

OPAZA EXPTE. 30534/2025 – “HENSEL GUILLERMO C/ MUNICIPALIDAD DE VILLA LA ANGOSTURA O. P. S/ RESPONSABILIDAD DEL ESTADO”

RESOLUCIÓN INTERLOCUTORIA CAUTELAR

Zapala, 11 de diciembre de 2025.

VISTOS los **EXPTES. 30534/2025 y 30504/2025**, ambos en trámite ante la Oficina Procesal Administrativa del Interior, en carácter de jueza subrogante, se resuelven ambos pedidos cautelares en base a los siguientes antecedentes y fundamentos de derecho.

ANTECEDENTES

I. Solicitud de medida cautelar (hojas 1/14, ingreso 23868)

Silvana M. Gordillo y Guillermo A. Hensel demandaron a la Municipalidad de Villa La Angostura (en adelante, VLA o la Municipalidad) con la pretensión de que se declare la nulidad de la Ordenanza N° 4275/25 y del Decreto N° 1887/25 que la promulga.

En dicho marco, solicitaron una medida cautelar de suspensión de la ejecución de la Ordenanza N° 2475/25 (consignan Ord. 4275) y del Decreto N° 1887/2025.

Expusieron el relato fáctico y los argumentos jurídicos de su pretensión en los siguientes términos:

a. La norma dictada avasalla la Carta Orgánica Municipal (COM) y el Código de Planificación Urbano de Villa la Angostura (Ordenanza 2659/12, CPU). Contraría el orden Constitucional, el derecho al ambiente sano, y el derecho de propiedad del Estado municipal respecto de sus bienes de dominio público, como son los espacios verdes.

b. Dentro del Código Urbanístico de VLA (Ord. 2659) los propietarios deben realizar cesión de calles, espacios verdes y reservas fiscales. Los códigos urbanísticos Ordenanzas N° 314/88, 1414/13 y 2659/19 regularon expresamente los porcentajes de cesión de tierras para espacio verde y reserva fiscal. En este marco es que la urbanización de 1977 realizada por los hermanos Groverman cedió el lote en cuestión como espacio verde y así figura en los registros de Catastro municipal y provincial.

c. Este inmueble es el único espacio municipal destinado específicamente a actividades de esparcimiento, al aire libre, deportivas, recreativas y comunitarias. Ha sido utilizado ininterrumpidamente para ello y constituye un bien público con profundo arraigo territorial y afectivo.

d. El inciso 48 del artículo 95 de la Carta Orgánica Municipal dispone entre los “Deberes y atribuciones del Concejo Deliberante”, que los espacios verdes *“no pueden ser desafectados bajo ninguna circunstancia”*, mientras que el artículo 67 establece que las tierras de dominio público municipal conforman un “Banco de Tierras” destinado a espacios verdes, reservas fiscales, infraestructura social y urbanizaciones.

e. La Ordenanza está afectada por diversos vicios. Fue dictada en abierta contradicción con mandatos constitucionales (Arts. 14, 41 y 75 incs. 18 y 22 de la CN), y con normativa local, especialmente la COM y el CPU.

f. Carece de razonabilidad, es una decisión arbitraria, carente de fundamento técnico; la motivación es defectuosa; se omitieron pasos previos en el procedimiento (dictamen); no se previeron mecanismos de participación.

g. El Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo ejercen una facultad que les está vedada: modificar el destino de un bien del dominio público natural, afectado como espacio verde y deportivo.

h. Han sido sancionadas distintas ordenanzas destinadas precisamente a la implantación de instituciones educativas, específicamente la EPET y la Escuela 361: Ordenanza N° 2946/2014, Ordenanza N°3110/2016.

i. El antecedente más antiguo data de la mensura y fraccionamiento efectuado en 1974 sobre el lote pastoril 11, donde el lote 13 (NC 16-20-070-1994-000) fue afectado expresamente como espacio verde, con una superficie de 39.145,52 m². Dicha mensura fue aprobada y constituye un acto de conservación de un bien público destinado a la recreación y esparcimiento comunitario.

j. La normativa local ha regulado con claridad la distinción entre espacio verde y reserva fiscal. Esta diferenciación fue reafirmada y actualizada en la Ordenanza 2659/12 (CPU).

k. Más de 1.235 vecinos y vecinas han expresado de manera activa y directa su oposición a la desafectación del espacio verde del predio Barbagelata – CEF N° 7.

l. Existe la urgencia, por la gravedad y riesgo cierto e inminente de consolidación de un perjuicio irreparable derivado de un acto administrativo manifiestamente ilegal e ilegítimo, que dispone arbitraria e ilegalmente de un bien de dominio público.

m. La verosimilitud del derecho, es clara, en tanto hay una ilegalidad, ilegitimidad y arbitrariedad del acto impugnado.

n. La eventual reparación futura no resultará idónea ni proporcional para recomponer los daños que seguramente derivarán del ilegítimo accionar de los funcionarios municipales, por lo cual el riesgo en la demora se encuentra acreditado en términos reales, actuales y específicos.

o. La medida solicitada no compromete el interés público de manera grave o irreversible, sino que tiende a preservar derechos individuales frente a una actuación estatal ilegítima.

p. La Oficina Judicial ya dispuso una medida cautelar similar en la causa “MARIANI GUSTAVO C/ MUNICIPALIDAD DE VILLA LA ANGOSTURA S/ ACCION PROCESAL ADMINSITRATIVA” (Expte. 6630/2016).

II. Contestación de la Municipalidad (hojas 28/36, ingreso 24098)

La Municipalidad de Villa La Angostura se presentó oportunamente y contestó el traslado de la cautelar. Solicitó su rechazo con base en los siguientes argumentos:

a. Los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y la Ordenanza en cuanto acto legislativo goza de presunción de validez. No existen vicios que permitan calificar a la Ordenanza N° 2475/25 y/o al Decreto N° 1887/25, como ilegal, ilegítima, arbitraria o nula, y con ello no hay verosimilitud del derecho.

b. Las cautelares de suspensión de la ejecución de actos administrativos deben ser consideradas restrictivamente, a partir de la presunción de legitimidad y es carga de quien acciona probar, con el grado de certeza necesario el vicio que afecta el acto o el daño grave que la no suspensión de la ejecución le provocaría.

c. No existe peligro en la demora que justifique una decisión de gravedad, como sería la suspensión de la ordenanza impugnada.

d. Suspender la ejecución de la ordenanza generará un grave daño al interés colectivo de Villa La Angostura. La construcción de la Escuela Primaria N° 361 y de la EPET será financiada por la Provincia del Neuquén y por la Nación, y existe un marcado interés público comunitario.

e. La ordenanza aprobó: 1) la ampliación de uso del Polígono A, ubicado dentro del Lote NC 16-20-70-1994-0000, con destino a la implantación de la Escuela N° 361 y la ampliación de uso del Polígono B, ubicado dentro del mismo lote, con destino a la implantación de la EPET N° 28 (arts. 1 y 2); 2) autorizó al DEM a llevar adelante las mensuras para delimitar ambos Polígonos A y B, a fin de tramitar la cesión de dominio al Consejo Provincial de Educación (art. 3°); 3) instó al DEM a reubicar el Área Recreativa Deportiva, contemplando campo de juego

para torneos oficiales de rugby, fútbol y anexo una pista de atletismo (art. 4).

f. Se sancionó con la mayoría especial calificada de dos tercios (2/3) de los miembros del Concejo Deliberante (5 votos a favor y 2 abstenciones) y se promulgó por Decreto N° 1887/25 emitido por el DEM.

g. El inmueble en cuestión, individualizado como Lote 13, NC 16-20-070-1994-0000, fue intervenido por la Municipalidad, que construyó un gimnasio cubierto y creó un parque polideportivo; le otorgó ordenadores urbanísticos y usos de acuerdo a lo dispuesto por el código de zonificación; le fijó porcentajes de FOT (factor de ocupación total) y FOS (factor de ocupación de suelo), retiros de frente, contrafrente y laterales, etc.; y esto ya en el año 1984, al sancionar la Ordenanza N° 167/84.

h. En él funciona la Escuela Primaria N° 361, en el Quincho y Albergue Municipal ubicado en el inmueble, lo cual fue autorizado mediante Ordenanza N° 3012/16 por voto unánime del Concejo Deliberante (incluido el voto del concejal Guillermo Hensel) en Sesión Ordinaria de fecha 4/5/16 presidida por la concejala y presidenta del Concejo Deliberante Dra. Silvana Gordillo.

i. En esa sesión se aprobó la firma de un comodato entre la Municipalidad de VLA y la Provincia del Neuquén para que esta última remodele los edificios y los utilice para ubicar la mencionada escuela. También se otorgaron comodatos a favor de la Asociación Mutual La Correntosa y Agrupación Rincón Gaucho.

j. La Auditoría Municipal se expidió el 26/8/25 en el expediente N° 001 Letra AUD Año 2025 "Auditoría Municipal s/Investigación Ordenanza 4275/25 promulgada Dto. 1887/25", mediante un informe relativo a la investigación.

Reseña los antecedentes normativos y catastrales, entrevistas realizadas, etcétera, y efectúa un análisis histórico del devenir del lote identificado con la NC 16-20-070-1994-0000. Concluye que *"la Mza. 13 del fraccionamiento del Lote Pastoril 11 a entender de esta Auditoría no reviste el carácter de espacio verde al momento de haberse dispuesto el cambio en el uso de la NC 16-20-070-1994-0000"*.

III. Contestación de la Fiscalía de Estado (hojas 37/46, ingreso 24099)

La Fiscalía de Estado se presentó oportunamente y contestó el traslado.

Expuso los argumentos que sustentan su posición de rechazo del siguiente modo:

a. Los actores no cumplieron con la carga de indicar debidamente los motivos y fundamentos jurídicos que llevan a pedir la medida.

b. La ejecutoriedad del acto administrativo requiere de la demostración seria de la presencia en el caso de sus presupuestos esenciales, extremo que la actora no ha acreditado en este caso.

IV. Parte actora presenta documental (ingreso 25.187)

El 2/12/25 los actores denuncian "nuevo hecho" y presentan documental.

Adjuntan un Dictamen de fecha 25/11/25 de la Defensoría del Pueblo de Villa La Angostura a cargo de Sebastián Pablo Baltanás, en el que recomienda:

- al Concejo Deliberante revisar y evaluar las Ordenanzas N° 4275/25 y N° 4289/25, y evaluar alternativas que no impliquen la desafectación de los espacios verdes.

- al DEM que adopten medidas para proteger y preservar los espacios verdes y analizar la posibilidad de ubicar un terreno alternativo para la construcción de las escuelas, priorizando predios pertenecientes a la Provincia del Neuquén, principal garante del derecho a la educación.

Refiere a recientes denuncias contra la auditoría, que incluye la impugnación de la

calidad de profesional del letrado que habría elaborado el dictamen relativo a las ordenanzas impugnadas.

V. La Municipalidad contesta el “hecho nuevo”. Desconoce el documento (actuación 25.276). Fiscalía de Estado contesta el traslado (actuaciones 25.299).

OPAZA EXPTE. 30534/2025 – “HENSEL GUILLERMO C/ MUNICIPALIDAD DE VILLA LA ANGOSTURA O. P. S/ RESPONSABILIDAD DEL ESTADO” (EXPTE. N° 2)

I. Solicitud de medida cautelar (ingreso 24901)

Guillermo A. Hensel y Silvana Gordillo demandaron a la Municipalidad de Villa La Angostura (en adelante, VLA o la Municipalidad) y los concejales Sebastián Raimondo, Tomás Andrade, Noelia Figueroa, Héctor Venica y Eugenia Cerazo; y Javier Murer y Juan Pablo Naretti. Solicitaron la nulidad de la Ordenanza N° 4289/25 y del Decreto N° 2449/25 que la promulga.

En dicho marco, solicitaron una medida cautelar de suspensión de la ejecución de la Ordenanza N° 4289/25 y del Decreto N° 2449/2025.

La Ordenanza desafecta el inmueble con NC 16-20-070-1994-0000, del Dominio Público Municipal de Villa la Angostura y lo afecta al Dominio Privado Municipal.

Expusieron el relato fáctico y los argumentos jurídicos de su pretensión en los siguientes términos:

a. La norma dictada avasalla la Carta Orgánica Municipal (COM) y el Código de Planificación Urbano de VLA (Ordenanza 2659/12, CPU). Contraría el orden Constitucional, el derecho al ambiente sano, el derecho de propiedad del Estado municipal respecto de sus bienes de dominio público como son los espacios verdes.

b. Dentro del Código urbanístico de VLA (Ord. 2659) los propietarios deben realizar cesión de calles, espacios verdes y reservas fiscales. Los códigos urbanísticos Ordenanzas N° 314/88, 1414/13 y 2659/19 regularon expresamente los porcentajes de cesión de tierras para espacio verde y reserva fiscal. En este marco es que la urbanización de 1977 realizada por los hermanos Groverman cedió el lote en cuestión como espacio verde y así figura en los registros de Catastro municipal y provincial. Este inmueble es el único espacio municipal destinado específicamente a actividades de esparcimiento, al aire libre, deportivas, recreativas y comunitarias. Ha sido utilizado ininterrumpidamente para tal y constituye un bien público con profundo arraigo territorial y afectivo.

c. El artículo 57 de la COM establece como política ambiental la de preservar e incrementar los espacios verdes, áreas forestadas y parqueadas, parques naturales y zonas ecológicas, para la protección de la diversidad biológica (inc. 5).

d. El artículo 95, inc. 48 de la COM dispone entre los “Deberes y atribuciones del Concejo Deliberante”, que los espacios verdes *“no pueden ser desafectados bajo ninguna circunstancia”*, mientras que el artículo 67 establece que las tierras de dominio público municipal conforman un “Banco de Tierras” destinado a espacios verdes, reservas fiscales, infraestructura social y urbanizaciones.

e. El art. 180 COM hace referencia a la función social de uso común de los espacios verdes.

f. La Ordenanza está afectada por diversos vicios. Fue dictada en abierta contradicción con mandatos constitucionales (Arts. 14, 41 y 75 incs. 18 y 22 de la CN), y con normativa local, especialmente la COM y el CPU. Implica una pérdida irreparable de condiciones de vida, al medio ambiente, la salud, educación y participación democrática.

g. Carece de razonabilidad, es una decisión arbitraria, carente de fundamento técnico; la motivación es defectuosa; se omitieron pasos previos en el procedimiento (dictamen);

no se previeron mecanismos de participación.

h. La normativa impone un procedimiento riguroso para cualquier cambio de destino de los bienes públicos, que debe contemplar: instancias de participación ciudadana, evaluación técnica y ambiental, y aprobación de mayorías especiales, ninguna de las cuales fue cumplida en el caso.

i. El Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo ejercen una facultad que les está vedada: la de modificar el destino de un bien del dominio público natural, afectado como espacio verde y deportivo.

j. Han sido sancionadas distintas ordenanzas destinadas precisamente a la implantación de instituciones educativas, específicamente la EPET y la Escuela 361: Ordenanza N° 2946/2014, Ordenanza N°3110/2016.

k. El antecedente más antiguo data de la mensura y fraccionamiento efectuado en 1974 sobre el lote pastoril 11, donde el lote 13 (NC 16-20-070-1994-000) fue afectado expresamente como espacio verde, con una superficie de 39.145,52 m². Dicha mensura fue aprobada y constituye un acto de conservación de un bien público destinado a la recreación y esparcimiento comunitario.

l. La normativa local regulado con claridad la distinción entre espacio verde y reserva fiscal. Esta diferenciación fue reafirmada y actualizada en la Ordenanza 2659/12 (CPU).

m. Más de 1.235 vecinos y vecinas han expresado de manera activa y directa su oposición a la desafectación del espacio verde del predio Barbagelata – CEF N° 7.

n. Existe la urgencia, por la gravedad y riesgo cierto e inminente de consolidación de un perjuicio irreparable derivado de un acto administrativo manifiestamente ilegal e ilegítimo, que dispone arbitraria e ilegalmente de un bien de dominio público.

o. La verosimilitud del derecho, es clara, en tanto hay una ilegalidad, ilegitimidad y arbitrariedad del acto impugnado.

p. La eventual reparación futura no resultará idónea ni proporcional para recomponer los daños que seguramente derivarán del ilegítimo accionar de los funcionarios municipales, por lo cual el riesgo en la demora se encuentra acreditado en términos reales, actuales y específicos.

q. La medida solicitada no compromete el interés público de manera grave o irreversible, sino que tiende a preservar derechos individuales frente a una actuación estatal ilegítima.

r. La Oficina Judicial ya dispuso una medida cautelar similar en la causa “MARIANI GUSTAVO C/ MUNICIPALIDAD DE VILLA LA ANGOSTURA S/ ACCION PROCESAL ADMINSITRATIVA” (Expte. 6630/2016).

II. Contestación traslado cautelar de la Municipalidad VLA (ingreso 25021, pág. 34-54 y 25022)

El 14/11/25 la Municipalidad de Villa La Angostura contestó el traslado de la cautelar.

Resaltó que tanto la demanda como el pedido de suspensión cautelar, fueron iniciadas no solo contra la Municipalidad de Villa La Angostura, sino también contra los concejales votantes por la afirmativa (Raimondo, Andrade, Figueroa, Vénica y Cerazo) y contra el Intendente y el Secretario de Gobierno (Murer y Naretti). Considera que se los debe notificar para que puedan argumentar sobre la suspensión solicitada.

Expuso los argumentos que sustentan su posición de rechazo:

a. Los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y la Ordenanza en cuanto acto legislativo goza de presunción de validez. No existen vicios que permitan calificar a la Ordenanza N° 4289/25 y/o al Decreto N° 2449/25, como ilegal, ilegítima, arbitraria o nula, y con ello no hay verosimilitud del derecho.

b. Las cautelares de suspensión de la ejecución de actos administrativos

deben ser consideradas restrictivamente, a partir de la presunción de legitimidad y es carga de quien acciona probar el vicio que afecta el acto o el daño grave que la no suspensión de la ejecución le provocaría.

c. No existe peligro en la demora que justifique una decisión de gravedad, como sería la suspensión de la ordenanza impugnada.

d. Este pedido de suspensión de la ejecución de la Ordenanza N° 4289/25 y el Decreto N° 2449/25), es imposible de tratar de forma desconectada con el pedido similar que hicieron los mismos actores respecto a la Ordenanza N° 4275/25 y el Decreto N° 1887/25. Ambas normas municipales están conectadas, en cuanto a su objeto último es la cesión de dos polígonos dentro del inmueble NC 16-20-70-1994-0000 al Consejo Provincial de Educación, a efectos de construir en ellos la Escuela N° 361 y la EPET N° 28.

e. Los fundamentos de este planteo cautelar son los mismos que los esgrimidos en el pedido de suspensión de la ejecución de la Ordenanza N° 4275/25 y del Decreto N° 1887/25 – Exp. N° 30504/25. Por lo cual, se reiteran fundamentos expuestos en dicha contestación.

f. El inmueble con NC 16-20-70-1994-000, fue intervenido por la Municipalidad de Villa La Angostura, que construyó en él un gimnasio cubierto y creó un parque polideportivo, otorgándole ordenadores urbanísticos y usos de acuerdo a lo dispuesto por el código de zonificación. Fijó porcentajes de FOT (factor de ocupación total) y FOS (factor de ocupación de suelo), retiros de frente, contrafrente y laterales, etcétera.

g. Previo a la sanción de la COM, el espacio verde- según plano de mensura original- había sido desafectado formalmente y de hecho, con lo cual ya el destino del inmueble era otro distinto.

h. El carácter de “espacio verde” atribuido al inmueble NC 16-20-70-1994-0000, lo fue en base a que los propietarios de la mayor fracción sujeta a un desarrollo inmobiliario, lo cedieron en ese carácter en el año 1974, es decir 45 años atrás y 35 años antes de la COM de Villa La Angostura. Incluso cuando aún no se diferenciaba entre “espacio verde” y “reserva fiscal”. Eso solo no transforma al inmueble en un “espacio verde” sujeto al dominio público municipal.

i. Los bienes pertenecientes al dominio público pueden dividirse en “naturales” y en “artificiales”. El inmueble objeto de autos se encuadra en la segunda de las categorías mencionadas: dominio público artificial. Para ingresar a esa categoría resulta necesario un hecho de la Administración (en el caso, del Estado municipal) que incorpore el bien al uso y goce de la comunidad, afectándolo al dominio público del Estado, mediante una manifestación de voluntad del poder público.

j. En el caso, la MVLA tomó una decisión específica respecto del inmueble mediante la sanción de la Ordenanza N° 167/84, en la cual declaró de propiedad municipal la fracción NC 16-20-70-1994-0000 y las mejoras introducidas.

k. Además de lo dispuesto por la Ordenanza N° 167/84, el cambio de destino y desafectación, es que en el Quincho y Albergue Municipal ubicado en el inmueble funciona la Escuela Primaria N° 361, lo cual fue autorizado mediante Ordenanza N° 3012/16 por voto unánime del Concejo Deliberante. Incluido el ahora accionante Guillermo Hensel, en Sesión Ordinaria de fecha 4/5/16 presidida por la Concejala Dra. Silvana Gordillo. En esa ocasión se aprobó la firma de un comodato entre la MVLA y la Provincia del Neuquén para que esta última remodele los edificios y los utilice para ubicar la escuela mencionada.

l. También es prueba del cambio de destino el hecho de que la MVLA otorgó parte del predio a la Asociación Mutual La Correntosa y le otorgó habilitación comercial para funcionar en ese lugar y hasta autorizó la construcción del lugar de ventas, que efectivamente se realizó.

m. Cedió una fracción muy importante del predio a la “Agrupación Rincón Gaucho”, mediante Ordenanza N° 1374/03 titulada: “Aprobación Contrato de Comodato, Municipalidad de Villa la Angostura/Agrupación Rincón Gaucho s/uso de una fracción en la parte sudeste del lote 16-20-70/1994, propiedad de la Municipalidad de Villa la Angostura”. Se firmó un

contrato de comodato por el plazo de 10 años.

n. Todas estas decisiones de la MVLA respecto del lote NC 1620-070-1994-0000, dan la pauta de que realmente ese inmueble está destinado a otros usos variados, ajenos a los que correspondería a un real espacio verde.

o. El inmueble en cuestión ha sido desafectado del uso como espacio verde por la propia MVLA, inicialmente mediante la sanción de la Ordenanza N° 167/84, que le asignó carácter de parque polideportivo con gimnasio cubierto, y posteriormente con la sanción de otras varias ordenanzas que autorizaron usos diversos y alejados del concepto de “espacio verde”, todo de utilidad e interés público.

III. Contestación de la Fiscalía de Estado (actuación 25048)

La Fiscalía de Estado se presentó oportunamente y contestó el traslado. Expuso los argumentos que sustentan su posición de rechazo del siguiente modo:

- Los actores no cumplieron con la carga de indicar debidamente los motivos y fundamentos jurídicos que llevan a pedir la medida.

- La ejecutoriedad del acto administrativo requiere de la demostración seria de la presencia en el caso de sus presupuestos esenciales, extremo que la actora no ha acreditado en este caso.

IV. Parte actora presenta documental (actuación 25.188)

El 2/12/25 los actores denuncian “nuevo hecho” y presentan documental.

Adjuntan un Dictamen de fecha 25/11/25 de la Defensoría del Pueblo de Villa La Angostura a cargo de Sebastián Pablo Baltanás, en el que recomienda:

- al Concejo Deliberante revisar y evaluar las Ordenanzas N° 4275/25 y N° 4289/25, y evaluar alternativas que no impliquen la desafectación de los espacios verdes.

- al DEM que adopten medidas para proteger y preservar los espacios verdes y analizar la posibilidad de ubicar un terreno alternativo para la construcción de las escuelas, priorizando predios pertenecientes a la Provincia del Neuquén, principal garante del derecho a la educación.

Refiere a recientes denuncias contra la auditoría, que incluye la impugnación de la calidad de profesional del letrado que habría elaborado el dictamen relativo a las ordenanzas impugnadas.

V. La Municipalidad contesta el “hecho nuevo”. Desconoce el documento (actuación 25.279). Fiscalía de Estado contesta el traslado (actuaciones 25.300).

FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO

I. Cuestiones preliminares

Puesta al estudio de los presentes planteos cautelares se advierte la necesidad de resolver dos cuestiones procesales, planteadas por las partes, que requieren de previo tratamiento a fin de evitar contradicciones o reiteraciones.

I. a) Acumulación

Al momento de contestar el traslado cautelar en el Expte. 2, la MVLA planteó que es imposible tratar de forma desconectada el pedido de suspensión de la ejecución de la Ordenanza N° 4289/25 y el pedido similar respecto a la Ordenanza N° 4275/25.

Consideró que ambas normas están conectadas en cuanto a su objeto último es la cesión de dos polígonos dentro del inmueble NC 16-20-70-1994-0000 al Consejo Provincial de Educación, a efectos de construir en ellos la Escuela N° 361 y la EPET N° 28.

Además, advirtió que ambos planteos presentan los mismos argumentos.

De la descripción y análisis de las pretensiones cautelares y de fondo de ambos procesos, hecho en el apartado anterior surge que las pretensiones deducidas en ambos procesos encuentran como fundamento una misma situación de hecho y una misma relación jurídica. En cuanto al estado procesal, ambos se encuentran en el mismo estado, en trámite cautelar.

De manera que existiendo una marcada conexidad, las cuestiones no podrían ser resueltas separadamente, sin riesgo de conducir a pronunciamientos contradictorios o incompatibles.

La acumulación de procesos se funda en la necesidad de evitar resoluciones contradictorias y un dispendio de actividad y gastos, respondiendo fundamentalmente a un principio de conexidad jurídica, que determina su aplicación cuando la sentencia a dictarse en uno de ellos, pudiere producir efectos de cosa juzgada en el otro (art. 188 del CPCyC aplicable en función de la norma de reenvío del art. 78 del CPA).

El artículo 16 de la Ley 1305 dispone: *“Cuando se promueven varias acciones motivadas por una misma decisión administrativa o por varias cuando son reproducción, confirmación o ejecución de otra o existe entre ellas cualquier otra conexión, el juez puede, de oficio o a petición de parte, resolver la acumulación de aquéllas. Esta medida puede disponerse hasta el llamamiento de autos para sentencia”.*

Es decir que la acumulación resulta aconsejable, tanto por razones de orden y economía procesal, como ante la posibilidad de la existencia de pronunciamientos contradictorios o incompatibles, o que de algún modo afecten o alteren lo resuelto en otro proceso.

Por estas razones, considero oportuno la acumulación de ambos procesos, tanto a efectos del dictado de una cautelar única, como en el trámite sucesivo de la acción procesal.

I. b) Sujetos demandados

Al momento de contestar el traslado cautelar en el Expte. 2, la MVLA puso de resalto que tanto la demanda como el pedido de suspensión cautelar 2, fueron iniciadas contra la Municipalidad de Villa La Angostura, y además de forma personal contra 5 concejales, el intendente y el secretario de gobierno (Raimondo, Andrade, Figueroa, Vénica y Cerazo, Murer y Naretti, respectivamente). Consideró necesaria la notificación para que puedan argumentar sobre la suspensión solicitada.

Si bien asiste razón a la MVLA demandada, en cuanto a los codemandados, se advierte que en la providencia en la que se ordenó el traslado cautelar se omitió, por error, consignar a los codemandados y ordenar el traslado respecto de ellos.

Esto no fue objeto de impugnación o pedido de ampliación por la parte actora, de manera que en relación a la sustanciación y trámite cautelar, entiendo que se ha consentido que

se formule respecto de la Municipalidad.

Siendo que se trata de una cuestión disponible para la parte que promueve la acción, y habiendo sustanciado el pedido cautelar respecto de la MVLA únicamente, encuentro que no es necesario proceder a la citación de los codemandados respecto de la cautelar, ante la falta de pedido de la parte interesada.

Deberá ser tenido en cuenta a los efectos de la demanda.

II. Encuadre.

La pretensión cautelar es la suspensión de la ejecución de actos administrativos, con encuadre en el Capítulo IV del Título II de la Ley 1305.

La suspensión de los efectos de los actos impugnados exige que *prima facie* estos sean nulos o puedan producir un daño grave si aparecen como anulables (art. 21 y siguientes de la Ley 1305).

Es decir que la configuración de la verosimilitud requerida por el remedio cautelar, requiere analizar si en este estado de la causa se puede observar la configuración de algún vicio en los actos.

Conviene recordar que el análisis que permite el continente cautelar es acotado, con lo cual no cabe un examen exhaustivo de todas las cuestiones involucradas en el planteo. En este contexto, el derecho (o los vicios que se imputan al acto como posibles causantes de su nulidad) debe surgir con claridad de las constancias de la causa.

La MVLA alega que debió solicitarse la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza cuestionada, sin embargo, resulta oportuno indicar que las Ordenanzas cuestionadas son materialmente actos administrativos, en los términos del art. 25 inc. a) de la Ordenanza de Procedimiento Administrativo Municipal, Ordenanza 1206 (en adelante OPAM).

El hecho de que el acto administrativo sea emitido por el Concejo Deliberante, se vincula a la distribución de competencias establecida en la Constitución provincial y la Carta orgánica municipal pero no varía la naturaleza del acto contenido en la ordenanza.^[1]

En orden a los vicios que se invocan, para analizar la verosimilitud del derecho, comenzamos con una reseña de los antecedentes administrativos, en lo que interesa, para la resolución del planteo cautelar.

III. Antecedentes

Los antecedentes administrativos, identificados como II. b) son idénticos en ambas causas, se realiza un único desarrollo, con las referencias a páginas e ingresos de la causa 2, en la que acumula la otra.

III. a) Documental parte actora (actuación 24.902, causa 2)

- Convenio de uso y puesta en valor de la cancha Andrés Coronado, celebrado entre la Municipalidad de VLA y la Asociación Cohihues Rugby Club (22/4/24), por 2 años. Ordenanza de aprobación.
- Ordenanza 4289 y su decreto de promulgación.

- Ordenanza 4275 y su decreto de promulgación
- Copia de plano de 1977.
- Fotos de la zona, una que dice año 1987, y otra que sería actual.
- Copia de plano de mensura 8224-2025, del plano NC 16-20-070-1994, para "inscripción en el registro de la propiedad inmueble" (sin inscripción)
- Nota de proyecto de iniciativa popular, para derogar las Ordenanzas 4275 y 4289 de cambio de uso del suelo y cambio de status legal, de dominio público a dominio privado inmueble NC 16-20-070-1994. Hojas con firmas de vecinos (pág. 44-68).
- Informe de dominio del RPI: NO ES POSIBLE INFORMAR por cuanto el lote de su interés no consta inscripto por tratarse de un bien de Dominio Público (espacio Verde) exceptuado de inscripción.(Art.10 Ley 17801), por lo tanto no corresponde citar la inscripción T°144 F°193 que solicita (pág. 96)

II. b) Antecedentes. Expte. 244- I- 2025 s/ Ampliación de uso de lote NC 16-20-70-1994-00 (actuaciones 25.021, 25.022 y 25.023- se corresponden con los ingresos 24.098, 24.100/1/02/03/04/05 del expte. 1).

Actuación 25.021

1) Inicia con documentación relativa al "Convenio Marco de colaboración en materia de obras públicas de infraestructura educativa entre la Secretaría de educación del Ministerio de Capital Humano y la Provincia del Neuquén" (suscripto el 13/8/24).

Se hace referencia a la financiación de distintas obras, entre ellas la EPET 28 VLA.

Obra una descripción de la obra y las etapas constructivas de la EPET 28 y de la Escuela primaria 361.

2) En fecha 2/7/25 el Intendente solicitó al Concejo Deliberante la ampliación de uso del lote mencionado, a fines de dar respuesta a la falencia edilicia de instituciones escolares, específicamente de la escuela 361 y EPET 28 (pág. 31)

3) Obra nota de la Secretaria de obras públicas de la Provincia, en la cual explica distintas situaciones respecto de los lugares donde se iban a ubicar las obras y el nuevo proyecto sobre el predio Barbagelata (págs. 33/36).

Respecto al terreno identificado con Nomenclatura catastral 16206024530000 y 16206022580000 donde se preveía originalmente implantar la Escuela Primaria N°361, la licitación realizada no prosperó ya que las condiciones del suelo no son las adecuadas para este tipo de obra. El **mallín** existente dificulta la probable ejecución de una obra educativa de envergadura como se planea realizar, no solo por la complejidad constructiva, sino también por la económica. Además el lote cuenta con accesos restringidos en sus dimensiones, cruces de ruta y demás limitaciones urbanas.

El lote identificado con Nomenclatura catastral 162006448840000, donde se preveía implantar la EPET N°28 la situación también resulta compleja, ya que existe un desnivel importante en el propio lote, debería contemplarse una **desforestación** de vegetación sumamente valiosa para el entorno natural de Villa La Angostura. Estas decisiones no solo impactarían en el medioambiente, sino que también resultarían un incremento del costo promedio de las obras de EPET financiadas por el Gobierno Nacional, lo que haría peligrar el financiamiento nacional.

El predio Barbagelata de aproximadamente 39.000 m2 de superficie, Nomenclatura

Catastral 162007019940000, ubicado entre las calles Cerro Bayo, Las Frambuesas, Millaqueo y El Michay, donde se encuentran actualmente la Escuela Primaria N°361 y el Gimnasio Municipal. En dicho espacio advertimos la oportunidad no solo de llevar adelante la concreción de un predio que sea meramente un polo deportivo, sino que también se desarrolle como un espacio educativo para toda la sociedad.

4) El 21/7/25 mediante Nota N° 69/2025 un grupo de concejales solicita asesoramiento a la Secretaría de Planeamiento para conocer los pasos a seguir para ampliar el uso del predio del CEF Barbagelata, a educativo (pág. 37).

5) **Ordenanza 167** (fecha 16/8/84): declara de propiedad municipal la fracción nomenclatura catastral 16.20.70.1994 y las mejoras introducidas en la misma. El artículo 2 crea el parque polideportivo con gimnasio cubierto, en la fracción mencionada. El artículo 3 fija los índices urbanísticos y usos que el código de zonificación determina para el área recreativa Deportiva en los artículos 112 y 113, puntos VII.5.1. y VII.5.2 (pág. 39).

6) Se agrega nota de la Secretaria de Planeamiento, Ambiente y Obras Públicas de VLA del 24/7/25, en respuesta a la Nota N° 69, informando que es administrativamente necesaria la modificación de la Ordenanza N° 167/84.

Señala que la Ordenanza contempla el predio bajo la clasificación de "Área Recreativa Deportiva", es necesario autorizar el USO EDUCATIVO (pág. 40/41)

7) Obran agregadas dos notas de fecha 30/7/25.

Una de ellas manifiesta disconformidad con la elección del predio. Es la nota suscripta por el Sr. Mathias profesor de educación física. Cita la Ordenanza Municipal N° 2659, que entiende que declara ESPACIO VERDE al predio municipal Barbagelata y la Ordenanza N° 2946 (destino de lote para construcción de escuela) (pág. 42)

En la otra, un grupo de concejales manifiestan inquietudes y piden explicaciones, sobre todo en torno al ajuste del proyecto a la normativa urbana.

6) En fecha 24/7/25, la Secretaria de Planeamiento, Ambiente y Obras Públicas de VLA responde las consultas de concejales. Dice:

* el predio seleccionado se enmarca en lo que consideramos un "Área de Equipamiento Estratégico" con destino desarrollo de Equipamientos Urbanos.

* cuenta con una ubicación estratégica respecto de la conectividad y accesibilidad, factibilidad de conexión a los servicios básicos de infraestructura y tiene aptitud ambiental.

* se evaluaron otras alternativas, que no revestían las características necesarias solicitadas ya sea por condiciones ambientales del predio, topografía compleja, accesibilidad limitada y/o no contar con factibilidad de puntos de conexión para los servicios básicos.

* en la normativa urbana vigente (Ordenanza N° 2659), el predio se encuentra dentro de la Zonificación Urbana S, cuyos indicadores son: FOS 20%/ FOT 40% / Altura máxima 6.50m/12m - Retiro frente 6ml, Retiros laterales y fondo: 3 ml. (pág. 47/47).

7) Informe de la Subsecretaria del COPADE.

Dice que se evaluaron un conjunto de lotes de propiedad municipal y provincial, y el lote NC 16-20-070-1994 es el más adecuado por las siguientes razones:

- Se localiza en un terreno municipal que ya se encuentra nivelado y sin necesidad de deforestar o realizar grandes movimientos de suelo, situación que permite la ejecución inmediata del financiamiento.

- El lote se encuentra localizado en un punto estratégico, conectado por la arteria vial principal de la localidad, garantizando su fácil acceso por parte de toda la comunidad.

- Se ubica dentro de un área consolidada, que cuenta con servicios básicos y equipamientos comunitarios, sin presencia de mallines, riesgos o amenazas.

- Su ubicación no se encuentra alcanzada ni comprometida por la Ley 2780 (Ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos).

- Los usos propuestos no son incompatibles y responde a un reclamo generalizado de la comunidad angosturense.

- La inversión en educación, en general, y en infraestructura educativa, en particular, es un factor clave para el desarrollo local y forma parte de la política urbana.

- El proyecto no rompe con la trama urbana existente, mejora el equipamiento existente y el área urbana circundante. Ofreciendo espacios para el desarrollo de diversas actividades deportivas y recreativas además de los edificios educativos. Esto propicia su utilización por parte de una amplia diversidad de usuarios, considerando edad, género, personas con discapacidad, entre otros.

- Se evaluaron otros lotes posibles los cuales presentaban mayores dificultades para la construcción de las escuelas ya que requieren movimientos de suelo, deforestación y desmalezamiento. Además, no cuentan con factibilidad de servicios, accesibilidad ni las condiciones que este tipo de infraestructura pública requiere.

- Existen otros lotes fiscales disponibles donde se podrán proyectar equipamientos igualmente necesarios y que permitirán dinamizar y renovar áreas, así como responder a otras demandas sociales.

- La definición del lote para la ejecución de las escuelas requiere una serie de condiciones y características, antes descritas, que garanticen su ejecución, funcionamiento y accesibilidad para la comunidad angosturense. En este sentido, se priorizaron las condiciones de localización, dimensiones, presupuesto disponible y necesidad de la población de contar con dichos equipamientos (pág. 50/52).

8) Nota de ATEN, en defensa de la continuidad del CEF N° 7.

9) Dictamen N° 259 del Asesor Legal VLA (31/7/25) (pág. 58/59):

Considera que conforme a la documental la ordenanza específica que afectó el lote al dominio municipal, en la parte resolutive no hace referencia a que se trate de un “espacio verde”, sino que lo destina a parque polideportivo, lo interviene con construcciones y le otorga indicadores urbanísticos ya desde el año 1984.

Actualmente el lote municipal esta zonificado de acuerdo a la Ordenanza N° 2659 dentro de la Zonificación Urbana S, cuyos indicadores de FOS, FOT, retiros de frente, lateral y fondo, todo lo cual corrobora que no se está ante un inmueble de dominio público municipal que deba entenderse como “espacio verde”.

Concluye el dictamen diciendo que la Carta Orgánica, establece que lo que no

puede desafectarse ni siquiera por mayoría especial del Concejo Deliberante son los “espacios verdes”, que no es el caso del lote NC 16-20-070-1994.

10) Ordenanza 4275, “MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA N°167/84 Y AMPLIACION DE USO DEL LOTE NC 16-20-70-1994-00 A FINES DEPORTIVOS, RECREATIVOS Y EDUCATIVOS”, sancionada el 31/7/25 (pág. 69/71).

Aprueba la ampliación de uso para el lote denominado Polígono A, identificado y georreferenciado en ANEXO 1, de superficie: 5.867,23 mtrs² con destino implantación de la Escuela N°361, ubicado dentro del Lote NC 16-20-70-1994-00.

Aprueba la ampliación de uso para el lote denominado Polígono B, identificado y georreferenciado en ANEXO I, de superficie: 11.546,27 mtrs² con destino implantación de la Escuela Provincial de Educación Técnica N° 28, ubicado dentro del Lote NC 16-20-70-1994-00.

Autoriza al DEM a llevar adelante las mensuras, para delimitar los fraccionamientos que den origen a los Lotes de acuerdo a los Polígonos referenciados en Artículos 1 y 2, con el propósito de tramitar la cesión de dominio a favor del CPE.

El art. 4 insta al DEM a reubicar el Área Recreativa Deportiva que contemple, como mínimo: un campo de juego de medidas reglamentarias para torneos oficiales de rugby, fútbol y anexo una pista de atletismo. En el art. Insta al DEM a reasignar los beneficios del convenio urbanístico, establecidos en la Ordenanza N°4216/2024.

Obra el Decreto 1887/25 de promulgación.

11) El 1/8/25 los Sres. Hensel y Gordillo, denuncian la ilegalidad de la Ordenanza 4275 y solicitan al intendente utilice la facultad de Veto. Esta ordenanza altera el destino de tierras que integran el banco de tierras fiscales sin respetar sus fines específicos y vulnera el artículo 180 de la COM, al desnaturalizar la función social del espacio verde.

Hacen referencia a la mensura aprobada y registrada en el marco de la normativa vigente tanto Municipal como Provincial bajo el Expte. C/1411/73. A través de la mensura se afectó como ESPACIO VERDE el lote 13, denominado catastralmente 16-20-070-1994-000 de 39.145,52 mts². (pág. 78/89).

12) Informe 53, del 11/8/25, hacen saber que en tanto la Ordenanza fue promulgada, no se puede proceder al veto (pág. 100/101).

Actuación 25.022

13) Expte. NC 16-20-70-1994 gimnasio municipal. Obra un proyecto de gimnasio, y acta de recepción de obras de noviembre de 1978. Distintas constancias de la contratación, proyecto, etc.

14) Ordenanza N° 3102/2016, se autoriza al Departamento Ejecutivo Municipal a firmar contrato de comodato con la Provincia de Neuquén por el uso del edificio de los albergues y quincho municipal, para el funcionamiento de la Escuela Primaria N° 361, hasta tanto se construya el edificio definitivo de dicho establecimiento (pág. 33).

11) Ordenanza N° 3053/2015: se autoriza el cambio de destino de espacio verde a reserva fiscal del Lote NC16-20-64-6806.

Se trata de un inmueble en el que se encuentran 10 viviendas edificadas, y es necesario regularizar las mensuras y situación de las familias.

Actuación 25.023

12) Acta N° 1618 de Sesión Ordinaria del 20/4/16: Se trató la ubicación de la escuela N° 361 (pág. 1-16).

13) Acta N° 1620 de Sesión Ordinaria del 4/5/16: Se trató la autorización del PEM a firmar comodato ampliación y remodelación quincho y albergue para la escuela N° 361 (se vota por unanimidad y se aprueba la Ordenanza 3102). Se hace referencia al proceso licitatorio en marcha para las remodelaciones (pág. 17-25)

14) Informe de investigación sobre legalidad y/o nulidad Ordenanza N° 4275/25 y Decreto N° 1887/2025, realizado por el auditor del Municipio.

Menciona que existen ordenanzas mediante las cuales se desafectaron espacios verdes posteriores al 2009.

Se solicitó a Catastro de la Provincia de Neuquén el folio parcelario de la NC 19-20-070-1994-000 donde no consta que la nomenclatura de referencia tenga como destino Espacio Verde. En el folio original figura una leyenda Espacio Verde, pero adjuntado el plano modificadorio del original de la mensura no aparece la leyenda de Espacio Verde.

Informe de la Arquitecta Aldea que manifiesta que el lote no se encuentra tipificado como espacio verde, ya que cuenta con índices urbanísticos según Ordenanza 2659/12, ubicado en zona S, con índices urbanísticos FOS del 20% y un FOT del 40%, con tipo de uso 1. No se encuentra registrado en catastro como espacio verde.

En el análisis normativo manifiesta que la Ordenanza 167/84 desafectó el inmueble como espacio verde, como originalmente fue concebido, y le dio un uso de área recreativa deportiva.

En los años 1995, 1996, 1999, 2004 y 2016 se hicieron obras que dan cuenta del cambio de destino. Dejó de ser un espacio verde para transformarse en un espacio público. Destaca las obras de albergue y quincho municipal. La obra del año 2016 le dio un uso de hecho, diferente, convalidado por la Ordenanza 3102/16.

En el año 2023 se desarrollaron pequeños nodos solidarios, en la misma manzana 13.

Concluye el informe, teniendo en cuenta todo lo analizado, que la Ordenanza 4275/25 y su correspondiente decreto reglamentario es legal (pág. 26/33).

IV. Marco normativo

Descriptos los antecedentes agregados, enunciamos los textos legales y actos de distintas jerarquías traídos a consideración.

IV. a) Carta Orgánica Municipal

La COM fue sancionada el 19/9/09, publicada en el BO N° 199, el 30/10/09, y previó su vigencia a partir del octavo día de su publicación^[2].

Entre las disposiciones pertinentes para la resolución del presente, se mencionan las siguientes:

- Principios educativos. Artículo 34. El municipio considera a la educación como un componente esencial del desarrollo integral del ser humano y en tal sentido: 1. Desarrolla actividades en forma concurrente con el Estado nacional, provincial y otras organizaciones. 2. Fomenta la investigación científica y el desarrollo de nuevas tecnologías, acordes a los principios establecidos en esta Carta Orgánica. (Primera parte, Título IV Principios y políticas especiales, capítulo II, Educación)

- Políticas ambientales. Entre las políticas ambientales que ejecuta el municipio menciona "*Inc. 5) Instrumenta acciones con el fin de preservar e incrementar los espacios verdes, áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas ecológicas, para la protección de la diversidad biológica.*" (art. 57 inc. 5) (Primera parte, Título IV Principios y políticas especiales, capítulo VI, Desarrollo sustentable)

- En el capítulo VII de Espacio Urbano y Tierras Fiscales, crea un "Banco de tierras fiscales" integrado por las tierras fiscales de dentro del ejido municipal sin afectación específica (art. 66).

Se prevé un registro de las mismas, conformado con todo lote transferido por el Gobierno de la Provincia del Neuquén o la Administración de Parques Nacionales; con lotes y fracciones que hoy forman parte del patrimonio municipal; con lotes provenientes de donaciones públicas o privadas; con las tierras que pueda adquirir el municipio (remate, expropiación, compra). El art. 67, con el título "destino", prevé que las tierras inscriptas en el Banco de Tierras Fiscales serán destinadas mediante ordenanza aprobada por los dos tercios (2/3) del total de los votos del Concejo Deliberante a espacios verdes, reservas fiscales, obras de infraestructura social, urbanizaciones, canje o venta, siguiendo el criterio especificado por el Código Civil y esta Carta Orgánica.

- En la Segunda parte, se encuentra el art. 95 en el que se enumeran los deberes y atribuciones del Concejo Deliberante, entre ellos: inciso 48. "*Autorizar, con el voto favorable de los dos tercios (2/3) del total de sus miembros, la desafectación de los bienes de dominio público municipal, excepto los espacios verdes que no pueden ser desafectados bajo ninguna circunstancia.*" (Segunda parte; título I, Gobierno municipal; capítulo III, Departamento Deliberativo; Sección Primera).

- El Art 180 dispone "*Tierras fiscales: Artículo 180. municipio destina las tierras fiscales del dominio privado al cumplimiento de fines sociales, entendiendo función social el uso común de los espacios verdes, cuidado del medio ambiente, el esparcimiento, la infraestructura comunitaria, la ubicación y reubicación de fuentes de trabajo, el mejoramiento urbanístico y acceso a una vivienda digna.*" (Segunda parte; título II, Régimen patrimonial y económico-financiero).

IV. b) Ordenanzas de alcance general.

Se invocan una serie de Ordenanzas tanto de alcance genera -de sustancia legislativa-, como ordenanzas que constituyen o contienen actos administrativos.

Entre las primeras se invocan las siguientes Ordenanzas:

- Ordenanza 99/79 Código de Zonificación (se cita en el informe legal del ingreso 25.023, pág. 26 pero no obra en el digesto municipal).

- **Ordenanza 314/88.** Código Urbano y de edificación. Desde su vigencia hasta la derogación se vio sujeta numerosas reformas. Entre las definiciones que se ponen de resalto (en el marco del expte. adm., por los aquí actores):

14.1.6.1. Espacio Verde o de Utilidad Pública: En toda subdivisión por urbanización o por loteo deberá dejarse el 15% de la superficie total subdividida para espacio verde, en una sola fracción y sobre uno de los límites de la subdivisión. Sí en alguno de los predios vecinos ya existieran algunas reservas, la superficie destinada a espacio verde deberá ser contigua a aquella quedando la ubicación de la misma a elección de la Municipalidad.

14.1.6.5. Equipamiento Comunitario o Reserva Fiscal Municipal: Además de la Reserva de Espacios Verde, en toda urbanización se deberá ceder al Dominio Privado Municipal, el 5% de la superficie total a subdividirse para localizar el equipamiento comunitario.

14.1.6.6. La Municipalidad dispondrá de esas parcelas reservadas para fines de utilización pública, cuando detecte la carencia de algún equipamiento comunitario en función del volumen de población a alojar según cantidad de parcelas.-

- **Ordenanza 1414/2003** Código de Planeamiento Ambiental Urbano y un Código de Edificación.

Nuevamente sobre la definición de espacio verde y reserva fiscal:

Espacio Verde: Es la superficie de una subdivisión o urbanización destinada a espacios libres, forestados, para la recreación activa o pasiva; son de dominio público.

Reserva Fiscal: Es la superficie de una subdivisión o urbanización, destinada a satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de salud, seguridad educación, cultura, administración pública, justicia, transporte, comunicación y recreación; son del dominio privado municipal.

- **Ordenanza 2659** (vigente, con modificaciones 2807) Código de Planeamiento Ambiental Urbano de Villa La Angostura, emitido el 27/12/12. Deroga la Ordenanza 1414.

Espacio Verde: Es la superficie de una subdivisión o urbanización destinada a espacios libres, forestados, para la recreación activa o pasiva; son de dominio público.

Reserva Fiscal: Es la superficie de una subdivisión o urbanización, destinada a satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de salud, seguridad educación, cultura, administración pública, justicia, transporte, comunicación y recreación; son del dominio privado municipal.

IV. c) Entre las ordenanzas que contienen actos administrativos se invocan las siguientes:

- **Ordenanza 167/84.**

- Ordenanza 3102/16: autoriza a suscribir el comodato para el uso del edificio de los albergues y quincho municipal, para el funcionamiento de la Escuela 361.

- Ordenanza 3053/15 autoriza el cambio de destino de espacio verde a reserva fiscal del Lote NC 16-20-64-6806.

- Ordenanza 4275/25 (aquí impugnada). La ordenanza aprobó: 1) la ampliación de uso del Polígono A, ubicado dentro del Lote NC 16-20-70-1994-0000, con destino a la implantación de la Escuela N° 361 y la ampliación de uso del Polígono B, ubicado dentro del mismo lote, con destino a la implantación de la EPET N° 28 (arts. 1 y 2); 2) autorizó al DEM a llevar adelante las mensuras para delimitar ambos Polígonos A y B, a fin de tramitar la cesión de dominio al Consejo Provincial de Educación (art. 3°); 3) instó al DEM a reubicar el Área

Recreativa Deportiva, contemplando campo de juego para torneos oficiales de rugby, fútbol y anexo una pista de atletismo (art. 4).

- Ordenanza 4289/25 (aquí impugnada). Modifica la afectación del inmueble con NC 16-20-070-1994, desafectando del dominio público municipal y afectándose al dominio privado.

V. Encuadre.

La parte actora pretende que cautelarmente se suspenda la ejecución de la Ordenanza 4275/25 y de la Ordenanza 4289/25, y los decretos que las promulgan.

Se puede observar, a partir de los planteos de ambas partes, de los antecedentes traídos a consideración y las normas involucradas, que se trata de una cuestión de gran complejidad que comprende numerosos aspectos jurídicos y fácticos.

Desde el punto de vista normativo, se encuentran involucradas numerosas normas jurídicas, de vigencia simultánea o sucesiva, de distintas jerarquías, muchas de ellas de muy difícil interpretación y con numerosas modificaciones. En este sentido las normas relativas a ordenamiento urbano y territorial contienen numerosos aspectos y referencias técnicas que hacen difícil su interpretación, y establecer el alcance de ciertas cuestiones requiere de auxiliares técnicos.

Además, resulta espinoso el conflicto planteado entre el derecho a gozar de un ambiente sano, o un espacio de esparcimiento, y el derecho a acceder a la educación.

Frente a este panorama, es preciso delimitar el objeto de pronunciamiento en esta oportunidad, cautelar, que se presenta como provisoria y preliminar.

De todas las normas transcriptas el punto de gravitación está en el art. 95 inc. 48 de la COM en cuanto establece una severa limitación al uso de las tierras fiscales. La norma enumera las facultades del Concejo Deliberante y dice que *puede autorizar con el voto favorable de los dos tercios (2/3) del total de sus miembros, la desafectación de los bienes de dominio público municipal, excepto los espacios verdes que no pueden ser desafectados bajo ninguna circunstancia.*

De manera que el nudo de la cuestión radica en saber si al momento de la entrada en vigencia de la COM el lote NC 16-20-070-1994 se encontraba con el destino de espacio verde, o si por el contrario había operado alguna norma de cambio de destino o uso, o “desafectación”.

Se ha señalado que la COM entró en vigencia en el año 2009. Es decir que la prohibición contenida en el art. 95 inc. 48 rige desde entonces. De modo que, con anterioridad a la vigencia de la limitación, la parcela en cuestión pudo válidamente ser destinada a otros usos. Si por el contrario, la desafectación se dio a través del juego de las Ordenanzas que se impugnan, 4275/25 y 4289/25, podría haber una contradicción con una prohibición constitucional expresa.

IV. a) Precisión terminológica.

Antes que nada conviene formular una precisión terminológica relativa al texto de la COM y del CPU.

La primera parte del art. 95 inc. 48 COM habla de *desafectación de los bienes de dominio público municipal*, para la cual fija una mayoría agravada. Mientras que la segunda parte del inciso prohíbe la “desafectación” de los espacios verdes. Es decir que no puede desafectarse

el lote de dominio público del estado municipal, cuyo uso o destino sea el espacio verde. Esta norma equipara o parte de la idea de que todo espacio verde pertenece al dominio público. Tiene sentido en la medida que así es dispuesto por la Ordenanza 2659/12, y también se había equiparado en la Ordenanza 1414/03, vigente al momento del dictado de la COM.

No obstante, esta identificación entre “espacio verde-dominio público”, no es necesaria, no se encontraba vigente- o no lo sabemos- al momento de afectación del lote al uso espacio verde y genera confusiones e imprecisiones. Además de otros problemas que pueden generarse relativos al régimen.

Realizo esta aclaración por cuanto el empleo del término “desafectación” se corresponde con el dominio público o privado lo que evoca dos regímenes jurídicos muy distintos, mientras que “espacio verde”, responde a un uso o destino del suelo, en el marco de las normas de ordenamiento territorial.

IV. b) Cuestiones fácticas

- **1974.** No existe controversia en torno a que el antecedente más antiguo relativo al lote en cuestión, es la mensura y fraccionamiento efectuado en el año 1974 sobre el lote pastoril 11, donde el lote 13 (NC 16-20-070-1994-000) fue afectado expresamente como espacio verde, con una superficie de 39.145,52 m².

Es decir que el primer acto en el que se destina el predio a uso de espacio verde, en la mensura inscripta del año 1974.

- **1978.** Tampoco existe controversia en torno a que en dicho predio se encuentra emplazado el gimnasio municipal.

Siguiendo en orden cronológico, obran constancias de la obra de construcción del gimnasio municipal, referidas a dos licitaciones, Licitación pública 1/77 y licitación privada 2/78. Hay constancias de contrato de locación de obra de montaje y anclaje de un tinglado, en el marco de licitación, acta de recepción de obra de 1978. Luego obran constancias de obras eléctricas y de calefacción (actuación 24.101).

- **1984.** La controversia se centra en el alcance que se otorgue a la Ordenanza 167/84, del 16/8/84.

La Ordenanza se titula: "CREACION DEL PARQUE POLIDEPORTIVO CON GIMNASIO CUBIERTO".

Transcribo el texto completo de la Ordenanza por su importancia en orden a la solución del conflicto:

“VISTO: El plano de mensura con fraccionamiento de parte de la fracción 2 del lote pastoril nº 11, expts. de la dirección general de catastro de la provincia C/1411/73, en el que quedan determinados los lados y linderos del lote 13, espacio verde, nomenclatura catastral 16.20.70.1994; y la necesidad de formalizar la posesión del bien por parte de esta Municipalidad mediante escritura traslativa de dominio; y

CONSIDERANDO: Que el código de zonificación a fojas treinta y cuatro (34) fija la totalidad de la superficie de esa parcela un AREA RECREATIVA DEPORTIVA.

Que el destino espacio verde de esa parcela no se ha desvirtuado dada la baja ocupación del suelo y la parquización practicada en la misma.

Que con la inversión municipal se ha creado en dicha parcela un centro recreativo deportivo de fundamental importancia para la vida comunitaria;”

En la parte dispositiva resuelve:

Artículo 1°): DECLARASE de propiedad municipal la fracción nomenclatura catastral 16.20.70.1994 y las mejoras introducidas en la misma.

*Artículo 2°) **CREASE el parque polideportivo con gimnasio cubierto, en la fracción a que se hace referencia en el artículo anterior.***

*Artículo 3°) **FIJANSE para la fracción mencionada los índices urbanísticos y usos que el código de zonificación determina para el área recreativa Deportiva en los artículos 112° y 113°, puntos VII.5.1. y VII.5.2.***

Artículo.4°) FACULTASE al Ejecutivo Municipal para tramitar la escritura traslativa de dominio a favor de la Municipalidad de Villa la Angostura.”

Como puede observarse el contenido de la parte dispositiva del acto es suficiente para desvirtuar la ilegitimidad denunciada-adelanto- al menos en esta etapa cautelar.

Fija el uso de la totalidad de la superficie de esa parcela como AREA RECREATIVA DEPORTIVA.

Cita los arts. 112 y 113 del código de zonificación, aunque no se cita el número de ordenanza entonces vigente. En el informe legal se cita el Código de zonificación 99/79, que no consta en el Digesto municipal.

La parte actora cita disposiciones de la Ordenanza N° 314, relativas a la diferencia entre “espacio verde o de utilidad pública” y “equipamiento comunitario o reserva fiscal”. Sin embargo, esa Ordenanza es del año 1988 de modo, que no se encontraba vigente al momento de sanción de la Ordenanza 167/84.

En ambos escritos de promoción de las cautelares, se omite totalmente cualquier referencia al alcance e interpretación del texto de esta Ordenanza.

Luego, en el dictamen que se adjunta de la Defensoría del Pueblo, se hace alusión a la necesidad de interpretar los considerandos como parte del acto. En este sentido se invoca la parte de los considerandos que dice “*el destino espacio verde de esa parcela no se ha desvirtuado dada la baja ocupación del suelo y la parquización practicada en la misma*”.

De esta frase se concluye que la afectación de la parcela a espacio verde continuaba vigente. Sin embargo, en los considerandos se menciona que el área recreativa-deportiva se fija en la “totalidad del lote”. Esto se corresponde con la parte resolutive del acto que dispone que se otorga el uso deportivo y recreativo de “la parcela”. No hace una referencia a una parte, fracción, o polígono, sino que modifica el uso en todo el lote.

De modo que, más allá de la frase contenida en los considerandos, y de la interpretación que se pueda dar al texto completo de la Ordenanza al momento de resolver el fondo de la cuestión, entiendo que para esta etapa procesal la Ordenanza 167/84, indica una desafectación del lote NC 16-20-070-1994 a espacio verde previa al dictado de la COM, y con ello es posible descartar provisionalmente la nulidad o inexistencia de las Ordenanzas impugnadas.

No tengo a la vista las disposiciones del código de zonificación vigente en ese momento que permitirán completar la interpretación, al resolver el fondo.

Si se tiene en cuenta el Código probado por Ordenanza 314 pueden verse las siguientes definiciones, relativas a usos urbanos, en los que estaría comprendido el predio: 9.13.2. USOS URBANOS 9.13.2.1. Residencial: a) Vivienda individual.- b) Vivienda colectiva.- 9.13.2.2. Educacional: a) Pre-escolar, Jardín de infantes, Guarderías.- b) Primaria.- c) Secundaria, Escuelas especiales.- d) Universidad.- (...)

9.13.2.5. Deportes (Ordenanza N° 1114 26-10-2000)... La aprobación de proyectos y/o habilitación requerirá la previa autorización del Concejo Deliberante. a) Gimnasios, Asociaciones deportivas.- b) Espacios para usos deportivos públicos (Golf, Velódromos, Motocross. etc.-)

Prima facie, entiendo que el contenido de la Ordenanza es bastante claro, e implica la inclusión de un uso distinto al uso de espacio verde, asignando originalmente, y lo hace en relación a “la parcela”, como un todo, no diferenciando fracción o parte de ella.

Entonces, puede afirmarse de manera provisional que esta Ordenanza 167/84, cambió el destino o uso del lote en el año 1984, es decir mucho tiempo antes de la entrada en vigencia de la COM.

Es verdad que conforme el plano de mensura que sigue registrado en la Dirección de Catastro Provincial y lo informado por el RPI la NC 16.20.70.1994 figura como “espacio verde”, sin inscribir por pertenecer al uso de dominio público municipal.

Sin embargo, vemos que el año 78/79 se construyó un gimnasio, y que a través de una Ordenanza se confirió un uso o destino distinto.

Es decir, que primero en los hechos, y luego a través de una Ordenanza se modificó el destino del inmueble.

De este modo la realidad registral no puede prevalecer sobre los hechos, e incluso sobre ordenanzas.

- En los años 95, 96, 99 se realizaron obras de albergue y quincho municipal. No hay controversia sobre la existencia de esas instalaciones (surge de las Ordenanzas de comodato), aunque la fecha de creación, solo surge del informe de auditoría.

IV. c) Es decir que de los datos traídos a la fecha puede afirmarse de manera provisional que: la construcción del gimnasio produjo un cambio de uso o destino de la parcela, o parte de ella. Ese cambio de uso, de hecho, se autorizó expresamente a través de una Ordenanza en el año 1984, que no distingue o indica fracciones diferenciadas del lote.

En apariencia, las Ordenanzas cuestionadas sólo profundizan y amplían ese cambio de uso, operado hace 30 años, es decir mucho antes de la sanción de la COM.

Es decir, que en principio al momento de la sanción de la COM la parcela ya había sido cambiada de uso o destino, de hecho y autorizado en una Ordenanza. Lo que en principio recomienda el rechazo de la cautela solicitada.

Este temperamento, se ve reforzado por el hecho de que la norma constitucional genera una severa restricción, una inmovilización, en una materia sumamente dinámica como es el urbanismo. Aún cuando esa haya sido la voluntad del constituyente local, lo cierto es que la concesión de una tutela debe ser considerada con suma prudencia.

IV. d) Lo dicho es fundamento suficiente para el rechazo cautelar.

Sin embargo, vale destacar que la ampliación de uso del suelo, en principio no prevé mayorías agravadas. Sí está prevista para la desafectación del dominio público municipal. Esta mayoría agravada de 2/3 de la totalidad de los miembros del concejo, supone una fuerte representatividad en la toma de la decisión.

Luego, en el expte. hay fundamentos técnicos de por qué se descartan otros predios. Se hace referencia a la presencia de un mallín o especies nativas, además de cuestiones relativas a acceso a servicios o conectividad.

IV. e) De la gran cantidad de alegaciones introducidas la cuestión central, si la Ordenanza impugnada violó la prohibición contenida en el texto de la COM, no se presenta con la verosimilitud necesaria para la procedencia cautelar.

Antes bien, la Ordenanza 167/84, anterior a la vigencia de la COM, en principio cambio el uso del inmueble identificado como NC 16-20-070-1994.

En estas condiciones, sin que este pronunciamiento implique un prejuzgamiento sobre el fondo, sopesando los principios constitucionales en juego, es prudente rechazar la medida cautelar solicitada.

V. Costas

Se imponen a la parte actora, en base al principio general de la derrota, por las actuaciones en ambos procesos (art. 69 del CPCyC por remisión del artículo 78 de la Ley 1305).

Por todo ello, **RESUELVO**:

1. Disponer la acumulación al presente proceso de la causa caratulada **EXPTE. 30504/2025 “HENSEL GUILLERMO C/ MUNICIPALIDAD DE VLA MVLA Y OTROS S/ DOMINIO PUBLICO”** que tramita por ante este mismo juzgado.

Se ordena dejar copia en el sistema de la presente resolución. Notifíquese electrónicamente.

2. Rechazar los pedidos cautelares de suspensión de las Ordenanzas 4275/25 y 4289/25 y sus respectivos decretos promulgatorios, solicitados por Silvana M. Gordillo y Guillermo a Hensel, contra la Municipalidad de Villa La Angostura.

3. Imponer las costas por ambos trámites a la parte actora en carácter de vencida (cf. art. 69 del CPCyC y 78 de la Ley 1305).

4. Regular honorarios por las actuaciones del Expte. 1 (Expte. 30.504) de conformidad a la imposición de costas, la naturaleza del presente proceso, y las etapas efectivamente cumplidas del siguiente modo:

Parte actora: a la Dra. Silvana M. Gordillo y al Dr. Guillermo a Hensel, ambos en carácter de patrocinantes en la suma de \$ 375.925, equivalente a 5 JUS, de manera conjunta (arts. 9, 11, 20, 35, 37 y 39 Ley 1594).

Parte demandada: al Dr. Adolfo Hugo Burgenik y al Dr. Edgar Mario Bertero, en doble carácter en la suma de \$ 526.296, equivalente a 7 JUS, de manera conjunta (arts. 9, 10, 20, 35, 37 y 39 Ley 1594).

Por Fiscalía de Estado: al Dr. Alfredo David Salman, carácter de patrocinante en la suma de \$ 375.925, equivalente a 5 JUS, y al Dr. Raúl Miguel Gaitán en carácter de Fiscal de Estado en la suma de \$150.370, equivalente a 2 JUS (arts. 9, 10, 35, 37 y 39 Ley 1594).

5. Regular honorarios por las actuaciones del Expte. 2 (Expte. 30.534) de conformidad a la imposición de costas, la naturaleza del presente proceso, y las etapas efectivamente cumplidas del siguiente modo:

Parte actora: a las Dras. Silvana M. Gordillo y Dra. Iona Levy y al Dr. Guillermo a Hensel, todos en carácter de patrocinantes en la suma de \$ 375.925, equivalente a 5 JUS, de manera conjunta (arts. 9, 11, 20, 35, 37 y 39 Ley 1594).

Parte demandada: al Dr. Adolfo Hugo Burgenik y al Dr. Edgar Mario Bertero, en doble carácter en la suma de \$ 526.296, equivalente a 7 JUS, de manera conjunta (arts. 9, 10, 20, 35, 37 y 39 Ley 1594).

Por Fiscalía de Estado: al Dr. Alfredo David Salman, carácter de patrocinante en la suma de \$ 375.925, equivalente a 5 JUS, y al Dr. Raúl Miguel Gaitán en carácter de Fiscal de Estado en la suma de \$150.370, equivalente a 2 JUS (arts. 9, 10, 35, 37 y 39 Ley 1594).

6. Al escrito Nro. 25279 y Al escrito Nro. 25300, se provee: por respondidos los traslados.

7. Registrar y **notificar electrónicamente**.

Fdo. María Cecilia Gómez- Jueza subrogante

[1] Existen numerosos precedentes del TSJ-SDO en los que se aborda y da tratamiento a la impugnación por vicios contenidos en ordenanzas, que materialmente son actos administrativos (de adjudicación, de desadjudicación o caducidad, etc.). Puede verse por ejemplo Acuerdo N° 100/15, Expediente 2503/2008; Acuerdo N° 106/16, Expediente. 2982/2010; Acuerdo N° 48/14, Expediente N° 3221/10; Acuerdo N° 43/12, Expediente N° 2620/08, entre muchos otros.

[2] https://sistemasmvla.com.ar/webapp-storage/adjuntos/78153-Carta%20Org%C3%A1nica%2019_09_09.pdf