

Proceso. "ÑEVIN, PATRICIO ALEJANDRO Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE CAMPO GRANDE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ", EXPTE. N° CI-00044-C-2025.

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

Cipolletti, 1 de julio de 2025.

VISTOS: Los autos caratulados "ÑEVIN, PATRICIO ALEJANDRO Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE CAMPO GRANDE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. N° CI-00044-C-2025), puestos a despacho para resolver y de los que:

I. RESULTA:

- a) Que vienen las presentes actuaciones a fin de resolver la admisibilidad del proceso, en orden a lo establecido por el art. 14 del CPA (ley 5106).
- b) A fin de brindar un orden que facilite la valoración de la cuestión a resolver y los motivos que finalmente funden la decisión sobre la misma, se reseñarán sucintamente los antecedentes procesales obrantes en autos.

En [fecha 10 de febrero del 2025](#) se presentaron Mónica Gabriela Gunkel, documento nacional de identidad -en adelante "DNI"- N° 22.012.659 y Patricio Alejandro Ñevin DNI N° 26.746.678, en carácter de concejales del Concejo Municipal de Campo Grande, conforme lo acreditaran mediante las actas de proclamación de autoridades y asunción en el cargo de la Junta Electoral de Campo Grande, con el patrocinio letrado de la Dra. María Laura Roldan, promoviendo demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Campo Grande a fin de que se decrete la nulidad absoluta de la Ordenanza Municipal N° 80/24 por considerar que la misma carece de los requisitos esenciales establecidos en la Carta Orgánica Municipal para su validez.

Explicaron en su relato de los hechos que, en el año 2023 el Municipio de Campo Grande solicitó asistencia financiera al Gobierno de la Provincia de Río Negro, con el fin de afrontar un proyecto que consistía en la compra de parcelas para la construcción de un nuevo edificio escolar primario en la localidad de San Isidro y que, entonces, mediante el decreto 1119/23 el Gobierno Provincial otorgó una asistencia no reembolsable proveniente del Tesoro General de la provincia por la suma \$20.000.000 para afrontar el compromiso de la compra del bien, por lo que en fecha 11 de octubre del año 2023, mediante ordenanza municipal N° 65/23 de la Municipalidad de Campo Grande, se aceptó el ingreso de dicha suma a las arcas municipales.

Continuaron relatando que, a mediados del mes de septiembre del año 2024, en su carácter de concejales se les puso a disposición un borrador de boleto de compraventa, a fin de adquirir 5.448 metros cuadrados ubicados en la localidad de San Isidro, Municipio de Campo Grande, supuestamente pertenecientes a la Sra. Vanesa Alejandra Sanchez, que se destinarían a la construcción del edificio de la Escuela Primaria N° 300, por la suma de \$ 204.000.000.

Seguidamente, indicaron que en fecha 26/09/2024 tomaron conocimiento de que el borrador se había formalizado sin su intervención, por lo que solicitaron al área administrativa correspondiente una copia del expediente y ahí toman conocimiento de que el boleto de compraventa había sido firmado el 25/09/2024 por el presidente del Concejo Deliberante Sr. Daniel Hernández y de que se había efectuado la transferencia de la primera cuota por la suma de \$112.000.000 en favor de la vendedora Sra. Sanchez el día 26/09/2024.

Al respecto, señalaron que en fecha 30/09/2024 presentaron sendas notas ante el Concejo Municipal de Campo Grande y el Tribunal de Cuentas a fin de solicitar que se deje sin efecto la adquisición de los inmuebles indicados en el boleto de compraventa, ya que el acto jurídico no cumplía con la normativa vigente del Municipio, siendo el mismo nulo de nulidad absoluta; además de que no existía ninguna norma que otorgue facultades al Presidente del Concejo para la firma del Convenio ni autorización para la transferencia de fondos públicos.

Expresaron que, en fecha 17/10/2024, a instancias de colocarse a consideración del Concejo Municipal un proyecto de Ordenanza de Presupuesto, advirtieron que se referenciaba Ordenanza N° 80/24, de la cual desconocían su contenido y vigencia, por no haber participado del dictado de la misma; y que a través de dicha Ordenanza (N° 80/20) se había aprobado la operación de compraventa mediante contratación directa. Explicaron que, por esa razón, en la reunión de Concejo de fecha 19/10/2024, se opusieron a la ejecución de dicha norma, por no reunir los votos necesarios para su validez y que en fecha 23/10/2024 presentaron ante el Concejo Deliberante un recurso de revocatoria en el que expusieron nuevamente las irregularidades y solicitaron que se deje sin efecto la Ordenanza N° 80/24.

Expresamente dijeron "*...la ordenanza se dictó en total incumplimiento de la Carta Orgánica Municipal, avasallandose todos los principios allí dispuestos para este tipo de operaciones: desde la mayoría necesaria para la validez de la ordenanza que autorice la compra, el plazo de publicación de la misma en el Boletín Oficial*

Municipal, el principio fundamental de la Licitación Pública, la designación de la persona autorizada para la firma en el documento de compra; y a ello debe sumarse la fijación de un precio notablemente desajustado a la realidad."

Seguidamente, señalaron los artículos de la COM que consideran transgredidos (arts. 159, 161 y 162). Primero explicaron que la mayoría especial de 2/3 prevista en la norma (art. 161 COM), es de cuatro concejales y que no obstante ello de la Ordenanza atacada surge la suscripción de tres concejales, por lo que ante el incumplimiento del requisito esencial para su validez es nula de nulidad absoluta. Luego, agregaron que tampoco se cumplió el procedimiento de compra de bienes establecido en la COM, porque la Ordenanza N° 80/24 aprobó una compra directa sin expresarse la urgencia o conveniencia (art. 160). Y por último, indicaron que se incumplió el art. 121 de la COM, pues comenzó a ejecutarse la Ordenanza cuando aún no se encontraba vigente y que en consecuencia tampoco se cumplió el plazo de diez días previsto en el art. 190 de la COM para la presentación de oposiciones a la misma.

En un apartado especial detallaron los trámites realizados en instancia administrativa concluyendo que ante la denegatoria del Presidente del Concejo Deliberante a su reclamo se encontraba habilitada la instancia judicial.

Solicitaron una medida cautelar de no innovar a los fines de que la demandada suspenda el pago de las cuotas -de la compraventa- que se adeudan.

c) En [fecha 12 de febrero de 2025](#), se los tuvo por presentados y se los intimó a abonar los tributos de ley que gravan las presentes actuaciones. Una vez acompañados los respectivos comprobantes de pago de tributos y contribuciones, se confirió [vista a la Fiscalía en turno](#), para que se pronuncie respecto de la competencia en los términos del art. 218 de la Constitución Provincial y las normas vigentes.

d) Posteriormente, el [12 de marzo del corriente año](#) contestó la vista la Dra. Daniela Ramirez, Fiscal adjunta de la Fiscalía descentralizada de Cinco Saltos y dictaminó con fundamento en el artículo 12 del Código Procesal Constitucional –Ley 5776- y el artículo 207 inciso 2 de la Constitución Provincial, que esta Unidad Jurisdiccional Contencioso Administrativa debía declinar su competencia a favor del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, por ser este organismo quien posee la competencia originaria para entender en las acciones resultantes de la materia discutida en autos.

Luego de contestada la vista por el Ministerio Público Fiscal, mediante [interlocutoria de fecha 15/04/2025](#), la suscripta se declaró incompetente por entender que la cuestión se enmarcaba en un conflicto de poderes entre autoridades públicas del Concejo Municipal

de Campo Grande, remitiendo las actuaciones al Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro (art. 12 y cctes del CPC).

Finalmente, el cimero tribunal provincial, en [fecha 28/05/2025](#) declaró que la pretensión de la demanda no participa de la naturaleza jurídica del conflicto de poderes de competencia originaria del Superior Tribunal de Justicia (cf. art(s). 207 inc. 2 ap. b de la CP, 12 del CPC y 40 inc. b de la Ley 5731) y devolvió las actuaciones a esta Unidad Jurisdiccional.

e) [Devueltas las actuaciones asumí el conocimiento del proceso y el expediente fue puesto a despacho a fin de resolver](#) respecto a la admisibilidad del proceso conforme lo dispuesto por el art. 14 del CPA.

II. Y CONSIDERANDO:

f) Conforme surge de los antecedentes sucintamente relatados, en virtud de lo resuelto por el STJRN y el posterior abocamiento de la suscripta, la cuestión de la competencia se encuentra zanjada, por lo cual, corresponde sin más, analizar si se encuentran cumplidos -o no- los restantes requisitos a los que alude el art. 14 del Código Procesal Administrativo -en adelante CPA-, que a su vez remite a los recaudos consignados en los Capítulos I y II del mismo plexo; en especial el presupuesto de agotamiento de la instancia administrativa (exigido por el art. 6 del CPA).

g) Admitida la competencia, corresponde analizar si se encuentran cumplidos -o no- los requisitos a que alude el art. 14 del CPA, el cual remite a los recaudos consignados en los Capítulos I y II del mismo plexo; en especial, el presupuesto de agotamiento de la instancia administrativa (exigido por el art. 6 del CPA).

El artículo 6 del Código Procesal Administrativo, requiere como presupuesto de habilitación de la instancia judicial haber recorrido las vías previstas en la Ley N° 2938, o las que de modo especial se fijen por otras leyes, o la normativa municipal respectiva, según el caso, a fin de obtener un acto administrativo definitivo que cause estado.

En similar sentido la Carta Orgánica Municipal de Campo Grande dispone que "*...La no reglamentación de la acción contencioso-administrativa y de los recursos no impide el ejercicio de los mismos por parte de los afectados que se consideren con derecho a ejercerlos. En tal caso son de aplicación subsidiaria los principios constitucionales y normas provinciales vigentes en la materia.*" (art. 129 COM).

Sin perjuicio de lo dispuesto por el CPA, tal como lo viene sosteniendo en forma inveterada la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia: "*...1º) ...la habilitación de la instancia es condición ineludible, siempre que no se demuestre*

su inutilidad, para acceder a la vía judicial, o sea para demandar al Estado. 2°) ...el cumplimiento de esta exigencia puede ser cuestionado tanto por la demandada principal como de oficio por el mismo tribunal. De ello surge que tanto la habilitación de instancia y el contralor judicial de las decisiones administrativas son verificables de oficio por el Tribunal interviniente antes de correr traslado de la demanda (Fallos 316:239). 3°) La habilitación de la instancia solo es renunciable por la Administración (CSJN., Fallos 316: 239). Todo ello ha quedado consolidado por la doctrina sentada por la CSN. En Fallos 313:228 y “Construcciones Tardía” (Fallos 315:2217; STJRN in re: “CASVE SRL”, Se. N° 175/06; STJRNCO in re: “ANTOLIN”, Se. N° 13/12). En tal sentido, considero que al iniciarse un proceso contencioso-administrativo, como primer medida, los Tribunales competentes deben revisar de oficio los presupuestos -plazo, materia, agotamiento de la vía administrativa- para habilitar la instancia judicial, como condición para asumir su competencia.” (del voto ponente del Dr. R. Apcarian, con adhesión de las Dras. Zaratiegui y Piccinini, in re: “García”, Se. N°148/13, del 27-12-13).

Ahora bien, para que pueda abrirse la revisión judicial prevista a través del proceso contencioso administrativo, debe cuestionarse una resolución de carácter definitiva de la Administración que agota la instancia o, en su defecto, luego del pedido de pronto despacho también podrá tenerse por agotada la misma frente al silencio de la Administración (art. 11 CPA).

En los supuestos de inexistencia de un acto administrativo impugnado, conforme lo dispone el art. 94 de la Ley 2938 (de aplicación supletoria en el ámbito administrativo local) y a los efectos de agotar la vía administrativa, corresponde la formulación de una reclamación administrativa ante el titular del Poder, quien deberá resolver en el plazo de 30 días. La resolución emanada del Titular del Poder correspondiente o su silencio - previa solicitud de pronto despacho- agotan la vía administrativa. Este trámite administrativo previo, es un presupuesto insoslayable para acceder a la jurisdicción y debe verificarse al tiempo de interposición de la acción.

h) De la documental acompañada surge que en fecha 23/10/2024 los actores reclamaron al presidente del Concejo Municipal que se dejara sin efecto la Ordenanza Municipal N° 80/24 por violar los artículos 161 y 162 de la Carta Orgánica Municipal. Ante la falta de respuesta, el 21/01/2025 interpusieron pronto despacho.

En fecha 3/02/2025, el presidente del Concejo Municipal, Sr. Daniel Hernández rechazó el reclamo formulado, textualmente dijo: "...I. La adquisición del inmueble se encuentra

justificada en la necesidad de interés público de otorgar condiciones edilicias adecuadas para la escuela N°300 de la localidad de San Isidro. II. La transacción de compra fue aprobada por el Concejo Deliberante en la reunión del 25/9/24 lo que surge del acta 28/24. III. El contrato firmado con la Sra. Vanesa Alejandra Sánchez fue ratificado por el Concejo Deliberante por medio de la Ordenanza 80/2024 que fue dictada conforme la normativa vigente. IV. El Tribunal de Cuentas Municipal analizó los antecedentes del caso y consideró que no existía ninguna irregularidad en el procedimiento de compra aludido..."

Por ello, teniendo en cuenta el criterio sentado por el STJRN en el precedente "JAURES" que llama a aplicar los principios "*in dubio pro accione*" y "*pro administrado*", y considerando que los actores formularon los reclamos pertinentes en los términos normados por el artículo 94 de la Ley 2938, obteniendo la respuesta de la máxima autoridad municipal, corresponderá tener por agotada la instancia administrativa.

Finalmente, considerando la fecha de recepción de la respuesta emitida por el Presidente del Concejo Municipal que rechaza su reclamo y agota la vía administrativa (3/02/2025), y la fecha de presentación de la demanda (10/02/2025), resulta que la acción ha sido promovida dentro de los 30 días hábiles que prescribe el art. 11 de la ley 5773 (CPA).

En consecuencia, concurriendo *-prima facie-* los presupuestos consignados en los Capítulos I y II del CPA, y sin perjuicio de las defensas que pueda oponer la demanda, corresponderá habilitar la instancia contencioso administrativa.

i) Medida cautelar: Siguiendo el inveterado criterio de la Corte Suprema de Justicia y del cimero tribunal provincial, "*...corresponde descalificar como medida cautelar aquella que produce efectos análogos a la sentencia, pues la finalidad de dichas decisiones es asegurar el cumplimiento de un eventual pronunciamiento favorable, mas no lograr el fin perseguido anticipadamente...*" (STJRN e/a "GONZALEZ, PABLO S/ AMPARO - AMPARO S/ INCIDENTE - APELACIÓN" Expte. BA-01695-C-2023, Se. N° 107 de fecha 18/10/2023).

En el caso de autos, los actores peticionan cautelarmente que se ordene a la Municipalidad "*...la suspensión del pago de las cuotas que se adeuden...*", es decir, la suspensión de los efectos de la Ordenanza Municipal N° 80/24 que impugnan por la presente, petición que guarda similitud con la pretensión de fondo, esto es, "*...que se decrete la nulidad absoluta de la Ordenanza Municipal N° 80/24...*".

Tampoco se encuentra acreditada con la suficiencia necesaria la verosimilitud que exige la medida peticionada. En efecto, sin que implique un adelanto de opinión, teniendo en cuenta que la Ordenanza Municipal N° 80/24 -cuya suspensión se pretende- involucra intereses públicos relevantes, ya que aprueba la compra de inmuebles **con destino a la construcción del edificio de la escuela N° 300**, resulta necesario extremar la prudencia al evaluar la procedencia o no de la medida peticionada.

En este sentido, el STJ sostuvo que *"...para decidir sobre la procedencia o improcedencia de esta medida es necesario estimar y evaluar que, de ser concedida, no cause un perjuicio irreparable de igual o mayor entidad al beneficiario de la misma. Vale decir que también debe valorarse el perjuicio mayor que se derivaría de su despacho para una de las partes. Este Superior Tribunal también a meritado en oportunidades anteriores que la Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha establecido reiteradamente que la viabilidad de las medidas precautorias se halla supeditada a que se demuestre la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de la demora, y que dentro de aquéllas la innovativa constituye una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, lo que justifica una mayor rigidez en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 316:1833; 319:1069; 326:3729, entre otros), y que, por otro lado, ha determinado que esa estrictez debe extremarse aún más cuando la cautelar innovativa se refiere a actos de los poderes públicos, habida cuenta de la presunción de validez que ostentan (Fallos: 328:3018, 3023, entre otros) (...) (cf. STJRS1: Se. 77/14 "CLUB HOTEL DUT BARILOCHE SOCIEDAD CIVIL c/ D.G.R. s/ MEDIDA CAUTELAR s/ CASACION". Asimismo, existe un reiterado criterio sentado por este Cuerpo en punto a la improcedencia de medidas cautelares cuando se ataca la presunción de validez de la que están investidos "prima facie" los ordenamientos legales y los actos del Poder Público (cf. Auto Int. N° 46/96 in re: "PICHETTO"; idem Fallos 205, pág. 365)..." (e/a "MUNICIPALIDAD DE CATRIEL S /MEDIDA CAUTELAR S/ APELACION (Originarias)" Expte. N° M-4CI-2-CC2017, [Se. N° 41 de fecha 24/04/2018](#)).*

No advierto que se encuentre acreditada la verosimilitud que exige la medida cautelar peticionada en este caso concreto, por lo que no corresponderá, por el momento, hacer lugar a la misma; ello sin perjuicio de tener en cuenta la provisoriedad propia de las medidas precautorias y la posibilidad de los peticionantes de aportar nuevos elementos que den un adecuado sustento a los requisitos cautelares, que permitan un mayor grado de certidumbre, modificando la presente decisión.

Por ello,

III. RESUELVO:

Primero: Declarar habilitada la instancia contencioso administrativa (arts. 6, 11, 14 y cctes. del CPA).

Segundo: Denegar, por el momento, la medida cautelar peticionada por los actores en fecha 10/02/2025.

Tercero: Regístrese, notifíquese y continúen los autos según su estado.

María Adela Fernández

Jueza