

Viedma, 3 de septiembre de 2026.

EXPEDIENTE: "MUTUAL BANCARIA SECCIONAL VIEDMA MU.BA.SE.VI. Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO OESTE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", identificado como VI-01546-C-2026, y

CONSIDERANDO;

I. ANÁLISIS PRELIMINAR.

1. Corresponde resolver en esta etapa introductoria si es admisible la instancia contencioso-administrativa (artículo 14 del CPA) sin perjuicio de las defensas que oportunamente pueda oponer la demandada (artículo 17, inciso "c" y "d", del CPA).

En este sentido, el Superior Tribunal de Justicia ha señalado que corresponde a los tribunales, como primera medida, verificar de oficio los presupuestos de habilitación de la instancia tales como el plazo de caducidad y el agotamiento de la vía administrativa como condición para asumir competencia (conf. STJRNS4 Se. N° 148/13 "García"; Se. 60/14 "Santos").

2. La admisibilidad de esa instancia jurisdiccional requiere lo siguiente:

a) La conclusión previa de la instancia administrativa (artículo 6 del CPA), lo que a su vez exige: a.1) en caso de existir un acto administrativo impugnado, el agotamiento de los recursos previstos por las normas respectivas (artículo 6 citado); o a.2) en caso de no existir un acto administrativo impugnado, la formulación de una reclamación administrativa ante el titular del Poder constituido pertinente, dentro del plazo de prescripción (artículo 94 de la Ley A 2938, analógicamente aplicable al caso).

No obstante, es innecesario agotar la vía administrativa en los siguientes casos de excepción: 1) repetición de lo pagado al Estado; 2) desalojo o interdicto posesorio contra el Estado; 3) declaración de inconstitucionalidad de una norma; 4) daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual o con fundamento en la responsabilidad por actividad lícita del Estado; 5) cobro de haberes, tutela sindical, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (artículo 7 del CPA); 6) se promueva la ejecución de una deuda reconocida en un título cambiario o instrumento público.

b) La interposición de la demanda dentro de los siguientes términos, según el caso: b.1) dentro de los 30 días hábiles contados desde la notificación personal o por cédula de la resolución que agota la instancia administrativa, ya sea la que rechaza el último recurso administrativo disponible en caso de existir un acto impugnado, o la que rechaza la reclamación administrativa si tal acto no existe (artículo 11, primera parte, del CPA; o

b.2) dentro del plazo de prescripción cuando la instancia administrativa se agota por silencio de la Administración en cualquiera de esos casos (artículo 11, última parte, del CPA).

3. Congruencia entre las cuestiones planteadas en la demanda contencioso administrativa y las planteadas en las reclamaciones o los recursos administrativos previos (artículo 8 del CPA).

4. Pago previo de la obligación dineraria impuesta por el acto impugnado en caso de ser exigible por las normas pertinentes, excepto que el plazo para pagar no estuviese vencido.

II. Análisis y Solución del caso

1. Antecedentes.

Las actoras peticionan la revocación de la sanción administrativa impuesta por las Resoluciones N° 9774/2025 y 9796/2025 del Juzgado de Faltas N° 2 de San Antonio Oeste y la Resolución N° 028/2026 del Concejo Deliberante de la misma ciudad (que acompañan) por las cuales se le aplica una multa de 2800 USAM, obligación de reforestación de 4 árboles por cada extracción y suspender la certificación de libre deuda municipal hasta tanto sea abonada. Todo ello con fundamento en los artículos 3, 10 y 12 de la Ordenanza 6663.

Fundaron su pedido en los cuestionamientos al procedimiento seguido por el Juez de Faltas, a la validez de la inspección, a la atribución de responsabilidad a las titulares del inmueble, a la constitucionalidad y aplicación temporal de la Ordenanza N° 6663 y, subsidiariamente, al carácter presuntamente confiscatorio de la multa impuesta y la irrazonable restricción al dominio que implica la ordenanza.

Asimismo, en fecha 24/08/2026 amplián demanda y acompañan documental (expedientes N° 13441 JF N° 2-NN y N° 568/25 Municipalidad de SAO). Finalmente solicitan medida cautelar de no innovar e innovativa, solicitando la suspensión en la ejecución judicial de la multa y el otorgamiento del libre deuda para continuar con las obras.

2. Agotamiento de la Vía Administrativa.

Respecto de este requisito, existe jurisprudencia que afirma su carácter necesario: “Así, el cumplimiento del trámite indicado constituye condición o presupuesto de acceso a la jurisdicción y debe verificarse al tiempo de la interposición de la acción” (conf. autos “Severini c/ Municipalidad de San Antonio Oeste s/ Contencioso Administrativo”, expediente N° 0023/2018, sentencia de fecha 03/10/2018 de la Cámara de Apelaciones

de Viedma). En igual sentido, los precedentes "Ibarguen" (expte. N° 0005/2018, sentencia de fecha 30/04/2019, confirmada por el STJ el 30/10/2019 mediante sentencia N° 134/19) y "Veliz" (expte. N° 0009/2019, sentencia de fecha 03/10/2019).

Dicha exigencia responde a una lógica estructural del sistema contencioso administrativo, en la que la intervención judicial aparece como instancia revisora de la actividad administrativa previamente consolidada.

Asimismo, se ha sostenido que el requisito de agotamiento previo no configura una restricción al acceso a la jurisdicción, sino una regla de orden procesal que asegura un adecuado funcionamiento del sistema, garantizando a la Administración la posibilidad de revisar sus propios actos antes de la intervención judicial.

La Corte Suprema ya lo ha señalado en el caso "Serra" que permitir el enjuiciamiento del Estado sin observar los requisitos de orden público preceptuados por el legislador (entre ellos, el de agotamiento de la vía administrativa) implica comprometer el principio de división de poderes, en tanto uno de ellos - el judicial - ejercería su competencia específica respecto de otro -el ejecutivo- sin hacer observar debidamente las prerrogativas propias de éste, definidas legislativamente. El propósito de esta regulación, ha sostenido la Corte Suprema, es que sea la misma administración, positivamente sometida al ordenamiento jurídico, la que resuelva sus conflictos jurídicos y cumpla así, con un aspecto necesario de su competencia constitucional (CSJN, 26-10-93, Serra, fernando H y otro., Fallos: 316:2454).

En concreto, consta en las actuaciones que, frente al acto administrativo impugnado (Resolución N° 9774/25, de fecha 14/10/2025, dictada por el Juez de Faltas), las actoras interpusieron ante el organismo el 27/10/2025 recurso de revocatoria con apelación en subsidio.

Ante el rechazo del primero por Resolución 9796/2025, se elevaron al Concejo Deliberante para su intervención, quien tomó igual camino mediante Resolución N° 028/2026.

A partir de lo cual se encuentra agotada la vía recursiva prevista en la normativa aplicable (Código de Faltas Municipal de San Antonio Oeste Ord. 334/93).

3. Plazo de interposición.

La demanda fue promovida dentro del plazo establecido por el art. 11 del Código Procesal Administrativo, frente al rechazo del Concejo Deliberante de San Antonio Oeste por Resolución N° 28/26, de fecha 08/07/2026 que no hace lugar a los recursos de apelación y ratifica la Res. N° 9774/2025 y 9796/2025 del Juzgado de Faltas N° 2,

circunstancia que permite considerar agotada la vía administrativa, de conformidad con las constancias acompañadas y teniendo en cuenta la fecha de promoción de la demanda (14/08/2026).

4. Por otro lado, se aprecia una aceptable congruencia entre los reclamos previos que exhibe intentado en sede administrativa y la pretensión esgrimida en la demanda (art. 8 CPA).

5. Pago Previo.

Respecto del pago de la multa manifestó no encontrarse en condiciones de abonar el monto reclamado, toda vez que la dejaría en una situación compleja frente a una mutual que brinda servicios a sus afiliados, corriendo el riesgo de que se provoque un daño irreparable.

Asimismo destaca -en su escrito ampliatorio- la decisión tomada por el Juez de Faltas Municipal, quien al momento de conceder el recurso de apelación al Consejo Deliberante, dispuso expresamente la inaplicabilidad del artículo 32 de la Ordenanza 334/93 que establece para acceder al mismo el pago del 50% de la multa, priorizando el debido proceso.

Es importante señalar que la doctrina no es unánime en cuanto a los fundamentos jurídicos, ni tampoco desde su valor procesal. Las posturas mayoritarias lo fundamentan en la finalidad práctica de asegurar la normal percepción de la renta pública, e impedir que mediante la controversia se obstaculice la recaudación, y coaccionar al particular al pago, asegurando suficientemente al Estado contra litigantes de mala fe (Conf. Villegas, Héctor, "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario" 7° edición ampliada y actualizada, Ed. Depalma - 2001-, pág. 458/460). Para otros, la exigencia es derivación del principio de legalidad y ejecutoriedad del acto administrativo.

En tal sentido el requisito del pago previo goza de plena validez constitucional de acuerdo con la jurisprudencia constante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación anterior y posterior a la reforma constitucional de 1994, según la cual son válidas las normas que supeditan la impugnación administrativa o judicial de una decisión administrativa al cumplimiento previo de lo decidido (*solve et repete*), ya se trate de un acto administrativo o de una sanción impuesta por la Administración Pública (por ejemplo una multa), salvo que el obligado demuestre fehacientemente que le es imposible cumplir con la obligación (Fallos: 32:332, 155:96, 247:181, 250:208, 261:101, 278:188, 280:314, 285:302, 287:101, 287:473, 295:869, 307:1753, 322:337, etcétera).

Similar criterio es sostenido por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, que en consecuencia, resulta doctrina legal obligatoria (art. 42 de la ley 5731), en cuanto ha ratificado su validez aún en supuestos de actos administrativos sancionatorios (STJ RN, "AKAPOL").

Sin perjuicio de ello 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. Cuestiones que han sido invocadas por la actora.

En tal sentido, aun confirmando la vigencia del "solve et repete" o pague previo, su aplicación concreta en este caso resulta irrazonable y vulnera el acceso a la jurisdicción, dado que su exigencia genera un perjuicio patrimonial grave, concreto y acreditado. Mas si tenemos presente que la Carta Orgánica Municipal de San Antonio Oeste, en su art. 119, establece que la ordenanza que regule el procedimiento ante el Juzgado de Faltas debe asegurar: debido proceso legal; recurribilidad; acceso gratuito; celeridad; economía; inmediatez; sencillez.

La propia jurisprudencia rionegrina dice que el *solve et repete* no es absoluto. El STJ admite la posibilidad de dispensarlo cuando se acredita que el pago genera un perjuicio patrimonial grave que impide o dificulta sustancialmente el acceso a la justicia (Se. 123/15 y Se. 135/15), presunción de inocencia, tutela judicial efectiva art. 8.1 CADH, art. 18 y 28 de la CN y proporcionalidad.

En dicho contexto, encontrándonos en el marco del poder punitivo del Estado, nacido del derecho sancionador, y el monto de la multa de \$151.985.736 (2800 USAM) monto que a la fecha será aún mayor, la cuestión de la proporcionalidad económica adquiere mucha más relevancia.

Tengo presente para así decidir, que el propio Juzgado al momento de tratar la revocatoria y conceder la apelación, en la Resolución 9976/25 dispuso: "En tal entendimiento y en responde a lo argüido por los apoderados de las entidades titulares dominiales del inmueble (a fs.123 vta, punto V. Y fs. 132), cabe principar por estimar la vía recursiva prescindiendo del depósito previo exigido por la norma (conf. art 32 Ord 334/93), ello, fundado en un criterio inveterado de este Juzgado, en interpretar las garantías del debido proceso (en el caso, el derecho de los ciudadanos a impugnar las decisiones definitivas que afectan derechos individuales) en favor del sujeto recurrente.

Dicha norma establece "No se dará curso a los recursos de apelación o nulidad si no se acredita en el mismo acto de interposición el deposito del cincuenta por ciento (50%) de la multa aplicada y el cese de la infracción que diera origen al proceso" (Modificado por

Ordenanza 1878/01).

Finalmente igual criterio sostuvo el deliberante local al ingresar a su análisis y posterior rechazo sin plantear su inhabilidad.

III. Conclusión

En función de lo expuesto, corresponde declarar admisible la acción en el marco de lo dispuesto por el capítulo I, II y el artículo 14 de la Ley A N° 5106,

Por ello,

RESUELVO:

Primero: Declarar admisible el proceso contencioso administrativo promovido por la Mutual Bancaria Seccional Viedma (MU.BA.SE.VI.) y la Asociación Mutual Bancarios (AMBAR), sin perjuicio de las defensas que pueda oponer la demandada.

Segundo: Imprimir a las actuaciones el trámite correspondiente a los procesos ordinarios (art. 294 del CPCC) con las particularidades propias del contencioso administrativo (Ley 5106).

Tercero: Notificar la presente en los términos del art. 120 del CPCC.

Julián H. Fernández Eguía

Juez