

Proceso. "COOPERATIVA DE TRABAJO DEL BARRIO OBRERO DE CIPOLLETTI C/ MUNICIPALIDAD DE GENERAL FERNANDEZ ORO S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", EXPTE. N° CI-02714-C-2024.

Organismo. Unidad Jurisdiccional Contencioso Administrativa (UJCA) N° 15 IV-CJ

Cipolletti, 23 de abril de 2026.

I. VISTAS: las presentes actuaciones caratuladas “**COOPERATIVA DE TRABAJO DEL BARRIO OBRERO DE CIPOLLETTI C/ MUNICIPALIDAD DE GENERAL FERNANDEZ ORO S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**” (Expte. N° CI-02714-C-2024), en trámite ante esta Unidad Jurisdiccional Contencioso Administrativa -UJCA- N° 15 de la cuarta circunscripción judicial de Río Negro, venidos a despacho para dictar sentencia definitiva y de los que:

II. RESULTA:

1. ANTECEDENTES.

1.a) Que en fecha 23/11/2024, se presentó el Sr. Gabriel Eduardo Álvarez en representación -debidamente acreditada- de la Cooperativa de Trabajo Barrio Obrero Limitada, con el patrocinio letrado del Dr. Iván Martín Chelia, y promovió demanda de nulidad de las resoluciones que determinaron paralización y clausura de obra y multa (resolución N° 400/24, dictada por el juzgado Municipal de Faltas de la localidad de Fernández Oro, ratificada por el Intendente Municipal mediante Resolución 38-E/24), contra la Municipalidad de General Fernández Oro.

La pretensión está dirigida a obtener una declaración de nulidad de las **sanciones de clausura y multa** impuesta por presuntas infracciones en obras de urbanización dentro de una zona rural, mediante resolución N° 400/24 (de fecha 19/08/2024) y su confirmatoria N° 38-E/24 (de fecha 23/09/2024) en el marco del expediente administrativo N° 293/24. En términos generales, la actora argumenta que existieron **graves fallas procesales**, incluyendo la **falta de notificación adecuada** y la alteración de hechos en las actas de inspección. Además, sostiene que el Municipio vulneró el **derecho constitucional de defensa**, al no permitir que la Cooperativa presentara su descargo antes de ser sancionada. Acompaña y ofrece prueba.

En relación a los hechos precisó que el 13/05/2024 la Municipalidad “*habría labrado*” el Acta de Infracción Nro. 000465 en la cual obrarían constataciones sobre presuntas infracciones al Código Municipal de Faltas (Ord. 564-CDM/16), que describieron como el desarrollo de un plan de urbanización en zona no habilitada para ello.

Adujo que el Juez de Faltas Municipal, Dr. Lucas García, resolvió y notificó preventivamente la “...suspensión de forma inmediata de todo acopio de materiales, acto, hecho u obra tendiente a la urbanización...”.

Manifestó que ni el acta ni la resolución fueron notificadas debidamente en el domicilio de la Cooperativa.

Seguidamente expresó que en fecha 25/06/2024 “*obraría*” (en palabras del peticionante) una nueva constatación detallando el incumplimiento de lo ordenado previamente (A.I. Nro. 000465), lo que motivó la Resolución N° 400/24, mediante la cual, el Juez de Faltas impuso la sanción de paralización, clausura sin término y multa. Afirma que esta resolución fue la primera y única vez que se la citó en todo el procedimiento (fs. 33 del expediente administrativo), notificada el 4/9/24.

En consecuencia, en fecha 09/09/2024, efectuó una presentación en sede administrativa, impugnando de nulidad aquella resolución, destacando la falta de notificación en tiempo y forma para formular el respectivo descargo (arts. 7 y 19 del Código de Procedimientos de Falta Municipal), así como también la atipicidad de las conductas endilgadas.

Manifestó que mediante Resolución Municipal N°38-E/35 de fecha 23/09/2024, se rechazó el recurso mencionado ratificando la sanción de clausura y multa, sosteniendo que la actora había sido debidamente notificada. Respecto del planteo de atipicidad, no trató la defensa esgrimida.

Acompaña y ofrece prueba.

1.b) Habilitación de instancia. Traslado y contestación de demanda.

Verificados los presupuestos de habilitación de la instancia jurisdiccional contencioso administrativa, mediante [sentencia interlocutoria de fecha 19/12/2024 \(I0004\)](#), el [30/12/24 se ordenó el traslado de la demanda](#).

1.c). Contestación de demanda. En [fecha 25/03/2025](#), compareció la Municipalidad demandada mediante su abogado apoderado y contestó la demanda.

Luego de efectuar las negativas generales y particulares, destacó que ya habían realizado varias intimaciones, y que la chacra identificada mediante N.C. N° 03-2-D-003-01, ubicada en jurisdicción de la ciudad de Gral. Fernández Oro – Calle La Esperanza S/N-, se encuentra en zona no apta para urbanizar, conforme lo prescripto en el Código de Ordenamiento Territorial y Ambiental Municipal (Ordenanza N° 662-CDM/21), por lo que se había procedido a constatar desde la Secretaría de Desarrollo Territorial Municipal, la existencia de actos y obras tendientes a urbanización.

El municipio sostiene que el inmueble en cuestión se encuentra en una **Zona Rural**

Irrigada (ZRI), según el Código de Ordenamiento Territorial y Ambiental Municipal (Ordenanza N° 662-CDM/21). Explica que a través de las actas de inspección, se detectaron actos tendientes a la urbanización (apertura de calles, delimitación de parcelas, instalación de columnas de alumbrado, tanques de agua y pozos ciegos) que están estrictamente prohibidos en zona rural.

Explica que se labró el acta 00465, describiendo -según dice- lo constatado en el acta.

El argumento sustancial de la defensa es que el inmueble se encuentra en **Zona Rural Irrigada (ZRI)**, donde la urbanización está prohibida por el Código de Ordenamiento Territorial (Ordenanza N° 662-CDM/21). La Municipalidad sostiene que detectó **obras de urbanización ilegal** (apertura de calles, tendido eléctrico, tanques de agua, zanjes para pozos ciegos) en un predio que debería ser productivo y argumenta que es obligación de los propietarios o adquirentes informarse sobre la normativa de uso de suelo antes de iniciar cualquier proyecto.

Respecto a la responsabilidad solidaria, aduce que La Cooperativa es alcanzada por las sanciones como "adquirente sin dominio", siendo solidariamente responsable junto al titular registral (Sr. Santarelli) según el art. 101 de la Ordenanza N° 564-CDM/16. Agrega que se notificaron a todas las partes involucradas, incluyendo a la Cooperativa y a la Sra. Calderón, para que suspendieran obras y presentaran informes. Respecto del ejercicio del derecho de defensa, explica que la Cooperativa interpuso un recurso de apelación el 09/09/2024, lo que demostraría que tuvo oportunidad de participar y ser escuchada en sede administrativa.

La demandada justifica las medidas más severas (como la desocupación de materiales del 28/10/2024) basándose en la rebeldía de la actora. Sostiene que, tras la ratificación de la sanción por el Intendente (Resolución 381-E/24), se constató un incumplimiento patente de la paralización mediante el Acta N° 000557. Afirma que ante el "caso omiso" a las órdenes de clausura, el Juzgado de Faltas está facultado para ordenar la desocupación y traslado de materiales (art. 21 Código de Faltas) a costa del infractor. Enmarca estas acciones dentro del carácter "preventivo e inminente" que requiere la protección de bienes destinados a la producción. Finalmente, la demandada invoca la **autonomía municipal** y el artículo 14 de la Constitución Nacional. Sostiene que los derechos de los ciudadanos no son absolutos y están sometidos a las leyes que los reglamentan, siendo las resoluciones del Juzgado de Faltas herramientas razonables e idóneas para resguardar el bien público y el ordenamiento territorial. Ofrece prueba y solicita el rechazo total de la demanda con costas a la actora.

1.c) Audiencia preliminar. Período probatorio.

Se fijó audiencia preliminar, la que fue celebrada en [fecha 6 de mayo de 2025](#). Previo, se instó a las partes a una conciliación y, luego de un intercambio de opiniones, no se logró arribar a un acuerdo, por lo que ante la existencia de hechos controvertidos, se proveyeron las medidas probatorias ofrecidas, determinándose —previamente— el objeto de pretensión y defensa.

1.d) Período de prueba. Clausura. Pase a sentencia.

Vicisitudes procesales mediante, en [fecha 6 de abril de 2026](#) en la audiencia prevista para tomar declaración testimonial, el Dr. Iván Chelía, compareció junto con el apoderado de la actora y desistió de los testigos propuestos, a la vez que manifestó que no iba hacer uso de la facultad de alegar. El abogado apoderado de la demandada no compareció. En consecuencia, habiéndose producido la totalidad de la prueba, se procedió a [clausurar el período probatorio en igual fecha](#), y a pasar las [actuaciones a despacho para dictar sentencia](#), providencia que se encuentra firme y consentida.

III. Y CONSIDERANDO:

2) Análisis y solución del caso.

Previo, corresponde señalar que los jueces y juezas no estamos obligados a tratar todos y cada uno de los argumentos de las partes, sino aquellos que consideren pertinentes para la resolución del pleito puesto bajo su estudio. (Conf., CSJN, Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225, entre otros, remarcado por destacada doctrina: Fassi-Yáñez, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado, Anotado y Concordado, t.1, pág. 825; Fenochietto-Arazi. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado y Anotado. T.º, pág. 620)

En igual sentido, tampoco es obligación del juzgador ponderar todas las pruebas agregadas, sino únicamente las que estime apropiadas para resolver el conflicto (art. 386, in fine, del CPCC; CSJN, "Fallos": 274:113; 280:3201; 144:611).

3) La controversia. Congruencia administrativa y judicial (art 8 CPA).

Conforme a como han quedado las posiciones de las partes, la cuestión a dirimir es si el procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Municipalidad de Fernandez Oro con relación a la actora, lo ha sido en legal forma. En especial, si la resolución de base impugnada N° 400/24, ratificada por el Sr. Intendente de dicha localidad, contiene algún vicio estructural de los señalados por la actora en su demanda, es decir, de sus elementos esenciales, que la tornen nula de nulidad absoluta.

En el caso, la actora alega falta de notificación de los antecedentes: acta de infracción y

vicio en el objeto: atipicidad de las conductas endilgadas.

El art. 8 CPA dispone “...*que las acciones promovidas por los administrados deben versar sobre las cuestiones que fueron planteadas previamente en las reclamaciones o recursos administrativos...*”.

Corresponde entonces verificar la correspondencia entre lo planteado por la Cooperativa en su recurso de apelación administrativo (fs. 36/37 del expte. N° 293/24, del 09/09/2024) y las pretensiones deducidas en la demanda judicial.

Del examen del recurso de apelación de fs. 36/37 surge que la Cooperativa articuló dos agravios ante el Intendente Municipal: 1) Falta de notificación en tiempo y forma —denunciando que se omitió notificar formalmente a la Cooperativa en su domicilio social para efectuar descargo, con cita del art. 152 del CCyC y del art. 18 CN, sosteniendo que la omisión determina la invalidez de la resolución y de todo acto posterior; y 2) Atipicidad de las conductas endilgadas— argumentando que las acciones constatadas en las actas no encuadran en los arts. 89 bis y 89 ter de la Ordenanza 564-CDM/16, por no configurar obras o construcciones en sentido técnico.

En la demanda judicial, la actora reproduce estos dos ejes centrales —nulidad por falta de notificación/defensa previa y atipicidad— pero incorpora argumentos jurídicos adicionales que no fueron textualmente expuestos en el recurso administrativo: los vicios formales de las actas de infracción por ausencia de testigos (art. 6° inc. 4 Ord. 051-CDM/00), la discordancia entre el texto del acta original y la versión citada en la resolución (vicio en la causa fáctica), y la incongruencia entre la calificación legal del acta (arts. 89 y 89 bis) y la sanción efectivamente aplicada (art. 89 ter), aduciendo la desproporcionalidad o irrazonabilidad de la sanción impuesta.

Corresponde analizar si estos fundamentos adicionales exceden el marco de congruencia del art. 8° o si, por el contrario, resultan admisibles.

En primer lugar, la norma exige correspondencia de “*cuestiones*”, no identidad de “*argumentos jurídicos*”. La cuestión central planteada en sede administrativa — la invalidez de la resolución por vicios procedimentales y la atipicidad de la conducta — es la misma que se lleva a sede judicial. Los argumentos adicionales constituyen nuevos fundamentos de derecho que sustentan la misma pretensión de nulidad, no cuestiones autónomas o pretensiones distintas.

Por otro lado, se impone señalar que cuando un Tribunal revisa un acto administrativo sancionatorio se encuentra obligado a efectuar el control de constitucionalidad y convencionalidad aun de oficio, tal como habilita expresamente el art. art. 32 inciso 7

CPCC y doctrina del CIDH; *“Almonacid Arellano vs. Chile”* (2006). Además, no es menor señalar que a nivel nacional, la CSJN superó la antigua regla del antiguo precedente, propio del período de quiebre institucional en Argentina contenido en "S.A. Ganadera Los Lagos" que prohibía el control de oficio, adoptando una postura activa tras fallos como "Rodríguez Pereyra" (2012) cuando se encuentran involucrados aspectos que atañen al orden público constitucional.

En segundo término, el Superior Tribunal de Justicia de esta Provincia ha sido categórico al respecto en la Se. 69/2022, "Tribunal de Cuentas en autos: FIA c/ Machado" (Expte. VI-31961-C-0000, del 23/09/2022), donde —ante un acto administrativo sancionatorio dictado sin que el imputado hubiera sido efectivamente oído— estableció que *"...el Tribunal ordinario revisor ante la solicitud del condenado y aun e.o. tenía la carga de efectuar la interpretación conforme y aplicar la normativa supraconstitucional..."*, y que *"...no se trataba ya de definir si se estaba ante un procedimiento sancionador o de responsabilidad patrimonial, dado que cualquiera fuere la índole del reproche y su consecuencia, el debido proceso corresponde sea garantizado..."*.

En el mismo precedente, el STJ recepitó la jurisprudencia de la Corte IDH según la cual las garantías mínimas del art. 8.2 de la CADH se aplican también fuera del ámbito penal, incluidos los procedimientos administrativos (Corte IDH, "Tribunal Constitucional vs. Perú", 31/01/2001, Serie C N° 71; "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", 02/02/2001, Serie C N° 72). Y recordó la línea jurisprudencial consolidada desde "Zgaib" (Se. 29/93), "Sapienza" (Se. 162/92) y "Bravo" (Se. 13/91), conforme la cual *"donde hay indefensión, hay nulidad"* y *"debe declararse la nulidad de todo lo actuado, de oficio, cuando se trata de un procedimiento que carece de los requisitos indispensables para la obtención de su finalidad y ello aparece manifiesto"*, precisando que estos principios, se potencian en la actualidad al inscribirse en el Estado Constitucional de Derecho por imperio del art. 75 inc. 22 CN.

En consecuencia, siguiendo el razonamiento de los precedentes citados, los vicios (graves y ostensibles) que afectan el debido proceso adjetivo del acto administrativo no pueden quedar sujetos, sin más, al filtro de congruencia del art. 8° del CPA, cuando la omisión de su consideración comprometiera el orden público constitucional y convencional. Por su parte, el art. 19 de la Ley 2938 sanciona con nulidad absoluta e insanable el acto dictado con *"violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado"* (inc. b), y el art. 21 dispone que el acto de

nulidad absoluta "se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad, aún en sede administrativa". Es decir, la nulidad absoluta del acto administrativo compromete el orden público y no queda sujeta a la disponibilidad de las partes.

3.1) Objeto de litis. Encuadre Legal. El acto administrativo cuya nulidad se pretende es la Resolución del Juzgado de Faltas Municipal N° 400/24 de fecha 19/8/24, confirmada por el Intendente Municipal mediante Resolución N° 38-E/24 del 23/09/24. Resulta necesario, ante todo, precisar la naturaleza jurídica de los distintos actos que integran el procedimiento de faltas y que fueron también cuestionadas en la demanda por la parte actora. Las actas de infracción N° 000465 y N° 000477 —labradas por el inspector municipal— constituyen actos preparatorios del procedimiento contravencional: son actuaciones de trámite que documentan la comprobación del hecho presuntamente infraccional, dan inicio al procedimiento y lo impulsan hacia la resolución del Juez de Faltas. No son, en sí mismas, acto administrativo, (conf. CNACA, Sala 4, "La Nueva Metropól SATACI vs. Estado Nacional" SE del 1/6/11) sino actos preparatorios de la voluntad administrativa, que se llevan a cabo antes del acto administrativo sancionatorio y que le sirven de antecedente.

Si bien puede valorarse la regularidad o irregularidad de un acta de infracción (es decir, si cumplen con las pautas normativas que la rigen), lo cierto es que, en principio, gozan de presunción de validez, pero también es cierto que no contienen una sanción en sí o decisión (objeto) que pudiera ser objeto de revocación o nulidad en el caso. Así se ha señalado: "...debe recordarse que **la calidad de acto administrativo en sentido técnico queda reservada a las decisiones que por sí mismas generan efectos jurídicos para los terceros, resultando excluidos los actos que, no obstante producir efectos incluso directos en el ámbito interno de la administración (vgr. Un informe o dictamen vinculante), carecen de tales consecuencias en el ámbito externo de ésta (Comadira, Julio Rodolfo, "El Acto Administrativo", Ed. La Ley, 2002, p.14). Sobre dicha base, las actas cuestionadas no serían la causa eficiente del daño invocado por el actor, el que, en todo caso, será un efecto de los actos administrativos sancionatorios, que no han sido materia de impugnación en el proceso principal (ya concluido), siendo el presente incidente un accesorio. Las actas cuestionadas configuran un elemento del acto administrativo que impone la sanción (art. 7 Ley n° 19.549), y los vicios alegados podrán eventualmente afectar la validez de aquél (art. 14 de la Ley n° 19.549), en tanto las actas habrían sido dictadas en infracción a una orden judicial en el marco de la**

causa 20.327/05, cuestión que podrán eventualmente ser objeto de control judicial en el marco un proceso iniciado o a iniciarse, de conformidad con lo dispuesto por el art. 8 de la Ley 21.844 (doctr. esta sala en causa N° 12.594/2008. “Presentación Barreyro Enrique c/ EN - ST - RESOL 37/99 s/ Proceso de Conocimiento”, del 25 de marzo de 2010). ...”. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala 4; “La Nueva Metropól SATACI v. Estado Nacional - Ministerio de Planificación y otros” 01/06/2011). (La negrita es impuesta).

Sin embargo, ello no significa que los (eventuales) vicios de los actos preparatorios resulten intrascendentes. Por el contrario, los defectos sustanciales de las actas de infracción pueden comprometer la validez del acto final cuando afectan sus elementos esenciales (en especial el elemento causa, motivación y el procedimiento previo que funda la decisión administrativa). Es que el acto definitivo no se dicta “vacío”, se edifica sobre la base de los actos preparatorios que lo preceden y si esa base adolece de vicios graves, la resolución que se sustenta en ella queda también comprometida.

3.2) Marco normativo. Tratándose de un acto sancionatorio emanado del Juzgado Municipal de Faltas de General Fernández Oro, la norma de aplicación primaria es la local, es decir, la Ordenanza N° 051-CDM/00 (Código de procedimiento en materia de Faltas Municipales), que regula el procedimiento contravencional en ese Municipio. Su art. 39 dispone la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Criminal y el Código Procesal Civil y Comercial de esta provincia.

En segundo orden, la Ley provincial 2938 aporta principios y requisitos generales del acto administrativo, aplicables en tanto el procedimiento de faltas importa el ejercicio de una función administrativa municipal, incluidos los requisitos esenciales del acto administrativo que consagra en su art. 12.

En orden Constitucional, el art. 18 de la C.N., el art. 22 de la provincia de Río Negro y el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (con jerarquía constitucional desde 1994), integran el bloque de garantías del debido proceso aplicables a todo procedimiento administrativo sancionatorio.

3.3) Procedimiento previo como elemento esencial del acto administrativo. El art. 12 de la ley 2938 establece los requisitos a los que debe ceñirse todo acto administrativo, entre los cuales destaco el inciso e) “...previo a su emisión, deberá haberse cumplido con todos los procedimientos previstos...”, siendo obligatorio el dictamen jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos o intereses legítimos (en consonancia con el art. 29 de la Ordenanza 51-CDM/00).

El inciso d) del mismo artículo exige que el acto sea motivado y contenga una relación de hechos y fundamentos de derecho cuando decida sobre derechos subjetivos o resuelva recursos. Y el inciso b) determina que el acto se sustente en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa.

Por otro lado, el art. 2 inciso d) de LPARN consagra como principio rector del procedimiento administrativo el “...*debido proceso, que comprende el derecho de todo administrado a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión fundada...*”.

No se trata de requisitos formales subalternos o inferiores. El cumplimiento de los procedimientos previos integra la validez sustancial del acto administrativo. Un acto dictado con prescindencia de los procedimientos esenciales previstos en el ordenamiento jurídico está viciado en uno de sus elementos constitutivos, y cuando ese vicio recae sobre una garantía de rango constitucional, como el derecho de defensa, la consecuencia es la nulidad absoluta (art. 19 inciso b., ley 2938, violación a las formas esenciales), debiéndose considerar irregular según art. 21 del mismo ordenamiento legal provincial.

3.4) Lo que surge del expediente administrativo municipal.

Abordando el análisis del trámite administrativo municipal N° 293/24, acompañado como prueba documental por ambas partes, surge la siguiente secuencia procedimental:

3.4.a) En fecha 13/05/2024, el inspector Gonza Julián Samuel labró el acta de infracción N° 000465 (fs. 2 del expte. administrativo) en el inmueble sito en Calle La Esperanza, Mza. 01, Chacra 003, Sección D, de Gral. Fernández Oro. El acta identifica como propietaria a la “*Cooperativa de Trabajo Barrio Obrero Ltda.-Lila Calderón*”. El inspector dejó constancia de que no fue atendido por ninguna persona. El campo destinado a la firma del notificado se encuentra en blanco. La infracción fue encuadrada en los arts. 89 y 89 bis de la Ordenanza 564-CDM/16.

3.4.b) Las notificaciones cursadas con posterioridad al acta (fs. 5 y 25 del expte.) fueron dirigidas al Sr. Julio Santarelli (27/05/2024, dejada en la tranquera del predio, agregado, comprobadamente fallecido, por la propia administración) y a la Sra. Lila Calderón (28/05/2024, quien firmó su recepción). Ninguna de estas notificaciones fue dirigida a la COOPERATIVA DE TRABAJO DEL BARRIO OBRERO DE CIPOLLETTI en su domicilio legal o fiscal constatado (ej. Manzana 18, Lote 8 8, Barrio Obrero A, Cipolletti, ver fs. 18 del expediente municipal), pese a que la propia acta la identificaba como *propietaria* del inmueble y existen antecedentes de haber constatado su personería

y domicilio como persona jurídica. El contenido de ambas cédulas, además, no reproducen fielmente la constatación del acta sino una versión sustancialmente distinta y más extensa que la plasmada en la pieza original.

3.4.c) En fecha 25/06/2024, se labró el acta de infracción N° 000477 (fs. 6 del expte.), sin indicación de horario, sin presencia del imputado y sin notificación posterior a la Cooperativa.

Con estos antecedentes, el Juez de Faltas Subrogante dictó la Resolución N° 400/24 el 19/08/2024 (fs. 29/32 del expte.), expresando en sus considerandos que el imputado *"no ha formulado descargo alguno dentro del plazo de ley que haga al ejercicio de su derecho de defensa"*, y resolvió dictar resolución *"en base a las constancias obrantes en autos"*. En su parte resolutive dispuso: Art. 1 — paralización inmediata y clausura sin término; Art. 2 — multa de 5.000 UMAM al Sr. Santarelli como propietario registral; Art. 3 — extensión solidaria de la multa a la Cooperativa (CUIT 30-71656120-4).

3.4.d) La primera y única notificación a la Cooperativa en su domicilio social se produjo el 04/09/2024 (fs. 33 del expte.), esto es, con posterioridad al dictado de la resolución sancionatoria N° 400/24. El objeto de esa notificación fue, precisamente, poner en su conocimiento la sanción ya impuesta.

4) La violación al derecho de defensa. Análisis del vicio.

4.1) La exigencia del emplazamiento previo en la norma local. El art. 7 de la Ordenanza 051-CDM/00 dispone con claridad: *"El funcionario que constate la infracción emplazará en el mismo acto al imputado para que comparezca ante el Juzgado de Faltas con un plazo de cinco (5) días hábiles a efectos de alegar y probar lo que estime conveniente a su derecho de defensa, bajo apercibimiento de dictar resolución sobre la base de las constancias obrantes en la causa."*

Y agrega: *"En el momento de la comprobación de la infracción se entregará al presunto infractor, copia del acta labrada (...) si ello no fuere posible, se lo emplazará en alguna de las formas previstas en el Código de Procedimiento provincial, corriéndole traslado del acta labrada oportunamente."*

La norma es categórica en dos sentidos. Por un lado, establece como regla que el emplazamiento se realice en el mismo acto de la constatación. Por el otro —y esto es relevante—, prevé un mecanismo subsidiario para el caso de que esa notificación personal no sea posible: el emplazamiento por alguna de las formas previstas en el Código de Procedimiento provincial (entiendo, ley 2938), corriendo traslado del acta. Es decir, la norma no admite que el procedimiento avance hacia la sanción sin que el

imputado haya sido debidamente emplazado por algún medio o vía.

El art. 19 de la misma Ordenanza confirma esta lectura al disponer que el Juez resolverá "*ante la incomparecencia del infractor u oídos sus descargos*". En ambas hipótesis —comparecencia o incomparecencia— la norma presupone un emplazamiento previo válido. La "*incomparecencia*" es una situación procesal que solo se configura cuando, habiendo sido debidamente citado, el imputado no se presenta. Sin citación o sin citación válida, no hay incomparecencia; hay privación del derecho de defensa.

4.2) La situación concreta de la Cooperativa. En el caso, la Cooperativa no fue emplazada por ninguna de las vías contempladas en el art. 7 de la Ordenanza. No fue notificada en el acto de la inspección —dado que nadie se encontraba presente—; no se le cursó notificación posterior por cédula ni por ningún otro medio previsto en la norma para que compareciera ante el Juzgado de Faltas dentro del plazo de cinco días hábiles a formular su descargo.

Las cédulas de fs. 5 y 25 fueron dirigidas a la Sra. Lila Calderón y al Sr. Santarelli, personas que — si bien podrían tener alguna vinculación con el inmueble — no son la Cooperativa ni consta que fuera sus representantes legales. La Cooperativa se trata de una persona jurídica con domicilio social registrado en Cipolletti, que pudo y debió ser notificada en ese domicilio. La Municipalidad conocía su existencia desde el inicio y la propia acta de infracción la individualiza como propietaria.

La demandada, en su contestación, afirma que se efectuaron "*numerosas notificaciones*" a los imputados, pero no identifica cuándo, cómo ni dónde se notificó específicamente a la Cooperativa con anterioridad al dictado de la resolución sancionatoria. La afirmación genérica no satisface la carga de acreditar el cumplimiento del procedimiento previo. Y lo que resulta decisivo: del propio expediente administrativo —prueba documental ofrecida por la demandada también— no surge constancia alguna de notificación a la Cooperativa anterior al dictado de la Resolución N° 400/24.

4.3) La gravedad del vicio.

La garantía de defensa en juicio es inviolable en todo procedimiento judicial o administrativo. Cabe destacar que el art. 22 de la Constitución de la Provincia de Río Negro es más preciso que el art. 18 de la Constitución Nacional al disponer, con expresa extensión al ámbito administrativo, que "*es inviolable la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento judicial o administrativo*", circunstancia especialmente ponderada por el STJ de Río Negro en la Se. 69/2022, "Tribunal de Cuentas en autos: FIA c/ Machado" (Expte. VI-31961-C-0000, del 23/09/2022), al

señalar que el órgano administrativo no había reparado en esta norma provincial al resolver sin oír al sumariado.

La omisión del emplazamiento previo no constituye un vicio formal subsanable. Configura la privación total de una garantía constitucional que condiciona la validez del acto administrativo en su elemento "procedimiento". El derecho a ser oído constituye, como lo expresó el STJ en el citado precedente, *"paradojalmente un derecho/garantía y un deber, que al ser conculcado (...) acarrea la nulidad absoluta de lo actuado"*. Como lo exige el art. 12 inc. e) de la Ley 2938, previo a la emisión del acto debieron cumplirse todos los procedimientos previstos; y el procedimiento de faltas prevé, como paso ineludible, el emplazamiento al imputado. Su omisión afecta un elemento esencial del acto y determina su nulidad absoluta e insanable (art. 19 inc. b., Ley 2938, por violación de las formas esenciales), debiendo ser considerado irregular, conforme al art. 21 de la misma ley.

Cabe señalar que el caso de autos presenta una gravedad aún mayor que la del precedente "Machado", donde al menos existió una notificación al domicilio real del sumariado y este compareció —aunque tardíamente— a formular su descargo. En el presente caso, la Cooperativa fue directamente excluida del procedimiento: no se la notificó en ningún momento anterior a la resolución sancionatoria, no tuvo oportunidad alguna de comparecer —ni siquiera tardíamente—, y fue sancionada sin saber que era imputada. La exclusión total de la etapa de defensa configura el supuesto más grave de afectación al debido proceso.

4.4) Los vicios de los actos preparatorios y su incidencia en la resolución. Aun cuando las actas de infracción son actos preparatorios —y no el acto administrativo cuya nulidad se pretende—, sus defectos repercuten en la validez de la resolución en la medida en que comprometen sus elementos esenciales.

4.5) Sobre la presencia de testigos. El art. 6° inc. 4 de la Ordenanza 051-CDM/00 dispone que el acta de infracción deberá contener: *"Nombre y apellido de los testigos que hubieran presenciado el hecho y la firma de los mismos o constancia de su negativa a suscribir el acta."* La redacción de la norma —"los testigos que hubieran presenciado", en modo subjuntivo— admite la interpretación de que la presencia de testigos es exigible cuando resulta materialmente posible su obtención. Tratándose de inspecciones realizadas en predios rurales, eventualmente alejados de zonas urbanas, podría no resultar siempre factible contar con testigos al momento de la constatación. En ese supuesto, sería razonable exigir del inspector, al menos, una constancia que

explícite las razones por las cuales no fue posible obtener testigos, a fin de preservar la transparencia del acto y facilitar el control posterior.

Sin embargo, en el caso de autos, ambas actas —N° 000465 y N° 000477— omiten toda referencia a testigos: no se consignan nombres, no hay firmas, no se dejó constancia de negativa a suscribir, ni se expresaron razones de urgencia o imposibilidad que justificaran la ausencia. Esta omisión total, sumada a la circunstancia de que el art. 9 de la Ordenanza otorga al acta el valor de simple "declaración testimonial" del funcionario interviniente —y no una presunción de autenticidad—, debilita significativamente la fuerza convictiva de estos instrumentos.

Ello adquiere especial relevancia a la luz del art. 10 de la Ordenanza, que condiciona la eficacia probatoria de las actas a que hayan sido labradas "*en las condiciones establecidas en el Art. 6°*". Y, no menos es la referencia del art. 20 inc. a), que dispone que corresponde desestimar la denuncia o dictar sobreseimiento cuando "*la primera no se ajuste en lo esencial a lo dispuesto en el Art. 6°*".

Si bien no fue objeto de la pretensión, pero sí de defensa, advierto que la propia accionada en su contestación hizo alusión a que la actora mantenía su inconducta invocando, para acreditar ello, el acta N° 00557 (obrante a fs. 60 del trámite administrativo, labrada luego de dictada la Resolución del Intendente.); a primera vista el acta referida, pareciera —prima facie— adolecer de las mismas irregularidades antes señaladas. Tampoco se advertiría, al menos en este estadio, una notificación de la misma a la actora a quien equivocadamente la demandada tilda de "*rebelde*" en el proceso. Ello, a pesar de que su incomparecencia queda acreditada que lo fue por ausencia de notificación del acta de infracción N° 00465.

A todo evento —y atento a como se viene desarrollando el trámite administrativo traído por las partes a estudio como prueba— no es menor señalar que la constatación nueva invocada por la accionada en su demanda (A.I N° 0557), no importa una notificación del acta originaria y que sirvió de base para el dictado de la resolución sancionatoria cuya nulificación hoy se persigue. La eventual notificación posterior de un acta no puede retroactivamente sanear el vicio del procedimiento que precedió al dictado de la resolución impugnada; el emplazamiento del art. 7° de la Ord. 051-CDM/00 debe —y debió— producirse *antes* de resolver, no después.

4.6) La discordancia entre el acta y la resolución. Vicio en la causa (fáctica). El elemento "causa" del acto administrativo —art. 12 inc. b) de la Ley 2938: el acto "*deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa*"— exige que la

resolución se funde en hechos efectivamente **acreditados** en el expediente.

La Resolución N° 400/24 reproduce en sus considerandos una descripción del acta N° 00465 que no coincide con la que obra a fs. 2 del expediente administrativo. El acta original describe, en forma general, una chacra desmontada con obras incipientes: mojones, materiales para cloacas y agua, biodigestores, un tendido de cables, luminarias LED. La versión citada en la resolución, en cambio, incorpora elementos cuantitativos y cualitativos que no surgen del acta: fraccionamientos y delimitación de manzanas internas, conteo de ochenta (80) tanques cisterna, delimitación de subparcelas de aproximadamente 200 metros por manzana, cuarenta (40) zanjas asimilables a pozos ciegos domiciliarios, carteles identificatorios con nombre y apellido de familias, entre otros.

La divergencia no es menor ni accidental. La resolución construye su convicción sobre un cuadro fáctico que no encuentra respaldo en la pieza procesal que invoca como soporte. Ello compromete la causa del acto —que exige la correspondencia entre los hechos reales acreditados y los hechos invocados como fundamento— y su motivación, en cuanto la decisión debe hacer expresa consideración de los elementos que la sustentan.

A lo expuesto cabe agregar que la Resolución N° 400/24, en su art. 3 (parte resolutive), extiende la multa a la Cooperativa **sin expresar la base normativa ni la calificación jurídica que sustenta esa extensión**, limitándose a remitir genéricamente a los considerandos; los cuales tampoco individualizan el fundamento fáctico ni legal de esa extensión solidaria. Eso refuerza el vicio de motivación más que el de causa.

4.7) La incongruencia en la calificación legal-Vicio en la motivación y causa jurídica.

El acta de infracción N° 00465 encuadra la presunta infracción exclusivamente en los arts. 89 y 89 bis de la Ordenanza 564-CDM/16, que reprimen las contravenciones a normas de planeamiento urbano y edificación con multa de 50 a 3.000 UMAN.

No obstante, la Resolución N° 400/24 aplica la sanción invocando además el art. 89 ter que de una exhaustiva lectura de la Ordenanza 564 publicada por el Concejo Deliberante Municipal no se surge su existencia. Para reforzar ello, se deja constancia que la suscripta solicitó a la Biblioteca del Poder Judicial su remisión y en fecha 6/2/26 fue remitida la misma y de ella tampoco se advierte la existencia de un artículo “**89 ter**”. Sin embargo, de presentaciones efectuadas por la Municipalidad en otros expedientes que tramitan ante esta Unidad (“MUNICIPALIDAD DE GENERAL

FERNANDEZ ORO C/ GONZALEZ, JUAN MANUEL EDUARDO Y OTROS S/ EJECUCIÓN FISCAL" EXPTE. N° CI-00469-C-2022) el apoderado de la Municipalidad acompañó la ordenanza 695-CDM/22 que incorpora el artículo mencionado. Esta última **norma** contempla un régimen agravado específico para obras en zona rural irrigada, con multa de 5.000 a 10.000 UMAM, norma **que no fue citada en el acta de imputación.**

La congruencia entre la imputación y la sanción constituye una derivación del derecho de defensa: el imputado debe conocer con precisión la calificación legal que se le atribuye para poder defenderse adecuadamente. Un acto sancionatorio que condena por una calificación distinta de la contenida en la imputación originaria (acta de infracción) adolece de un vicio en su motivación (art. 12 inc. d), Ley 2938) y lesiona el debido proceso (art. 2° inc. d), Ley 2938). De todas maneras, la actora jamás fue notificada de la infracción instrumentada mediante el acta que sirvió de fundamento de la Resolución atacada.

4.8) La falta de dictamen jurídico previo a la Resolución 38-E/24.

El art. 29 de la Ordenanza 051-CDM/00 dispone: *"El Intendente dispondrá el dictamen de Asesoría Letrada, pudiendo así mismo decretar medidas para mejor proveer."* La norma impone un requisito procedimental específico para la instancia recursiva: antes de resolver la apelación, el Intendente debe contar con el dictamen de Asesoría Letrada municipal.

De las constancias del expediente administrativo N° 293/24 no surge pieza alguna que pueda identificarse como dictamen de Asesoría Letrada previo al dictado de la Resolución N° 38-E/24 del 23/09/2024, por la cual el Intendente Municipal ratificó la Resolución N° 400/24 del Juez de Faltas. La demandada, en su contestación, no invocó ni ofreció acreditar la existencia de tal dictamen, pese a tener la carga de demostrar la regularidad del procedimiento que sustenta el acto impugnado.

La exigencia del art. 29 no es una formalidad accesorio. El dictamen de Asesoría Letrada en la instancia de apelación cumple una función de control de legalidad sobre la resolución recurrida, particularmente necesaria cuando —como en el caso— el administrado ha planteado agravios concretos referidos a vicios procedimentales y a la atipicidad de la conducta imputada. Es precisamente en la instancia recursiva donde la intervención del servicio jurídico municipal adquiere su mayor relevancia, al operar como filtro o control de juridicidad antes de que la máxima autoridad municipal confirme o revoque la sanción impuesta en primera instancia.

Su omisión configura un vicio en el procedimiento de la Resolución N° 38-E/24 que, sumado a los restantes vicios analizados, contribuye al cuadro de irregularidad del acto administrativo impugnado.

5) El poder de policía municipal-Su legitimidad no dispensa del procedimiento.

Es necesario dejar sentado que esta sentencia no desconoce las legítimas potestades de policía que asisten al Municipio demandado en materia de ordenamiento territorial, urbanismo y edificación. La Carta Orgánica Municipal reconoce la autonomía del Municipio de General Fernández Oro, y la Constitución Provincial le confiere atribuciones en materia de planeamiento urbano y poder de policía (arts. 225, 229 inc. 15).

Ahora bien, la razonabilidad en el ejercicio del poder de policía —como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en reiterada jurisprudencia— exige que los medios elegidos para alcanzar fines legítimos sean proporcionados y respetuosos de las garantías constitucionales. Los derechos consagrados en la Constitución Nacional no son absolutos y su ejercicio está sometido a las leyes que los reglamenten, pero esas leyes deben ser razonables y no pueden adolecer de iniquidad manifiesta. Del mismo modo, la potestad sancionatoria administrativa —por más legítimo que sea el fin que persigue— debe ejercerse con estricto cumplimiento de las garantías procedimentales, condición ineludible de validez del acto.

En el caso, la Municipalidad contaba con los medios legales idóneos previstos en su propio ordenamiento para hacer valer su potestad de policía de manera regular: bastaba con notificar válidamente a la Cooperativa del acta de infracción, otorgarle el plazo de cinco días hábiles para comparecer y formular su descargo (art. 7° Ord. 051-CDM/00), y luego resolver conforme a derecho. No lo hizo, y esa omisión invalida irremediabilmente el acto impugnado.

6) En definitiva, lo hasta aquí dicho resulta suficiente para declarar la nulidad de la resolución N° 400/24 (fs. 29/32 del expediente administrativo) que fuera confirmada por la Resolución N° 381-E/24 (fs. 54/57 del expediente administrativo) por grave vicio en la causa fáctica, motivación y en el procedimiento esencial (arts. 7, 16, 29 y cctes del Código de Procedimientos de Falta Municipal -ordenanza 51-CDM/00- y arts. 18 C.N., art. 8 Convención Americana, entre otros).

7) Costas y honorarios. Habiendo sido acogida la pretensión corresponde imponer las costas del presente a la demandada objetivamente perdidosa (art. 62 del CPCC). Respecto de los honorarios, y teniendo presente que se trata de un proceso sin base

(monto indeterminado) estará a los parámetros legales de la ley 2212 (mínimos legales para trámite ordinario) considerando justo y razonable regular los honorarios del letrado de la parte actora en 15 IUS y los de la accionada perdidosa, en el mínimo legal de 10 IUS (con más el 40% por su carácter de apoderado). Ello, teniendo en cuenta la naturaleza del trámite, la labor desarrollada y el resultado obtenido, como así también las etapas cumplidas; aplicando así las pautas del art. 6,7,9,10, 38, 39 y cctes de la L.A 2212.

Por tales motivos,

IV. RESUELVO:

Primero: Hacer lugar a la demanda instaurada por la Cooperativa de Trabajo Barrio Obrero Limitada y en consecuencia declarar la nulidad de la Resolución N° 400/24 y su confirmatoria N° 381-E/24 dictadas en el marco del expediente administrativo municipal “Municipalidad de General Fernández Oro c/ Santarelli Julio Luis Lorenzo y otros s/ infracción Código Planeamiento Urbano -Código de Edificación” N° 293/24.

Segundo: Las costas se imponen a la demandada objetivamente perdidosa. (art. 62 del CPCC).

Terceros: Regular los honorarios del Dr. Iván Chelia por su actuación en estos obrados, en calidad de patrocinante de la parte actora, en la suma de \$ 795.880 (15 IUS/3*2 etapas) y los del Dr. Nicolás Martín Reballiatti, en la suma de \$742.821 (10 IUS/3*2 etapas + 40%) (arts. 6,7, 9, 10, 38, 39 y cctes de la LA). (Valor IUS= \$79.588, Conf. Resolución conjunta N° 224/26 STJ y 61/26 PG). Cúmplase con la ley 869.

Tercero: Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívense.

María Adela Fernández

Jueza