TOMO **XXI -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- T.S.J..-**

REGISTRO Nº 1205

FOLIO Nº 4076/4092

PROT. ELECT. **TSS1** 008 **C.261**

Río Gallegos, 6 de julio de 2026.-

Y VISTOS:

Los presentes autos caratulados: **"MUNICIPALIDAD DE RIO GALLEGOS C/ PROVINCIA DE SANTA CRUZ Y OTRA S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD -INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR-"**, Expte. Nº M-904/25-IMC-TSJ, venidos al Acuerdo para resolver; y

CONSIDERANDO:

Voto del Dr. Fernando Miguel Basanta:

I.- Que habiéndose convocado en el día de la fecha a Acuerdo Extraordinario para dictar resolución en los presentes autos y encontrándose de licencia la Sra. Vocal Dra. Reneé Guadalupe Fernández, quien ya ha emitido voto; y en virtud que los presentes se encuentran en mi vocalía a votación, retomo los fundamentos de dicho voto con agregados de mi autoría en el último considerando.-

II.- Que en PE1857260-2025 de los autos principales se presenta la Dra. Marta Karina Astudillo Gallardo, en su carácter de apoderada de la Municipalidad de Río Gallegos, promoviendo acción de inconstitucionalidad contra el Gobierno de la Provincia de Santa Cruz y la Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz (CPS), a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Nº 1782.-

Adicionalmente, solicita que se confirme la medida cautelar dictada en los autos "Municipalidad de Río Gallegos c/ Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz y/u otro s/ Medida Cautelar", Expte. Nº 23.190/25 por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería Nº Dos, Secretaría Nº 2 de esta ciudad capital.-

Relata que, con fecha 19 de mayo de 2025 el órgano judicial aludido dictó una medida cautelar de no innovar, consistente en la suspensión de cualquier descuento sobre los fondos que deba percibir la Municipalidad de Río Gallegos "…en concepto de coparticipación municipal conforme Ley Nº 1949…" (sic) (cfr. PE cit., pág. 12), o sobre cualquier otro fondo que le corresponda, cuando dichos descuentos tuvieren como fundamento el ejercicio de la potestad prevista en el artículo 22 de la Ley Provincial Nº 1782.-

Postula que en la presente acción corresponde la remisión del Expte. Nº 23.190/25, en los términos del artículo 197 del CPC y C, a los fines de que

los actuados vinculados a la medida cautelar tramiten ante el juez natural de la acción principal.-

Asevera que el riesgo alegado en su oportunidad persiste y que, por ello, resulta procedente confirmar la vigencia de la medida de no innovar hasta la finalización del litigio, ordenando al Poder Ejecutivo Provincial y a la Caja de Previsión Social abstenerse de realizar descuentos o retenciones sobre los fondos que deba percibir la Municipalidad de Río Gallegos por coparticipación municipal, o sobre cualquier otro ingreso alcanzado por la aplicación del artículo 22 de la Ley Nº 1782.-

Alega que la verosimilitud del derecho surge en forma manifiesta de lo dispuesto en los artículos 9, 141, 146 inc. 3, 154 y 119 inc. 2 de la Constitución Provincial y 5, 17, 18, 28 y 123 de la Constitución Nacional.-

Expone que, de no hacerse lugar a la medida cautelar solicitada, se ocasionaría una afectación evidente al patrimonio de la Municipalidad, privándola del goce de sus derechos esenciales.-

Argumenta que, un descuento intempestivo de una suma no debidamente calculada y fundado en una norma cuestionada en su constitucionalidad, produciría un perjuicio concreto e inminente a la comuna.-

Dice que, la CPS reclama una deuda de $27.849.061.960,48, pretendiendo ejercer un derecho de retención arbitrario y contrario al orden público vigente, sin computar la deducción del 20% que desde 1995 se descuenta de la coparticipación municipal por aplicación de la Ley Provincial Nº 2401.-

Señala que, la suma reclamada es caprichosa y no probada, admitiendo la Municipalidad su calidad de deudora, pero rechazando los montos pretendidos por la CPS al no haberse detraído lo correspondiente a la reducción establecida por la ley citada.-

Indica que, una quita unilateral de recursos por parte de la Provincia, sin intervención municipal y con base en una resolución administrativa del Ministerio de Economía, vulneraría lo dispuesto en el artículo 141 de la Constitución Provincial, que garantiza la autonomía municipal y la disposición sobre sus fondos propios.-

Afirma que el artículo 22 de la Ley Nº 1782 no determina la proporción en la que podrían detraerse los fondos, lo cual habilitaría -de admitirse un derecho de retención ilimitado- la posibilidad de que la Municipalidad quede, en ciertos períodos, sin percibir recursos coparticipables.-

Destaca que la Municipalidad debe atender funciones esenciales, las cuales hacen al mínimo derecho a la dignidad y calidad de vida de los

habitantes de Río Gallegos, así como el pago de salarios a su personal, lo que se vería comprometido de permitirse la detracción de fondos.-

Explica que, a partir del 10 de diciembre de 2023, la Municipalidad debió asumir diversas competencias que hasta entonces correspondían a los gobiernos nacional y provincial, lo que refuerza la necesidad de asegurar la percepción íntegra de sus ingresos.-

Concluye que, de no admitirse la cautelar peticionada, se generaría un perjuicio irreparable aun en el supuesto de que la sentencia definitiva sobre el fondo resultare favorable a la actora.-

Expresa que la suspensión de los descuentos pretendida no afectaría al interés público, sino que, por el contrario, contribuiría a su preservación.-

Asevera que la CPS habría intentado proceder al cobro compulsivo y unilateral de supuestas deudas mediante una vía que califica de inconstitucional, y cuyos montos no han sido reconocidos por la Municipalidad.-

Señala que la verdadera afectación al interés público se produciría a partir de la aplicación de la norma cuestionada, en tanto -por un medio que reputa inconstitucional- se comprometería el funcionamiento mínimo de la Municipalidad, paralizando el nivel municipal de gobierno.-

En PE1874806-2025 de los autos principales, el Sr. Agente Fiscal se pronunció positivamente, concluyendo que este Excmo. Tribunal es competente para intervenir en la acción de inconstitucionalidad y en la medida cautelar. Asimismo, en PE1124597-2025 de los autos de mención, se ordenó formar el incidente con las piezas pertinentes, dándose inicio a los presentes en PE1881641-2025.-

En PE1923629-2025 comparece la Dra. Dheisy Marina Cantón, en su calidad de apoderada de la CPS, y solicita el rechazo de la medida cautelar.-

Expone que la Ley Provincial Nº 1782, de orden público, establece en su artículo 18 inciso b) la obligación de los empleadores comprendidos -incluidas las municipalidades- de depositar dentro de los primeros siete días corridos de cada mes, en la cuenta designada por dicho organismo, las sumas retenidas y los aportes patronales correspondientes. En este contexto, señala que el artículo 22 de la misma norma prevé la herramienta legal destinada a efectivizar la recaudación de aportes previsionales adeudados, habilitando la retención de fondos provenientes de la coparticipación municipal o de cualquier otro concepto, a requerimiento de la CPS, con el objeto de asegurar el financiamiento del sistema de reparto.-

Afirma, igualmente, que el mecanismo previsto en el artículo 22 no reviste carácter discrecional ni arbitrario, sino que constituye el único medio

legal previsto por el legislador para garantizar la continuidad y sostenimiento del sistema previsional público.-

Denuncia la ausencia de los presupuestos para la admisión de toda medida cautelar. En punto a ello, recuerda que las medidas cautelares que implican la suspensión de actos administrativos o de normas legales poseen carácter excepcional, lo cual exige un examen riguroso de los presupuestos de procedencia, conforme lo señalado por este Tribunal Superior de Justicia en materia contencioso-administrativa (cfr. Tomo XVII, Reg. 1031, Folio 3208/3211).-

Aduce que en el presente caso no se encuentran acreditados ni la verosimilitud del derecho ni el peligro en la demora, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Nº 2600.-

Sostiene que no se ha probado que la aplicación del artículo 22 de la Ley Nº 1782 y sus modificatorias genere un perjuicio irreparable o de imposible reparación ulterior. Afirma, por el contrario, que la suspensión de su ejecución compromete el financiamiento del régimen previsional solidario, afectando de manera directa el interés público.-

De manera subsidiaria, solicita que se limite o module el alcance de la medida cautelar dictada. Indica que, en caso de mantenerse la suspensión de la retención de fondos de coparticipación, corresponde fijar un porcentaje razonable de afectación que permita equilibrar las necesidades financieras de la Municipalidad con la sustentabilidad del sistema previsional. Sugiere, en tal sentido, que se establezca un límite no inferior al 33% de los montos coparticipables.-

En PE1924346-2025 se presentan el entonces Sr. Fiscal de Estado, Dr. Ramiro Esteban Castillo y la Dra. Paula Analía Hernández, ambos en representación del Estado Provincial, y peticionan el rechazo de la medida cautelar.-

Resaltan que la Ley Provincial Nº 1782 reviste carácter de orden público. Sostienen que el artículo 18 inciso b) de dicha norma impone a los empleadores comprendidos en el régimen -entre ellos la Municipalidad de Río Gallegos- la obligación de depositar en la cuenta indicada por la Caja, dentro de los primeros siete días corridos de cada mes, las sumas deducidas durante el mes anterior y los aportes patronales correspondientes, debiendo remitir los comprobantes de depósito dentro de las veinticuatro horas de efectuados.-

Argumentan que, en el expediente en el cual la actora obtuvo la medida cautelar cuya confirmación ahora se pretende, la CPS explicó y acreditó que el Municipio de Río Gallegos, en forma reiterada y sostenida, ha omitido transferir a las cuentas del ente previsional los aportes patronales y personales retenidos a sus empleados.-

Refieren que esta circunstancia -la existencia de deuda con el organismo previsional- fue expresamente reconocida por el propio municipio en el escrito inicial del expediente de medida cautelar.-

Manifiestan que el artículo 22 de la Ley Nº 1782, cuya suspensión cautelar se solicita, constituye precisamente el mecanismo legal establecido para garantizar el ingreso de los aportes y contribuciones al sistema previsional solidario allí instituido.-

Exponen que en el caso no se encuentran acreditados los presupuestos genéricos exigidos para toda medida cautelar, ni tampoco los requisitos específicos previstos en el artículo 33 del CPCA para la suspensión de la ejecución de un acto.-

Sostienen que la actora no ha demostrado, siquiera mínimamente, que la ejecución del acto impugnado cause o pudiera causar perjuicios más graves que su paralización, ni que éstos sean de difícil o imposible reparación ulterior, siempre que de ello no se derive un grave perjuicio para el interés público.-

Aseveran que, además, las causas de nulidad invocadas deben aparecer de modo manifiesto, lo que no se verifica en autos. Añaden que la medida solicitada no puede afectar el interés público, requisito que debe ponderarse especialmente cuando se trata de cautelares contra la Administración, en virtud de la presunción de legitimidad de los actos estatales.-

Refieren que el Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz ha delimitado de manera estricta los requisitos de admisibilidad de medidas de esta índole y que ha reafirmado que los actos de los poderes públicos, entre ellos las leyes y decretos, gozan de presunción de validez en tanto resultan de la deliberación democrática.-

Manifiestan que el criterio restrictivo para admitir la suspensión cautelar de leyes se acentúa cuando la medida solicitada es idéntica al objeto del proceso principal, ya que su otorgamiento implicaría anticipar el resultado de la causa.-

Señalan, finalmente, que conforme al artículo 33 de la Ley Nº 2600, la suspensión sólo procede cuando los elementos aportados por el solicitante logran desvanecer la presunción de legitimidad y enervar la ejecutoriedad del acto legislativo, lo que no acontece en autos.-

Declaran que no resulta suficiente, para la procedencia de la medida cautelar, la sola alegación de una eventual afectación, toda vez que pesa sobre la Municipalidad la carga de acreditar el gravamen de difícil reparación ulterior que produciría la aplicación del artículo 22 de la Ley Nº 1782.-

Sostienen que dicha norma, constituye una manifestación legítima de la potestad legislativa orientada a garantizar y preservar los derechos sociales reconocidos en el artículo 55 de la Constitución Provincial.-

Resaltan que resultaría imposible afrontar el pago de jubilaciones y pensiones, así como la asistencia a personas en situación de invalidez, sin los fondos públicos cuya afectación prevé expresamente la normativa previsional.-

Indican que, para el caso hipotético y poco probable de que se entendieran configurados los presupuestos de procedencia de la medida cautelar solicitada, corresponde adecuar su alcance de modo que no impida totalmente la percepción de la deuda que la Municipalidad de Río Gallegos mantiene con el ente previsional. En esta senda, aclaran que el artículo 25 del CPCA faculta expresamente al Tribunal a disponer una medida distinta de la requerida o a limitarla en su alcance.-

Precisan que, en el supuesto de no compartirse la postura de esa parte en cuanto a la improcedencia de la cautelar, se modifique la medida peticionada por la actora, limitándola a un porcentaje de los fondos coparticipables que la Provincia deba transferir a la Municipalidad de Río Gallegos. Solicitan, en ese sentido, que el porcentaje fijado no sea inferior al 33% de los fondos referidos.-

En PE1945036-2025 dictamina la Sra. Agente Fiscal Subrogante ante este Alto Cuerpo, quien considera oportuno mantener la vigencia de la medida cautelar decretada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería Nº Dos de esta ciudad hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el marco de los autos principales.-

Con posterioridad, en PE2176487-2026 se presenta la Sra. Fiscal de Estado, Dra. Natalia Linardi, junto con la Dra. Paula Analía Hernández, ambas en representación del Estado Provincial, solicitando que la causa se resuelva con carácter de pronto despacho y se rechace la medida cautelar peticionada, por remisión a los argumentos desarrollados en PE1924346-2025. Subsidiariamente, para el supuesto de que este Tribunal decidiera hacer lugar a la tutela precautoria, requieren la aplicación de la Ley Provincial Nº 3947 -que regula las medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado provincial, municipal, sus entes autárquicos o descentralizados, vigente desde el 27 de agosto de 2025- y, en particular, de su artículo 5º, en cuanto dispone que al otorgar una medida cautelar el juez deberá fijar, bajo pena de nulidad, un límite razonable para su vigencia, que no podrá ser mayor a los seis meses. Fundan dicha petición en el artículo 7º del Código Civil y Comercial de la Nación, en tanto establece que, a partir de su entrada en vigencia, las leyes se aplican a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes.-

Corrido el pertinente traslado, la parte actora lo contesta en PE2235795-2026, solicitando el rechazo de la pretensión subsidiaria de la demandada. Sostiene, en lo sustancial, que la aplicación del artículo 5° de la Ley N° 3947 al presente caso importaría conferir efecto retroactivo a una norma posterior, con afectación de una situación jurídica consolidada, toda vez que la medida cautelar fue dictada -al amparo del artículo 196 y concordantes del CPCyC- con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva ley, se encuentra firme y en plena etapa de ejecución. Aduce que el propio artículo 7° del Código Civil y Comercial veda la retroactividad cuando afecta derechos amparados por garantías constitucionales, que la redacción del artículo 5° se dirige al otorgamiento futuro de medidas cautelares y no a la modificación de las ya dictadas, y que la pretensión provincial compromete la seguridad jurídica y la estabilidad de las decisiones judiciales.-

A su turno, el Sr. Agente Fiscal ante este Excmo. Tribunal, al contestar la vista conferida, dictamina que asiste razón a la requirente en cuanto al régimen normativo invocado, debiendo resolverse la petición cautelar a la luz de la Ley N° 3947, conforme lo ya decidido por este Alto Cuerpo en los autos caratulados: "Asociación Civil de la Magistratura y la Función Judicial del Poder Judicial de la Provincia De Santa Cruz c/ Provincia de Santa Cruz s/ Acción de inconstitucionalidad -incidente de medida cautelar-", Expte. N° A-884/24-IMC-TSJ, en atención a la naturaleza procesal de la norma, que determina su aplicación inmediata a las causas en trámite, sin que se advierta el dictado de resolución alguna bajo el régimen anterior que pudiera generar derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas (cfr. PE2253735-2026).-

Pasan los presentes al Acuerdo en PE2309278-2026.-

III.- Corresponde a este Tribunal Superior de Justicia expedirse respecto a la medida cautelar dispuesta por el Juez Subrogante del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería N° Dos de esta ciudad, quien el 19 de mayo de 2025 decretó una prohibición de innovar, consistente en la suspensión de cualquier descuento de los fondos que debiera percibir la Municipalidad de Río Gallegos correspondiente al régimen de coparticipación municipal o sobre cualquier fondo que debiera recibir, que tenga por motivo el ejercicio de la potestad establecida en el artículo 22 de la Ley Provincial N° 1782. Esta resolución fue adoptada en PE1103512-2025 de los autos caratulados: "Municipalidad de Río Gallegos c/ Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz y/u Otro s/ Medida Cautelar", Expte. N° 23190/25, los cuales actualmente se encuentran agregados por cuerda y forman parte del presente incidente (cfr. PE1869826-2025 y PE1881641-2025).-

Para así resolver, el magistrado consideró debidamente acreditado el requisito de verosimilitud en el derecho con la documentación acompañada, entre la que se encuentra la intimación cursada por la Presidenta de la CPS mediante Nota Nº 048/25-PRESIDENCIA, la Nota Nº 034/2024 emitida por el mismo organismo y las facultades que el artículo 22 de la Ley Provincial Nº 1782 confiere al ente previsional para requerir a la Tesorería General de la Provincia la retención de importes adeudados en concepto de aportes y retenciones.-

Ponderó que el ejercicio de dicha facultad administrativa, que no requiere más que la petición del organismo previsional, podría afectar el normal desenvolvimiento de la Municipalidad de Río Gallegos, conforme surge de la Ordenanza Municipal Nº 10.507 aprobatoria del Presupuesto Municipal 2025, en la que se evidencia el impacto de los fondos coparticipables en los recursos del presupuesto aprobado.-

Señaló que la posibilidad de ejecutar la retención sin un análisis minucioso de las cuestiones planteadas -tales como la autonomía municipal, la titularidad de los fondos y la eventual inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Nº 1782, así como la magnitud y procedencia de la deuda reclamada- resulta suficiente, en ese estadio procesal, para configurar también el requisito de peligro en la demora.-

Dispuso que correspondía eximir a la Municipalidad de Río Gallegos de prestar contracautela y, en consecuencia, concluyó que en el caso se encontraban reunidos los recaudos que habilitan el dictado de la medida cautelar, justificando su procedencia con el grado de intensidad propio de esta clase de medidas.-

Consecuentemente, corresponde a este Tribunal abocarse al análisis de los presupuestos de procedencia de la medida cautelar dispuesta y evaluar, en su caso, la razonabilidad de su mantenimiento, dentro del marco de control jurisdiccional que le es propio.-

Con miras a resolver la cuestión, resulta indispensable partir de un enfoque constitucional-convencional que informa la labor judicial, en virtud del cual la tutela cautelar no puede quedar aprisionada en formalismos que anulen su eficacia práctica. En esta senda, la tutela de urgencia conforma un núcleo esencial de la jurisdicción, activándose frente a la amenaza de un perjuicio grave o irreparable que la sola inactividad judicial, aun momentánea, podría consumar.-

Es que no puede perderse de vista que la garantía jurisdiccional cautelar se vincula con una situación de urgencia que exige una solución inmediata. Su razón de ser deriva de la inviolabilidad de la defensa, consagrada en el artículo 18 de la Constitución Nacional, y persigue como fin último el principio de la tutela

judicial efectiva (cfr. Cassagne, Ezequiel, "Las medidas cautelares contra la Administración", en Tratado de Derecho Procesal Administrativo, dirigido por Cassagne, Juan Carlos, 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2007, T. II, págs. 261/262).-

Por consiguiente, el órgano judicial requerido -aunque no sea el llamado a conocer del fondo- debe, excepcionalmente, adoptar decisiones provisionales que preserven la utilidad práctica del litigio en curso, sin que ello importe prórroga de competencia.-

En tal sentido, con anterioridad este Tribunal Superior de Justicia ha sostenido que: "En ciertos casos, un juez incompetente para conocer en el fondo del litigio puede excepcionalmente disponer medidas precautorias cuando la urgencia del caso y el peligro de un perjuicio irreparable así lo exijan. Esta atribución encuentra sustento en la necesidad de preservar la eficacia de la tutela judicial, priorizando la salvaguarda de los derechos comprometidos." (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XX, Reg. 1171, Folio 3853/3859).-

En la misma dirección, se ha indicado que: "En determinadas situaciones el juez puede encontrarse frente al requerimiento de una medida cautelar que se relaciona con una causa o controversia que puede no ser de su competencia, pero que en atención a la urgencia del caso y al peligro de un daño o perjuicio irreparable, exige garantizar sin demora la tutela efectiva del derecho o interés jurídico que se hace valer en el proceso…" (cfr. Padrós, Ramiro Simón, en "Legislación usual: Derecho Administrativo", dirigido por Cicero, Nidia Karina, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2015, Tomo II, págs. 1009/1011) (TSJ Santa Cruz, Contencioso Administrativo, Tomo XIX, Reg. 1154, Folio 3766/3772).-

De igual modo se han expresado Roland Arazi y Jorge A. Rojas en su obra "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación" al indicar que: "…la medida cautelar dictada por un juez incompetente es válida, pues debe darse preeminencia a la urgencia que la justifica por sobre las normas rituales que imponen al juez abstenerse de emitir pronunciamientos en juicios que no corresponden a su órbita jurisdiccional…" (cfr. aut. y ob. cits., 2º Ed, Santa Fé, Rubinzal Culzoni, 2007, Tomo I, pág. 768) (cfr. TSJ Santa Cruz, fallo cit.).-

En consecuencia, debe procurarse que el análisis puesto en marcha no neutralice la protección inmediata en contextos de peligro inminente y de daño irreparable, en particular cuando se encuentran comprometidas prestaciones esenciales.-

En suma, el equilibrio entre la deferencia al reparto competencial y la efectividad de los derechos se logra mediante la estricta excepcionalidad y provisionalidad de la medida, su modulación proporcional y el pronto sometimiento a revisión del juez competente. Como se verá, ese equilibrio -que este Tribunal venía

construyendo pretorianamente- ha sido receptado de manera expresa por el legislador provincial en el artículo 2º de la Ley Nº 3947, cuyo último párrafo impone al juez competente el deber de expedirse de oficio sobre la validez, alcance y vigencia de la medida cautelar concedida por el juez remitente. Tal es, precisamente, la tarea que este Alto Cuerpo debe emprender.-

En el presente caso, habiéndose expedido el Sr. Agente Fiscal en sentido favorable a la competencia de este Tribunal para conocer en autos, y constatándose en las actuaciones que la medida cautelar en cuestión fue dispuesta por un magistrado sin atribuciones para intervenir en el proceso principal, se requirieron las actuaciones en PE1859181-2025 con el objeto de determinar la extensión y subsistencia de la tutela precautoria concedida.-

IV.- Como cuestión preliminar, corresponde determinar el régimen jurídico con arreglo al cual debe resolverse el presente asunto, habida cuenta de que, entre la promoción de la pretensión cautelar ante este Tribunal y el momento de su decisión, entró en vigencia la Ley Provincial Nº 3947, que derogó los artículos 25 a 39 del Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo, Ley Nº 2600, e instituyó un nuevo régimen en materia de medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado provincial, municipal, sus entes autárquicos o descentralizados.-

La cuestión no es menor, pues sobre ella han discurrido las partes en sentidos opuestos: mientras la Fiscalía de Estado postula la aplicación inmediata de la nueva ley -y, con ella, del límite temporal de seis meses que su artículo 5º contempla-, la actora sostiene la intangibilidad de la medida dictada bajo el régimen anterior, al amparo del principio de irretroactividad consagrado en el artículo 7º del Código Civil y Comercial de la Nación.-

Este Alto Cuerpo ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el punto. En los autos caratulados: "Asociación Civil de la Magistratura y la Función Judicial del Poder Judicial de la Provincia de Santa Cruz c/ Provincia de Santa Cruz s/ Acción de inconstitucionalidad -incidente de medida cautelar-", Expte. Nº A-884/24-IMC-TSJ, sostuvo que la Ley Nº 3947 importa: "…una reforma de naturaleza procesal, en tanto regula los presupuestos de admisibilidad, el trámite, los alcances y la vigencia de las medidas cautelares Así, conforme el artículo 7º del Código Civil y Comercial de la Nación, "las leyes se aplican desde su entrada en vigencia a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, regla que, en materia adjetiva, conduce a su aplicación inmediata a los procesos en trámite" (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XXI, Reg. 1200, Folio 4034/4041).-

En aquel precedente se recordó, asimismo, la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación conforme a la cual: "…la facultad de cambiar

las leyes procesales es un derecho que pertenece a la soberanía. En ese sentido, no existe derecho adquirido a ser juzgado por un determinado régimen procesal, pues las normas de procedimiento y jurisdicción son de orden público…(Fallos: 249:343; 321:1865; 326:2805 -voto del juez Maqueda-; entre otros)." (Fallos 342:697).-

Y se precisó, con el mismo alcance, que si al entrar en vigor la ley nueva la petición cautelar se encontraba aún pendiente de resolución, corresponde examinar su procedencia con arreglo al sistema normativo vigente al tiempo del pronunciamiento, sin perjuicio de la validez y subsistencia de los actos procesales ya cumplidos (cfr. Interlocutorio cit.).-

Tal es, exactamente, la situación de autos. La medida precautoria fue dictada por el magistrado de grado el 19 de mayo de 2025, bajo el imperio del régimen anterior, y ese acto jurisdiccional —válidamente cumplido— conserva su plena eficacia, sin que la ley sobreviniente pueda privarlo retroactivamente de los efectos que produjo y produce. Pero el pronunciamiento que aquí se emite -el examen de la validez, alcance y vigencia de aquella tutela por parte del juez natural de la acción principal- se encontraba pendiente al momento de entrada en vigor de la Ley Nº 3947, de modo que debe adoptarse conforme al sistema normativo vigente al tiempo de su dictado.-

En consecuencia, la presente cuestión debe resolverse a la luz de la Ley Nº 3947. Ello no importa, sin embargo -y conviene anticiparlo desde ahora- que deba acogerse la consecuencia que la demandada pretende extraer de esa premisa, esto es, la sujeción de la medida al plazo máximo de vigencia previsto en el artículo 5º de dicho cuerpo legal. Como se desarrollará seguidamente, es la propia Ley Nº 3947 la que, en su texto expreso y en la arquitectura interna de su régimen, excluye del límite temporal a las medidas que -como la de autos- tienen por finalidad la tutela de los supuestos enumerados en su artículo 2º, inciso 2). La aplicación de la ley nueva, rectamente entendida, no conduce al resultado que la demandada auspicia, sino al que se explicita a continuación.-

V.- El nuevo régimen legal no se limita a reformular los presupuestos de procedencia de las medidas cautelares contra el Estado: contiene, además, una regla específica -inexistente en el sistema derogado- que disciplina con precisión la situación que constituye el punto de partida de esta incidencia, esto es, la suerte de la providencia cautelar dictada por un juez incompetente.-

El artículo 2º de la Ley Nº 3947 dispone, en lo pertinente, que "La providencia cautelar dictada contra el Estado Provincial o Municipal o sus entes autárquicos o descentralizados, por un juez o tribunal incompetente, sólo tendrá eficacia cuando: a) se trate de sectores socialmente vulnerables, estando este extremo acreditado en el proceso; b) se encuentre comprometida la vida digna, la salud o un

derecho de naturaleza alimentaria o ambiental, estando debidamente acreditado en el proceso un ostensible peligro en la demora". Y agrega, en su último párrafo, que: "En este caso, ordenada la medida, el juez deberá remitir inmediatamente las actuaciones al juez que considere competente, quien, una vez aceptada la competencia atribuida, deberá expedirse de oficio sobre la validez, alcance y vigencia de la medida cautelar concedida por el juez remitente…".-

La norma transcripta reviste una importancia decisiva para la solución del caso, por una doble razón. La primera es metodológica: el legislador ha establecido que la eficacia de la cautelar dictada por un juez incompetente no depende ya, únicamente, de la urgencia genéricamente invocada, sino del encuadre de la situación tutelada en alguno de los dos supuestos calificados que la disposición enumera. La segunda es sistemática, y su trascendencia se advertirá en el considerando siguiente: esos mismos supuestos operan, dentro de la economía general de la ley, como llave de un régimen diferenciado de tutela reforzada, que el propio legislador sustrajo de varias de las restricciones que gobiernan el resto de las medidas cautelares contra el Estado.-

Corresponde, pues, determinar si la situación de autos encuadra en alguno de los supuestos del artículo 2º, inciso 2) de la Ley Nº 3947. La respuesta afirmativa se impone con particular nitidez respecto del apartado b), en cuanto contempla las medidas en las que "se encuentre comprometida la vida digna, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria", con ostensible peligro en la demora debidamente acreditado.-

En efecto, la prohibición de innovar dictada en autos no tutela un interés patrimonial abstracto de un Estado Municipal, ni una mera expectativa contable. Lo que la medida resguarda, en su sustancia, es la indemnidad de los recursos con los cuales la Municipalidad de Río Gallegos afronta, mes a mes, dos categorías de erogaciones cuya naturaleza no admite controversia: el pago de los salarios de su personal y el financiamiento de los servicios públicos esenciales que presta a la población de la ciudad capital.-

Respecto de lo primero, es doctrina pacífica que la remuneración del trabajador reviste carácter alimentario, en tanto constituye el sustento del dependiente y de su núcleo familiar, condición que la Constitución Nacional ampara mediante la protección integral que el artículo 14 bis dispensa al trabajo en sus diversas formas. Los fondos coparticipables comprometidos por el mecanismo de retención del artículo 22 de la Ley Nº 1782 son, en una proporción determinante que surge de la Ordenanza Nº 10.507 aprobatoria del Presupuesto Municipal 2025, la fuente con la que la comuna solventa obligaciones salariales de cientos de familias. Una detracción intempestiva y de magnitud millonaria sobre esos recursos compro-

mete, de manera directa e inmediata, derechos de naturaleza alimentaria en el sentido estricto que la norma contempla.-

Respecto de lo segundo, la Municipalidad tiene a su cargo prestaciones que conciernen al núcleo más elemental de la vida en comunidad: la recolección y disposición de residuos, el mantenimiento urbano, la asistencia social directa, las prestaciones sanitarias y de promoción comunitaria que el municipio desarrolla, funciones todas que se han visto incrementadas -según se invocó y no fue controvertido- por las competencias que la comuna debió asumir a partir del 10 de diciembre de 2023. Estas prestaciones no son ajenas a la "vida digna" y a la "salud" a que alude el apartado b) del artículo 2º, inciso 2): son, antes bien, su expresión cotidiana más tangible, pues el municipio constituye el nivel de gobierno más próximo a las personas y el primer responsable de las condiciones materiales básicas de la existencia urbana. La paralización o degradación severa de esos servicios, por "estrangulamiento" financiero, lesionaría de modo inmediato la calidad de vida y la salubridad de toda la población de Río Gallegos, que en nada es ajena -vale subrayarlo- a los sectores vulnerables cuya protección también enuncia el apartado a) de la misma disposición.-

A su vez, el ostensible peligro en la demora que el precepto exige se encuentra debidamente acreditado en el proceso. No se trata de una conjetura: la CPS intimó concretamente a la comuna mediante las Notas Nº 048/25-PRESIDENCIA y Nº 034/2024, por una acreencia que cuantificó en $27.849.061.960,48, y el mecanismo del artículo 22 de la Ley Nº 1782 habilita la retención con la sola petición del organismo previsional a la Tesorería General de la Provincia, sin procedimiento previo que garantice la participación del municipio, sin parámetro legal de proporcionalidad y sin determinación contradictoria del *quantum*, el cual se encuentra, además, expresamente controvertido en autos en razón de la detracción del 20% que desde 1995 se practica sobre la coparticipación municipal por imperio de la Ley Nº 2401. La inminencia, automaticidad y magnitud de la detracción posible configuran, con la evidencia que el calificativo legal reclama, un peligro ostensible.-

No obsta a esta conclusión la circunstancia de que la beneficiaria de la medida sea una persona jurídica pública (art. 146, inc. a del Código Civil y Comercial de la Nación). El criterio de encuadre que la norma provincial establece es teleológico y no subjetivo: lo determinante no es la naturaleza jurídica de quien solicita la tutela, sino la índole de los bienes e intereses que la medida tiene por finalidad resguardar. Cuando el legislador quiso atender a la condición del sujeto, lo dijo expresamente (así, el apartado a) refiere a "sectores socialmente vulnerables"); en el apartado b), en cambio, la ley mira al objeto comprometido -la vida digna, la

salud, el derecho alimentario-. Y en el caso, por la estructura misma del financiamiento municipal, la afectación de los recursos coparticipables se traduce, sin solución de continuidad, en la afectación de los salarios y de los servicios esenciales que de ellos dependen. El municipio no es aquí un litigante que defiende un interés fiscal cualquiera: es el vehículo institucional a través del cual esos derechos de las personas se realizan o se frustran.-

Cabe concluir, entonces, que la medida cautelar de autos tiene por finalidad la tutela de los supuestos enumerados en el artículo 2º, inciso 2) de la Ley Nº 3947, con particular encuadre en su apartado b), encontrándose debidamente acreditado en el proceso un ostensible peligro en la demora. De ello se sigue, en primer término, que la providencia dictada por el magistrado de grado -juez incompetente para conocer del proceso principal- goza de la eficacia que la propia ley le asigna; y, en segundo término, que este Tribunal, en su condición de juez natural de la acción de inconstitucionalidad, debe expedirse sobre su validez, alcance y vigencia, tal como lo manda el último párrafo de la disposición citada y como se hará en los considerandos que siguen.-

VI.- Sentado el encuadre que antecede, corresponde abordar el planteo subsidiario de la Fiscalía de Estado relativo a la vigencia temporal de la medida, fundado en el artículo 5º de la Ley Nº 3947.-

Dicho precepto dispone, en su primer párrafo, que: "Al otorgar una medida cautelar el juez deberá fijar, bajo pena de nulidad, un límite razonable para su vigencia, que no podrá ser mayor a los seis (6) meses". Pero el párrafo inmediato siguiente establece, con idéntica jerarquía normativa y sin margen para la duda: "No procederá el deber previsto en el párrafo anterior, cuando la medida tenga por finalidad la tutela de los supuestos enumerados en el Artículo 2, inciso 2.".-

La regla de exclusión es categórica. El propio legislador -el mismo que instituyó el límite temporal como principio- dispuso que ese límite no rige cuando la medida tiene por finalidad la tutela de los sectores socialmente vulnerables o de la vida digna, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria o ambiental. Habiéndose establecido en el considerando precedente que la medida de autos encuadra en el artículo 2º, inciso 2), apartado b), la consecuencia normativa es ineludible: el deber de fijar un plazo máximo de seis meses no procede en el caso, por expresa disposición legal.-

Importa destacar que esta conclusión no es el fruto de una interpretación elusiva del nuevo régimen, sino de su aplicación leal y completa. Tres cánones hermenéuticos fundamentales convergen en idéntico resultado. La interpretación literal, porque el segundo párrafo del artículo 5º no consagra una facultad judicial de prórroga ni una atenuación del plazo, sino la improcedencia lisa y llana del

deber de fijarlo. La interpretación sistemática, porque la exclusión no es una pieza aislada sino el engranaje de un verdadero microsistema de tutela reforzada que la ley construye en torno a los supuestos de su artículo 2°, inciso 2): ellos confieren eficacia a la medida dictada por juez incompetente (art. 2°); permiten que la cautelar tramite y se decida sin el informe previo de la demandada (art. 4°, último párrafo); habilitan la caución juratoria como contracautela suficiente (art. 10); y sustraen la medida del límite temporal (art. 5°, segundo párrafo). El legislador diseñó, pues, un círculo coherente de protección diferenciada, y sería inconsecuente con esa arquitectura admitir la operatividad de uno de sus elementos -la eficacia de la medida dictada por juez incompetente- y negar simultáneamente otro -la exclusión del plazo- cuando ambos penden del mismo presupuesto. Y la interpretación teleológica, porque la finalidad evidente de la exclusión es impedir que la limitación temporal, concebida como resguardo del interés público frente a cautelares que cristalizan situaciones por tiempo indefinido, se convierta en instrumento de desprotección precisamente allí donde los bienes en juego -la subsistencia, la salud, la vida digna- no toleran intermitencias tutelares.-

Es sabido que la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen en el legislador, por lo que las leyes deben interpretarse evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 348:1698, 347:1313 y 347:1191, entre otros). La lectura que aquí se efectúa es la única que conserva la plena operatividad tanto del principio del artículo 5°, primer párrafo, cuanto de su excepción expresa.-

A mayor abundamiento, la solución contraria conduciría a un resultado incompatible con la garantía de la tutela judicial efectiva. La presente causa tiene por objeto una acción de inconstitucionalidad de competencia originaria de este Tribunal, cuya complejidad institucional es manifiesta: se controvierte la validez de una pieza central del sistema de financiamiento previsional provincial en su intersección con el régimen constitucional de la autonomía municipal. Imponer a la tutela precautoria un horizonte fatal de seis meses, con una prórroga excepcional de apenas treinta días (art. 5°, tercer párrafo), importaría admitir que la protección se extinga con anterioridad al dictado de la sentencia definitiva, dejando a la actora expuesta -en plena sustanciación del pleito- a la consumación del mismo daño cuya evitación justificó la medida, y vaciando de contenido útil al proceso principal. La función conservatoria de la jurisdicción quedaría reducida a una declaración formal. El legislador previó esa disfunción y la conjuró mediante la válvula del artículo 5°, segundo párrafo; al juez sólo le corresponde aplicarla.-

No se opone a lo expuesto lo resuelto por este Alto Cuerpo en el precedente "Asociación Civil de la Magistratura" ya citado, en el cual la medida cautelar allí mantenida fue sujetada al plazo de seis meses previsto en el artículo 5° de la Ley N° 3947 (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XXI, Reg. 1200, Folio 4034/4041). Las situaciones no son análogas. En aquel caso, el objeto inmediato de la tutela precautoria era la preservación de un bien colectivo de naturaleza institucional -la independencia del Poder Judicial y la garantía de inamovilidad de los magistrados frente a un nuevo régimen de enjuiciamiento-, supuesto que no fue encuadrado, ni resultaba encuadrable, en las hipótesis calificadas del artículo 2°, inciso 2) de la ley. En el sub lite, en cambio, la finalidad tuitiva de la medida recae de manera directa sobre derechos de naturaleza alimentaria y sobre las condiciones materiales de vida digna y salud de una comunidad entera, en los términos del apartado b) de aquella disposición, extremo que -conforme al texto expreso del artículo 5°, segundo párrafo- desplaza el límite temporal. Lejos de contradecir el precedente, la solución que aquí se adopta lo continúa: en ambos casos el Tribunal aplicó la Ley N° 3947 a la petición cautelar pendiente; lo que varía es el resultado que el propio sistema legal prescribe en función de la diversa naturaleza de los bienes tutelados.-

Por lo demás, la exclusión del plazo máximo no deja al Estado Provincial ni al ente previsional desprovistos de remedios. La medida conserva su carácter esencialmente provisional: subsiste mientras perduren las circunstancias que la determinaron, y su levantamiento podrá requerirse en cualquier momento en que ellas cesaren o se modificaren (art. 6° de la Ley N° 3947); la demandada puede, asimismo, solicitar su sustitución por otra menos gravosa (art. 7°) e invocar, en su caso, el grave daño al interés público para requerir el levantamiento de la suspensión (art. 13, inciso 5). El sistema, rectamente aplicado, no consagra una cautelar pétrea sino una tutela estable pero revisable, que es cosa bien distinta.-

En mérito de lo expuesto, corresponde desestimar el planteo formulado por la Fiscalía de Estado en PE2176487-2026 en cuanto pretende la sujeción de la medida al plazo del artículo 5° de la Ley N° 3947, y declarar que la tutela precautoria de autos, por tener por finalidad la protección de los supuestos enumerados en el artículo 2°, inciso 2), apartado b) de dicha ley, no se encuentra alcanzada por el límite temporal allí establecido, debiendo extenderse hasta el dictado de la sentencia definitiva firme en los autos principales.-

VII.- Definido el régimen aplicable y el estatuto temporal de la medida, corresponde examinar la concurrencia de los presupuestos que condicionan su mantenimiento, conforme a los recaudos que la Ley N° 3947 establece para las medidas de la naturaleza de la aquí analizada (arts. 13 y 15).-

Ante todo, conviene precisar el estándar de cognición que gobierna este examen, pues de su correcta delimitación depende la legitimidad del juicio que se emita. El despacho de una cautelar no exige un examen de certeza sino sólo de verosimilitud, ya que el juicio de verdad se encuentra en oposición a la finalidad del instituto (conf. Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, in re: "Rejas, Alejandra Felisa c/ Estado Nacional Minis. Just. Seguridad y DD.HH. P.F.A. s/ inconstitucionalidad", sentencia del 11/06/2012; www.informacionlegal.com.ar, Cita Online: AR/JUR/30916/2012).-

Si bien es cierto que, por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases prima facie verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702; 314:695). Como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud; es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (cfr. Fallos 317:243).-

Esta precisión no es ociosa. Exigir en este estadio una demostración acabada de la inconstitucionalidad alegada, o reclamar que la impugnante desvirtúe plenamente la presunción de legitimidad de la norma como condición de la tutela, importaría trasladar al incidente cautelar el estándar de convicción propio de la sentencia de mérito, desnaturalizando el instituto y consumando, por vía indirecta, la denegación de la protección urgente que la Constitución garantiza. La provisionalidad del juicio cautelar es, precisamente, lo que permite emitirlo sin prejuzgamiento: se pondera la apariencia, no la existencia del derecho.-

Sobre tales bases, el primer recaudo a considerar es la verosimilitud del derecho invocado, juicio que exige situar la norma cuestionada en el sistema normativo completo en el que se inserta, pues ninguna disposición legal se interpreta ni se aplica aisladamente, sino como parte de un ordenamiento dotado de jerarquías y de coherencia interna.-

El artículo 22 de la Ley Nº 1782 integra, ciertamente, el régimen previsional provincial, de carácter de orden público, que organiza el financiamiento de la CPS sobre la base de aportes obligatorios de afiliados y empleadores (arts. 1, 11, 12, 18 y 47 de dicha ley). Pero ese régimen convive -y debe armonizarse- con otro bloque normativo de jerarquía superior y posterior en el tiempo, que la impugnación constitucional pone en juego de manera directa.-

En primer lugar, la Constitución de la Provincia, reformada en los años 1994 y 1998, dispone en su artículo 141 que: "Esta Constitución reconoce autonomía política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios", y agrega, con un énfasis que no registra parangón en muchas constituciones provinciales, que: "La autonomía municipal que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna". En segundo lugar, su artículo 146, inciso 3), garantiza a los municipios "[l]a determinación, recaudación e inversión de sus rentas, incluidas las provenientes de la coparticipación que establece el artículo 154 de esta Constitución", coparticipación cuya distribución debe efectuarse conforme a criterios objetivos de reparto, con equidad y solidaridad. En tercer lugar, los artículos 152 y 154 del mismo cuerpo aseguran a las municipalidades rentas y bienes propios y la disposición, como recursos, de los impuestos fiscales percibidos en su jurisdicción en la proporción que fije la ley. Este diseño provincial es, a su vez, ejecución del mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, incorporado por la reforma de 1994, que impone a las provincias asegurar la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, y se inscribe en la línea que el Máximo Tribunal Nacional inauguró al reconocer que los municipios son organismos de gobierno de carácter esencial y no meras delegaciones administrativas de los poderes provinciales (cfr. CSJN, "Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario", Fallos: 312:326), y profundizó al descalificar las conductas provinciales que, por acción u omisión, frustran el contenido económico y financiero de aquella garantía (cfr. CSJN, "Intendente Municipal Capital s/ amparo", Fallos: 337:1263).-

A este bloque se suman, en el plano infraconstitucional, la Ley Nº 1494, que instituye el régimen de coparticipación provincial y define los recursos que por ese cauce corresponden a las comunas, y la Ley Nº 2401, en cuya virtud desde el año 1995 se practica una detracción del 20% sobre la coparticipación municipal, antecedente que la actora invoca como demostración de que el *quantum* reclamado por la CPS se encuentra seriamente controvertido.-

La consideración conjunta de este plexo -y no la lectura aislada del régimen previsional- es la que permite formular el juicio de verosimilitud. El artículo 22 de la Ley Nº 1782 habilita una detracción de recursos municipales que opera a simple requerimiento del ente previsional a la Tesorería General de la Provincia, sin procedimiento previo que asegure la audiencia del municipio, sin determinación contradictoria de la deuda, sin parámetro alguno de proporcionalidad y sin límite cuantitativo que preserve un mínimo de disponibilidad financiera comunal. Confrontado ese diseño con la garantía constitucional de una autonomía económica y financiera que "no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna" y con la titularidad

municipal de los recursos coparticipables que el constituyente aseguró, la impugnación articulada exhibe una seriedad argumental que excede holgadamente el umbral de la mera opinabilidad: existe una tensión normativa objetiva y verificable entre el mecanismo legal cuestionado y el estatuto constitucional del municipio.-

No empece a esta conclusión la prolongada vigencia de la Ley Nº 1782, sancionada hace ya más de cuatro décadas, ni la presunción de constitucionalidad de la que -como toda ley- goza. La presunción de validez de los actos estatales es, por su propia índole, iuris tantum, y cede frente a impugnaciones prima facie verosímiles (Fallos: 250:154; 314:695, ya citados); no constituye un escudo de inmunidad jurisdiccional sino una regla de prudencia en el ejercicio del control. Y la antigüedad de una norma nada añade a esa presunción, porque la conformidad de una ley con la Constitución no se mide por su longevidad sino por su compatibilidad actual con el texto y los principios supremos vigentes. Antes bien, cuando entre la sanción de la norma y el momento del juzgamiento ha mediado una reforma constitucional que transformó el paradigma sobre el que aquélla fue concebida, el transcurso del tiempo, lejos de consolidar su validez, impone un escrutinio renovado. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido desde antiguo que el control de constitucionalidad atiende a las condiciones y al ordenamiento vigentes al momento de fallar, de suerte que normas originariamente válidas pueden devenir inconstitucionales por la transformación de las circunstancias o del propio bloque de constitucionalidad (cfr. doctrina de Fallos: 308:2268, "Sejean"; 328:566, "Itzcovich").-

En el caso, el dato es decisivo: el artículo 22 de la Ley Nº 1782 fue concebido con anterioridad a las reformas constitucionales de 1994 -nacional y provincial- que consagraron la autonomía municipal plena y la garantía de intangibilidad de los recursos comunales. El tránsito del Estado legal de derecho hacia el Estado constitucional de derecho, que aquellas reformas profundizaron, exige releer la legislación preconstitucional a la luz del nuevo parámetro: la ley ya no vale por su sola forma y antigüedad, sino por su conformidad sustancial con la Constitución que le sobrevino. Determinar si el mecanismo de retención resiste esa relectura constituye, precisamente, el objeto del proceso principal; pero a los fines cautelares basta con verificar -y se verifica- que la pretensión de inconstitucionalidad se asienta sobre bases serias, actuales y jurídicamente atendibles.-

Se concluye, en consecuencia, que la verosimilitud del derecho invocado se encuentra razonablemente sustentada en la premisa de que los fondos provenientes de la coparticipación constituyen recursos propios de la Municipalidad de Río Gallegos, amparados por la autonomía política, administrativa, económica y financiera que la Constitución Provincial le reconoce y que el artículo 123 de la

Constitución Nacional ordena asegurar, por lo que su afectación unilateral mediante el mecanismo previsto en el artículo 22 de la Ley Nº 1782 supone un análisis de máxima prudencia. Concurre, asimismo, la verosimilitud de la ilegitimidad que el artículo 15, inciso c) de la Ley Nº 3947 contempla, pues existen indicios serios y graves —la unilateralidad del procedimiento, la indeterminación contradictoria del *quantum*, la omisión de computar la detracción de la Ley Nº 2401 y la ausencia de toda pauta de proporcionalidad— que tornan *prima facie* objetable la conducta material en ciernes.-

VIII.- Otro requisito específico es el probable peligro de que la tutela jurídica que surgirá de la sentencia no pueda efectivizarse en los hechos (cfr. Hutchinson, Tomás, "Derecho Procesal Administrativo", 1ª ed., Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2009, tomo III, pág. 510). No existe medida cautelar que no se dé para disipar un temor de daño inminente; constituye la razón de ser jurídica y de hecho de las medidas cautelares (cfr. Gallegos Fedriani, Pablo Oscar, "Control judicial de la Administración. Medidas Cautelares", en Derecho Procesal Administrativo, dirigido por Juan Carlos Cassagne, 1ª ed., Buenos Aires, Hammurabi, 2004, Tomo 1, pág. 749). En lo que atañe a la materia en tratamiento, se ha sostenido: "Cuando la PDI [pretensión declarativa de inconstitucionalidad] tiene finalidades preventivas, la posibilidad de evitar la consumación del daño hace a su propia esencia, de otro modo, el planteo declarativo perdería rápidamente sentido si no pudiera evitarse el daño. La eficacia preventiva de la PDI se esfumaría si no se contara con la posibilidad de evitar la consumación de los perjuicios durante el proceso. La falta de aseguramiento provisional del objeto que se pretende obtener en la sentencia definitiva podría convertir en inútil a la actividad jurisdiccional." (cfr. Laplacette, Carlos José, "Acciones declarativas de inconstitucionalidad", 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2020, pág. 236).-

El peligro en la demora debe juzgarse de acuerdo con un juicio objetivo, o derivar de hechos que puedan ser apreciados incluso por terceros (cfr. Fallos: 326:3658, 1248, 1289; 325:367, 1873; 314:711).-

En el supuesto de autos, ese juicio objetivo arroja un resultado inequívoco, que ya fue anticipado al examinar el encuadre de la medida en el artículo 2°, inciso 2), apartado b) de la Ley Nº 3947: la inminencia y automaticidad del mecanismo de retención -exteriorizadas en las intimaciones cursadas mediante las Notas Nº 048/25-PRESIDENCIA y Nº 034/2024-, la cuantía de los montos reclamados y no reconocidos, la gravitación determinante de la coparticipación en la estructura de ingresos municipales, y la ausencia de un parámetro de proporcionalidad que module la detracción, hacen previsible una merma inmediata y sustantiva de los recursos locales, con impacto directo sobre obligaciones salariales de naturaleza

alimentaria y sobre la continuidad de servicios esenciales. Un daño de esa índole no admite reparación ulterior adecuada: los salarios impagos y los servicios interrumpidos no se restituyen retroactivamente con la sentencia favorable, y la eventual declaración de inconstitucionalidad llegaría a una situación ya consumada, tornando ilusoria la tutela judicial definitiva (art. 15, inciso a) de la Ley Nº 3947).-

Se configura, asimismo, el recaudo de que la medida no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles (art. 15, inciso e) de la ley citada), el cual, antes que obstar a la tutela, la favorece decididamente. La prohibición de innovar dispuesta es de naturaleza estrictamente conservatoria: no extingue el crédito que la CPS invoca, no condona la deuda cuya existencia la propia actora admite en su *quantum* controvertido, no impide la determinación administrativa o judicial de lo adeudado ni la promoción de las acciones de cobro que el ordenamiento depara al ente previsional. Si la demanda fuese en definitiva rechazada, la acreencia podrá perseguirse. La situación inversa, en cambio, sí sería irreversible: consumada la detracción masiva durante el proceso, la eventual sentencia estimatoria no podría deshacer el quebranto institucional y social provocado. La asimetría de los riesgos en presencia inclina decisivamente la balanza en favor del mantenimiento de la medida.-

IX.- No se ignora que el artículo 9º de la Ley Nº 3947 dispone que "[l]os jueces no podrán dictar ninguna medida cautelar que de manera grave afecte, obstaculice, comprometa, distraiga de su destino o de cualquier forma perturbe los bienes o recursos propios ni la prestación de servicios del Estado Provincial o Municipal o sus entes autárquicos o descentralizados, ni imponer a los funcionarios cargas personales pecuniarias". Un examen completo de esa disposición, lejos de obstar al mantenimiento de la medida, lo corrobora.-

En primer lugar, la norma protege por igual los bienes y recursos propios del Estado Provincial y del Estado Municipal. Esta litis presenta la particularidad -que ninguna lectura del precepto puede soslayar- de enfrentar a dos personas jurídicas públicas, ambas comprendidas en el ámbito de tutela del artículo 9º. En un conflicto de esa naturaleza, la disposición no puede esgrimirse como escudo unilateral de uno de los contendientes, porque su invocación es reversible: si la prohibición de innovar comprometiera recursos provinciales, su levantamiento habilitaría una detracción que afecta, obstaculiza y distrae de su destino —con gravedad manifiesta— los recursos propios del municipio y la prestación de los servicios a su cargo, esto es, exactamente aquello que la norma veda. El artículo 9º, aplicado a un litigio como el presente, exige del juzgador no una abstención automática, sino una ponderación de las afectaciones recíprocas; y esa ponderación, conforme lo ya expuesto, favorece —bajo este acotado margen cognoscitivo—la posición de la comuna, cuyos recursos coparticipables —*prima facie* propios, por

imperio de los artículos 146, inciso 3) y 154 de la Constitución Provincial— son el objeto directo de la detracción que se pretende practicar.-

En segundo lugar, la prohibición legal no es absoluta sino calificada: alcanza a las medidas que "de manera grave" afecten o perturben los bienes, recursos o servicios estatales. La medida de autos no reviste esa gravedad respecto del Estado provincial ni del ente previsional: no ordena desembolso alguno, no embarga ni indispone rentas provinciales, no distrae fondos de la CPS de su destino, no interfiere en la prestación de ningún servicio a cargo de la demandada. Su único efecto es suspender, provisoriamente, una vía compulsiva y unilateral de cobro cuya validez constitucional constituye, justamente, el objeto del pleito, dejando incólumes los deberes de aportar que pesan sobre la comuna (arts. 11 y 18 de la Ley Nº 1782). La distancia entre suspender un mecanismo exorbitante de autotutela ejecutiva y perturbar gravemente los recursos del Estado es, a todas luces, insalvable.-

En tercer lugar, una exégesis del artículo 9º que lo erigiera en prohibición absoluta de toda cautelar con incidencia patrimonial mediata sobre el Estado privaría de operatividad a los artículos 13, 14 y 15 de la misma ley, que regulan minuciosamente la procedencia de la suspensión de los efectos de actos estatales, de las medidas positivas y de la prohibición de innovar contra el Estado. Mal puede atribuirse al legislador la sanción simultánea de un régimen de procedencia y de una prohibición que lo aniquila. Este Tribunal ya ha fijado posición sobre el alcance del nuevo régimen al sostener que "[l]a Ley Nº 3947 [...] no impide disponer medidas cuando concurren circunstancias graves y objetivamente impostergables, sino que requiere una valoración especialmente cuidadosa de los presupuestos de admisibilidad y de la razonabilidad de la medida solicitada", y que el control jurisdiccional, aun en su faz cautelar, integra el ámbito legítimo de actuación del Poder Judicial, pues "[s]u interdicción genérica convertiría en ilusorio el mandato de tutela judicial efectiva frente a daños institucionales de difícil o imposible reparación ulterior" (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XX, Reg. 1194, Folio 3974/3981).-

X.- Resta ponderar la invocación del interés público que formulan las demandadas, asentada en el destino previsional de los fondos cuya retención la medida suspende y en la situación de las personas jubiladas y pensionadas a cuyas prestaciones la CPS debe atender, colectivo que goza, además, de la tutela reforzada que dimana de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, dotada de jerarquía constitucional (art. 75, inciso 22, de la Constitución Nacional; Ley Nº 27.700).-

El argumento es serio y merece una respuesta que no lo trivialice. Pero su debilidad radica en presuponer que el interés público se aloja únicamente en uno de los polos de la litis, cuando lo cierto es que en este proceso el interés

público es bifronte. Frente al interés –innegable- en la sustentabilidad del sistema previsional y en la puntual atención de sus prestaciones, se alza el interés -no menos público ni menos urgente- en el funcionamiento regular del nivel municipal de gobierno: en el pago en término de salarios de naturaleza alimentaria, en la continuidad de los servicios esenciales de los que depende la vida cotidiana, la salubridad y la dignidad de toda la población de la ciudad capital, que incluye, por cierto, a las personas mayores, a la niñez y a los sectores de mayor vulnerabilidad social, destinatarios primeros de la asistencia municipal directa. La comunidad de Río Gallegos no es un tercero ajeno al interés público: es su expresión más concreta.-

La ponderación entre ambos términos no puede efectuarse en abstracto, sino atendiendo a la incidencia real de la medida sobre cada uno. Y en ese terreno la asimetría es nuevamente notoria. La prohibición de innovar no suspende el deber de la comuna de ingresar los aportes y contribuciones corrientes, no cancela la deuda reclamada ni cercena las vías ordinarias de cobro del ente previsional; su efecto se circunscribe a impedir, mientras dure el proceso, una detracción compulsiva, unilateral y de *quantum* controvertido. No se ha acreditado en autos, por lo demás, que la subsistencia del *statu quo* -vigente desde mayo de 2025- haya impedido a la CPS atender regularmente sus obligaciones prestacionales. En cambio, el levantamiento de la medida habilitaría de inmediato una detracción de magnitud tal que -conforme las constancias presupuestarias incorporadas- comprometería el pago de salarios y la prestación de servicios esenciales, con daño actual, concentrado e irreparable sobre derechos alimentarios y condiciones básicas de vida digna. En estas condiciones, lejos de erosionar el interés público, la cautelar lo preserva en su dimensión más inmediata y vulnerable, sin sacrificar de modo apreciable su otra dimensión, que permanece resguardada por los mecanismos ordinarios del sistema (art. 15, inciso d) de la Ley Nº 3947).-

XI.- Así las cosas, se advierte que la prohibición de innovar aquí examinada tiene por finalidad resguardar la situación jurídica sometida a debate, sin implicar adelanto de criterio sobre el fondo, frente al riesgo de que el mecanismo de detracción automática modifique el *statu quo* durante la tramitación del juicio. Su pertinencia resulta evidente: si la retención se concretara en el curso del proceso, el objeto de la pretensión quedaría irremediablemente afectado, tornándose estéril la eventual declaración de inconstitucionalidad que procura la accionante.-

Asimismo, la medida muestra idoneidad, porque incide directamente sobre el riesgo que se pretende conjurar: la suspensión de los descuentos opera como barrera eficaz frente a la inminencia de una afectación patrimonial que, de otro modo, comprometería la ejecución del presupuesto aprobado y la continuidad de funciones esenciales. Tampoco coincide su objeto con el de la demanda principal

(art. 3° de la Ley N° 3947): la pretensión de fondo persigue la "expulsión" del artículo 22 de la Ley N° 1782 del ordenamiento jurídico provincial, mientras que la cautelar se limita a congelar provisoriamente su aplicación a la actora, con efectos esencialmente revocables y subordinados a la suerte del pleito.-

Por otro lado, el análisis de necesidad conduce a descartar la existencia de alternativas menos gravosas que aseguren con igual eficacia la preservación del objeto procesal (art. 13, inciso f) de la ley citada). En este punto corresponde dar tratamiento al planteo subsidiario introducido por ambas demandadas, en orden a que se module el alcance de la medida cautelar disponiendo que la detracción pueda practicarse hasta un tope no inferior al 33% de los fondos coparticipables, posibilidad que —bajo el régimen actual— encuentra cauce normativo en el artículo 3°, tercer párrafo, de la Ley N° 3947, en cuanto faculta al Tribunal a disponer una medida distinta de la solicitada o a limitarla.-

La facultad existe; su ejercicio, empero, no se justifica en el caso. Acceder a la limitación postulada equivaldría a convalidar parcialmente un proceder cuya juridicidad se encuentra controvertida, anticipando un resultado que sólo podrá ser definido en la sentencia definitiva. La fijación de un tope porcentual, sin contar con parámetros objetivos ni con una determinación clara y contradictoria de la deuda discutida —cuya cuantía se encuentra expresamente cuestionada por la omisión de computar la detracción de la Ley N° 2401—, resultaría igualmente lesiva para el equilibrio financiero del municipio, pues en el reducido margen cognoscitivo que admite este estadio procesal se aprecia que una detracción de un tercio de los fondos coparticipables erosionaría de manera inmediata su capacidad de atender servicios esenciales y de cumplir obligaciones salariales de carácter alimentario. Ello podría importar un daño cierto, inminente e irreparable, incompatible con la finalidad conservatoria que debe guiar a la tutela cautelar y con el encuadre de la medida en el artículo 2°, inciso 2), apartado b) de la Ley N° 3947, que quedaría desvirtuado si se admitiera, por vía de adecuación, la consumación parcial del mismo riesgo que la medida conjura.-

En efecto, en este estado preliminar del proceso, la adopción de una solución intermedia no asegura la preservación eficaz del objeto procesal, sino que, por el contrario, abre la puerta a una afectación parcial igualmente lesiva, que pondría en entredicho la finalidad misma de la medida precautoria. La prudencia y la razonabilidad, en el contexto actual, exigen mantener incólume la suspensión de toda detracción hasta tanto se dilucide la validez y alcance del mecanismo cuestionado.-

En consecuencia, corresponde rechazar los pedidos subsidiarios de adecuación formulados por el Estado Provincial y por la Caja de Previsión Social.-

XII.- El examen integral de los antecedentes del caso pone de manifiesto la necesidad de mantener, en este estadio, la medida precautoria ordenada por el magistrado de grado (cfr. PE1103512-2025), en tanto su subsistencia constituye el único modo de resguardar la eficacia del proceso principal y de impedir que se consolide una situación fáctica capaz de tornar ilusoria la eventual satisfacción de la pretensión sustancial. Conforme lo desarrollado en los considerandos V y VI, dicha medida -que tiene por finalidad la tutela de los supuestos enumerados en el artículo 2º, inciso 2), apartado b) de la Ley Nº 3947- no se encuentra sujeta al límite temporal del artículo 5º de ese cuerpo legal, por lo que deberá mantener plena eficacia hasta tanto recaiga sentencia definitiva firme en el proceso principal y con el alcance delineado en los presentes considerandos.-

Asimismo, corresponde rechazar la adecuación de la medida cautelar solicitada en subsidio por la Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz y el Estado Provincial en PE1923629-2025 y PE1924346-2025, respectivamente.-

Finalmente, cabe poner de resalto que la decisión a la que se arriba es provisoria y no implica prejuzgamiento alguno sobre el fondo de la cuestión debatida en los autos principales, la cual será analizada al momento de dictarse sentencia definitiva. La medida subsiste, por lo demás, en cualquier momento en que las circunstancias que determinaron su dictado cesaren o se modificaren, podrá requerirse su levantamiento o sustitución por los carriles que la propia Ley Nº 3947 contempla (arts. 6º, 7º y 13).-

XIII.- Sin perjuicio de lo expuesto, es de público conocimiento que la deuda mantenida por los municipios y comisiones de fomento de la Provincia en concepto de aportes y contribuciones, con destino hacia la Caja de Servicios Sociales y la Caja de Previsión Social, reconoce su génesis en una problemática económico financiera estructural que se remonta a más de tres décadas.-

Así, la Ley N° 2263 del año 1991, ratificatoria del Decreto N° 139/91, en su artículo 30 disponía que: "En un plazo de 60 días a partir de la vigencia de la presente, la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía y Obras Publicas verificará y consolidará la deuda que con la CAJA DE PREVISION Y CAJA DE SERVICIOS SOCIALES mantienen los Poderes del Estado, los Municipios, las Comisiones de Fomento, los entes Descentralizados, Autárquicos, Sociedades del Estado y todo otro organismo regido por las Leyes que regulen al funcionamiento de ambas Cajas, por aportes y contribuciones no efectivizados al 10 de diciembre de 1.991.".-

En efecto, conforme surge de la norma transcripta las deudas de los organismos allí mencionados con ambas Cajas resultan anteriores a la entrada en

vigencia de la ley, perdurando dicha situación hasta la actualidad.-

Desde esta perspectiva, es indudable que la cuestión aquí debatida es trasversal a todos los municipios y comisiones de fomento.-

Es que la resolución que eventualmente se adopte en estas actuaciones tendrá efectos expansivos hacia todos los municipios y comisiones de fomento de la Provincia de Santa Cruz y, por consiguiente, resulta imprescindible que se convoque al conjunto de los actores involucrados, es decir a los ejercieron y ejercen el Departamento Ejecutivo de cada comuna y comisión desde el año 1991 a la fecha, así como también a los representantes del Poder Ejecutivo Provincial y de la Caja de Previsión Social, todo ello a fin de propender a una solución definitiva de la disputa y, de tal forma, evitar futuros conflictos en torno a la misma temática.-

Por todo ello, atendiendo a las especiales circunstancias que rodean el caso traído ante este Alto Cuerpo y de conformidad a las facultades establecidas en el artículo 36, inciso 4 del CPCyC., considero asimismo adecuado al caso convocar a una audiencia conciliatoria a los representantes del Departamento Ejecutivo de todos los Municipios y Comisiones de Fomento, desde el año 1991 a la fecha, del Poder Ejecutivo Provincial y de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz; y diferir el tratamiento y decisión de la controversia hasta tanto se cumpla con la celebración de la audiencia antes ordenada.-

Las costas se imponen en el orden causado en virtud de lo estipulado por el artículo 90 del CPCA, Ley Nº 2600. **Así lo voto.-**

Las Dras. **Alicia de los Ángeles Mercau y Paula Ernestina Ludueña Campos**, por **compartir sus fundamentos,** adhieren **al voto del Dr. Fernando Miguel Basanta.-**

Voto del Dr. José Antonio González Nora:

I.- Que habiendo pasado los presentes autos al Acuerdo para resolver, la Municipalidad de Río Gallegos, mediante escrito presentado el 19 de junio de 2026, recusó con causa a los Dres. Sergio Edgardo Acevedo y Juan Lucio R. de la Vega, a cuyos fines interesó la nulidad de la notificación de la nueva integración de este Alto Cuerpo (a partir de la vigencia de la ley provincial n° 3949) (cfr. PE2338862-2026).-

Que mediante providencia dictada el mismo día e identificada como PE1386773-2026, se ordenó correr traslado a la Provincia de Santa Cruz y a la Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz respecto al planteo nulificatorio, el que sólo fue contestado por la Fiscalía de Estado el 25 de junio de 2026, mediante PE2348406-2026.-

Que mediante PE2361047-2026 se ordenó la integración de este Tribunal Superior con el nuevo Procurador -Dr. Eduardo Emilio Sosa-, quien fue recusado con causa por la parte actora en PE2361386-2026.-

II.- El instituto de la recusación con causa es un mecanismo de excepción, de interpretación restrictiva, con supuestos taxativamente establecidos, para casos extraordinarios, teniendo en cuenta que su aplicación provoca el desplazamiento de la legal y normal competencia de los jueces y la consecuente alteración del principio constitucional de juez natural (Fallos: 319:758; 326:1512). Así lo resolvió el Alto Tribunal de la Nación en una sentencia dictada el 23 de Abril de 2026 en autos: "Asociación Gremial de Empleados Judiciales de la Provincia de Santa Cruz c/ Poder Legislativo de la Provincia de Santa Cruz s/ Acción de Inconstitucionalidad – Expte. N° 714/2026/RH1" (Fallos 349:369).-

Además, dicha hermenéutica resulta particularmente aplicable cuando la recusación se dirige contra los integrantes del Alto Tribunal Provincial pues, de lo contrario, podrían ser fácilmente apartados del conocimiento de las causas que deben fallar en instancia originaria por expreso mandato constitucional (art. 132 inc. 2° de la Constitución Provincial), lo que resulta inadmisible (Fallos 316:289; 306:2070; 314:394; 331:419; 346:1448; 348:569; 348:1751, entre otros).-

III.- Por otro lado, cuando las recusaciones formuladas son manifiestamente inadmisibles, las mismas deben ser desestimadas de plano (Fallos: 205:635; 237:387; 240:123; 240:429; 244:506; 247:285; 248:398; 252:177; 270:415; 280:347; 287:464; 303:1943; 310:2937; 314:415; 324:265; 326:1403; 326:4110; 330:2737; 343:1123; 345:1322; 346:1448; 348:569; 348:1751, entre otros). Ello obedece al principio general que enseña que el apartamiento de un magistrado exige un análisis donde prime la máxima prudencia, pues su interpretación laxa podría afectar la garantía del juez natural (cfr. TSJ Santa Cruz, Interlocutorio, Tomos XXVI, Reg. 3128, Folio 5123/5127 y XXXIV, Reg. 3757, Folio 6757/6760).-

Dicho criterio cobra aún más relevancia cuando se trata de los jueces de los Máximos Tribunales Provinciales, pues la índole especialísima, extraordinaria y trascendente que le compete al Tribunal Superior de Justicia en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, hace que deba analizarse la aplicación del instituto de la recusación con distinta perspectiva, teniendo en cuenta los principios constitucionales del juez natural y de la indelegabilidad de las funciones de los Poderes Públicos (sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz -aunque con otra composición a la actual- el día 8 de octubre de 2025, inscripta en Contencioso Administrativo, Tomo XX, Reg. 1193, Folio 3967/3973 (Prot. Elect. TSS1 050 C.251, y como correspondiente a los autos caratulados: "Asociación Gremial de Empleados Judiciales de la Provincia de Santa Cruz "3 de Julio" c/ Poder Legislativo de la Provincia de Santa Cruz y Otra S/ Acción de Inconstitucionalidad – Incidente de Medida Cautelar", Expte. N° 917/25/IMC).-

IV.- Así las cosas, la recusación planteada por la Municipalidad

de Río Gallegos respecto a los Dres. Sergio Acevedo y Lucio de la Vega resulta inadmisible por tardía, pues se advierte que la nueva integración del Tribunal Superior le fue notificada el día 20 de mayo de 2026 en el mismo domicilio electrónico constituido en el escrito identificado como PE1857260-2025 del expediente principal (CUIO 3064480734-3).

De las constancias reseñadas en el punto I se advierte que el planteo de nulidad se introdujo después de transcurrido el plazo de cinco días que prevé el art. 171 del Código Procesal Civil y Comercial (CPCyC), de aplicación en las causas regidas por la Ley N° 2600 (conf. arts. 22, 45 y concs.).-

En efecto, dado que la notificación tuvo lugar el 20 de mayo de 2026, el plazo de cinco días venció el 28 de mayo de 2026, en tanto, el plazo de gracia expiró a las 09,00 hs. del 29 de mayo de 2026, momento en que operó el consentimiento tácito que prevé el art. 171 CPCyC, por remisión de la Ley N° 2600.-

La constancia de la notificación de PE2297887-2026, emitida en los términos del art. 5, Anexo I de la Res. Inscripta al T° CCXXIII, R° 109, F° 138/140, del 30-11-18 sobre notificaciones electrónicas, no ha sido argüida de falsa por la nulidicente.-

Adicionalmente, la actora consintió la providencia que ordenó que los autos pasaran nuevamente al Acuerdo en virtud de la nueva integración del Tribunal (identificada como PE2309278-2026), al haber dejado transcurrir un plazo mayor a cinco días hábiles desde su notificación por ministerio de ley.-

Por todo lo expuesto, el planteo de nulidad del 19 de junio de 2026 resulta extemporáneo y debe ser rechazado.-

No obstante ello, corresponde destacar además que el art. 40 del CPCyC impone a todo litigante la carga de "…constituir…domicilio electrónico en los términos y con los alcances que disponga el Tribunal Superior de Justicia.". El Reglamento de Notificaciones Electrónicas de este Alto Cuerpo citado, establece que el domicilio electrónico deberá ser constituido en cada proceso, y que las notificaciones que allí se practiquen tendrán los mismos efectos que las que se diligencian en el domicilio procesal constituido en la ciudad asiento del Juzgado o Tribunal donde se tramita el juicio (art. 1).-

En este sentido, la notificación de la integración del Cuerpo se cursó al domicilio electrónico constituido por la Municipalidad de Río Gallegos en el escrito que inició las actuaciones principales (PE1857260-2025, Código de Validación: ksjz1b), en el que también se solicita la confirmación de la medida cautelar dictada por el Juzgado en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería N° 2, Secretaría N° 2, de esta ciudad, y que, por ello, dio origen a este incidente. Allí la actora constituyó "domicilio procesal en Av. San Martín Nº 791 y electrónico en 30-

64480734-3". Dicho usuario corresponde, justamente, al "usuario genérico" al que se refiere la incidentista en su planteo.-

Ese domicilio fue mantenido expresamente por la Municipalidad de Río Gallegos durante el trámite del incidente (v. gr., presentación de PE2235795-2026). Incluso en el escrito en el que acusa la nulidad de la notificación cursada a ese "usuario genérico", la apoderada de la actora se presenta una vez más "manteniendo domicilio… digital bajo el usuario 30644807343".-

Se observa así que la notificación cuya nulidad se pretende se efectuó correctamente en el domicilio electrónico constituido y mantenido por la Municipalidad de Río Gallegos. Este es un nuevo fundamento para rechazar el planteo de la incidentista.-

Las nulidades procesales deben ser interpretadas restrictivamente, reservándoselas como *ultima ratio* frente a la existencia de una efectiva indefensión. Ello así por cuanto el Derecho Procesal está dominado por ciertas exigencias de firmeza y efectividad en los actos, de donde se sigue que, frente a la necesidad de obtener actos procesales válidos, se halla la de obtener actos procesales firmes sobre los cuales se pueda consolidar el Derecho. Por ello, la nulidad procede cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para la obtención de su finalidad, y no procederá cuando haya sido consentido (conf. arts. 170 y 171 CPCyC) (TSJ Santa Cruz, Otros Recursos, Tomo VII; Reg. 390; Folio 1473/1479).-

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha afirmado que en materia de nulidades procesales prima un criterio de interpretación restrictiva. La nulidad por vicios formales carece de existencia autónoma dado el carácter accesorio e instrumental del derecho procesal; exige, como presupuesto esencial, que el acto impugnado tenga trascendencia sobre la garantía de la defensa en juicio o se traduzca en la restricción de algún otro derecho. De otro modo, la sanción de nulidad aparecería respondiendo a un formalismo vacío, en desmedro de la idea de justicia y de la pronta solución de las causas, en lo que también está interesado el orden público (Fallos: 325:1404; 334:1081, entre otros).-

En autos, como se expresó, la Municipalidad de Río Gallegos consintió el acto procesal que ahora cuestiona. A ello se aduna la circunstancia de que la integración se notificó en el domicilio constituido por la actora y mantenido a lo largo del expediente. Todo lo expuesto sella la suerte desfavorable del incidente de nulidad.-

Como corolario de todo lo explicado, resulta inexacta la causal de nulidad de la notificación de la integración del Tribunal que invoca la parte actora. Y, como consecuencia de ello, la recusación planteada debe ser rechazada in limine por extemporánea (arts. 21 y 171 CPCC).-

V.- La recusación respecto al Dr. Eduardo Emilio Sosa también debe ser rechazada in limine por no encuadrar en ninguno de los supuestos previstos en el código adjetivo (arts. 17 y 21 CPCC, por remisión del CPCA, Ley N° 2600).-

En efecto, la Municipalidad de Río Gallegos pretende apartar del conocimiento y decisión de la presente causa al flamante nuevo Procurador General, argumentando que se había desempeñado como Director General de Asesoría Letrada entre los años 2003 y 2008.-

No ha acreditado mínimamente el recusante que el Dr. Sosa haya emitido opinión, dictamen o dado recomendaciones acerca del presente pleito. Por el contrario, este último nació como consecuencia de una intimación cursada recién en el año 2025 -tal como plasmara el nulidicente en su escrito inicial-.-

Ha dicho este Tribunal Superior de Justicia en la sentencia dictada el 4 de julio de 2023 (Tomo XXXIV –Interlocutorio-, Reg. 3757; Folio 6757/6760; Prot. Elect. TSS1 028-1231) que en materia de recusaciones con causa, el sistema vigente se sustenta en la enumeración taxativa de los motivos que la hacen procedente, debiéndose entender con criterio restrictivo y requiriéndose una fundamentación seria y precisa por tratarse de un acto grave y trascendental. En este precedente, se analizaba la situación de un funcionario que había intervenido como Ministro de Gobierno de la Provincia de Santa Cruz y posteriormente había designado Vocal del Tribunal Superior (Dr. Fernando Basanta), concluyéndose que ello no era causal válida de apartamiento (idem Fallos 130:182; 328:517).-

Es decir y tal como indica el Código Procesal Civil y Comercial, si no se alega alguna de las causales contenidas en su enumeración (catalogada por doctrina y jurisprudencia como "taxativa", la recusación debe ser rechazada in limine (arts. 17 y 21), tal como debe suceder y ser resuelto en la presente incidencia.-

VI.- Despejado lo anterior, corresponde ingresar en el análisis de la revisión de la medida cautelar dictada el día 19 de mayo de 2025 en el expediente n° 23190/2025 que tramitara en Primera Instancia.-

Como cuestión liminar y a efectos de brindar una mayor fundamentación a la decisión que se adoptará, se efectuará una breve reseña de los hechos acontecidos.

Mediante PE1923629-2025 comparece al presente proceso la Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz, oponiéndose a la confirmación por parte de este Tribunal Superior de la medida cautelar de no innovar dictada en Primera Instancia en el expediente n° 23190/2025, por entender que no se dan los presupuestos de procedencia y porque la Ley N° 1782 (que en su art. 22 establece el deber de los empleadores de practicar retenciones e ingresarlas a la CPS)

es de orden público. Subsidiariamente, solicita se limite la cautelar y que se fije un porcentaje no inferior al 33% de los montos coparticipables.-

Argumentos similares fueron esgrimidos por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Cruz mediante PE1924346-2025.-

Corrida vista a la Fiscalía ante el Tribunal, la misma fue evacuada mediante PE1945036-2025.-

Mediante PE1161967-2025 de fecha 7 de agosto de 2025 se dispuso el pase de los autos al Acuerdo.-

Luego de cuatro meses, la Fiscalía de Estado mediante PE2176487-2026 solicitó que se resolviera en calidad de pronto despacho el pedido de la Municipalidad de Río Gallegos y planteó subsidiariamente la aplicación de Ley Provincial N° 3947.-

Descriptos brevemente los antecedentes de la cuestión litigiosa e ingresando ya en el tema a decidir, se advierte que la medida cautelar cuya revisión se interesa fue adoptada el día 19 de mayo de 2025 en el expediente n° 23190/2025 que tramitara en Primera Instancia. En consecuencia, las primeras cuestiones a dirimir resultan ser el régimen legal aplicable y las pretensiones de revocación o confirmación de la medida cautelar ya dictada. Sólo en este último supuesto se podría ingresar al conocimiento del pedido de establecer un plazo de vigencia temporal a la misma.-

Aclarado ello, se debe ponderar que la nueva norma procesal que modifica el régimen de las medidas cautelares contra el Estado (Ley N° 3947 publicada el 19 de agosto de 2025), trajo aparejada una alteración de las circunstancias que se tuvieron en cuenta al momento de adoptarse la decisión.-

Dicha ley es de naturaleza procesal y, como tal, resulta ser de aplicación inmediata a los juicios en trámite (Fallos 319:2844; 306:1223, 1615 y 2101, entre muchos otros), pues nadie tiene derecho a la inalterabilidad de las normas (Fallos 339:245; 338:757; 330:3565; 330:2206, entre muchos otros).-

La Ley N° 1782 es de orden público y establece para el financiamiento de la Caja de Previsión Social, entre otros recursos, un sistema de "aportes obligatorios" a cargo de los afiliados y los empleadores (art. 11 inc. b). En la misma ley se regula el sistema de recaudación, administración, liquidación y pago de recursos de naturaleza previsional (arts. 1, 11, 12, 22 y 47). De allí que se torne plenamente aplicable lo dispuesto en el art. 9 de la ley 3947, que dispone que los jueces no podrán dictar ninguna medida cautelar que afecte, obstaculice, comprometa o distraiga de su destino o de cualquier forma perturbe los bienes o recursos propios del Estado. Es decir, el impedimento de mantener una medida cautelar a favor de la parte accionante viene expresamente establecido por ley.-

Tampoco se avizoran reunidos los requisitos de verosimilitud del derecho o de ilegitimidad de una conducta material emanada de un órgano estatal. Por el contrario, la decisión cautelar ha afectado un interés público que tiene incidencia directa sobre el financiamiento de recursos necesarios para atender prestaciones dinerarias de un sector vulnerable como es aquel de las personas que han pasado a la situación de pasividad (art. 13 ley 3947; Fallos 314:1202), quienes en su mayoría se encuentran amparados por la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que reviste jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN; ley 27.700).-

Por otro lado, si bien la medida cautelar objeto de revisión ha sido dictada antes de la sanción de la ley 3947, ni siquiera en aquel contexto se reunía el requisito de verosimilitud del derecho, pues normas como la ley 1782 (vigente desde hace más de cuarenta años y sancionada de acuerdo con los mecanismos constitucionales pertinentes), gozan de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria, lo que determina prima facie la improcedencia de medidas cautelares, especialmente cuando el peticionante no ha logrado desvirtuarla -como sucede en el caso bajo análisis- (Fallos 320:1027; 313:521 y 819, entre muchos otros).-

La inexistencia de verosimilitud en el derecho invocado y de indicios serios y graves de ilegitimidad, obsta al análisis sobre el peligro en la demora o la posible existencia de irreparabilidad de los perjuicios que podría ocasionar la aplicación de la norma cuestionada (art. 22 ley 1782).-

Las consideraciones que anteceden impiden tener por configurados los requisitos necesarios para la confirmación de la medida cautelar dictada en Primera Instancia. Por el contrario, tornan procedente su revocación.-

Cabe aclarar que lo aquí decidido reviste naturaleza provisional y precautoria (revisión de una medida cautelar), pero no implica abrir juicio definitivo sobre el fondo del asunto (planteo de inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley N° 1782), cuestión que será analizada y decidida en los autos principales.-

En virtud de los fundamentos desarrollados y la jurisprudencia citada, corresponde declarar aplicable a la presente incidencia el nuevo marco normativo sancionado por Ley N° 3947 y revocar íntegramente la medida cautelar de no innovar dictada en el expediente 23190/2025 (por no encontrarse reunidos los extremos para su procedencia), tornando abstracto emitir un pronunciamiento sobre el planteo subsidiario relativo al plazo de vigencia y la objeción a la habilitación de días y horas inhábiles.-

VII.- Las costas se deben imponer en el orden causado, en virtud de lo dispuesto en el art. 90 de la Ley N° 2600. **Así lo voto.-**

Los Dres. **Daniel Mauricio Mariani, Sergio Edgardo**

Acevedo, Juan Lucio R. de la Vega, Eduardo Emilio Sosa y Gabriel Nolasco Contreras Agüero, por compartir sus fundamentos, **adhieren** al voto del Dr. **José Antonio González Nora**.-

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede, el voto de las Sras. Vocales, Dras. Alicia de los Ángeles Mercau y Paula Ernestina Ludueña Campos y del Sr. Vocal, Dr. Fernando Miguel Basanta; y el voto en disidencia mayoritario y concordante de los Sres. Vocales, Dres. Daniel Mauricio Mariani, José Antonio González Nora, Sergio Edgardo Acevedo, Juan Lucio R. de la Vega; del Sr. Vocal Subrogante, Dr. Eduardo Emilio Sosa; y del Sr. Presidente, Dr. Gabriel Nolasco Contreras Agüero; y oído que fue el Sr. Agente Fiscal, el Excmo. Tribunal Superior de Justicia;

RESUELVE:

1º) Rechazar in limine las recusaciones planteadas por la Municipalidad de Río Gallegos y por improcedente la pretensión nulificante de la notificación de integración del Tribunal (arts. 21 y 171 CPCyC, por remisión del CPCA, Ley N° 2600).-

2º) Hacer lugar a los planteos de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Cruz y de la Caja de Previsión Social y, en consecuencia: a) declarar aplicable a la presente incidencia el régimen normativo sancionado por Ley N° 3947; b) revocar íntegramente la medida cautelar de no innovar dictada en Primera Instancia en el expediente N° 23190/2025, por no encontrarse reunidos los requisitos de verosimilitud del derecho invocado y de ilegitimidad alegada (arts. 13 y 16 de la Ley N° 3947).-

3º) Dejar sin efecto la habilitación de días y horas inhábiles dispuesta el 3 de julio de 2026, por haberse superado las circunstancias que motivaron su dictado (art. 154 CPCyC, por remisión del CPCA, Ley N° 2600).-

4º) Imponer las costas por su orden.-

5º) Regístrese y notifíquese.-

GABRIEL NOLASCO CONTRERAS AGUERO
Presidente
Tribunal Superior de Justicia

DANIEL MAURICIO MARIANI
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

Siguen…///

///…las firmas.-

ALICIA DE LOS ANGELES MERCAU
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

PAULA ERNESTINA LUDUEÑA CAMPOS
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

FERNANDO MIGUEL BASANTA
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

JOSE ANTONIO GONZÁLEZ NORA
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

SERGIO EDGARDO ACEVEDO
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

JUAN LUCIO R. DE LA VEGA
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

EDUARDO EMILIO SOSA
Vocal Subrogante
Tribunal Superior de Justicia

MARCELA SILVIA RAMOS
Secretaria
Tribunal Superior de Justicia