

Proceso. "COLIPE, MARTIN ROBERTO C/ MUNICIPALIDAD DE CIPOLLETTI S/ MEDIDA CAUTELAR (AUTÓNOMAS) - MEDIDA CAUTELAR" (Expte. N° CI-00934-C-2026)

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

Cipolletti, 24 de junio de 2026.

VISTOS: los autos caratulados "**COLIPE, MARTIN ROBERTO C/ MUNICIPALIDAD DE CIPOLLETTI S/ MEDIDA CAUTELAR (AUTÓNOMAS) - MEDIDA CAUTELAR**" (Expte. N° CI-00934-C-2026), en trámite ante esta Unidad Jurisdiccional Contencioso Administrativa -UJCA- N° 15 de la cuarta circunscripción judicial de Río Negro, puestos a despacho para resolver y de los que:

I. RESULTA:

1. Que en fecha 15/5/26 se presenta el Sr. Martín Roberto Colipe, mediante sus abogados apoderados, Dres. Horacio Freiberg y Demian Freiberg Schutt, promoviendo medida cautelar innovativa tendiente a la inmediata restitución de los bienes que denuncia de su propiedad –camión Scania dominio VID-260, semirremolque Randon dominio APM-512 y excavadora Hyundai dominio CJK51– retenidos/decomisados en el marco del expediente contravencional tramitado ante el Juzgado Municipal de Faltas de Cipolletti, caratulado “OJEDA, HERNÁN RAÚL / COLIPE, MARTÍN ROBERTO s/ INFRACCIÓN A LAS NORMAS DE COMERCIO, OBRAS Y DEMOLICIONES” (Exptes. N° 234/2026 y N° 251/2026).

2. Que, según sus dichos, la sentencia del Órgano Administrativo, de fecha 25/3/2026, tuvo por acreditadas las infracciones a los arts. 89, 90 y 103 del Código de Faltas Municipal (Ord. N° 513/24), rechazó su descargo, impuso una multa solidaria y dispuso el decomiso/retención de los bienes

indicados. Que contra dicha decisión, el actor interpuso revocatoria *in extremis*, la cual fue rechazada por resolución de fecha 8/5/2026, que confirmó íntegramente la condena, mantuvo la retención de los bienes como medida cautelar de policía y dejó constancia de que su notificación habilita un nuevo cómputo del plazo del art. 11 de la Ley 5773 para la eventual promoción de la acción contencioso-administrativa.

Respecto a la pretensión cautelar, sostienen la existencia de graves vicios estructurales en el procedimiento contravencional (imputación genérica, ausencia de conducta concreta, falta de tratamiento del descargo y de la prueba), invocando la verosimilitud del derecho. Asimismo, alegan peligro en la demora por tratarse de herramientas indispensables para su actividad laboral, cuya retención le ocasiona pérdida de ingresos y deterioro de los bienes. Fundan la medida en los arts. 177 y 212 del CPCC (Ley 5777) y en derechos de jerarquía constitucional (propiedad, trabajo, defensa y debido proceso).

Explican que, no obstante que el actor no ha deducido acción contencioso-administrativa impugnando los actos administrativos sancionatorios referidos, ni en la presentación inicial de la medida ni con posterioridad a la notificación de la resolución del 8/05/2026, refieren que las nulidades serán objeto de tratamiento en la “correspondiente acción contencioso administrativa.

Acompañaron documental y ofrecieron como prueba instrumental el expediente administrativo “OJEDA HERNAN RAUL y COLIPE MARTIN ROBERTO S/ INFRACCION A LAS NORMAS DE COMERCIO, OBRAS Y DEMOLICIONES” (Expte. N° 234/2026 y N° 251/2026) , por lo que, previo a resolver se procedió a librar el oficio requiriendo el trámite administrativo referido.

En fecha 16/06/2026, la Municipalidad de Cipolletti presentó en autos los expedientes administrativos referenciados, por lo que las actuaciones

fueron puestas a despacho a fin de resolver.

II. Y CONSIDERANDO:

3. Que en el marco de la tutela cautelar, cabe remarcar que el Código Procesal Administrativo de la provincia, Ley N° 5773, regula la misma en su artículo 12 al disponer que en dicha materia, serán de aplicación las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial. Las mismas se encuentran normadas en los artículo 177 y siguientes, de las cuales surgen los presupuestos para su otorgamiento: 1) verosimilitud del derecho (*fumus boni iuris*), 2) peligro en la demora y 3) prestación de una contracautela.

En cuanto a los requisitos de fundabilidad de las medidas cautelares en el contencioso-administrativo, debido a los rasgos esenciales del acto administrativo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sentado como principio que las medidas cautelares no proceden respecto de actos administrativos debido a la presunción de validez de que éstos gozan, salvo que se los impugne sobre bases *prima facie* verosímiles (Conf. Fallos, 318:2374, entre otros), tales como un vicio notorio o una arbitrariedad manifiesta.

Otro requisito de admisión lo constituye el peligro en la demora, que ocasione un perjuicio de improbable reparación ulterior, a los que se suma como condición siempre ineludible la incidencia o afectación del interés público comprometido sobre el acto en que recae la cautela solicitada, sin olvidar la contracautela en los casos que corresponda (Conf. PADROS, Ramiro S., "La Tutela Cautelar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa", Ed. Lexis-Nexis, Bs. As. 2005, p. 161 y ss.).

Agrega la doctrina especializada que en el contencioso-administrativo las medidas cautelares vienen a garantizar la legitimidad del obrar administrativo y a evitar daños a los particulares en sus relaciones con la Administración (Conf. Cassagne, Juan C.: "Las medidas cautelares en el contencioso-administrativo", LL 2001-B-190).

Por otro lado, cabe señalar que las medidas contra el Estado (Nacional, Municipal y/o Provincial) son de interpretación restrictiva. En efecto, la jurisprudencia ha edificado, a lo largo de varias décadas, una serie de criterios para el dictado de medidas cautelares contra el Estado, aplicando analógicamente el Código Procesal Civil y Comercial, receptando para ello, las particularidades y problemáticas propias de estos litigios, en los que inciden instituciones sustantivas del derecho administrativo -como la presunción de legitimidad del acto y su ejecutoriedad- y la necesaria consideración del interés público, cuya satisfacción es propia de la función administrativa (CSJN, Iribarren Casiano, 1992, Fallos, 315: 956; Líneas de Transmisión del Litoral S.A. (LITSA), 1995, Fallos, 318: 2374).

En la misma línea el Dr. Ricardo Apcarián y la Dra. Silvana Mucci, en el comentario al artículo 11 del CPA (actual art. 12), señalaron: “...*Sin lugar a dudas, el interés público, la verosimilitud del derecho en su vinculación con la presunción de legitimidad, la presunción de solvencia, la afectación de un servicio público, entre otras, son cuestiones que los jueces evaluarán al momento de ordenar una medida cautelar contra un organismo estatal, pese a la inexistencia de una disposición específica que condicione el criterio del juzgador...*” (Apcarián R. y Mucci S. “Código Procesal Administrativo de Río Negro Comentado y Anotado”. Editorial Patagónico- 2017. p. 51).

Por su parte, la doctrina también ha postulado que “...*Los jueces pueden decretar como medida cautelar la suspensión de los efectos de los actos administrativos cuando se cumplen los requisitos siguientes: a) que el derecho invocado por el peticionario sea verosímil (fumus boni iuris); b) que exista peligro en la demora de que la sentencia se torne ineficaz o inaplicable (periculum in mora); c) que no se pueda obtener la cautela por otro medio; d) que el peticionario otorgue una contracautela, y e) que no obstaculice o impida la prestación de funciones o servicios públicos. Los*

cuatro primeros requisitos son comunes a todos los juicios, cualquiera que sea la materia que se debate, y están contemplados en los arts. 199 y 230 del CPCCN. El restante es propio de las medidas cautelares contra la Administración. En principio, deben seguir un criterio restrictivo, por estar comprometido el interés público y porque importa una limitación a la presunción de legitimidad de los actos administrativos, la ejecutoriedad y al carácter no suspensivo de la impugnación judicial, reglas éstas contenidas expresamente en la LNPA...” (Luqui, Roberto E. “Revisión judicial de la actividad administrativa”, Astrea, 2005, t. 2, p. 357/8).

Lo dicho puede ser aplicado en el orden provincial de Río Negro, atento la similitud de normas y principios que rigen la materia.

4. En el caso particular de autos, la medida cautelar requerida se presenta, en la práctica, como cautelar autónoma dirigida a neutralizar efectos centrales de un acto administrativo sancionatorio: la retención/decomiso de bienes considerados instrumentos directos de la infracción, mencionando que respecto de dicho acto será instada la acción contencioso administrativa; oportunidad en la que corresponderá efectuar la valoración del plazo de caducidad exigido por la norma contenciosa procesal (art. 11 CPA).

Abocado en la tarea de resolver, procedí previamente a verificar las constancias de sistema PUMA, advirtiendo que la mencionada acción contencioso administrativa fue presentada recientemente, en fecha 19/06/2026 (autos caratulados "COLIPE, MARTIN ROBERTO C/ MUNICIPALIDAD DE CIPOLLETTI S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" Expte. N° CI-01728-C-2026); cuya admisibilidad aún no fue analizada y resuelta (art. 14 CPA).

Ahora bien, todos los requisitos que preceden a las medidas cautelares no solo deben enunciarse, sino también acreditarse sumariamente como la

naturaleza de la figura lo exige.

5. Teniendo en cuenta lo expresado, corresponderá a continuación examinar si se encuentran reunidos los requisitos que se han detallado precedentemente para que pueda considerarse procedente la medida cautelar deducida por el actor.

Abordando dicha tarea, en primer término se impone señalar que el marco regulatorio aplicable se integra con el Código Procesal Administrativo de la Provincia (Ley 5773) y, supletoriamente, con el Código Procesal Civil y Comercial (Ley 5777) en materia de medidas cautelares. No menor es señalar que conforme el art. 11 de la Ley 5773, los actos administrativos definitivos o que causan gravamen actual son impugnables mediante acción contencioso-administrativa, dentro de un plazo de caducidad, manteniéndose entretanto la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos estatales.

Por su parte, el art. 212 del CPCC (Ley 5777) permite la prohibición de innovar y la medida innovativa siempre que: 1) el derecho sea verosímil; 2) exista peligro de daño grave e irreparable o riesgo de ineficacia de la sentencia; y 3) la cautela no pueda obtenerse por otro medio.

La doctrina del Superior Tribunal de Justicia, en materia de cautelares administrativas, ha enfatizado que cuando se procura suspender o alterar la ejecución de actos administrativos, tales recaudos deben interpretarse con criterio estricto, en resguardo del principio de ejecutoriedad y de la presunción de legitimidad de los actos estatales (STJRN “CLUB HOTEL DUT BARILOCHE SOCIEDAD CIVIL c/D.G.R. s/MEDIDA CAUTELAR s/CASACION” (Expte. N° 27076/14-STJ-), 2014). En dicha oportunidad se señaló que “...La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 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 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA Buscador de Fallos - Poder Judicial de Río Negro 5 / 7 en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 316:1833; 319:1069; 326:3729, entre otros). **También el Máximo Tribunal ha destacado 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) y, en particular, si se trata del examen de medidas suspensivas en materia de reclamos y cobros fiscales (Fallos: 313:1420,///.- ///7.-entre otros), porque la percepción de las rentas públicas en el tiempo y modo dispuestos por las respectivas normas es condición indispensable para el funcionamiento regular del Estado (conf. Fallos: 312:1010, 331:2889, entre muchos otros)...”.* (La negrita es impuesta).

6. En el caso, los actos emanados del Juzgado Municipal de Faltas describen en forma circunstanciada el hecho imputado (extracción de áridos, movimientos de suelo y actividad sin habilitación en zona ribereña), individualizan a los presuntos infractores, valoran la prueba –incluido el informe de la Secretaría de Minería sobre inexistencia de derecho minero y de autorización vigente– y encuadran jurídicamente la conducta, concluyendo en la responsabilidad de los imputados y en la necesidad de aplicar, como medida accesorias, el decomiso/retención de la maquinaria y vehículos utilizados. Lejos de evidenciar, en esta etapa, una ilegitimidad palmaria, los actos cuentan con motivación reforzada y remiten expresamente a la vía contencioso-administrativa como cauce propio de control judicial.

7. Desde esta perspectiva, la verosimilitud del derecho invocado por el actor no surge con la intensidad que la jurisprudencia exige para adoptar

una medida que, en los hechos, implicaría dejar sin efecto la retención/decomiso dispuesto en ejercicio del poder de policía municipal, anticipando la discusión de fondo sobre la validez y proporcionalidad de la sanción. Más bien se advierte una discrepancia del interesado con la valoración probatoria y el encuadre efectuados en sede administrativa, materia propia de la acción contenciosa que el ordenamiento ha previsto.

8. En cuanto al peligro en la demora, si bien la retención de herramientas de trabajo y la consecuente merma de ingresos podría vislumbrarse como un perjuicio relevante, lo cierto es que no ha aportado elementos probatorios (ni ofrecido prueba en ese sentido) que en este reducido marco de actuación permitan desvirtuar que se trata de una mera enunciación. Por otro lado, la doctrina en general como la del STJRN (entre los cuales esta el precedente citado), ha señalado que el sacrificio patrimonial derivado de la ejecutoriedad de un acto administrativo no basta, por sí solo, para justificar la suspensión o neutralización cautelar del acto, pues de lo contrario se vaciaría de contenido el principio de ejecutoriedad.

En la medida en que eventuales daños económicos puedan ser reparados por la vía resarcitoria, no se verifica un daño de imposible reparación que imponga, de manera impostergable, alterar provisionalmente el régimen decidido en sede administrativa.

La pretensión cautelar instada, al solicitar la “restitución inmediata” de los bienes, excede el marco de una tutela conservativa y se aproxima a una decisión anticipatoria del fondo, en tanto desarticularía un elemento esencial del acto sancionatorio (decomiso/retención como medida de policía ambiental y territorial), en contra del criterio restrictivo que prima respecto de las medidas innovativas que alteran situaciones consolidadas por actos administrativos que *prima facie* resultarían válidos.

9. Que, a su vez, no se advierte –a la luz de las constancias acompañadas ni del expediente administrativo agregado– la existencia de un cuadro de

afectación grave e inminente de derechos fundamentales en un grado tal que justifique apartarse de la regla general de respeto a la ejecutoriedad del acto administrativo y a la vía contenciosa como cauce natural de revisión. El conflicto planteado se centra, primordialmente, en la incidencia patrimonial que la retención de bienes genera sobre la actividad económica del actor, lo que no habilita, en este estado, la drástica medida pretendida.

10. En síntesis, la vigencia incólume de actos administrativos presuntos legítimos, el carácter anticipatorio de la restitución pretendida y la falta de acreditación de una verosimilitud del derecho y de un peligro en la demora con la intensidad requerida en procesos contencioso-administrativos contra el Estado, conducen al rechazo de la medida.

11. Costas y honorarios. Habiendo sido desestimada la pretensión cautelar corresponde imponer las costas del presente a la actora objetivamente perdidosa (art. 62 del CPCC).

Respecto de los honorarios, dispone el art. 28 de la Ley 2212 que “...*En las medidas cautelares el monto será el valor que se asegurare y se aplicará el treinta y tres por ciento (33%) de las pautas del artículo 8º, primera parte....*”.

Dado que la parte actora no estimó el valor a “asegurar” ni resulta deducible de su presentación, no será imposible aplicar la pauta arancelaria fijada por la norma citada.

En consecuencia, teniendo en cuenta la naturaleza del trámite y la labor desarrollada, el resultado obtenido y el escueto margen de actuación, considero justo y razonable regular el honorario del profesional en la suma equivalente a 3 JUS equiparando el tipo de trámite al incidental, aplicando así por analogía las pautas del art. 34 de la ley arancelaria 2212 y de los arts. 6,7 y cctes. del mismo cuerpo legal.

Por tales motivos,

III. RESUELVO:

Primero: Denegar, por el momento, la medida cautelar solicitada por la parte actora mediante escrito presentado en fecha 15/05/2026. Las costas costas se imponen a su cargo (art. 62 del CPCC).

Segundo: Regular los honorarios de los Dres. Horacio Freiberg y Demian Freiberg Schutt, apoderados de la parte actora, en conjunto, en la suma de \$ 357.277,20 (3 JUS + 40%; 1 JUS= \$85.066; Resolución conjunta 502/26 STJ y 151/26 PG), dejándose constancia que para efectuar tal regulación se han tenido en consideración la naturaleza, extensión y resultados de las tareas llevadas a cabo en autos por los beneficiarios (arts. 6, 7, 10, 11, 34 y cctes. Ley 2.212).

Cumplase oportunamente con la Ley 869. Hágase saber que los honorarios regulados no incluyen la alícuota del IVA, que deberá adicionarse en el caso de que el beneficiario se encuentre inscripto en dicho tributo.

Tercero: Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívense.

Mauro Alejandro Marinucci

Juez Subrogante