

Proceso. CI-02020-C-2026 "CHIANESE, LUCIANA NATHALIE C/ MUNICIPALIDAD DE CIPOLLETTI S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"

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

Cipolletti, 9 de septiembre de 2026.

VISTOS: Los autos caratulados "**CHIANESE, LUCIANA NATHALIE C/ MUNICIPALIDAD DE CIPOLLETTI S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**" (**Expte. N° CI-02020-C-2026**), puestos a despacho para resolver y de los que:

I. RESULTA:

a) Que vienen las presentes actuaciones a fin de resolver la admisibilidad del proceso, en orden a lo establecido por el art. 14 del CPA (Ley 5773).

b) A fin de brindar un orden que facilite la valoración de la cuestión a resolver y los motivos que finalmente funden la decisión sobre la misma, se reseñarán sucintamente los antecedentes procesales obrantes en autos.

En [fecha 6/08/2026](#) se presentó la Dra. Luciana Nathalie Chianese, por derecho propio, promoviendo demanda contencioso administrativa en los términos de la Ley 5773, contra la Municipalidad de Cipolletti y ALTEC S.E.

Como objeto de su demanda formuló las siguientes pretensiones: 1) la declaración de nulidad, ilegitimidad y arbitrariedad de la vía de hecho administrativa por la cual se condiciona la renovación de su licencia nacional de conducir al pago de una deuda por actas de estacionamiento medido sobre un vehículo del cual alega no ser titular ni guardiana; 2) la inconstitucionalidad e inaplicabilidad al caso del art. 4° inc. c) de la Ordenanza N° 310/17; 3) se condene al Municipio a emitir/renovar su licencia prescindiendo de dicho libre deuda y 4) se ordene a las

demandadas a la depuración, desvinculación e inexigibilidad definitiva de las actas correspondientes al dominio KWN422 respecto de su número de DNI en los registros informáticos del SEM.

Asimismo, solicitó con carácter urgente el dictado de una medida cautelar innovativa a fin de que se ordene la emisión y entrega inmediata de una licencia de conducir provisoria.

c) En punto a la habilitación de la instancia respecto de la Municipalidad de Cipolletti, la actora manifestó haber presentado reclamos por correo electrónico con fechas 2/06/2026 y 4/06/2026 a la casilla oficial de la Dirección de Tránsito Municipal (transito@cipolletti.gob.ar), formalizando posteriormente pronto despacho con fecha 28/07/2026 ante la falta de respuesta.

Invocó, asimismo, la excepción contemplada en el art. 7° inc. c) de la Ley 5773 por fundar su pretensión en la inconstitucionalidad de la norma que sostiene el actuar administrativo.

d) Vicisitudes procesales mediante, pasaron las actuaciones a despacho para resolver la admisibilidad del proceso conforme al art. 14 del Código Procesal Administrativo (Ley 5773) y la tutela cautelar pretendida.

II. Y CONSIDERANDO:

e) Liminarmente corresponde señalar que el objeto de la acción, si bien contiene múltiples pretensiones, todas ellas tienen como finalidad que la Municipalidad de Cipolletti conceda la renovación de la licencia de conducir de la actora, sin exigir el pago de las multas por infracción al estacionamiento medido que gestiona ALTEC, por lo tanto, en lo que concierne a la competencia para entender en las presentes actuaciones, esta Unidad Jurisdiccional resulta competente (art. 1 del CPA).

f) Admitida la competencia corresponde analizar si se encuentran cumplidos -o no- los requisitos a que alude el art. 14 del CPA, que remite a los recaudos consignados en los Capítulos I y II del mismo plexo; en

especial, el presupuesto de agotamiento de la instancia administrativa (exigido por el art. 6 del CPA).

El artículo 6 del Código Procesal Administrativo (Ley N° 5773), exige como presupuesto de habilitación de la instancia judicial haber recorrido las vías previstas en la Ley N° 2938, o las que de modo especial se fijen por otras leyes, o la normativa municipal respectiva, según el caso, a fin de obtener un acto administrativo definitivo que cause estado.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el CPA, tal como lo viene sosteniendo en forma inveterada la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia: “...1°) *Que la habilitación de la instancia es condición ineludible, siempre que no se demuestre su inutilidad, para acceder a la vía judicial, o sea para demandar al Estado.* 2°) *Que el cumplimiento de esta exigencia puede ser cuestionado tanto por la demandada principal como de oficio por el mismo tribunal. De ello surge que tanto la habilitación de instancia y el contralor judicial de las decisiones administrativas son verificables de oficio por el Tribunal interviniente antes de correr traslado de la demanda (Fallos 316:239).* 3°) *La habilitación de la instancia solo es renunciable por la Administración (CSJN., Fallos 316: 239). Todo ello ha quedado consolidado por la doctrina sentada por la CSN. En Fallos 313:228 y “Construcciones Tardía” (Fallos 315:2217; STJRN in re: “CASVE SRL”, Se. N° 175/06; STJRNCO in re: “ANTOLIN”, Se. N° 13/12). En tal sentido, considero que al iniciarse un proceso contencioso-administrativo, como primer medida, los Tribunales competentes deben revisar de oficio los presupuestos -plazo, materia, agotamiento de la vía administrativa- para habilitar la instancia judicial, como condición para asumir su competencia.” (del voto ponente del Dr. R. Aparcian, con adhesión de las Dras. Zaratiegui y Piccinini, in re: “García”, Se. N°148/13, del 27-12-13).*

Ahora bien, para que pueda abrirse la revisión judicial prevista a través del

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

En los supuestos en que no exista acto administrativo previo que resuelva en forma expresa la pretensión del/de la interesado/a, corresponde la formulación del pertinente reclamo ante la autoridad administrativa competente, quien deberá expedirse dentro del plazo legal y, frente a la falta de pronunciamiento, la vía solo se tiene por agotada mediante la interposición del pronto despacho y posterior configuración del silencio administrativo. Este trámite administrativo previo, es un presupuesto insoslayable para acceder a la jurisdicción y debe verificarse al tiempo de interposición de la acción.

En el presente caso, la actora expresó que agotó la vía mediante presentaciones realizadas vía correo electrónico dirigidas a las casillas oficiales del municipio, seguidas de la correspondiente solicitud de pronto despacho; lo que se corrobora con la documental acompañada.

Por ello, y teniendo en cuenta la doctrina sentada por el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro en el precedente "JAURES", que impone la aplicación atenta de los principios *in dubio pro actione* y *pro administrado* para flexibilizar rigorismos formales en el acceso a la jurisdicción, corresponde tener por satisfecho el recaudo de agotamiento de la vía administrativa frente al silencio del Municipio y declarar habilitada la instancia contencioso administrativa a su respecto (arts. 6 y 11 Ley 5773).

g) Medida cautelar innovativa.

Tratándose del análisis de la tutela cautelar innovativa solicitada, la medida requerida procura que se ordene a la Municipalidad de Cipolletti la emisión de una licencia provisoria prescindiendo del requisito cuya validez y aplicación concreta constituyen materia central del proceso. En

consecuencia, al importar un anticipo —aunque provisorio— de la tutela de fondo, su procedencia exige una apreciación particularmente rigurosa de la verosimilitud del derecho y del peligro en la demora.

Sin perjuicio de la entidad de los argumentos expuestos acerca de la atribución de las actas de deuda y del condicionamiento del trámite de renovación, la actora no ha acreditado, en este estado preliminar, un peligro objetivo, actual y grave que justifique la alteración anticipada del estado de cosas. La invocación genérica de afectación de la libertad de circulación y de la actividad profesional no se acompaña de elementos que permitan individualizar diligencias, ingresos, obligaciones laborales o circunstancias concretas cuya frustración no pudiera ser razonablemente reparada con la sentencia definitiva.

Tampoco se acreditó con suficiente precisión que el vencimiento de la licencia determine necesariamente la pérdida inmediata e irreversible del régimen de renovación, la obligación de iniciar el trámite como conductora principiante o la aplicación cierta de las restricciones que se invocan. No se acompañó constancia administrativa ni invocó norma aplicable que permita tener por configuradas tales consecuencias en forma actual e inminente.

En tales condiciones, y sin que ello importe adelantar opinión sobre el fondo, el perjuicio invocado aparece susceptible de recomposición ulterior si la pretensión principal prospera, mientras que la medida solicitada se confunde en una extensión relevante con el objeto principal. Por ello, no se advierte configurado el peligro en la demora con la intensidad necesaria para disponer, inaudita parte, la medida innovativa requerida.

Ello no obsta a que, una vez sustanciada la acción o si la actora acompaña elementos objetivos nuevos relativos a una urgencia concreta y actual, pueda requerir nuevamente la tutela cautelar que estime pertinente.

Tampoco corresponde utilizar la tutela cautelar para asegurar, de modo anticipado, la conservación de una modalidad administrativa que la actora

reputa más favorable, esto es, la posibilidad de concluir el trámite como renovación y evitar, eventualmente, los recaudos propios de una nueva obtención de licencia. Aun cuando tales consecuencias puedan resultar “gravosas”, no se ha acreditado que su eventual configuración sea cierta e inmediata, ni que constituya la pérdida irreversible de un derecho adquirido o de una situación jurídica sustancial no susceptible de ulterior revisión.

La tutela innovativa no tiene por finalidad preservar ventajas procedimentales o administrativas hipotéticas, sino neutralizar el riesgo concreto de que la demora judicial torne ineficaz una eventual sentencia favorable o produzca un daño grave de imposible o muy difícil reparación ulterior. La cuestión relativa a los requisitos exigibles para renovar u obtener una licencia, incluidos aquellos vinculados con cursos, exámenes o regímenes especiales de conducción, debe ser analizada —en tanto resulte pertinente— al decidir el fondo, sin que corresponda anticipar en esta etapa la solución que se procura obtener mediante la demanda.

En consecuencia, al no encontrarse *prima facie* acreditados los recaudos de procedencia de la medida cautelar solicitada, no corresponde, por el momento, hacer lugar a la misma.

Por todo ello,

III. RESUELVO:

Primero: Declarar habilitada la instancia contencioso administrativa (arts. 6, 11, 14 y cctes. de la Ley 5773).

Segundo: Denegar, por el momento, la medida cautelar innovativa peticionada por la parte actora.

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

María Adela Fernández

Jueza