

En la ciudad de Viedma, a los 11 días del mes de febrero de 2026, se reúnen en Acuerdo los Sres. Jueces y la Sra. Jueza de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, de Familia, Minería y Contencioso Administrativa de la Primera Circunscripción Judicial, con asiento en esta ciudad, asistidos por la Sra. Secretaria, para resolver en estos autos denominados **“TECNOBRAS ARGENTINA S.A. C/ SECRETARIA GENERAL DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – MEDIDA CAUTELAR”**, Expte. N° **VI-00721-C-2025**, y luego de debatir sobre la temática a resolver, se decide plantear y votar en el orden del sorteo practicado, la siguiente cuestión:

¿Es procedente el recurso de apelación interpuesto por la actora el 01/10/2025 (conf. constancia del 3/10/2025 - I0010)? Y en su caso, ¿Qué solución corresponde dictar?

El Dr. Gustavo Javier Bronzetti Núñez dijo:

I.- DECISIÓN RECURRIDA

Por Sentencia Interlocutoria n° 2025-I-185, del 23/09/2025 (I0009), la Unidad Procesal Contencioso Administrativa n° 13 de la ciudad de Viedma resolvió, en definitiva, no hacer lugar a la medida cautelar peticionada por TECNOBRAS ARGENTINA S.A., ya que la Sra. Jueza Subrogante entendió, sucintamente, que la empresa nombrada no logró demostrar la existencia de los elementos necesarios para suspender los efectos del decreto de rescisión contractual -cuya nulidad se demanda en autos-, sobre todo, a la luz de los principios de legalidad y ejecutoriedad que caracterizan al acto administrativo y que vuelven más riguroso el análisis de admisibilidad de las medidas preventivas, como la solicitada.

II.- TRÁMITE RECURSIVO

Ante la aludida decisión, se alza la sociedad anónima e interpone recurso de apelación el 01/10/2025, mediante escrito que fue desglosado -por haberse fundado en el mismo acto-, dejándose constancia de la presentación a continuación de la providencia que lo tuvo por interpuesto en tiempo y forma (conf. Art. 223°, segundo párrafo, del CPCC), concediéndolo en relación y con efecto devolutivo.

Aquí me permito hacer una aclaración, el recurso debió otorgarse con efecto suspensivo, pues el efecto devolutivo está reservado al caso en que la medida preventiva sea concedida, o sea, lo opuesto al caso de autos.

Esto surge del análisis compuesto del art. 12° del Código Procesal Administrativo (CPA), que remite al articulado del CPCC en lo que respecta a la tutela cautelar, donde, a su vez, se determina (en el actual art. 180°, conf. Ley 5777) que el recurso de

apelación debe concederse con efecto devolutivo únicamente cuando la medida cautelar es receptada favorablemente (coincidiendo con el principio general contenido en el tercer párrafo del art. 221° CPCC, en cuanto a que como regla, el recurso de apelación es con efecto suspensivo, salvo cuando la ley prevea expresamente lo contrario).

Esta observación se efectúa con el único fin de que sea tenida en cuenta a futuro, pues el caso en tratamiento ha sido saneado por el llamado de autos (I0014).

Continúo, entonces, con el relato del trámite recursivo. Puesto que la apelante expresó agravios mediante memorial agregado el 14/10/2025 (E0009). Y, toda vez que la medida cautelar fue interpuesta inaudita parte, se ordenó la radicación en esta Cámara al día siguiente (I0012).

Una vez aquí, se realizó el correspondiente Informe de Secretaría el 23/10/2025 (I0013), se llamó autos al acuerdo (art. 244° CPCC) en fecha 04/11/2025 (I0014) y se llevó a cabo el sorteo de la causa el 12/12/2025 (I0015), lo que motiva la presente.

III.- AGRAVIOS

Tecnobras S.A. impugna la sentencia de primera instancia porque entiende que sí están acreditados los extremos para suspender la ejecución del Decreto N° 205-279-E-GDERNE-RNE, sólo que -en su visión- no se han tenido en cuenta las pruebas aportadas (principalmente la documental anexada a la demanda, la que enuncia), de donde surgiría, sustancialmente y conforme su interpretación, el reconocimiento por parte de la administración de adeudar pagos (habiéndose constituido, supuestamente, en mora), motivo por el cual debería asumir la responsabilidad de la rescisión contractual, en lugar de endilgársela a ella.

Así, sostiene que la verosimilitud del derecho surge de las comunicaciones entre las partes (documental aludida); que el peligro en la demora se asentaría en que, ante la falta de suspensión de los efectos del decreto, se habilita la instancia para ejecutar sumas de dinero que califica de exorbitantes. A lo que añade que se generarían antecedentes negativos en el historial empresarial.

Manifiesta que, si eventualmente correspondiera que la empresa pague los montos reclamados por la Provincia, hacerlo una vez que culmine el proceso no generaría un perjuicio para el interés público, porque no lo considera como un pago tardío.

Por todo ello, solicita se haga lugar al recurso y se revoque la resolución atacada, otorgando la medida cautelar de no innovar, para que se suspendan los efectos del decreto que su parte pretende anular.

IV.- EVALUACIÓN DE ADMISIBILIDAD

Habiendo practicado el análisis preliminar que impone el art. 238° del CPCC por remisión del art. 30° del CPA, advierto que la expresión de agravios ha sido interpuesta en legal tiempo y contiene -desde el punto de vista formal- una crítica objetiva, concreta y razonada de la resolución atacada (ARAZI Roland y ROJAS Jorge A., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, comentado, anotado y concordado con los códigos provinciales. Tomo I, pág. 784 y s.s. Rubinzal Culzoni, Editores).

Por tal motivo, con el escrito que sustenta la apertura de la instancia recursiva, debe tenerse por cumplimentada la exigencia ritual, a tenor de los parámetros establecidos por nuestro STJRN in re "Harina" (Se. 80/2016), "Di Meglio" (Se. 65/2025), entre muchos otros.

V.- ANÁLISIS Y SOLUCIÓN DEL CASO

Sentado lo antedicho, y en referencia al planteo recursivo, la cuestión a dilucidar consiste en determinar si corresponde hacer lugar al recurso de apelación y en tal caso revocar la sentencia de primera instancia para admitir la cautelar peticionada o, por el contrario, rechazar el recurso y, en consecuencia, confirmar la resolución en crisis.

Establecido entonces el *thema decidendum*, anticipo que propondré al acuerdo no hacer lugar a la impugnación recursiva de la actora.

V.1.- En primer lugar, encuentro en el memorial de agravios múltiples argumentos que ya fueron expuestos en el escrito de demanda (I0001), evidenciando una reiteración ineficaz. Y ante ello, la sentenciante de Grado otorgó respuestas contundentes en cuanto a que los principios propios del fuero contencioso administrativo, o, mejor dicho, de los actos de la administración (vale decir, la presunción de legalidad y la fuerza ejecutoria de los mismos), no han sido rebatidos por los aludidos fundamentos de la parte.

Es decir, no se encontraron irregularidades manifiestas y graves como para remover las presunciones que validan la eventual ejecución del acto y, concordantemente, suspender los efectos que -al menos potencialmente- posee el decreto que se ha dictado en el marco de una relación contractual entre Tecnobras y la Provincia de Río Negro.

Precisamente, el hecho de estar frente a una relación contractual, cuyo contexto, ejecución, situación actual, etc; debe ser analizada en forma pormenorizada, puesto que existe preponderancia de la base fáctica, hace que se dificulte aún más la posibilidad de rebatir los principios específicos en comentario.

En este sentido se ha dicho que los recaudos de viabilidad de las medidas precautorias deben ser ponderados con especial prudencia cuando una decisión favorable altera el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado y configura un

anticipo de jurisdicción respecto del fallo final de la causa (Fallos: 329:3464 y 4161; 330:2186 y 4076); criterio que ha sido reiteradamente compartido por este Superior Tribunal de Justicia (cf. STJRNS4 Se. 27/17 "Municipalidad de Roca", Se. 88/21 "Abeiro", 20/22 "Pincheira", 46/22 "Comunidad Mapuche Ancalao", entre otros).

V.2.- En segundo lugar, y en relación con lo que se viene explicando, como la pretensión cautelar procede ante vicios manifiestos de los actos, sin que sea procedente ingresar al fondo de la cuestión (pues ello desnaturalizaría el carácter preventivo y urgente de ésta), es dable concatenar este razonamiento con el mismo sustrato que se aplica para analizar la defensa de inhabilidad de título en los procesos monitorios.

Se trata, si se quiere, de la contracara del mismo razonamiento. Por lo que, en este sentido, considero acertado aludir a lo expresado por la Dra. Ignazi en autos "PROVINCIA DE RIO NEGRO (GOBIERNO) C/PECAM S.A. Y OTROS S/EJECUCIÓN - EJECUCIÓN DE MULTA-" (Expte. PUMA N° VI-02587-C-2024), mediante sentencia interlocutoria N° 226, publicada el 13/06/25. Parafraseando los contundentes argumentos allí expuestos, la excepción de inhabilidad del título en un proceso monitorio debe rechazarse cuando, para decidir sobre su procedencia, se debe ingresar al tratamiento de la causa de la obligación (o sea, el fondo del conflicto).

Asimismo, se indicó que la existencia de un proceso contencioso administrativo en trámite (en forma concomitante con el ejecutivo), no sólo carece de capacidad para condicionar el monitorio, pues ambos resultan autónomos. Incluso, el contencioso es susceptible de encuadrar en el juicio ordinario posterior al que alude el art. 553 del CPCC (Ley 4142) -actualmente, 501 (Ley 5777)-. O sea que, si se determina que el instrumento llevado a ejecución es un título hábil, entonces debe cumplirse con la sentencia que lo ordene, teniendo la opción de realizar un juicio de conocimiento "posterior" (o simultáneo).

Traigo a colación este encuadre, porque tanto en este caso, donde se ha rechazado la medida cautelar destinada a suspender los efectos de un acto administrativo, como en una ejecución (ya sea fiscal u ordinaria), donde se rechaza la defensa de inhabilidad del título, el sostén principal es la certeza de que debe estarse a la ejecutoriedad, propia de los actos administrativos.

Y, como se dijo, en el trámite ejecutivo existe la posibilidad de que el ejecutado inste un "ordinario posterior", pero si ya existe un juicio de conocimiento entre las mismas partes y por la misma causa de fondo, entonces la parte a la que se le deniega la petición de frenar los efectos ejecutivos del instrumento, debe estar a aquél como forma de

obtener lo que considera pertinente.

V.3.- Por lo demás, de acuerdo con la jurisprudencia del máximo tribunal nacional, este tipo de cautelares no proceden cuando lo que se requiere es la suspensión de actos administrativos o legislativo, habida cuenta de la presunción de validez que ostentan (CSJN, Fallos 340:1129; 341:1717; 344:3442, entre otros).

En idéntico sentido, nuestro más alto Tribunal provincial ha sostenido la improcedencia de las medidas cautelares en los procesos en los que se cuestiona la validez de una norma, primando la presunción de legalidad de los actos del Estado (STJRN, Sent. Def. 9/20, "Costa Brutten"). También se ha entendido causal obstativa para la procedencia de cautelares, cuando la concesión suponga una solución anticipada del pleito (STJRN, Au. 40/15, "Fiscalía de Estado"; Sent. Def. 42/15, "Colegio de Abogados"; entre otros).

V.4.- Sin perjuicio de que con lo manifestado bastaría para justificar el rechazo del recurso bajo tratamiento, en cuanto al peligro en la demora, señalo que el esfuerzo argumentativo que hace la recurrente no solo resulta insuficiente para demostrar que la eventual ejecutoriedad del acto pudiera provocar un perjuicio irreparable, sino que, por el contrario, conduce a la conclusión contraria.

Para llegar a esta deducción parto de advertir que la existencia de pólizas de garantía extendidas en el marco del contrato administrativo a los fines de afrontar eventuales incumplimientos, avienta los reparos de la apelante en punto al posible perjuicio económico que provocaría a la recurrente la ejecución compulsiva de "sumas exorbitantes" impuestas en el acto administrativo cuestionado.

La conjetura de eventuales acciones de regreso que pudieran iniciar las aseguradoras contra la contratista, por su excesiva latitud, carecen de entidad para justificar peligro en la demora.

Tampoco se ha acreditado, siquiera prima facie, de que forma -en concreto- el dictado del acto administrativo afecta la capacidad para obtener nuevas fianzas, créditos y presentarse en nuevas licitaciones.

Finalmente, a diferencia de lo invocado en el precedente citado por la parte demandada, en este estado embrional del proceso y con los elementos a la vista, no encuentro que la pretensión resulte manifiestamente verosímil como para justificar una restricción excepcional y cautelar a las aptitudes reconocidas por el art. 14° de la LPA.

V.5.- En definitiva, al no haber podido derribar la presunción de legitimidad del decreto (conf. arts. 14° y c.c. de la Ley de Procedimientos Administrativos -LPA- n° A 2938) que -aparentemente- puso fin a la relación contractual entre Tecnobras S.A. y el Estado

Provincial, ni habiendo podido acreditar la apelante que existe un perjuicio irreparable, corresponde confirmar la resolución del grado rechazando la cautelar solicitada.

VI.- COSTAS. EXCEPCIÓN

Toda vez que en los presentes aún no se ha llevado adelante la sustanciación de la demanda y que la pretensión cautelar en tratamiento es un acápite del escrito que la despliega, seguiré el mismo criterio que (al parecer) ha adoptado el fallo de origen, exceptuando este trámite de costas, al amparo de lo estipulado en el segundo párrafo del art. 62° del CPCCRN.

Además, la no imposición de costas en procesos cautelares, es criterio reiterado de esta Cámara de Apelaciones, más aun cuando la misma ha sido dictada inaudita parte y la instancia recursiva se resuelve sin sustanciación. Ello sin perjuicio de la oportuna valoración de la actividad profesional cumplida en la incidencia, al resolver en definitiva.

VII.- SOLUCIÓN PROPUESTA

En función de ello, propongo al Acuerdo: I. No hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora en fecha 01/10/2025 (conf. constancia del 3/10/2025 - I0010) y, en consecuencia, confirmar la Sentencia Interlocutoria n° 2025-I-185, del 23/09/2025 (I0009) emitida por la Unidad Procesal Contencioso Administrativa n° 13 de la ciudad de Viedma; II. Sin costas, atento los fundamentos otorgados y conforme al art. 62°, segundo párrafo, del CPCC. **MI VOTO.-**

A igual interrogante, la Dra. **María Luján Ignazi** dijo:

Adhiero a la solución propuesta por el Sr. Juez que me precede en orden de votación, por compartir los fundamentos y conclusiones a los que arriba.

A igual interrogante, el Dr. **Ariel Gallinger** dijo:

Atento la coincidencia de criterio de los Sres. Jueces que me preceden en orden de votación, me abstengo de sufragar.

Por ello, y en mérito al Acuerdo que antecede, el **TRIBUNAL RESUELVE:**

I) No hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora en fecha 01/10/2025 (conf. constancia del 3/10/2025 - I0010) y, en consecuencia, confirmar la Sentencia Interlocutoria n° 2025-I-185, del 23/09/2025 (I0009) emitida por la Unidad Procesal Contencioso Administrativa n° 13 de la ciudad de Viedma.

II) Sin costas, atento los fundamentos otorgados y conforme al art. 62°, segundo párrafo, del CPCC.

III) Regístrese, protocolícese y notifíquese conforme art. 120° del CPCC y,

oportunamente, remítanse los autos al organismo de origen.-

**GUSTAVO J. BRONZETTI NUÑEZ-PRESIDENTE, LUJAN IGNAZI-JUEZA,
ARIEL GALLINGER-JUEZ. ANTE MI: ANA VICTORIA ROWE-
SECRETARIA.-**