

En General Roca, Provincia de Río Negro, a los 10 días del mes de septiembre del año 2026, reunida en Acuerdo la judicatura integrante de la SALA II de la CÁMARA DE APELACIONES EN LO CIVIL, COMERCIAL, FAMILIA, DE MINERÍA Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA de la Segunda Circunscripción Judicial, después de haberse impuesto individualmente de esta causa caratulada "**BEZIC VALERIA CECILIA C/ MUNICIPALIDAD DE ALLEN S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**", (RO-00141-C-2025) () y discutir la temática del fallo por dictar, con la presencia de la Sra. Secretaria, emiten sus votos en el orden establecido en el sorteo practicado, los que se transcriben a continuación.

EL SR. JUEZ VICTOR DARIO SOTO DIJO:

Se han elevado los presentes autos, para el tratamiento del recurso de apelación interpuesto por la demandada, en fecha 18/6/26, concedido libremente y con efecto suspensivo el día 19/6/26, respecto de la sentencia del 16/6/26.

1.- La [sentencia definitiva](#) que ha sido recurrida, surge del hipervínculo.-

La resolución recurrida en lo esencial dispuso "... V. RESUELVO 1°. *Hacer lugar a la demanda interpuesta, y por las razones precedentemente expuestas, declarar la nulidad de la Resolución Nro. 161/2024 -y su ratificatoria Resolución 171/2024-, dictadas por el Tribunal de Cuentas Municipal en marco del expediente administrativo 617/24. 2°. Atribuir las costas del proceso a la Municipalidad de Allen demandada, en función del principio objetivo de la derrota (art. 62 del CPCyC), conforme los fundamentos expuestos en los considerandos. 3°. Regular los honorarios del letrado patrocinante de la actora, Dr. Garrido Silvio, en la suma equivalente a \$850.660 (10 JUS) -cfr. Arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 11 y 39° de la L.A RN-. Cúmplase con Caja Forense. 4°. Regular en conjunto, los honorarios a los letrados apoderados de la Municipalidad de Allen, Dres. María Emilia Buscazzo, María Florencia Ascenzo y Manuel Aguilera Martínez, en la suma equivalente a \$833.656,80 (7 JUS +40%) (cfr. Arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 11 y 39° de la L.A RN). Cúmplase con Caja Forense. 5°. Notifíquese de conformidad a lo dispuesto en los arts. 120/138 del CPCC". Matías Lafuente. Juez.-*

2.- Los [fundamentos del recurso de apelación](#) se aprecian en el hipervínculo.-

3.- Por su parte, la [contestación de los agravios](#) presentada por la actora recurrida, surgen también del hipervínculo.-

4.- ANALISIS Y SOLUCION DEL CASO:

Habiendo dado atenta lectura a los fundamentos del recurso, de la contestación en referencia a la sentencia recurrida, debo dejar sentado inicialmente que “... los jueces no estamos obligados a seguir a las partes en todas sus argumentaciones, sino tan sólo pronunciarnos acerca de aquellas que estimemos conducentes para sustentar nuestras conclusiones” (CS, doctrina de fallos 272:225; 274:113; 276:132; 280:320) ... Se ha dicho que “la mera exposición de la propia versión de los hechos o la simple enunciación de supuestas violaciones normativas no bastan para tener por verosímiles los apartamientos normativos denunciados, ni cumplimentado el requisito de debida fundamentación del art. 286 del CPCyC” (STJRNS1 - Se. 08/22 “Harrison”) (“CORTES, CARLOS ARTURO Y OTROS C/Y.P.F. S.A. Y OTRO S/DAÑOS Y PERJUICIOS (ORDINARIO) S/CASACION”, Expte. N° CI-38023-C-0000, Se. 06/09/2023). Venimos reiteradamente diciendo con cita de Hitters que “la expresión de agravios debe ser autosuficiente y completa... una labor guiada a demostrar, razonada y concretamente, los errores que se endilgan al fallo objetado...” (Hitters, Juan C., ‘Técnica de los recursos ordinarios’, 2da. Edición, ed. Librería Editora Platense, pág. 459 y 461). Y trayendo a colación un voto de la Dra. Beatriz Arean, que “Frente a la exigencia contenida en el art. 265 del Código Procesal, cuando se trata del contenido de la expresión de agravios, pesa sobre el apelante el deber de resaltar, punto por punto, los errores, las omisiones y demás deficiencias que atribuye al fallo. No basta con disentir, sino que la crítica debe ser concreta, precisa, determinada, sin vaguedades. Además, tiene que ser razonada, lo que implica que debe estar fundamentada. Ante todo, la ley habla de ‘crítica’. Al hacer una coordinación de las acepciones académicas y del sentido lógico jurídico referente al caso, ‘crítica’ es el juicio impugnativo u opinión o conjunto de opiniones que se oponen a lo decidido y a sus considerandos. Luego, la ley la tipifica: ‘concreta y razonada’. Lo concreto se dirige a lo preciso, indicado, específico, determinado (debe decirse cuál es el agravio). Lo razonado incumbe a los fundamentos, las bases, las sustentaciones (debe exponerse por qué se configura el agravio) (Conf. CNCivil, sala H, 04/12/2004, Lexis N° 30011227). En la expresión de agravios se deben destacar los errores, omisiones y demás deficiencias que se asignan al pronunciamiento apelado, especificando con exactitud los fundamentos de las objeciones. La ley requiere, con la finalidad de mantener el debate en un plano intelectual antes que verbal, que la crítica dirigida a lo

actuado en la instancia de grado sea concreta, lo cual significa que el recurrente debe seleccionar de lo proveído por el magistrado aquel argumento que constituya estrictamente la idea dirimente y que forme la base lógica de la decisión. Efectuada esa labor de comprensión, incumbe al interesado la tarea de señalar cuál es el punto del desarrollo argumental que resulta equivocado en sus referencias fácticas, o bien en su interpretación jurídica (Conf. esta Sala G, 12/02/-009, La Ley Online; AR/JUR/727/2009)” (Del voto de la Dra. Beatriz Areán en causa ‘Mindlis c/ Bagián’, de la Cam. Nac. Civil, sala G, fallo de fecha 3/11/11, citado entre otros en expedientes de esta cámara, CA-20946, CA-20654, CA-20666, CA-20955, CA-20108, CA-21124, CA-21298, CA-21181, CA-21566 y A-2RO-229-C9-13)....” .-

La labor de la segunda instancia, eminentemente se circunscribe a la revisión de lo actuado en la instancia anterior, decidiéndose en lo sustancial por la confirmación o revocación en todo o en parte, de lo resuelto -en este caso- por el Sr. Juez de primera instancia. En ese contexto, entiendo pertinente proponer al acuerdo la confirmación de la sentencia recurrida, y el consecuente rechazo del recurso de apelación interpuesto por la demandada. Daré mis razones.-

5.- Para cumplir con lo anticipado al final del párrafo anterior, digo que comparto la matriz de la resolución del Sr. Juez de primera instancia, cuando afirmó que “...La pretensión de la Municipalidad de asignar a la resolución TC N° 133/2024 y siguientes -emitidas en el expediente 618/2024 (en el que se resuelve el inicio de las actuaciones para investigar la responsabilidad de Benjamin Marin y Griselda Morell), no puede tener el efecto pretendido por la administración Municipal, es decir, dispensar al organismo de contralor (TCM) de cumplir con el procedimiento previsto en los Art. 70 y siguientes de la Ordenanza 060/2024 a los fines de analizar la conducta -potencialmente irregular- desarrollada por Bezic. En consecuencia, concluyo que la sanción impuesta por Resolución N° 161/2024 TCM, luego ratificada por Resolución 171/2024 TCM, emitida en el marco del expediente 617/2024, resultó nula, de nulidad absoluta, por encontrarse viciada en uno de sus elementos esenciales -procedimiento-, afectando en forma flagrante el derecho constitucional de defensa de la funcionaria investigada. El Superior Tribunal ha definido al procedimiento administrativo -Se. 90/2016; Se. 134/14; Se. 15/2015- como el “(...) conjunto de actos previos respecto del acto definitivo que deben estar relacionados y concatenados entre sí”. Debido a su función esencial, la jurisprudencia del máximo órgano jurisdiccional de la provincia ha

desestimado la posibilidad de aplicar la teoría de la subsanación respecto de los actos viciados en el procedimiento. Así, no se admite “subsanar en sede judicial las omisiones o irregularidades producidas en el procedimiento administrativo; en tanto en un Estado de Derecho el principio de legalidad impone a las Administraciones Públicas un obrar consistente con el ordenamiento jurídico” -STJRN Se 134/14 en Arelauquen En ese entendimiento, la resolución TCM 161/24 y su ratificatoria, al no haber garantizado el procedimiento administrativo -como elemento esencial del acto sancionatorio impugnado-, ha afectando el derecho de BEZIC a ser oída - vale decir, a exponer sus pretensiones, defensas, ofrecer y producir prueba antes de la emisión del acto sancionatorio-, y por tal razón deberá ser nulificada. En línea con lo previsto en el Art. 19 de la LPARN, el STJ ha sostenido que: “(...) todo acto administrativo que cuenta con uno de sus elementos esenciales viciado, la sanción es la nulidad absoluta e insanable”, porque es un principio general del derecho que el acto nulo desde su nacimiento ha de considerarse como si nunca se hubiera realizado”. - Se. N° 60, 10 de julio de 2017, “V., R. D. c/ Provincia de Río Negro (Ministerio de Gobierno – Jefatura de Policía) s/ Contencioso Administrativo s/ Inaplicabilidad de Ley”. Los efectos de esa declaración de nulidad -de acuerdo a lo previsto en el Art. 21 de la LPARN-, son retroactivos -“STJRN, Se. N° 6, 15 de marzo de 2018, “Chiguay, Roberto c/ Municipalidad de El Bolsón s/ Contencioso Administrativo s/ Apelación-, y se proyectan a la totalidad de las actuaciones desarrolladas en ese procedimiento por la Administración pública. Por las razones expuestas deberé hacer lugar a la demanda, y en consecuencia declarar la nulidad de las Resoluciones 161/2024 y 171/2024, ambas dictadas por el Tribunal de Cuentas Municipal en marco del expediente administrativo TCM 617/24....”.-

La crítica de la demandada, contenida en su expresión de agravios refería a dos reproches.

5.1.- El primero relacionado con el supuesto error del magistrado, a quien se atribuye que equivocó los procedimientos. Se dice en el agravio en lo puntual que “... He ahí un primer y elemental yerro en el encuadramiento de la materia a resolver, que ha derivado en una indebida valoración de la prueba documental de autos (expedientes administrativos) y que, en suma, termina por afectar profundamente a la sentencia en su validez como acto jurisdiccional. Al punto de erigirse en una sentencia arbitraria por absurdo en la valoración de los hechos y la prueba del caso. Y es que las

Resoluciones N° 161/2024 y 171/2024 del Tribunal de Cuentas Municipal de Allen no fueron dictadas en el marco del expediente administrativo N° 617/2024 del Tribunal de Cuentas Municipal, sino en el suceso N° 618/2024 del mismo organismo comunal de contralor; de ahí que, a partir de errar con ello, el estudio por el a quo de las actuaciones que precedieron al dictado de aquellos actos fuera equivocado ...”.-

Debo señalar también, que la parte actora contestó el agravio, sosteniendo que “... Tal planteo parte de una premisa equivocada, pues la sentencia no desconoció la existencia ni el contenido del expediente N.º 618/2024. Muy por el contrario, lo examinó expresamente, reprodujo incluso la defensa sostenida por la Municipalidad y explicó por qué las actuaciones desarrolladas en dicho expediente no resultaban idóneas para sustituir el procedimiento de determinación de responsabilidad que debía preceder necesariamente a la imposición de una sanción administrativa. La cuestión, entonces, nunca radicó en determinar cuál expediente contenía mayores antecedentes, sino en verificar si el Tribunal de Cuentas había observado el procedimiento expresamente previsto por los artículos 70 y siguientes de la Ordenanza Municipal N.º 60/2024 para imponer una sanción administrativa a un funcionario público. Sobre este aspecto la sentencia fue categórica al concluir que, dentro del expediente en el que efectivamente se dictó la sanción, no existió resolución de apertura del procedimiento de determinación de responsabilidad, no se designó instructor sumariante, no se formularon cargos, no se otorgó vista de las actuaciones, ni se concedió a la Sra. Bezic la posibilidad de efectuar descargo, ofrecer prueba o ejercer adecuadamente su defensa. Tales conclusiones no son controvertidas por la apelante mediante la individualización de actos concretos que demuestren lo contrario, sino únicamente mediante afirmaciones dogmáticas acerca de la suficiencia del expediente N.º 618/2024. La propia sentencia respondió de manera expresa el argumento que ahora se reedita al señalar que ambos expedientes poseen autonomía funcional. En consecuencia, aun cuando determinados antecedentes o elementos probatorios obtenidos en el expediente N.º 618/2024 pudieran ser incorporados como prueba al expediente sancionatorio, ello de ningún modo dispensaba al Tribunal de Cuentas de cumplir con el procedimiento específico previsto por la Ordenanza para determinar la responsabilidad administrativa de la actora. Precisamente allí radica el error de la recurrente, quien pretende equiparar una investigación administrativa con el procedimiento sancionador legalmente establecido, confundiendo dos actuaciones de

naturaleza y finalidad diferentes...”.-

Entiendo que la respuesta de la parte actora, aporta claridad sobre la cuestión, y rescata lo esencial para la resolución. Comparto con esa parte, que el error atribuido al fallo no fue tal. Es decir, que no se resolvió equivocando los expedientes, sino que lo que se hizo fue valorar los procedimientos, para concluir en que en el aquí convocante no se cumplió con el debido proceso y se aplicó una sanción sin haber dado lugar a la ahora actora, a que ejerciera su derecho de defensa. No es la nulidad por la nulidad misma la apreciada en el caso, sino una nulidad que produjo afectación a la denunciante, en la medida en que le privó de la posibilidad de defenderse.-

Me expido entonces por el rechazo del agravio.-

5.2.- En segundo lugar, el recurrente experimentó el siguiente agravio “... *Como agravio adicional al anteriormente expuesto, cabe destacar el error in judicando en que incurre el fallo en crisis al vaciar la facultad legal del Tribunal de Cuentas Municipal de Allen prevista en el art. 87º de la O.M. Nº 60/2024. En ese sentido, no resulta ocioso recordar que conforme esa disposición “...Cuando en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad no se establezcan daños para la hacienda pública, pero se comprobarán procedimientos irregulares, el Tribunal de Cuentas impondrá a los responsables una multa conforme con la facultad concedida en el Artículo 24º inciso C)...”*. Tal dispositivo crea expresamente una causal de multa aplicable por el Tribunal de Cuentas Municipal a todo agente o funcionario respecto del que se adviertan procedimientos irregulares –incluso sin perjuicio para la hacienda pública-. E incluso, en tal facultad se afincó la imposición de la multa aplicada a la actora por Resolución 161/2024, al ratificarse por Resolución Nº 171/2024. Textualmente reza esta última disposición, en relación al planteo esbozado por la actora ya en el procedimiento administrativo sobre falta de sumario previo a la sanción: “...Que como primer punto recurre por violación a lo establecido en el Art. 70 y subsiguientes de la Ord. 60/2024, interpretando que únicamente este tribunal tiene facultades sancionatorias luego de realizar procedimientos de determinación de responsabilidad, mediante sumario, cuando no es la única herramienta procedimental y sancionatoria con la que cuenta este Tribunal. Que toda vez que se comprueben violaciones objetivas a la norma, falta al procedimiento, como el caso que nos convoca, tiene la potestad este tribunal de aplicar multa de forma directa. (...) Que siguiendo en esta línea, interpretamos que no hubo violación alguna a las garantías procesales y de defensa,

como así tampoco afectación a las garantías consagradas en la Constitución Nacional y acuerdos internacionales, que en la documentación obrante en el expediente consta de manera detallada el orden cronológico de las actuaciones, hechos, notas y las explicaciones del caso, que sustentan la multa aplicada por este Tribunal y a su vez dejan expuesta la falta de adecuación a las normas de derecho objetivo que aseguran el funcionamiento correcto de las instituciones (...) Que por otro lado, analizando lo planteado en relación al artículo 87 OM 6024, nuevamente nos encontramos ante una interpretación cerrada de los alcances de la norma. Cuestionando la autonomía del procedimiento, en todo momento este tribunal se apegó a lo largo del procedimiento a la norma, a los principios generales y locales que viene aplicando el Tribunal de Cuentas desde sus comienzos y con completa imparcialidad. Tal es así que la sanción surge de la violación expresa y explícita del procedimiento administrativo que utiliza el Concejo Deliberante en relación al pedido de viáticos y autorización del viaje, incumpliendo todo tipo de norma específica para nuevamente el funcionamiento de las instituciones trascendiendo a las personas. Por ello, las interpretaciones objetivas y personalizadas no son aconsejables en la aplicación de un derecho tan objetivo y procedimental como lo son las normativas que lo regulan...”. En ese sentido, existiendo una norma de derecho público local expresa en relación a dicha facultad del Tribunal de Cuentas Municipal, de ningún modo podía el a quo, a partir de una simple discrepancia, concluir que el acto administrativo particular por el que se aplicó aquella resultaba nulo. Pues ello redundaría en una inaplicación del derecho aplicable a la litis (art. 68, O.M. N° 060/2024), siendo consabido que la única vía lícita para que los Jueces no apliquen una norma es la previa declaración de inconstitucionalidad de esta última. Tal es la doctrina del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro desde el precedente “FERNÁNDEZ” (Se. N° 8/2015 – Expediente 27121/14). No habiéndose cuestionado en autos la validez constitucional del art. 68 de la O.M. N° 060/2024, en la cual el Poder de Contralor Municipal fundó la sanción impugnada, mal podía el fallo de grado inaplicar la misma a fin de restar fundabilidad a las Resoluciones 161/2024 y 171/2024. Pues esa fue la atalaya legal desde la cual el Poder de Contralor dictó tales actos, plenamente justificados en su motivación por los antecedentes que de modo expreso y contundente surgen de sus considerandos y del Expediente N° 618/2024....”.-

La parte actora ha dado respuesta al agravio, sosteniendo que “... Tampoco se puede sostener válidamente que la sentencia habría desconocido las facultades

sancionatorias previstas en el artículo 87 de la Ordenanza Municipal N.º 60/2024. Tal argumento parte nuevamente de una interpretación parcial del fallo. En ningún momento la sentencia negó que el Tribunal de Cuentas posea facultades para imponer sanciones ni restringió las competencias que el ordenamiento jurídico le reconoce. Lo que sostuvo, correctamente, es que el ejercicio de esas potestades debe ajustarse al procedimiento expresamente establecido por la propia Ordenanza y a las garantías constitucionales que integran el debido proceso administrativo. Las potestades sancionatorias de la Administración no constituyen facultades discrecionales ilimitadas. Por el contrario, su ejercicio se encuentra condicionado al estricto respeto del principio de legalidad, del debido proceso y del derecho de defensa, garantías que adquieren especial intensidad cuando se trata del ejercicio del poder punitivo estatal. La Administración no puede apartarse del procedimiento previsto por la ley invocando criterios de oportunidad, principios generales o prácticas administrativas internas, pues ello importaría sustituir el régimen normativo vigente por reglas creadas unilateralmente por el propio órgano de control. La interpretación propiciada por la recurrente conduciría, además, a un resultado manifiestamente incompatible con el texto de la Ordenanza Municipal N.º 60/2024. En efecto, aceptar que el Tribunal de Cuentas puede imponer directamente sanciones sin sustanciar previamente el procedimiento de determinación de responsabilidad previsto en los artículos 70 y siguientes implicaría privar de contenido a dicho régimen procedimental y tornar ilusorias las garantías expresamente reconocidas al funcionario investigado. Ninguna disposición de la Ordenanza autoriza semejante conclusión, ni puede interpretarse el artículo 87 de manera aislada y descontextualizada del resto del sistema normativo....”.-

Anticipo al acuerdo que tampoco aquí me he de expedir por el acogimiento del agravio.-

Sin perjuicio de compartir la respuesta dada por la parte actora ante su formulación, entiendo que la demandada no puso en consideración del Juez interviniente, el fundamento que en este segundo agravio pretende sea causal de revocación. Con ello, supletoriamente se violenta la prohibición que tiene la Cámara de expedirse en torno a cuestiones que no hayan sido puestas a consideración de la magistratura de la primera instancia -en aplicación supletoria del art. 246, primer supuesto del CPCC.-

No obstante lo dicho en el párrafo precedente, entiendo pertinente puntualizar, que la resolución recurrida no retacea facultades legales al Tribunal de Cuentas Municipal, y en especial tampoco la de imponer sanciones, sino que lo que ha hecho es privar de efectos a una sanción dispuesta sin juicio previo y consecuentemente en contradicción con las garantías constitucionales del Debido Proceso y de la Defensa en Juicio, conforme el art. 18 de la CN.-

Surge del fallo del S.T.J. de fecha 30 de julio de 2025, en autos "*O.J.D. -EN REP. DE L.Y.S.- C/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO -MINISTERIO DE SALUD/ HOSPITAL LOPEZ LIMA- S/ AMPARO*" (Expte. N° RO-00618-C-2025), que "... Tiene dicho la Corte Suprema de Justicia que el derecho de defensa supone que las decisiones judiciales deban ser adoptadas previo traslado a la parte contra la cual se pide, es decir, dándole oportunidad de ser oída y de ejercer sus derechos en la forma y con las solemnidades que establecen las leyes (Fallos 321:2082). También ha señalado que la regularidad del acto de notificación de demanda depende de la válida constitución de la relación procesal y la efectiva vigencia del principio de bilateralidad, por lo que cabe concluir la existencia del perjuicio por el solo incumplimiento de los recaudos legales que le son inherentes (Fallos: 323:252)...".-

Propongo entonces el rechazo del agravio.-

6.- Por todo lo expuesto, propongo al acuerdo confirmar la sentencia definitiva recurrida, dictada el 16 de junio de 2026, desestimando el recurso de apelación planteado el día 18 del mismo mes y año, con costas de segunda instancia a la parte demandada -art. 62 del CPCC- por el principio objetivo de la derrota, y Atribuir las costas del proceso a la Municipalidad de Allen demandada, en función del principio objetivo de la derrota (art. 62 del CPCyC), conforme los fundamentos expuestos en los considerandos. 3°. Regular los honorarios del letrado patrocinante de la actora, Silvio Garrido, en el 30 % y a los letrada/os apoderada/os de la Municipalidad de Allen, María Emilia Buscazzo, María Florencia Ascenzo y Manuel Aguilera Martínez, en la suma equivalente al 25 % de los regulados en ambos casos a cada representación letrada en la sentencia recurrida – arts 6, 10 y 15 de la ley G-2212. ASI VOTO.-

LA SRA. JUEZA VERÓNICA IVANNA HERNANDEZ DIJO:

Por compartir lo sustancial de sus fundamentos, adhiero al voto que antecede.

ASI VOTO.

EL SR. JUEZ DINO DANIEL MAUGERI DIJO:

Ante la coincidencia precedente, me abstengo de opinar (artículo 242 1er. párrafo del CPCC).

Por ello, la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa,

RESUELVE:

- I) Confirmar el fallo atacado de fecha 16 de junio de 2026 y consecuentemente rechazar la apelación a su respecto, presentada el 19 de junio de 2026, con costas a la demandada, de acuerdo a los considerandos.-
- II) Regular los honorarios de segunda instancia del letrado patrocinante de la actora, Silvio Garrido, en el 30 % y a los letrada/os apoderada/os de la Municipalidad de Allen, María Emilia Buscazzo, María Florencia Ascenzo y Manuel Aguilera Martínez, en la suma equivalente al 25 % de los regulados en ambos casos a cada representación letrada en la sentencia recurrida – arts 6, 10 y 15 de la ley G-2212, de acuerdo a los considerandos.-

Regístrese, notifíquese de conformidad con lo dispuesto en el CPCC y oportunamente vuelvan.