad (Policlínica, Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Baja y Mediana Complejidad-), así como la habilitación de una nueva Sección de Turismo en la oficina administrativa en la que presta servicios varios a sus afiliados (cfr. fs. 78 vta./79 y ss. del escrito inicial). Este cuadro fáctico no hace más que evidenciar -en el sub lite- la existencia del "caso" o "controversia", recaudo de fuente constitucional que, más allá de su carácter eminentemente preventivo, no puede faltar en este tipo de procesos (argto. doct. C.S.J.N. Fallos 311:2104; arg. doct. esta Cámara causa G-1111-DO1 "Calmejane", cit.). Asimismo, cabe destacar que de las constancias documentales obrantes en autos no surge que haya sido dictado un acto de aplicación de la normativa en crisis, denegando -de manera expresa- el curso de los trámites que procura instar la accionante hasta tanto ésta no cancele o regularice las deudas que se le reclaman. Tal escenario hubiera atentado contra la admisibilidad formal del carril escogido (art. 12 inc. 4° del C.P.C.A.), pues -recordando lo dicho en el punto anterior, II.1.2.- la existencia de una decisión administrativa adversa a las reclamaciones del particular eliminaría -en principio- cualquier estado de incertidumbre que pudiera albergar sobre el punto, despojando a la pretensión declarativa de certeza de su presupuesto esencial. Ahora bien, aunque es cierto que al presente no media un acto administrativo susceptible de proyectar la voluntad institucionalizada del Municipio sobre la materia en examen, no lo es menos que existen ciertas actuaciones y trámites preparatorios de la accionada que -sin llegar a ostentar aquella fisonomía formal- presagian el resultado disvalioso que la accionante procura precaver en el marco de este juicio (véase, por caso, la nota remitida por la Agencia de Recaudación Municipal a la parte actora, con fecha 13/4/2016 -glosada a fs. 26 de autos-). Es precisamente esta "actividad administrativa en ciernes o inacabada", la que permite inferir -con un alto grado de probabilidad- que tal decisión de la autoridad contraria a sus intereses ocurrirá en un futuro inminente (arg. Soria, Daniel Fernando "Aspectos básicos de las pretensiones en el Cód. Proc. Adm. de la Pcia. de Bs. As.", en "El nuevo Proceso Cont. Adm. de la Pcia. de Bs. As.", Librería Editora Platense, 2da. Edición actualizada y ampliada, 2004, pág. 209 y ss.). A mi juicio, los hechos descriptos dotan de sentido al carácter eminentemente preventivo de la pretensión intentada, apta para satisfacer -en el caso- en interés jurídico de quien la ha postulado, máxime cuando se trata de un conflicto con vocación de reiterarse en el tiempo -como bien denunció la actora en su demanda-, dada la periodicidad con que se renuevan las habilitaciones municipales (cfr. fs. 79). La acción declarativa de certeza constituye, en definitiva, el cauce de tutela judicial predilecto para brindar satisfacción a las necesidades procesales de la actora (art. 15 de la Constitución provincial; art. 12 inc. 4° y cc. del C.P.C.A.). Por lo expuesto, el cuestionamiento que la apelante esgrimió sobre la improcedencia de la vía debe desestimarse, sin más. 1.4. Dicho lo anterior, tampoco cabe dar auspicio al agravio que se dirige a cuestionar la competencia asumida por el inferior para conocer en el caso de marras. Si bien es cierto lo sostenido por la apelante en cuanto a que, a partir de la modificación introducida por la ley 13.101 al art. 12 inc. 1° del C.P.C.A., ha quedado vedada la posibilidad de impugnar de manera directa, por conducto de la pretensión anulatoria, las ordenanzas de contenido normativo (cfr. doct. esta Cámara causas A-318-AZ0 "Transporte de Caudales Juncadella S.A.", sent. de 3-II-2009; A-2649-MP0 "Velasco", sent. de 12-VII-2011; A-2648-MP0 "Mequeso", sent. de 15-VII-2011), no lo es menos que no existe valladar alguno para postular la invalidación constitucional o legal de una ordenanza de contenido normativo cuando tal pedimento lo sea por conducto de la pretensión declarativa de certeza prevista en el art. 12 inc. 4° del C.P.C.A. (cfr. arg. doct. esta Cámara causas C-1823-MP1 "Martínez", sent. de 22-III-2011; C-2808-MP2 "Cámara Argentina de Empresas de Publicidad en Vía Pública", sent. del 16-II-2012). En tal inteligencia, la alegada imposibilidad de plantear la inconstitucionalidad de la norma en un proceso como el que nos ocupa, con sustento en que el cuestionamiento constitucional de la Ordenanza 22.594 (art. 14) debería encarrilarse a través de la acción directa de inconstitucionalidad (arts. 683 del C.P.C.C. y art. 161 ap. 1° de la Const. provincial) no luce acertada, máxime cuando en definitiva el magistrado de grado descartó dicha defensa de la demandada al verificar -de un lado- que la pretensión de marras no se hallaba sustentada únicamente en la tacha de constitucionalidad que la accionante esgrime respecto de la Ordenanza en cuestión sino que ese planteo venía acompañado de otros argumentos "no constitucionales" y -de otro- que el presente caso no fue promovido con el fin de evacuar un planteo meramente académico o abstracto -comportamiento que sí ha sido reprobado, en reiteradas oportunidades, por nuestra Corte Federal para este tipo de procesos- (cfr. arg. doct. C.S.J.N. Fallos 304:759; 310:606; 311:421, 1835; 318:2374, entre otros; arg. doct. esta Alzada causas C-3335-BB1 "Purriños Bayol", cit.; C-5647-MP1 "Aquad Publicidad S.R.L.", sent. del 10-XI-2015). Baste lo dicho para desestimar la crítica en cuestión. 2. Descartado lo anterior, y ya posicionándome en el concreto examen del agravio de fondo direccionado a socavar el razonamiento seguido por el a quo para acoger la demanda (previa invalidación constitucional del art. 14 de la Ordenanza Fiscal 22.594), adelanto que tal queja no conmueve lo resuelto en la instancia. 2.1. El juez de grado expresó, fundadamente, las razones por las cuales -a su juicio- la exigencia contenida en la citada norma resultaba irrazonable y

desproporcionada para satisfacer el fin que la autoridad local alegaba salvaguardar. Resaltó, con citas jurisprudenciales, que si bien los Municipios contaban con facultades para limitar el ejercicio de determinados derechos individuales por razones de interés público y bienestar general, desde la perspectiva del poder de policía, la disposición en pugna -en cuanto exigía la cancelación de las tasas municipales como condición indispensable para proseguir el trámite de las habilitaciones comerciales pretendidas- carecía de relación real con el objetivo perseguido (garantizar la seguridad e higiene en el ámbito del Partido), denotando un irrazonable exceso en la reglamentación, que solo revelaba una intención netamente recaudatoria, lesiva de las garantías constitucionales de la razonabilidad, defensa en juicio y debido proceso legal. Finalmente, aclaró que la decisión adoptada no importaba vedar al Municipio de la percepción de las tasas que por cualquier concepto pudiera adeudarle la actora, pues dicho objeto debía ser canalizado a través de los procedimientos establecidos al efecto -en el contexto del cual la deudora podrá ejercer su derecho de defensa- y no por la vía de obstaculizar ilegítimamente el ejercicio de una actividad comercial?.

2.2. La Municipalidad de General Pueyrredon apelante sostiene que la norma en crisis se enmarca dentro del genérico poder de policía que le compete, por lo que resulta plenamente legítima y razonable, a más de encontrarse exenta del control judicial al tratarse -a su juicio- de una medida de política legislativa. Más allá del acierto o no de lo resuelto por el a quo, los dichos de la accionada traducen una mera disconformidad que no basta para conmovir los cimientos sobre los que se apuntaló la decisión en crisis, en tanto lejos están de satisfacer las exigencias impugnativas que le impone el ritual (art. 56 inc. 3° del C.P.C.A.; art. 260 y ccds. del C.P.C.C.). La quejosa no perpetra un examen crítico de la cuestión en debate, ni explica las razones por las cuales -frente a los fundamentos brindados por el juez de grado- la norma invalidada resultaría compatible con el orden constitucional. Por lo demás, se escuda en una supuesta irrevisabilidad judicial del criterio seguido por el legislador local, como si tan liviana afirmación bastara para desmoronar la construcción racional que se hizo en la sentencia apelada. Recuerdo, para su mayor satisfacción, que toda la actividad estatal se encuentra sometida al principio de razonabilidad, el que constituye un límite jurídico preciso a la actividad del poder público y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto. Es que si bien no incumbe a los jueces el control de la oportunidad, mérito o conveniencia de las razones tenidas en cuenta por los otros poderes en torno de decisiones que les son propias, ello en modo alguno veda el control de razonabilidad de tales decisiones (doct. S.C.B.A. causa A. 73.939 ?Farmacity S.A.?, sent. del 22-VI-2016), que exige de la jurisdicción escudriñar si el medio escogido por el legislador resulta idóneo para alcanzar los fines que se propone y si la restricción que conlleva guarda proporción con los beneficios que se derivan de aquellos fines, análisis que presupone identificar claramente los medios elegidos, las restricciones que ellos generan a la actora y los fines que persigue la norma [cfr. C.S.J.N. 336:1774, considerando 39, del voto de la mayoría]. En suma, el examen de proporcionalidad de la medida requiere valorar la entidad de la restricción que genera la norma impugnada en función de la importancia del fin legislativo [cfr. C.S.J.N. 336:1774, considerando 44, del voto de la mayoría]. El juez de grado se ha movido dentro de tales contornos, juicio valorativo que predico frente la nula demostración de la recurrente en torno a un exceso de jurisdicción en tal parcela. Sabido es que la expresión de agravios debe contener una crítica precisa y puntual de las partes del fallo que se consideran equivocadas, lo cual implica que la eficacia de esta vía recursiva se encuentra supeditada a la realización por parte del recurrente de un examen razonado y minucioso de la sentencia atacada, demostrando los motivos que se tienen para considerar que el pronunciamiento recaído es erróneo o contrario a derecho, refutando pormenorizadamente los fundamentos de hecho y de derecho en los cuales aquél se asienta, y poniendo de relieve concreta y detalladamente las circunstancias o elementos no tenidos en cuenta o mal interpretados por el juzgador, de los cuales se desprenda una conclusión opuesta a la recaída en el decisorio impugnado (arg. doct. esta Cámara en las causas C-4788-BB1 ?Hernández?, sent. de 8-VII-2014; C-5661-MP2 ?Villaroel?, sent. del 14-V-2015, entre otras). Y, desde ese mirador, observo que nada de ello ha ocurrido en el presente caso. La deficiencia de la pieza recursiva de la accionada obliga a considerar insuficiente esta parcela de su apelación, desde que no efectúa consideraciones jurídicas sustentables que demuestren la sinrazón de lo decidido, no ya en lo procedimental, sino en lo sustantivo.

III. Si lo expuesto es compartido, he de proponer al Acuerdo rechazar el recurso de apelación interpuesto por la accionada a fs. 126/132 y, consecuentemente, confirmar la sentencia de grado apelada en cuanto fue materia de agravio. Las costas de esta instancia deberían discurrir en el orden causado por no mediar contradicción (art. 68 y ccds. del C.P.C.C.). Voto a la primera cuestión planteada por la negativa. El señor Juez doctor Mora, por idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Riccitelli -y con el mismo alcance-, vota a la primera cuestión planteada también por la negativa. A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Riccitelli dijo: I.1. A fs. 143/147 la parte actora petitionó ante el juez de grado el dictado de una medida cautelar, con el objeto de que -hasta tanto se resuelva definitivamente la presente causa- el Municipio no obstaculizara ?los trámites de habilitación iniciados en base a la normativa cuya inconstitucionalidad ha sido declarada en estas actuaciones? (pres. del 14-10-2016). 2. El juez de grado acogió el pedimento cautelar solicitado. Entendiendo que la verosimilitud del derecho estaba sobradamente acreditada (en razón de la existencia de una sentencia definitiva favorable a la pretensión), que mediaba un concreto peligro en la

demora (dado que el retardo en la iniciación del trámite de la habilitación obstruía el desarrollo de las actividades perseguidas por la actora), y que la medida requerida no afectaba gravemente el interés público (pues no interfería en las facultades de contralor y policía que detentaba el Municipio), autorizó -previa caución real- y con carácter de medida precautoria, a que la Asociación actora ?avance con el trámite de las habilitaciones solicitadas ante la Municipalidad de General Pueyrredon..., sin que previamente se le exija el cumplimiento del art. 14 de la Ordenanza 22.594? (cfr. res. de fs. 148/150). 3. Contra dicho pronunciamiento se alzó la Comuna demandada y articuló recurso de apelación, expresando agravios y solicitando la revocación de la medida ordenada, por entender que no estaban configurados los presupuestos necesarios para su otorgamiento (cfr. fs. 157/163). II. El recurso prospera.

1. En el ámbito del proceso administrativo, las medidas cautelares se encuentran supeditadas al cumplimiento de una serie de recaudos, a saber: (a) el derecho invocado debe ser verosímil en relación con el objeto del proceso; (b) 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 y, (c) la tutela requerida no debe afectar gravemente el interés público (arg. art. 22 y ccds. del C.P.C.A.). 2. A poco que ingreso en el examen de la problemática, advierto que se encuentra ausente el recaudo de peligro en la demora necesario para el otorgamiento de la medida cautelar. En otras palabras, no se vislumbra una situación de urgencia o necesidad tal que justifique el dictado de un despacho jurisdiccional como el ordenado por el juez de grado (arg. art. 22 inc. 1° ap. ?b? del C.P.C.A.). A fin de sustentar lo dicho, debo recordar que, en el marco del juicio sumarísimo, el recurso de apelación incoado contra la sentencia definitiva se concede -por regla- con efecto devolutivo, circunstancia que no imposibilita el cumplimiento del fallo, sino que -antes bien- permite la ejecución -aunque meramente provisional- de lo resuelto en la decisión apelada (cfr. art. 496 inc. 4° y ccds. del C.P.C.C.). En la especie, la pretensión incoada resultó alcanzada por dichas reglas especiales, en razón del rito abreviado que se imprimió al asunto desde el comienzo mismo de la tramitación (cfr. fs. 86, prov. del 7-6-2016). De allí que no advierto cuál sería el potencial perjuicio o estado de peligro que la accionante pretendía aventar con el dictado de la medida cautelar, en tanto contaba con la posibilidad efectiva de exigir el cumplimiento provisorio de la sentencia -en función de que el embate de la contraria, como anticipé, no suspendía los efectos de dicha decisión-, sin necesidad de echar mano a otras herramientas o resortes procesales de tutela. 3. Ausente el recaudo en examen, queda sellada la suerte negativa del pedimento precautorio, toda vez que, descartada la presencia de uno de los extremos de fundabilidad, resulta inoficioso abocarse al examen de los restantes. Es que los requisitos de admisibilidad informan y delimitan el contenido valorativo que debe seguir todo juez para otorgar la tutela precautoria, exigiendo una mayor o menor presencia de cada uno de ellos para su traba, empero, sin llegar a justificar la total prescindencia de cada cual (cfr. doct. S.C.B.A. causa B. 64.769 ?B., A.?, sent. del 08-XI-2006; arg. doct. esta Cámara causas D-2929-MP ?Romano?, res. del 9-VIII-2012; C-5089-MP1 ?Marcone Benvenuto?, sent. del 28-VIII-2014). III. Si lo expuesto es compartido, he de proponer al Acuerdo hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la accionada a fs. 157/163 y, consecuentemente, revocar la medida cautelar ordenada por el juez de grado a fs. 148/150. Las costas de esta instancia deberían discurrir en el orden causado por no mediar contradicción (arg. art. 68 y ccds. del C.P.C.C.). Voto a la segunda cuestión planteada por la afirmativa. El señor Juez doctor Mora, por idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Riccitelli -y con el mismo alcance-, vota a la segunda cuestión planteada también 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. Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la accionada a fs. 126/132 y, consecuentemente, confirmar la sentencia de grado apelada en cuanto fue materia de agravio. Distribuir las costas de esta instancia por su orden, al no mediar contradicción (art. 68 y ccds. del C.P.C.C.). 2. Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la accionada a fs. 157/163 y, consecuentemente, revocar la medida cautelar dictada por el juez de grado a fs. 148/150. Costas de alzada en el orden causado por no mediar contradicción (arg. art. 68 y ccds. del C.P.C.C.). 3. En atención a la ausencia de contradicción y a la forma en que fueron impuestas las costas, no corresponde regular honorarios por trabajos de alzada a la representación municipal [art. 203 L.O.M.]. Regístrese, notifíquese y, cumplido, devuélvanse las actuaciones al órgano de origen por Secretaría. 018387E