

San Carlos de Bariloche, 22 de junio de 2026.

VISTOS: Los autos **CATEDRAL ALTA PATAGONIA S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE Y OTROS S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, BA-01796-C-2025.**

Y CONSIDERANDO:

A. Antecedentes:

A.1º) Que Catedral Alta Patagonia SA (en adelante CAPSA o la concesionaria) inició la acción a los efectos de que se declare la nulidad absoluta e insanable de la Resolución 055-EAMCeC-25 por medio de la cual se la habría sancionado por el incumplimiento de las obligaciones contractuales vinculadas al período mínimo de funcionamiento de la infraestructura de los medidos de elevación del Centro de Deportes Invernales Dr. Antonio Lynch. Ello, en los términos de lo dispuesto por el art. 2.8.10 del pliego de Bases y Condiciones Particulares de la Licitación Publica Nacional e Internacional 01/92; imponiéndole una multa por la suma de \$ 71.875.000. Asimismo requirió la nulidad de la Res. 2241-I-2025 que rechazó el recurso jerárquico confirmando la sanción de multa impuesta.

Se señaló que accionaba por la falta de motivación del acto administrativo y afectación grave a las garantías de imparcialidad e independencia de las decisiones administrativas; inexistencia de conducta típica e inexistencia de incumplimientos por parte de CAPSA. Por otro lado, basó la nulidad invocada en la improcedencia de la aplicación de la multa agravada por cuanto aludió desconocer cual sería la presunta infracción firme y consentida que habría sido el antecedente en los términos del art. 23 del PByCGP. Siendo a todo evento desproporcional y excesivo, con ausencia de lesión al bien jurídico protegido por la norma represiva y, por lo tanto, exceso de punición. Mas aún cuando entendió que no se han ponderado las circunstancias atenuantes de ninguna naturaleza.

Agregó que la punición era desproporcionada e irrazonable (garantía implícita de los art. 28 y 33 de la Const. Nacional), por cuanto representaba el 5% del valor del canon único anual del periodo 2024. Y también invocó una indebida interpretación de la cláusula de excelencia.

Puntualmente, en lo que hace al recaudo que después fuera cuestionado por medio de la excepción interpuesta; sostuvo que el pago previo era absolutamente improcedente. Así, mencionó que tratándose de una sanción de multa impuesta por una resolución cuestionada sin sentencia condenatoria firme implicaba la violación de los principios constitucionales del debido proceso porque la privaba del acceso al control jurisdiccional del acto. Siendo inaplicable el *solve et repete* a sanciones administrativas de naturaleza penal.

A.2°) Sustanciada la demanda, la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (Presentación [E0006/ Consulta externa E0006](#)) contestó demanda, negando la pretensión por inexistencia de los vicios aludidos y por encontrarse acreditado objetivamente el incumplimiento imputado.

Y, respecto de la exigencia del pago previo sostuvo que el argumento de la empresa era improcedente por cuanto se encontraba previsto en el régimen contractual, siendo plenamente vigente en el marco de las relaciones de derecho público y el principio de ejecutoriedad del acto administrativo. Ello, como defensa de fondo, lo que en principio, eximiría de su análisis en esta oportunidad.

A.3°) Sin embargo, mediante presentación [E0007/ Consulta externa E0007](#) el Ente Autárquico Municipal del Cerro Catedral compareció, contestó la demanda y opuso la excepción de falta de habilitación de instancia (art. 17 de la ley 57773).

Para fundar la defensa señaló que Catedral Alta Patagonia SA al interponer la demanda no cumplió con el pago previo de la multa impuesta, condición exigida por normativa contractual para cuestionar judicialmente la sanción impuesta; incumpliendo con el requisito derivado del principio *solve et repete*, plenamente aplicable al caso. Ello, porque surge del art. 21.1.2 del Contrato de Adecuación Contractual ratificado por la

ley 3825, régimen al cual la concesionaria se sometió voluntariamente, sin reservas, al celebrar la concesión.

Dijo que el hecho de que no haya exigido el pago de la multa durante la sustanciación de los recursos administrativos interpuestos no importó renuncia, dispensa ni contradicción alguna con el principio de pago previo; sino que se debió a lo establecido por la norma y su correcta interpretación, de la que se deduce que la ejecución de las multas y la aplicación del principio se encuentran subordinadas a la firmeza del acto sancionatorio. Es decir, una vez agotada la vía administrativa.

A lo expuesto agregó que la actora no ha invocado ni acreditado elemento objetivo alguno que permita concluir que el pago de la multa le resulte imposible o desproporcionado. Sólo se ha limitado a manifestaciones genéricas y abstractas, insuficientes para dispensar el cumplimiento del principio señalado. Puntualizó que la actora no ha abonado la multa, no ha solicitado sus suspensión oportunamente, ni ha demostrado -ni siquiera alegando en forma concreta- la imposibilidad material o económica de efectuar el pago, carga que pesa sobre quien pretende excepcionarse del pago previo.

Por último señaló dos cuestiones: una que el principio estaba incorporado en un contrato de concesión aceptado sin reserva, no pudiendo el concesionario desconocerlo sin incurrir en una conducta contraria a la buena fe contractual. Otra, que el monto era razonable en relación a la actividad económica desarrollada (ya que sería equivalente a 625 pases diarios de esquí, considerando un valor unitario de \$115.000).

Subsidiariamente, contestó demanda y se opuso a la prueba testimonial, por cuanto se tratarían de personas que mantienen una relación de dependencia laboral con CAPSA.

A.4°) Corrido el traslado de ley, CAPSA -mediante presentación [E0008/ Consulta externa E0008](#)- contestó el traslado y se opuso a prueba ofrecida por la Municipalidad; solicitó el desglose de la prueba documental por falta de individualización, y formuló oposición a la prueba informativa, inspección ocular y testimonial. Este planteo fue sustanciado, habiendo contestado el traslado la MSB mediante presentación [E0010/ Consulta externa E0010](#).

A.5°) En cuanto a la excepción de falta de habilitación de la instancia opuesta por el EAMCeC y oposición a la prueba, mediante presentación [E0012](#) / [consulta externa E0012](#) compareció CAPSA y solicitó el rechazo de la excepción con costas.

Señaló que la inaplicabilidad ya había sido expuesta en la demanda, y reiteró que no es una condición de admisibilidad para habilitar la instancia judicial, para la impugnación de los actos administrativos sancionatorios dictados en el marco del régimen de sanciones por aparentes incumplimientos. Que ni de la interpretación integral, armónica, o literal de la norma citada; se puede concluir que las partes contratantes hayan acordado que el pago previo de una sanción de multa era un presupuesto de habilitación de la instancia judicial.

Refirió que el Tribunal ya se había expedido respecto de la habilitación de la instancia, dispensando el cumplimiento del pago previo por excesivo. Asimismo, agregó que el fallo mencionado por la demandada cuestionaba la medida cautelar de no innovar concedida, sin haberse expedido respecto de la procedencia del principio *solve et repete*. Y sostuvo que la postura del EAMCeC es desacertada, ya que la sanción de multa impuesta vulnera las garantías de proporcionalidad y razonabilidad por los siguientes motivos: a) por aplicarse erróneamente el art. 23.1 del Pliego de Bases y Condiciones Particulares al utilizar un canon único anual que no existe en tal normativa (prevé cánones segmentados por capacidad y servicio); b) el art. 20 de Adecuación del Contrato de Concesión de Obra Pública prevé la aplicación de sanciones de multa para incumplimientos contractuales y en el caso se trata de faltas menores administrativas, c) las resoluciones impugnadas omitieron analizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, aplicando un criterio matemático y mecánico sin ponderar la entidad de la falta ni la ausencia de daño sustancial, lo que genera una sanción de autor y no de acto, prohibida constitucionalmente.

Por otro lado se opuso a la prueba documental y testimonial ofrecida por el EAMCeC; lo cual fue sustanciado. Solicitando además la caducidad de la prueba testimonial ofrecida por el Ente.

A.6°) Mediante presentación E0015/ Consulta externa E0015 el EAMCeC contestó el traslado respecto de la oposición a su prueba ofrecida, solicitando el rechazo.

B. Análisis y solución del caso:

B.1°) Preliminarmente es importante señalar que si bien el requisito del pago previo de la obligación no se encuentra expresamente previsto en el CPA, se trata de una cuestión prejudicial cuya inobservancia impide la constitución de la relación procesal (Conf. Justo, Juan Bautista; "Derecho administrativo de la Patagonia Provincia de Río Negro y Neuquén", Tomo 2, pág.. 404).

En el caso de autos, del análisis del plexo normativo aplicable, se evidencia que las partes en el Contrato de Adecuación Contractual -ratificado por ley 3825- específicamente han acordado en el artículo 20.1.2 lo siguiente: *"En la ejecución de las multas será de aplicación el principio solve et repete, las que se efectivizarán sobre la garantía de contrato del artículo 19 del presente; correspondiendo a la Concesionaria reponer en el plazo y con los efectos allí indicados..."*.

Por su parte el art. 19.3 del mismo marco normativo establece: *"La Garantía de Cumplimiento del Contrato responderá por el cumplimiento de las obligaciones contractuales y de las multas que se apliquen. En caso de incumplimiento de pago de la multa, la Concedente procederá a imputar la suma que corresponda al pago de lo adeudado, debiendo la Concesionaria reponer la cantidad imputada dentro del término de diez (10) días, bajo apercibimiento de rescisión y sin perjuicio de su responsabilidad general por daños y perjuicios."*

Además, la Ord. 2203-CM-11 (EAMCeC) al regular respecto de las contravenciones y sanciones en el art. 19 -2° párrafo- dispone: *"Contra las sanciones impuestas por el E.A.M.Ce.C, luego de agotada la vía administrativa, podrá interponerse recurso de apelación según el procedimiento establecido por éste, y supletoriamente mediante Ordenanzas locales 20-I-78 y 21-I-78 y la Ley de Procedimiento 2938 de la Provincia de Río Negro. Agotada la vía administrativa, se podrá ocurrir por ante la autoridad judicial con competencia en lo Contencioso- Administrativo en la III Circunscripción Judicial de Río Negro"*.

Frente a lo expuesto, se puede afirmar que el marco normativo aplicable al caso es el reseñado (Contrato de Adecuación Contractual, Ord. 2203-CM-11) y que éste, remite supletoriamente a las normas de procedimiento administrativo; en primer término municipal, y luego provincial.

Así, respecto del pago previo en el ámbito municipal, esta Unidad Jurisdiccional ha entendido en casos similares que: *"...Del mismo modo, tampoco está previsto expresamente en el ámbito municipal; aunque su previsión normativa surge de una interpretación armónica de los art. 20; 33 y 39 de la Ord. Fiscal 2374-CM-12 (actualizada por Ord. 3495-CM-25) y art. 8 de la Ord. 20-I-78; fundándose el mismo en la presunción de legitimidad y fuerza ejecutiva del acto administrativo y disponiéndose que no se dará trámite a ninguna presentación sin el certificado de libre deuda o certificado de deuda no exigible; importando tal presunción que los obligados al pago tienen el deber jurídico de cumplir el acto (Conf. STJ RN "Fiscalía Municipal de Villa Regina s/ Acción de inconstitucionalidad", SI 35 del 18/09/2015, entre otras). No obstante, cabe aclarar que la presunción de ejecutividad y ejecutoriedad actualmente se admite solamente respecto de actos regulares (sin vicios graves y ostensibles) -Conf. CSJN, "Pustelnik", fallos 293:133- por lo que no se trata de un principio absoluto, sino que deberá meritarse en cada caso concreto". (SI 56 del 15-05-2025 en autos BA-02208- C-2024).*

B.2º) Y si bien la doctrina no es unánime respecto de la constitucionalidad del principio de pago previo; tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación como el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, han ratificado su validez aún en supuestos de actos administrativos sancionatorios (CSJN Fallos: 285:302; 291:99; 295:314; 312:2490; 322:1284, entre otros y STJ RN, "AKAPOL"- dictamen-). Tal como ocurre en el caso de autos -sanción impuesta al concesionario-.

Pese a ello, tanto la doctrina como jurisprudencia son contestes en que dicho principio puede ser morigerado cuando el pago previo impida el acceso a la justicia por cuestiones económicas, o que lo haga sumamente gravoso o desproporcionado. Es decir, que el análisis deberá continuar sobre estos aspectos.

B.3º) Así, en primer término cabe destacar que siendo que la obligación no es de

naturaleza tributaria, la falta de pago no afectaría específicamente el funcionamiento de la administración -desde lo presupuestario-; por ser claro que la autoridad que impuso la sanción no pudo presupuestar que contaba con tales recursos para el desarrollo de su actividad normal. No obstante, la sanción administrativa tiene su raíz en la función punitiva del Estado y la presunción de legalidad del acto.

En segundo lugar, si bien el Ente es un organismo de control y fiscalización del transporte y no un organismo recaudador, la Ord. 2203-CM-11 el art. 22 dispone: "*El EAMCeC realizará la liquidación, cobro y percepción de los cánones anuales de la concesión (...) y los transferirá dentro de las 48 hs. al Municipio de San Carlos de Bariloche según lo establecido en el art. 13 de la presente (...) Todo otro ingreso proveniente de la Licitación Pública Internacional 01/92 se liquidará y abonará ante el EAMCeC, y éste lo transferirá en tiempo inmediato al Municipio de San Carlos de Bariloche en la proporción que corresponda.*" Es decir, que debe recaudar tales montos y, a ello se adita, que las multas integran los recursos del Ente (Conf. art. 13 de la Ord. 2203-CM-11).

B.4°) Además, aún cuando en una primera oportunidad se dio trámite a la demanda en razón de lo alegado por la actora y en mérito el principio *pro actione*; lo cierto es que frente al planteo del excepcionante (en el cual concretamente cuestiona que la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la sanción sea manifiesta, puntualizando que el monto impuesto equivalía a 625 pases de esquí); lo cierto es que la actora en la oportunidad de responder el traslado de la excepción, no invocó ni presentó elementos objetivos de juicio en los que se sustenten y justifiquen esas circunstancias eximentes, que permitan -eventualmente- sustraerse del pago previo.

Por lo tanto, no luce *-prima facie-* acreditado que el pago de la multa genere a la concesionaria una situación gravosa que le impida afrontarlo, para poder acceder a la jurisdicción.

Por otro lado, en la resolución de fecha 15-12-2025 se dejó constancia tanto de que el pago previo debía cumplirse en caso de ser exigible por las normas pertinentes, excepto que el plazo para pagar no estuviese vencido; como así también, que en esa oportunidad se dispensaba a la parte no sólo por la cuantía de la multa, sino porque además la propia

Administración no lo había exigido en la instancia recursiva. Ello, sin perjuicio de las defensas que pudieran oponerse.

Ahora, en este estado, tales extremos resultan desvirtuados porque el Ente ha opuesto la excepción en análisis (es decir no ha renunciado al cobro previo), porque el recaudo surge expresamente de una norma; y porque de una interpretación armónica de las cláusulas surgiría -prima facie- que a la fecha, el plazo para pagar se encontraría vencido (arts. 20.1.2 y 19.3 de la ley 3825, y 44 ley 286).

B.5°) Entonces, no basta invocar que la desproporción o irrazonabilidad del monto de la multa; sino que la parte tenía la carga procesal de expresar con elementos objetivos por qué era desproporcionado e irrazonable, y en qué medida generaba un impedimento para acceder a la justicia; cuestión que no cumplimentó.

B.6°) La jurisprudencia del fuero se ha manifestado en ese mismo sentido. Así, la Cámara de Apelaciones de la ciudad ha resuelto: *"No obstante, en estos casos, la Corte exigió que tal imposibilidad encuentre apoyo en elementos objetivos de criterio agregados a los autos, estimando insuficiente a estos efectos las manifestaciones en abstracto del interesado (Fallos v.250, p. 208, "Nofal Hnos"). Y, es justamente esta última exigencia la que se encuentra ausente en el caso, pues, tal como se señalara, el presentante no ha aportado elemento alguna que permita realizar ese tamiz para evaluar en el caso la real afectación, y como consecuencia la posibilidad de dispensar del pago previo al interesado. Es importante resaltar que, para que proceda la dispensa, es menester alegar y demostrar la falta de capacidad económica para dar satisfacción al monto que debe depositarse (Cf. "Fisco de Abelardo Gorla c.v. AFIP-DGI" causa 27371/1998) (...) el actor no abona ni siquiera mínimamente la imposibilidad de pago de la multa, o el grave perjuicio que ello le causaría, de modo que pudiera ponderarse para su caso la denegación del acceso a la justicia que ello pudiera provocarle. Lejos de ello, se limitó a cuestionar la norma que le impone la aplicación del solve et repete"* (Cam. Apel. III Circ. Jud., SI 220 del 02-06-2023 en Rivera c/ MSCB).

Y mas recientemente dijo *"En este sentido se ha dispensado del pago previo por implicar un importante desapoderamiento, o por carencia; comprobada e inculpable de*

los medios para enfrentarlo (Fallos. 205:208; 247:181; 256:238; 261:101; 288:287; 308:381 entre otros). No obstante, en esos casos se ha exigido que la imposibilidad se encuentre justificada con elementos objetivos agregados a la causa, estimándose insuficientes las manifestaciones abstractas del interesado (Fallos 250:208). Y es justamente esta última exigencia la que se encuentra ausente en el caso, ya que, tal como se ha advertido la resolución en crisis, la demandante no ha invocado elementos objetivos para sustentar la imposibilidad de pago" (Cam. Apel. III Circ. Jud. SI 419 del 18-11-2025 en Ingelsud c/ MSCB).

B.7º) En conclusión, ante la presunción de ejecutoriedad del acto y la constitucionalidad aludida, la exigencia del pago previo no importa una restricción irrazonable al acceso a la jurisdicción. Ello, por cuanto -tal como se mencionara- surge de un régimen convencional aceptado por la concesionaria; y porque no se ha acreditado -ni alegado en forma concreta- que su cumplimiento imposibilite el acceso a la justicia. De lo contrario, admitir la dispensa con fundamento en la impugnación de la sanción importaría desnaturalizar el instituto, convirtiendo la excepción en regla y vaciando de contenido la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos; contrariando inclusive lo acordado por las partes.

B.8º) En razón de todo lo expuesto, corresponderá hacer lugar a la excepción declarando que la instancia contencioso administrativa no se encuentra habilitada y, en consecuencia, se rechazará la demanda.

B.9º) Que atento al modo en que se decide, no resulta necesario pronunciarse sobre los restantes aspectos referidos a la oposición a la prueba; pues los jueces no están obligados a pronunciarse sobre todas las articulaciones de las partes, sino solamente sobre aquellas que estimen conducentes para fundar su decisión (Fallos: 308:2263; 310:272; 314:303; 324:2460; 325:1922 y 327:3157, entre otros).

B.10º) Con relación a las costas de la presente, atento a lo resuelto en una primera oportunidad (sent. 15-12-2025), de acuerdo a todos los argumentos expuestos en los considerandos anteriores que abonan la idea de que la doctrina no es unánime respecto de la procedencia de esta regla de pago previo y la morigeración efectuada por la Corte Suprema de Justicia, considero ajustado a derecho imponer las costas por el orden

causado (art. 62 inc 2 del CPCC).

En este mismo sentido lo ha resuelto la Cámara del fuero al disponer: *"En el punto, también debo ponderar la particularidad del caso, lo resuelto en una primera decisión el 13-02-2023, y los argumentos que se exponen para dictar la procedencia de la excepción, para concluir que las costas deben imponerse excepcionalmente en el orden causado (Cf. Art. 68 2do. párrafo del CPCC, de aplicación por reenvío del CPA)"* (Cam. Apel., SI 220 del 01-06-2023 - publicada el 02-06-2023- en "RIVERA").

B.11°) Que a los fines de la regulación de honorarios de los letrados, cabe señalar que de conformidad a la doctrina sentada por el Superior Tribunal de Justicia en autos "Schmidt" (Sent. 25/16); "Antolin" (Sent. 92/16); ratificadas por "Evans" (Sent. 21/22) y "Edersa" (124/23) las cuales constituyen doctrina legal obligatoria en los términos del art. 42 de la ley orgánica del Poder Judicial; debe tomarse como base regulatoria el monto de la multa actualizada que a la fecha conforme la liquidación adjunta que forma parte de la presente asciende a la suma de \$143.807.571 y regular honorarios a los letrados del EAMCeC en el 13% de la base con mas el apoderamiento y a los letrados de la actora - vencida- y de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche en un 11% de la base con más el apoderamiento, dividido por las etapas cumplidas.

En consecuencia, corresponde regular honorarios a los Dres. María de los Ángeles Silva, Marcelo Damián Nunzi, María Laura Segovia Greco, Nicolás Constantinidis en el carácter de apoderados de la actora y del Dr. Alejandro David Cataldi en el carácter de patrocinante de la actora, en conjunto y proporción de ley, en la suma de \$7.382.121; los cuales deberán ser abonados en el plazo de 10 días corridos, bajo apercibimiento de ejecución. Los honorarios de los letrados de los accionados se regularán, para los Dres. Martín Domínguez y Pamela Oswald, apoderado y patrocinante del EAMCeC - respectivamente-, en conjunto y proporción de ley, en la suma de \$ 8.724.325; y para las Dras. Yanina Sánchez, Claudia López y Pablo Guerrero, apoderada y patrocinantes respectivamente de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, en conjunto y proporción de ley, en la suma de \$ 7.382.121.

Los honorarios a cargo del Estado, deberán ser abonados en los términos y dentro del plazo fijado por los arts. 55 de la C.RN y 87 de la COM; bajo apercibimiento de

ejecución. Todo ello, conforme los arts. 6, 7, 9, 10, 39 y cc de la ley G2212.

En consecuencia, **RESUELVO: I)** Hacer lugar a la excepción interpuesta por el EAMCeC, declarando no habilitada la instancia contencioso administrativa en los términos dispuestos por los arts. 17 inc c del CPA. En virtud de ello dejar sin efecto la resolución de fecha 15-12-2025 y, en consecuencia, rechazar la demanda. **II)** Imponer las costas de lo resuelto por el orden causado (art. 62 del CPCC). **III)** Regular los honorarios de los Dres. María de los Ángeles Silva, Marcelo Damián Nunzi, María Laura Segovia Greco, Nicolás Constantinidis en el carácter de apoderados de la actora y del Dr. Alejandro David Cataldi en el carácter de patrocinante de la actora, en conjunto y proporción de ley, en la suma de \$ 7.382.121, los que deberán ser abonados en el plazo de 10 días corridos bajo apercibimiento de ejecución. **IV)** Regular los honorarios de las Dras. Yanina Sánchez, Claudia López y Pablo Guerrero- apoderada y patrocinante respectivamente de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, en forma conjunta y proporción de ley, en la suma de \$7.382.121. Y regular honorarios a los Dres. Martín Domínguez y Pamela Oswald, apoderado y patrocinante del EAMCeC, en conjunto y proporción de ley, en la suma de \$ 8.724.325. Todos lo cuales, deberán ser abonados en los términos y dentro del plazo fijado por los arts. 55 de la C.RN. y 87 de la COM. **V)** Notificar esta sentencia conforme el art. 120 CPCC y vincular a la Caja Forense para su notificación. **VI)** Protocolizar y registrar.

Sosa Lukman, Roberto Iván

Juez