

En General Roca, Provincia de Río Negro, a los 16 días del mes de junio 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 "**CANOR FULVIO ROBERTO Y FERRARI FRANCO ANDRES C/ MUNICIPALIDAD DE GENERAL ROCA S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**", (RO-03586-C-2024) 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.

LA SRA. JUEZA VERÓNICA IVANNA HERNANDEZ DIJO:

I.- Corresponde resolver el [recurso de apelación](#) interpuesto por la parte actora en fecha 21 de abril de 2026 contra la [sentencia interlocutoria](#) de fecha 13 de abril de 2026.

II.- La resolución de fecha 13 de abril de 2026, en lo que aquí interesa dispuso: "...1. Rechazar la medida cautelar de no innovar en la forma pedida, por los fundamentos expuestos. Sin imposición de costas (art. 62º, segundo párrafo, CPCC).".

La parte actora [presentó los agravios](#) en fecha 29 de abril de 2026. Corrido el traslado pertinente, en fecha 14 de mayo de 2026 [contestó la parte demandada](#).

III.- Los agravios.

Sus agravios son cuatro, a saber: a) Arbitrariedad en la determinación del peligro en la demora; b) Error de derecho y arbitrariedad normativa (art. 199 CPCC); c) Falta de fundamentación ambiental y d) Verosimilitud del derecho. Nulidad del acto administrativo.

Respecto al primer agravio sostiene que el razonamiento del juez de grado respecto a que no existe urgencia debido a que han transcurrido 10

meses desde la sentencia de faltas sin ejecución material, es fácticamente falso y jurídicamente nulo.

Afirma que el tiempo transcurrido fue el estrictamente necesario para transitar la vía recursiva administrativa y judicial. En tal sentido alega que resulta un contrasentido que el mismo juzgado que demoró la admisión de los hechos nuevos ahora alegue "falta de urgencia" por el tiempo que insumió dicha controversia.

Esgrime que lejos está de ser un extremo "justo" la eventual reparación de un daño si este resultare procedente por la vía indemnizatoria cuando se está frente a un daño potencial e inminente palmariamente evitable.

Entiende que el Juez omite considerar que la situación de peligro mutó cualitativamente el 20/08/2025. Antes la sentencia de faltas ordenaba que los dueños demolieren (una obligación de hacer que podía discutirse largamente en sede judicial); ahora por Resolución del 20/08/2025 confirmada luego de la instancia recursiva por la municipalidad en fecha 05 de diciembre de 2025 el Municipio decidió ejercer la autotutela ejecutiva, es decir, ingresar al predio con máquinas propias y demoler a costa de los actores. Esta mutación transforma el peligro de "jurídico" a "material e inminente". El agotamiento de la vía administrativa el 17/11/2025 dejó al Municipio en condiciones de ejecutar la demolición.

Objeta la afirmación del Juez respecto a que el Municipio no avanzará sin "instar procesos judiciales".

En relación al segundo agravio sostiene que puede inferirse un prejuzgamiento si se pretendiera que su parte, sumado a la incertidumbre sobre el futuro de su vivienda, a los gastos que implica el litigio, adicionar el deber de afrontar erogaciones y/o cautela para responder por eventuales daños de quedar sin vivienda.

Respecto al tercer agravio sostiene que el argumento del Juez de

grado de "posibles daños ambientales" es una vulneración al Principio de Prevención y de Congruencia de las leyes ambientales. Que el Municipio pretende demoler construcciones consolidadas en un Área Natural Protegida (Ley 4096). Según la Ley Provincial N° 3266 de Evaluación de Impacto Ambiental, cualquier proyecto o actividad capaz de modificar el ambiente requiere de un estudio previo y no existe en el expediente administrativo un estudio de impacto ambiental realizado por la Municipalidad, que evalúe cómo afectará la demolición a la Zona de Paso Córdoba.

Afirma que paradójicamente la medida de no innovar es la única que garantiza la protección del ecosistema hasta que se determine si la remoción de las construcciones no es más dañina que su permanencia.

Finalmente, en relación al cuarto agravio sostiene que mientras la municipalidad de General Roca demuele el Juez estará analizando la razonabilidad, la proporcionalidad, la sensibilidad, etc. cuando sea el momento oportuno; que será cuando no existan construcciones por defender.

IV.- A su turno, la demandada contesta el traslado respectivo, rebatiendo todos los puntos de agravios, solicitando el rechazo del recurso, con imposición de costas a la actora.

V.- Análisis y solución de la causa.

Antes de comenzar el desarrollo de mi voto, entiendo prudente dejar a salvo 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).

En este contexto, recordaré también que la labor jurisdiccional de la alzada, en lo principal importa una tarea confirmatoria o modificatoria de la actividad de la primera instancia, en el marco del recurso. Debe tenerse en

cuenta que la segunda instancia no es autónoma, ni es reconducción, ni una vía que proporcione un nuevo examen integral de la cuestión, sino que persigue el control de justicia del pronunciamiento apelado en cuanto a los hechos y al aspecto jurídico de los asuntos en él decididos.

Sobre el caso particular, cabe mencionar también que en materia de medidas cautelares corresponde atender a las disposiciones del CPCyC, aplicables por remisión del art. 12 del Código Procesal Administrativo de Río Negro.

Ahora bien, ingresando al tratamiento del recurso, es sabido que la procedencia de toda tutela cautelar exige la concurrencia de los recaudos tradicionales de verosimilitud del derecho, peligro en la demora y contracautela suficiente, cuya apreciación debe efectuarse con especial prudencia cuando la medida se dirige contra actos emanados de la Administración Pública, en razón de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad que los ampara.

Ello no implica que las medidas cautelares resulten improcedentes en todos los supuestos en que se controviertan actos administrativos, sino que corresponde verificar, en cada caso concreto, si la tutela requerida aparece necesaria para asegurar la eficacia práctica de la sentencia definitiva.

En relación con el primer agravio, el magistrado de grado concluyó que no se encontraba acreditado el peligro en la demora, fundamentalmente porque entendió que la Municipalidad necesariamente debería acudir a la justicia para materializar la demolición y porque, además, había transcurrido un lapso considerable desde el dictado de las decisiones administrativas sin que la medida hubiera sido ejecutada.

Sin embargo, considero que tal conclusión se sustenta en una premisa que no encuentra suficiente respaldo en las constancias actualmente incorporadas al proceso.

En efecto, la parte actora ha invocado como fundamento de la nueva

solicitud cautelar diversos hechos sobrevinientes que fueron incorporados al expediente por decisión de esta Cámara, consistentes en actuaciones administrativas posteriores mediante las cuales —según sostiene— la Municipalidad habría modificado el alcance de la modalidad de ejecución originalmente prevista, atribuyéndose facultades para proceder a la demolición de las construcciones existentes a costa de los particulares.

No se trata aquí de determinar si dicha interpretación resulta o no correcta, cuestión que excede claramente el limitado marco cognoscitivo propio de esta etapa cautelar. Lo relevante es que la resolución recurrida descarta el peligro invocado partiendo de la premisa de que la ejecución necesariamente requerirá intervención judicial, sin efectuar una valoración suficiente de las actuaciones administrativas posteriores cuya incorporación fue admitida en autos.

Desde esta perspectiva, la circunstancia de que la eventual materialización de la demolición pudiera requerir la intervención de órganos jurisdiccionales o el auxilio de la fuerza pública no resulta suficiente para neutralizar el peligro invocado.

Antes bien, si la ejecución de la sanción administrativa exigiera la promoción de actuaciones posteriores, la preservación cautelar del estado de hecho existente hasta la resolución definitiva de la controversia aparece como una solución compatible con los principios de economía procesal y tutela judicial efectiva, evitando la generación de actuaciones cuya utilidad podría quedar condicionada al resultado de la presente acción.

Por otra parte, entiendo que la cuestión no debe analizarse exclusivamente desde la óptica de una eventual vía de hecho administrativa, sino principalmente desde la necesidad de preservar la utilidad práctica de la jurisdicción.

La finalidad de las medidas cautelares consiste precisamente en impedir que el transcurso del tiempo torne ilusorio el reconocimiento

judicial posterior del derecho invocado; y es precisamente ello lo que podría acontecer en el supuesto bajo examen.

La pretensión principal persigue la declaración de nulidad de la Sentencia N° 5765/2024 dictada por el Juzgado de Faltas Municipal y de las resoluciones administrativas que la confirmaron y complementaron, cuestionándose, entre otros aspectos, la sanción consistente en la demolición de las construcciones existentes en el inmueble de los actores.

Si durante la sustanciación de este proceso llegara a ejecutarse dicha medida y posteriormente prosperara la acción intentada, la sentencia definitiva podría arribar cuando el objeto material del litigio ya hubiera desaparecido, privando de eficacia práctica al pronunciamiento jurisdiccional.

La demolición de un inmueble constituye, por su propia naturaleza, una actuación material de muy difícil —cuando no imposible— reversión, circunstancia que otorga singular entidad al peligro en la demora invocado.

En tales condiciones, considero suficientemente acreditado este recaudo cautelar.

Respecto del segundo agravio, considero que le asiste razón a la recurrente.

Más allá de la referencia normativa efectuada en la resolución apelada, no advierto que la mera suspensión temporal de la demolición hasta tanto se resuelva la legalidad de los actos administrativos cuestionados genere, en las particulares circunstancias del caso, un riesgo patrimonial que justifique exigir una caución real o personal de mayor entidad.

Por el contrario, atendiendo a la naturaleza del conflicto, al objeto de la medida solicitada y a la finalidad estrictamente conservativa de la tutela requerida, estimo que la caución juratoria ofrecida resulta suficiente para satisfacer este recaudo.

En cuanto al tercer agravio. No comparto la postura de la recurrente en cuanto pretende erigir la ausencia de una evaluación de impacto ambiental en fundamento autónomo y decisivo para la procedencia de la medida cautelar.

Sin embargo, también advierto que la resolución recurrida invoca posibles daños ambientales como argumento complementario para justificar el rechazo de la tutela requerida, sin identificar concretamente cuáles serían esos riesgos ni explicar de qué manera la mera conservación provisoria del estado actual podría ocasionarlos.

Por ello, dicho argumento carece de la entidad necesaria para sustentar la decisión adoptada.

Finalmente, respecto del cuarto agravio, entiendo que tampoco corresponde adelantar juicio acerca de la validez o invalidez de los actos administrativos cuestionados, ni sobre la razonabilidad o proporcionalidad de las sanciones impuestas, cuestiones que deberán ser objeto de análisis al momento de resolver la controversia principal, previa producción de la prueba pertinente.

Sin embargo, ello no impide reconocer que la pretensión articulada exhibe, en esta etapa liminar, un grado suficiente de verosimilitud para justificar la tutela precautoria solicitada.

Como reiteradamente se ha señalado, las medidas cautelares no exigen certeza sobre la existencia del derecho invocado, sino únicamente una razonable apariencia de su existencia, apreciada con criterio provisional y sin prejuzgamiento.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que las decisiones cautelares no requieren del magistrado un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud (Fallos 329:4829; 330:2610, entre otros).

Consecuentemente, ponderando la naturaleza de los derechos

comprometidos, la irreversibilidad de los efectos que podría generar la ejecución de la demolición y la necesidad de preservar la eficacia de la sentencia definitiva, corresponde revocar la resolución apelada y hacer lugar a la medida cautelar solicitada, ordenando a la Municipalidad de General Roca abstenerse de ejecutar, por sí o por terceros, cualquier acto material tendiente a la demolición de las construcciones existentes en el inmueble objeto de autos hasta tanto recaiga sentencia definitiva o se modifiquen las circunstancias que justifican la presente decisión.

Por lo expuesto propongo: **I)** Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora. **II)** Revocar la resolución recurrida. **III)** Hacer lugar a la medida cautelar de prohibición de innovar; por lo que ordenar a la Municipalidad de General Roca a que se abstenga de realizar actos materiales de demolición, remoción, destrucción o alteración de las construcciones existentes en el inmueble objeto del litigio hasta el dictado de la sentencia definitiva o hasta que se modifiquen las circunstancias tenidas en cuenta para su otorgamiento. **IV)** Mantener la caución juratoria prestada por la parte actora; sin perjuicio de la facultad del juez de grado de adecuarla si sobrevienen circunstancias que lo justifiquen (art. 183 CPCyC). **V)** Imponer las costas a la parte demandada. **VI)** Regular los honorarios de los letrados patrocinantes de la parte actora, Jorge Padin y Noel Coriolani, en \$ 255.198 (3 jus) en conjunto, y a los letrados de la parte demandada Juan Pablo Urquiaga, Luis Daniel Giacopino y Laura Garcia, como patrocinantes de la demandada en \$ 170.132 (2 jus), mas el 40% por el apoderamiento a favor del letrado Juan Pablo Urquiaga. Dejando constancia que a los efectos de la regulación se ha considerado la incidencia, la complejidad, calidad, extensión, resultado de la tarea profesional desarrollada y las demás pautas regulatorias del art. 6 de la ley G2212.ASI VOTO.

EL SR. JUEZ VICTOR DARIO SOTO DIJO:

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

LA SRA. JUEZA ANDREA TORMENA 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) Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora.

II) Revocar la resolución recurrida.

III) Hacer lugar a la medida cautelar de prohibición de innovar; por lo que ordenar a la Municipalidad de General Roca a que se abstenga de realizar actos materiales de demolición, remoción, destrucción o alteración de las construcciones existentes en el inmueble objeto del litigio hasta el dictado de la sentencia definitiva o hasta que se modifiquen las circunstancias tenidas en cuenta para su otorgamiento.

IV) Mantener la caución juratoria prestada por la parte actora; sin perjuicio de la facultad del juez de grado de adecuarla si sobrevienen circunstancias que lo justifiquen (art. 183 CPCyC).

V) Imponer las costas a la parte demandada.

VI) Regular los honorarios de los letrados patrocinantes de la parte actora, Jorge Padin y Noel Coriolani, en \$ 255.198 (3 jus) en conjunto, y a los letrados de la parte demandada Juan Pablo Urquiaga, Luis Daniel Giacopino y Laura Garcia, como patrocinantes de la demandada en \$ 170.132 (2 jus), mas el 40% por el apoderamiento a favor del letrado Juan Pablo Urquiaga. Dejando constancia que a los efectos de la regulación se ha considerado la incidencia, la complejidad, calidad, extensión, resultado de la tarea profesional desarrollada y las demás pautas regulatorias del art. 6 de la ley G2212.

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