

**Proceso.** ANTON DAIANA GISELLE C/ MUNICIPALIDAD DE INGENIERO HUERGO S/ EJECUTIVO, Expte. RO-00462-C-2026.

**Organismo.** UNIDAD JURISD CONTENCIOSO ADM N° 15 2DA CJ (UJCA) - ROCA

General Roca, 28/4/2026

### **I. VISTO**

Este proceso caratulado ANTON DAIANA GISELLE C/ MUNICIPALIDAD DE INGENIERO HUERGO S/EJECUTIVO, Expte. RO-00462-C-2026, en trámite por ante la Unidad Jurisdiccional Contencioso Administrativa N° 15 a mi cargo, traído a despacho para resolver;

### **II. CONSIDERANDO**

a. En fecha [02/03/2026](#) la Sra. Daiana Giselle Antón, titular del negocio “Corralón Huergo”, CUIT 27302393910, mediante letrado apoderado, interpone acción ejecutiva -preparación de vía-, por la suma \$26.017.851,03, con más intereses, costos y costas de juicio, contra la Municipalidad de Ingeniero Huergo.

b. Argumenta que proveyó entre los años 2021 y 2024, en cuenta corriente, al Municipio demandado, distintos insumos -cuya descripción surge de cada una de las órdenes de compra que adjunta con la documental-,

c. Explica que luego de innumerables reclamos verbales y administrativos, y ausencia de pago, se vio obligada a cursar la CD N° 335128252 intimando al pago.

d. Detalla que no obstante haber recibido la intimación, la Municipalidad guardó silencio.

e. Plantea la competencia del juez civil y comercial, aun cuando la demandada sea un municipio, por el tipo de acción que inicia -“prepara vía”-, por cuanto la pretensión no propone cuestión alguna que comprometa el “orden público”.

f. Sostiene que el Municipio demandado, ha actuado comercialmente “como persona de derecho privado” adquiriendo con órdenes de compra directas y valorizadas, a partir de las cuales se le han provisto insumos de ferretería y de construcción.

g. En fecha [04/03/2026](#), luego de iniciado el trámite anta la UJCA 15, se provee que previo a resolver sobre la admisibilidad de la acción -en los términos del art. 14 y ccetes del C.P.A.-, debía controlarse el pago correcto de los tributos por OTICCA.

h. Cumplido el control, en fecha 22/04/2026 el actor [solicita](#) se resuelva la admisibilidad de la acción, (cfr. Art 14 punto 1 inc b y punto 2); y se cite a las personas

identificadas en la demandada para el reconocimiento de firmas.

i. En fecha 24/04/2026, el expediente pasa a despacho para resolver la admisibilidad de la acción intetanda.

### **III. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.**

El artículo 13 del Código Procesal Administrativo de Río Negro -en adelante CPA- indica que la demanda deberá contener: inc. a) “El detalle sobre el cumplimiento de los recaudos consignados en los Capítulos I y II de este Código”.

A continuación el código de forma, en su artículo 14 textualmente refiere: “(...) Presentada la demanda en la forma prescripta, el Tribunal, dentro de los diez 10 días, se pronunciará sobre la admisión del proceso, verificando de oficio el cumplimiento de los recaudos consignados en los Capítulos I y II de este Código. Si se cumplen tales recaudos, dará traslado de la demanda al accionado por treinta 30 días para que comparezca y la responda. Caso contrario declarará inadmisibile la acción (...)”.

De la lectura del escrito de inicio sólo observo un apartado en el que la actora pretende la exclusión de la competencia de esta UJCA, explicando que en el caso el demandado actuó -en el negocio jurídico denunciado- como persona de derecho privado, resultando aplicables de manera directa al caso, según sostiene, las disposiciones del CPCyC y del Código Civil y Comercial.

Tal vez como consecuencia del encuadre jurídico del tema, la actora no detalla haber dado cumplimiento con los recaudos exigidos por la CPA para declarar la admisibilidad de la acción.

La doctrina y jurisprudencia nacional y local, son contestes en observar que la omisión a dar cumplimiento con los recaudos procedimentales previstos en el CPA, no podrá sortearse sin vulnerar el principio de igualdad de las partes y del debido proceso y que será obligación de los Tribunales controlar de oficio la existencia de tales requisitos: “García Jorge Alberto C/ Municipalidad de Allen S/ Contencioso Administrativo S/ apelación, Sent. N° 148 (27 de Diciembre de 2013).

El CPA recepitó normativamente esa línea jurisprudencial en el Art. 13 del Código Procesal Administrativo.

En nuestro caso y aún ante la falta de descripción del cumplimiento de los recaudos señalados, procederé a analizarlos con las constancias anexadas, debiendo observar que se denuncia un incumplimiento contractual en el que la administración comunal es parte.

Con el objeto de proporcionar precisos indicadores sobre cuándo estamos en presencia de un contrato administrativo, la procuración del Tesoro de la Nación en Dictámenes 239:418 -Tomo 239 Página 418- ha sido clara en relación a las notas que definen la existencia de este tipo de contratos, y que por cierto recepta la doctrina perfilada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los conocidos precedentes “Dulcamara”, “Cinplast” y “Pluspetrol”.

Allí se enseñó que habrá contrato administrativo cuando ocurran alguna de las siguientes circunstancias: 1) El sujeto contratante sea una persona pública estatal; 2) Que el objeto del contrato sea un fin propio de la administración y 3) que existan cláusulas exorbitantes del derecho común, es decir, aquellas no usuales en el Derecho Privado por adjudicar a las partes derechos u obligaciones ajenos a los que son susceptibles de ser libremente consentidos en el marco del Derecho Privado.

Resulta interesante destacar que el dictamen subraya la importancia del elemento subjetivo al expresar que “... la sola circunstancia que una de las partes contratantes sea la Administración Pública, resulta suficiente para calificar al contrato como de carácter administrativo” agregando que “cuando celebra un contrato el sujeto Estado Nacional, o Provincia de Buenos Aires, o Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se dan en forma automática los requisitos que lo califican como administrativo, y por ende su régimen jurídico no puede ser el del Derecho Privado, derecho no común para la administración”.

En idéntico sentido me he pronunciado en otros casos traídos a resolución de esta UJCA, resultando el primero de ellos el precedente "[Jalil](#)" (S. I N° 41 - 04/10/2022).

Desasnada entonces la naturaleza contractual administrativa – y no de derecho privado- de la atendible pretensión de la actora, deberé remarcar que producto de la grosera informalidad en la que se desarrolla la contratación, se generan consecuencias jurídicas que debieron ser observadas indefectiblemente por las partes.

La Municipalidad de Ingeniero Huergo prevé, mediante Ordenanza 810/2019 los parámetros a considerar para realizar compras o contrataciones administrativas ( Compras directas, concursos de precio, licitaciones públicas o privadas), indicando además, en fecha 23 de diciembre de 2024 -mediante ordenanza 904 dictada en el marco de la emergencia económica-, un proceso de verificación de créditos (Art. 7 y siguientes de la norma).

La normativa local descripta, sigue la línea de lo dispuesto en nuestra legislación provincial en cuanto recepta la premisa que dispone que cuando el trámite de una

contratación no se hubiese ajustado a las normas del Régimen de contrataciones del Estado, a los fines de evitar eventuales perjuicios al proveedor o prestador y de facilitar la regularización administrativa del trámite, el pago de los bienes y servicios podrán ser reconocidos por el procedimiento de "legítimo abono"- Art. 115 del Decreto Provincial N° 213-.

Tal como surge de las constancias, la contratación que vinculó al actor con la Municipalidad, no aparece formalizada atendiendo los procedimientos previstos para las contrataciones Administrativas -sea que encuadremos el caso en las previsiones de la Ordenanza Municipal N° 810/2019, de la Ordenanza 904/2024 o de la Ley H 3186, en el Título VII y el Decreto Provincial N° 123-.

En suma, sólo podría el actor obtener el reconocimiento de las sumas aquí reclamadas, luego que la administración pública reconozca el pago de los bienes o servicios como "de Legítimo Abono" o de verificados los créditos en los términos de la Ordenanza 904/23.

Es decir, el actor debió, previo a intentar la demanda aquí en estudio, completar el procedimiento de excepción para obtener el reconocimiento del pago bajo el trámite de excepción.

Enseña la normativa Provincial antes referida, que reglamenta el procedimiento de legítimo abono, que el actor debe interponer un reclamo administrativo y acompañar en tal oportunidad los documentos de prueba que respaldaran su pretensión administrativa (copias de facturas, remitos, órdenes de compra, certificaciones, constancias de entrega, entre otros); Una vez interpuesto el reclamo, debió el funcionario que dispuso la ejecución del gasto, informar sobre las razones de la excepcionalidad del procedimiento utilizado, avalando el trámite de aprobación, para que finalmente el Gasto sea aprobado por la máxima autoridad de la jurisdicción-intendente/a en el caso-, todo ello, sin perjuicio de la remisión de las actuaciones al Tribunal de Cuentas para su control.

De la lectura de los hechos, no puede apreciarse que la actora hubiese agotado el procedimiento administrativo previo al inicio de esta demanda.

El reclamo esbozado por Carta Documento no cumple con los recaudos para constituir un "acto administrativo denegatorio por silencio que cause estado", y por tal razón, la acción procesal administrativa -aun cuando no ha sido el tipo de acción intentada por la actora-, a la fecha, no se observa habilitada.

La Alzada -Cámara de Apelaciones local-, analizando supuestos con cierta

analogía al presente y desde Sentencia N° 303 –09/08/2017-, en autos BELLO ANGEL FERNANDO C/ MINISTERIO DE EDUCACION y DD HH DE RIO NEGRO S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, al momento de declarar la admisibilidad de la acción procesal administrativa, ha controlado no sólo que la parte actora haya incoado el procedimiento administrativo del legítimo abono, sino también que ante su rechazo - aun parcial- se haya recorrido el camino recursivo previsto en la Ley Provincial N° 2938 para tener por agotada la instancia.

La doctrina legal del Superior Tribunal de Justicia a su turno, mediante Sentencia N° 106 en el expediente “Audiovisual Systems S.A C/Provincia de Río Negro s/ Contencioso Administrativo s/Apelación” y luego en Mastronardi Marcelo Dante c/Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro s/ Contencioso Administrativo s/ Apelación, ha sostenido que para la viabilidad del procedimiento del legítimo abono no puede el actor sortear la vía administrativa.

Por las razones expuestas, encontrándonos ante una contratación administrativa desarrollada fuera de los parámetros formales, la actora debió previo a incoar la presente demanda impulsar hasta su finalización el trámite de legítimo abono (o verificación de créditos) y agotada la vía en su caso, iniciar la acción procesal administrativa. Su omisión, ha tornado improponible por prematura el proceso de preparación de vía que intentara, debiendo en consecuencia ser rechazada in limine.

Resuelto entonces el proceso en la forma antes descripta, las costas deberán ser soportadas por la actora, tomándose como monto base la suma reclamada por la que se diera inicio al presente. En virtud de lo expuesto;

#### **IV. RESUELVO**

1. Rechazar in limine la demanda en los términos que ha sido intentada -artículos 6, 8, 13 y concordantes del Código Procesal Administrativo (CPA)-, por resultar improponible por prematura, en razón de las consideraciones expuestas en los considerandos.

2. Costas al actor, por aplicación del principio objetivo de la derrota (art. 68, 77, 84 del C.P.C.C.).

3. Regular los honorarios profesionales a favor del Dr. SEGOVIA IGNACIO, por las etapas cumplidas en un 6% del monto base, en atención a lo previsto en los Art. 4, 7, 8, 9, 10, 11, 38 y 39 de la Ley G 2212.

Se deja constancia que en el mérito de los honorarios profesionales se ha tomado en cuenta fundamentalmente la calidad de la actuación, la extensión, complejidad, labor

desarrollada y el resultado obtenido en el proceso. Cúmplase con la ley 869.-

4. Protocolizar, registrar y notificar.

**Matías Lafuente**

**Juez**