

San Carlos de Bariloche, 18 de mayo de 2026.

VISTOS: Los autos "**JUNTA VECINAL CERRO CATEDRAL Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ MEDIDA CAUTELAR**", BA-00732-C-2026.

Y CONSIDERANDO:

A. Antecedentes:

1°) Que mediante presentación I0001 comparecieron las siguientes personas, en su carácter de miembros del Consejo de Planificación Municipal (CPM): i) Albáñez Alicia Edith, en representación del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Río Negro; ii) Díaz Duarte Claudio Enrique, en representación del Consejo Profesional de Ingenieros y Técnicos de la Arquitectura e Ingeniería de Río Negro; iii) Arenas Daniel Eduardo, en representación de la Junta Vecinal Cerro Catedral; iv) Andino Ramiro Daniel, en representación de la Junta Vecinal Villa Los Coihues; v) Carini Nicolás, en representación de la Junta Vecinal Villa Lago Gutierrez; vi) Costa Bruten Leandro, por derecho propio, concejal y presidente del bloque Incluyendo Bariloche, y; vii) Villalba Facundo, por derecho propio, concejal y presidente del bloque Primero Río Negro.

En tal carácter, peticionaron una medida cautelar para que se disponga judicialmente la suspensión inmediata de los efectos de los actos administrativos dictados por el Poder Ejecutivo del Municipio de San Carlos de Bariloche, identificados como Resoluciones 1469-I-2026 y 1349-I-2026.

Asimismo, de lo actuado por la Secretaría de Planeamiento Territorial en su carácter de responsable de la Unidad Coordinadora, del CPM. Y por último, lo actuado por el mismo Consejo de Planificación Municipal. Todo ello en virtud de resultar estos actos, antecedentes de las resoluciones cuestionadas.

Denuncian que han iniciado una acción contencioso-administrativa, con el fin de obtener la declaración de nulidad de tales actos.

2°) Respecto de la medida en concreto, solicitan se suspenda el llamado a Audiencia

Pública, convocada para el día 21/05/2026 con el fin de que se realice la exposición y consulta del Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental del Cerro Catedral (Rango Temático Administrativo I).

Como fundamento del pedido, sostuvieron que lo actuado vulnera el procedimiento administrativo (Ord. 418-CM-94 y 470-CM-95), siendo los actos manifiestamente nulos de nulidad absoluta e insanable. Además que generan un perjuicio de imposible reparación ulterior. En ese sentido alegaron que la resolución de convocatoria dio por cumplidas etapas que no fueron regularmente desarrolladas, en particular lo relativo a la intervención del CPM, la participación de las juntas vecinales, organismos técnicos, y la emisión de los dictámenes exigidos por la normativa aplicable; aunque reconocen que los mismos no son obligatorios.

Con relación a la verosimilitud de su pedido, expusieron que se funda en el incumplimiento de la etapa exigida por el art. 17.4.1 de la Ord. 418-CM-94. Ausencia de informes, dictámenes y presentaciones de opiniones técnicas obligatorias, cambio del lugar de convocatoria, y vencimiento del plazo previsto por la referida Ordenanza. Que el CPM no puede dictaminar si no cuenta obligatoriamente con estos informes del Estado Municipal, y que esta circunstancia impide avanzar válidamente hacia las etapas posteriores del procedimiento.

Denunciaron a su vez hechos de gravedad institucional, política coactiva física y psicológica, por parte de autoridades municipales frente al ejercicio de derechos de participación ciudadana. Clima de restricción e intervención policial. Ausencia de tratamiento del orden del día planteado, finalizando unilateralmente la reunión. La restricción de las facultades legales del Consejo de Planificación Municipal e incumplimiento de los deberes de funcionario público a cargo de la Secretaria de Planeamiento Territorial. Y falta de convocatoria a todos los miembros (art. 2 de la Ord. 470-CM-95); dado que la Junta Vecinal de Villa Lago Gutierrez no fue convocada (conf. Ordenanzas 418-CM-94; 470-CM-95; y art. 165 de la Carta Orgánica Municipal).

Agregaron falta de intervención del Consejo de Planeamiento Estratégico, en el rol designado por la Ord. 2929-CM-19. Que la Unidad Coordinadora se arrogó competencias que la normativa expresamente le prohíbe ejercer, en violación de las Ord. 418-CM-94 y 470-CM-95; como dar tratamiento unilateral al punto 3 del orden y fijar los plazos para presentación de observaciones; ni dar por terminada la reunión. Y que la UC no podía votar y decidir, ya que su función es de asistencia y coordinación; conforme el Manual de Gestión Técnico Administrativo.

Además, sostuvieron que ni la Secretaria a cargo de la coordinación de la UC ni el Intendente, ni ninguno de sus integrantes, tienen las potestades que se han arrogado en la reunión del 11/02/2026 definiendo plazos, competencias, y menos aún fijando la fecha de la audiencia pública. Por último, observan la ausencia de dictamen de opinión del CPM y la modificación del Plan Director, eliminando el capítulo de venta de tierras. Lo que constituye un vicio sustancial del procedimiento.

En cuanto al peligro en la demora, expresaron que radica en el hecho de que se encuentra abierta la inscripción para participar en la audiencia pública, y dado que esta implica el ejercicio a la participación y acceso a la información pública; el daño es grave, cierto, manifiesto e inminente. Que la resolución cuestionada impulsa un procedimiento ilegítimo, arbitrario e ilegal que de no suspenderse, permitirá al Municipio avanzar en la consolidación de un procedimiento viciado desde su origen y tornando ilusoria la eventual sentencia definitiva. Y que luego de la audiencia pública -instancia esencial dentro del iter procedimental- se elevará un proyecto de ordenanza al Concejo Municipal; lo que producirá un efecto institucional y jurídico de difícil o imposible reparación ulterior.

No obstante, resaltaron que lo peticionado no genera afectación del interés general, dado que en todo caso la audiencia podría realizarse en una etapa posterior, cuando se encuentren garantizados los derechos y el cumplimiento del procedimiento vigente. Ofrecieron caución juratoria (art. 181 del CPCC).

3°) Requerida la documental pertinente, el Municipio presentó la misma en fecha 15/05/2026 (mov. [E0004](#)).

B. Análisis y solución del caso:

B.1. Que previo a todo, de la compulsa de lo actuado en la instancia anterior, se advierte que la Resolución N° 1349-I-2026 ha agotado la vía recursiva administrativa; mientras que la Resolución N° 1469-I-2026 que convoca a la Audiencia Pública y cuya suspensión se peticiona como objeto de esta medida cautelar, ha sido dictada con fecha 29-04-2026 por parte de la máxima autoridad municipal. Por otro lado, que en la causa principal se habilitó la instancia y se ordenó el traslado de la demanda al Municipio.

B.2. Que más allá de que se encuentra habilitada -en principio- la discusión sobre la validez de lo actuado previamente en los autos principales; cabe recordar que aquí se solicita la suspensión de un procedimiento administrativo en curso (Ord. 418-CM-94), con una instancia próxima definida (audiencia pública); lo que supone innovar sobre el estado de situación. Es decir que se pretende una medida innovativa.

Y en materia de medidas innovativas contra el Estado se requiere una estricta apreciación de las circunstancias del caso, analizando además de los requisitos usuales para su admisión, la ilegalidad o irrazonabilidad manifiesta. El STJ RN ha dicho que el despacho de este tipo de medidas es excepcional, justificando una mayor rigidez en la apreciación de los recaudos y determinando que esa estrictez debe extremarse aún mas cuando la cautelar innovativa se refiere a actos de los poderes públicos (STJ Se. 77/14"Club Hotel Dut Bariloche Sociedad Civil). Lo cual no se advertiría de modo manifiesto y palmario, tal como se meritara a continuación.

B.3. A ello se adita que, como regla, debe ponderarse la presunción de legitimidad del obrar administrativo (art. 8 Ord. 20-I-78); por lo cual, para acceder a una medida como la requerida debe acreditarse una verosimilitud aún mayor porque la jurisdicción contencioso administrativa no puede sustituir preventivamente a la Administración en el ejercicio de sus funciones, salvo que la paralización de la actividad estatal sea necesaria ante una ilegalidad manifiesta, arbitrariedad palmaria o daño irreparable cierto. Todo lo cual debe ser

acreditado rigurosamente en razón del despacho restrictivo de este tipo de medidas.

Este carácter restrictivo, y por lo tanto de excepción (Fallos 340:1129); ha sido ratificado por el criterio que ha seguido el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, cuya doctrina legal resulta obligatoria (art. 42 L.O./STJRN-S3, 30/06/2005, "Brillo", 095/05). Es por ello que debe obrarse con la debida prudencia al momento de despacharse este tipo de cautelares.

B.4. Por otro lado, también se observa que los fundamentos de la medida solicitada se identificarían con aquellos planteados en la demanda principal y que hacen al fondo de la cuestión. Por lo tanto, aún siendo planteada como una medida cautelar autónoma no procede su despacho. Pues, implicaría prejuzgamiento y vulneración del contradictorio. Así, lo se ha dicho: "*También se ha reiterado que cabe una restringida autorización a la concesión de medidas cautelares cuando implican un eventual prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión que debe ser ventilada*" (Apcarian, Ricardo - Mucci Silvana "Código Procesal Administrativo de Río Negro - Comentado y Anotado, Pag. 91).

B.5. Aclarado todo ello, en el caso la manifiesta ilegalidad no se aprecia de modo evidente; sobretodo cuando *prima facie*, la administración había evacuado oportunamente las inquietudes planteadas por los intervinientes (notas 11, 14, 15, 16 SPT-26) durante la sustanciación del trámite administrativo. Extremos que, aunque sean motivo de controversia, eventualmente deberán ser objeto de acreditación en la causa principal.

Además, y no obstante lo expuesto, el procedimiento fijado por las Ordenanzas 470-CM-95, 418-CM-94 y cc, en cuando al tratamiento del Rango Temático Administrativo I, no se encontraría finalizado; siendo la audiencia pública un procedimiento previo y obligatorio para poder elevar el proyecto al Concejo Municipal.

Además, en este estado preliminar del trámite, se advierte que la vía

recursiva intentada originalmente por los actores se habría iniciado frente a la Nota 16-SPT-26; por lo que corresponde tener en cuenta que, como explica García Pullés, resultan excluidos del ámbito recursivo todos los actos internos o preparatorios de decisiones administrativas, tales como informes técnicos, opiniones preparatorias y dictámenes, aún cuando fueran de requerimiento obligatorio y carácter vinculante (Fernando García Pullés, Lecciones de Derecho Administrativo, pag. 697, Buenos Aires 2020). Y en ese orden, el art. 43 de la Ordenanza 21-I-78 dispone que *"las medidas preparatorias de decisiones administrativas, inclusive informes y dictámenes, aunque sean de requerimiento obligatorio y efecto vinculante para la administración no son recurribles"*.

Por todos los motivos expuestos, la verosimilitud del planteo en examen no resulta suficientemente acreditada en este estado; como para acceder a una medida de carácter excepcional como la que se ha requerido. La Cámara de Apelaciones del fuero ha dicho en casos similares que *"...la cuestión gira en torno al tratamiento de un proyecto de ordenanza que aún ni siquiera ingresó al órgano que por naturaleza debe producir su debate, esto es el Concejo Deliberante. Ínterin, los actores alegan el incumplimiento de algunos de los que en doctrina se denominan "actos preparatorios" (...) pero que sin embargo los mismos no son el principio susceptibles de la cautelar requerida. Es que además, la posibilidad de que la judicatura dictara una medida cautelar como la pretendida, podría incluso menoscabar la potestad de otro de los poderes del estado, ya que podría darse el escenario en el cual el propio seno deliberante, en la oportunidad de dar tratamiento al proyecto en cuestión, entendiera que el mismo no puede avanzar, sea por los motivos que los presentantes esgrimen o por otros, incluso aquellos que discrecionalmente se encuentran en cabeza del Concejo Deliberante. En este caso, el respeto por la división de poderes se instituye como un límite natural de actuación"*. (SI 32, 05/03/2024, expte. BA-02657-C-2023, Galindez Pen, Santiago y Otros S/ Medida Cautelar).

B.6. Por otro lado, en cuanto al peligro en la demora, es decir la posibilidad de

frustrar la participación de los vecinos en este proceso; contrariamente a lo expuesto, detener el proceso participativo y la celebración de la audiencia pública parecería generar lo contrario. En esta materia, Rosatti sostiene que la audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones públicas, por la que la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión al respecto. *"El objetivo de la audiencia pública consiste en que la autoridad responsable de tomar una decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados (...) La resolución definitiva que adopte el Gobierno local con posterioridad a la audiencia deberá, en su motivación, y forma expresa considerar todos los hechos relevantes traídos a conocimiento de la autoridad o introducidos de oficio"*. (Horacio Rosatti, Tratado de Derecho Municipal, Tomo II, pag. 303 y ss, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2022). Todo lo cual, se condice con las disposiciones de la Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche (arts. 164 y cc) y con las Ordenanzas que regulan la materia (Ord. 418-CM-94, 470-CM-95, 1994-CM-09; etc).

Además, no puede soslayarse que cumplido el procedimiento preparatorio, el proyecto debería ser elevado al Concejo Municipal, ámbito donde la ciudadanía está representada en su totalidad y donde naturalmente será debatida la conveniencia o no de su aprobación (art.17.4.3.a, CP, conf. art. 2 Ord. 418-CM-94 y 470-CM-95). El Concejo Municipal por su parte tiene amplias facultades para analizar el proyecto, proponer modificaciones, generar espacios de consulta, e inclusive -eventualmente- disponer su rechazo (arts. 32, 38 ss. y cc. de la COM).

B.7. Finalmente, a todo evento, los requirentes habrían comparecido en su

carácter de integrantes del Consejo de Planificación Municipal; alegando para justificar su legitimación que lo resuelto vulneraría sus derechos subjetivos, en tanto que -como miembros del organismo- los actos administrativos dictados pretenden arrebatarles la garantía del debido proceso. Agregan que más allá de esta lesión individual, lo actuado por el Municipio afecta el interés público de la sociedad al vulnerar también el principio de legalidad.

Ahora bien, conforme lo normado por la Ordenanza 418-CM-94, el Consejo de Planificación es el ámbito para la interacción y búsqueda de acuerdos y consensos, entre las autoridades municipales (Ejecutivo y Concejo) y la comunidad; priorizando la planificación participativa. Tiene por objeto la realización de propuestas, su análisis, aprobación, seguimiento y formulación de reglamentaciones urbanas. Por este motivo en la modificación del art. 17 del Código de Planeamiento (art. 2) establece una integración plural (art. 17.1.1.).

Entre sus funciones debe analizar y dar tratamiento a las adecuaciones y/o modificaciones de los planes de ordenamiento, Plan Director, áreas de planeamiento, Código de Edificación, etc. (inc. a). Y su conducción se encuentra a cargo de la Unidad Coordinadora (grupo político-técnico), integrado entre otros por la máxima autoridad del área de Planeamiento, a cargo de la coordinación y de la gestión (Cod. Plan. art. 17.3, Ord. 470-CM-95, anexo I). Por otro lado, cabe recordar que conforme el art. 3 de la Ordenanza 1994-CM-09 el Intendente Municipal es el responsable de ejecutar el Plan Estratégico e Integral (definido por el art. 1 de la misma norma, conf. arts. 29 inc. 7, 168 y cc de la COM) y el Concejo Municipal el encargado de sancionar la normativa para su implementación.

Entonces, el Consejo de Planificación sería un órgano administrativo consultivo no vinculante (art. 166 COM), sin personalidad jurídica propia; dependiente para su gestión de la máxima autoridad del área de Planeamiento. Esta circunstancia resultaría relevante porque como explica parte de la doctrina, en la actualidad no se reconoce a un órgano, como regla general, la posibilidad de accionar o recurrir judicialmente contra el ente al que pertenece (Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 4,

capítulo 1, I-22). Ello podría evidenciar otro obstáculo para admitir los planteos formulados, a la luz de la posibilidad de acceder a la revisión judicial que proponen los actores; sin perjuicio de la legitimación que pudieran acreditar -o ser cuestionada- en el proceso principal (art. 5 del CPA, art. 40 Ord. 21-I-78).

En consecuencia, **RESUELVO: I)** Rechazar la medida cautelar solicitada, de conformidad a todo lo expuesto en los considerandos que anteceden (arts. 212 del CPCC y 12 del CPA). **II)** Resolver la presente sin costas atento no haber mediado sustanciación (arts. 62 y 63 del CPCC). **III)** Protocolizar, registrar y notificar esta sentencia conforme lo dispuesto por el art. 120 del CPCC.

Sosa Lukman, Roberto Iván
Juez