

San Carlos de Bariloche, 24 de agosto de 2026.

VISTOS: Los autos caratulados "**COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE LTDA C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**", BA-01898-C-2026.

A. Antecedentes:

A.1°) La Cooperativa de Electricidad Bariloche Ltda. (CEB), interpuso mediante presentación I0001/ [Consulta externa I0001](#), acción contencioso-administrativa contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche; con el fin de obtener la declaración de nulidad absoluta e insanable de la Disposición 40-SH-2026 de fecha 15 de abril de 2026, dictada por el Secretario de Hacienda municipal. Asimismo, de la Resolución 1853-I-2026 de fecha 28 de mayo de 2026, dictada por el Sr. Intendente Municipal, que rechazó el recurso interpuesto por la CEB y confirmó en todos sus términos la citada disposición.

Entre los fundamentos de la acción, manifestó que el acto administrativo cuestionado impuso a la CEB (en carácter "agente de retención") la obligación de presentar mensualmente una declaración jurada con detalle individualizado de los contribuyentes, y someterse al circuito de rendición municipal respecto de todos los gastos de operación y mantenimiento del servicio de alumbrado público; bajo apercibimiento de imponer sanciones y de retención de fondos.

Indicó que, de acuerdo a lo previsto por el art. 7 inc. c de la Ley 5773 (CPA); estaba exceptuado de agotar la vía administrativa, teniendo en cuenta que la norma dispone esa excepción cuando "*se invoque como fundamento de la pretensión de nulidad de un acto administrativo la inconstitucionalidad de la norma que motivó su dictado en la cual el acto impugnado se sostiene*".

A.2°) Posteriormente, amplió la demanda agregando como agravio el incumplimiento del art. 35 de la ley J2902 (presentación [E0001/ Consulta externa E0001](#)). Y luego volvió a ampliarla (presentación [E0002/ Consulta externa E0002](#)), alegando la inexistencia de normativa especial en la designación de la CEB como agente de

recaudación de la Tasa por Alumbrado Público, y en la inexistencia de una Ordenanza que en los términos del art. 101 de la Carta Orgánica Municipal, determine la existencia de la Tasa; siendo el único sustento a su entender, la adenda al convenio celebrado entre las partes y no una norma tributaria.

A.3°) Seguidamente, mediante presentación [E0003/ Consulta externa E0003](#) incorporó los hechos nuevos denunciados en la medida cautelar, entre ellos, el dictado de la Resolución 2415-I-2026 (rescisión del convenio de alumbrado público) y de la Disposición 91-SH-2026. Y agregó prueba documental.

A.4°) Por otro lado, mediante presentación (presentación [E0004/ Consulta externa E0004](#)) denunció el dictado de la Resol. 2515-I-2026 (confirmatoria de la 1853-I-2026), exponiendo que la misma era extemporánea porque la vía ya se había agotado por silencio de la administración. Por movimiento ([E0007/ Consulta externa E0007](#)) amplió estos fundamentos y acompañó copia del acto cuestionado. Y mediante presentación [E0005/ Consulta externa E0005](#), acompañó nueva prueba documental.

A.5°) En fecha 31/07/2026 ([E0006](#)) la Cooperativa acompañó el recurso de revocatoria interpuesto ante el Intendente Municipal de San Carlos de Bariloche (art. 50 de la ordenanza 21-I-78), con relación a la Resolución N° 2415-I-2026 (rescisión del convenio); que a la fecha de la presente no ha sido resuelto por la autoridad administrativa.

A.6°) Mediante movimiento [E0010/ Consulta externa E0010](#) del 10/08/2026 la demandante amplió nuevamente la acción, impugnando la Disposición 91-SH-2026 de la Secretaría de Hacienda. Esta, ordena la presentación de declaraciones juradas mensuales por la denominada tasa omnicomprendiva del 3%, sobre la facturación bruta por suministro de energía eléctrica; con efecto retroactivo y bajo apercibimiento de sanciones tributarias, suprimiendo el sistema de compensación que existía entre las partes.

También contra esa disposición la CEB interpuso recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio, encontrándose a la fecha pendiente de resolución. Sin embargo,

puso de manifiesto que exigir el agotamiento de la vía previa respecto de la Disposición 91-SH-2026, resultaría un ritualismo inútil dado los antecedentes de los actos administrativos impugnados, los cuales fueron previamente sometidos al conocimiento judicial.

A.7°) Finalmente, por presentación [E0013/Consulta externa E0013](#) agregó otro hecho posterior: la Nota N°1828-MEyS-2026. Esta nota, suscripta por la Secretaria Legal y Técnica, da respuesta al pedido de informe N°207 de la Concejal Laura Totonelli (Bloque JSRN). Por medio de esta respuesta, entiende que el Estado comunicó su voluntad de consumir la rescisión contractual, cuando el Poder Ejecutivo no tendría facultades para extinguir un régimen constituido por el Concejo Deliberante.

B. Análisis y solución del caso:

B.1°) Contextualizada la situación, en este momento del trámite solo corresponde resolver si el proceso es admisible, es decir, si se cumplen los recaudos previstos por la normativa como para acceder a esta instancia jurisdiccional (art. 14 del CPA). Esto, sin perjuicio de las defensas que oportunamente pueda oponer la parte demandada (art. 17 inc c y d del CPA).

B.2°) El artículo 6 del Código Procesal Administrativo (Ley N° 5773), requiere como presupuesto de habilitación de la instancia judicial:

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

No obstante, es innecesario agotar la vía administrativa en los siguientes casos de excepción: 1) repetición de lo pagado al Estado provincial, salvo que la exigencia se encuentre prevista en normativa especial; 2) desalojo o interdicto posesorio contra el Estado provincial o municipal, 3) se invoque como fundamento de la pretensión de

nulidad de un acto administrativo la de inconstitucionalidad de una norma que motivó su dictado o en la cual el acto impugnado se sostiene; 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 y 6) Se promueva la ejecución de una deuda reconocida o documentada en un título cambiario o instrumento público (art. 7 del CPA).

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 (art. 11 - última parte del CPA); b.2) dentro del plazo de prescripción cuando la instancia administrativa se agota por silencio de la Administración, exista o no un acto impugnado (art. 11 - última parte- del CPA); silencio que se configura cuando la Administración Municipal del caso no se pronuncia en el plazo genérico de 60 días -o el que establezcan las normas especiales- ni en el plazo de 30 días contados desde el pedido de pronto despacho que el administrado debe formular después de vencido el plazo original (art. 6 de la Ordenanza 20-I-1978).

c) Congruencia entre las cuestiones planteadas en la demanda contencioso administrativa y las planteadas en los recursos administrativos previos (art. 8 del CPA).

d) 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.

B.3°) Tal como viene sosteniendo en forma reiterada el Superior Tribunal de Justicia: “...1°) *...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°) ...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.”. (“García”, Se. N°148/13, del 27-12-13 STJ).

B.4°) Por lo tanto, el agotamiento de la vía administrativa no es una mera formalidad, sino un presupuesto de habilitación de la instancia judicial de cumplimiento obligatorio. Constituye además, una prerrogativa reconocida a la Administración Pública como consecuencia del régimen jurídico exorbitante que regula su actuación. Su fundamento radica en la necesidad de preservar la competencia primaria de la Administración para conocer, valorar y decidir las cuestiones sometidas a su órbita, permitiéndole ejercer las potestades propias de su función administrativa y, en su caso, revocar o sanear sus actos -si correspondiera-.

En ese sentido, la exigencia del agotamiento previo responde al principio de autotutela administrativa y al carácter revisor que, por regla, reviste la jurisdicción contencioso-administrativa; evitando que los jueces sustituyan prematuramente a la Administración en el ejercicio de competencias que el ordenamiento le atribuye de manera primaria. Se procura, además, evitar la judicialización innecesaria del conflicto.

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 agote 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).

B.5°) Sobre esa base, en este caso, puede en principio admitirse parcialmente la instancia judicial. La accionante dedujo la presente demanda contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche. La instancia administrativa quedó en principio agotada respecto de la Disposición 40-SH-2026 y la Resolución N° 1853-I-2026, con el dictado de la Resolución 2515-I-2026 del 28 de julio de 2026, notificada el 29 de julio de 2026. Esta decisión rechazó el recurso jerárquico y confirmó en todos sus términos los actos anteriores que fueron impugnados.

De este modo, la demanda fue entablada dentro del plazo dispuesto por el ordenamiento procesal (art. 11 del CPA), dado que fue deducida dentro de los 30 días hábiles que marca la ley; contra un acto definitivo -art. 49 Ord. 21-I-78- (mov. [I0001](#) y [E0004](#)). Además, se aprecia una aceptable congruencia entre los reclamos previos que exhibe el respectivo recurso de apelación intentado en sede administrativa y la pretensión esgrimida en la demanda (art. 8 del CPA).

B.6°) Sin embargo, respecto de la Resolución 2415-I-2026 y de la Disposición 91-SH-2026, la vía administrativa no se encuentra agotada. Inclusive, así lo ha expresado la propia actora. Y tratándose de cuestiones independientes, aunque pudieran repercutir en sus consecuencias en el objeto de autos, no cabe apartarse de la regla general de agotamiento de la instancia administrativa señalada previamente. A todo evento, sólo la última estaría efectivamente impugnada judicialmente.

Por otro lado, más allá de que la parte haya invocado un ritualismo inútil; cabe resaltar que es doctrina legal obligatoria del STJ RN que: "*...nunca podría dispensar del agotamiento de la vía administrativa cuando se trata de una vía recursiva, como es el*

caso que nos ocupa, en tanto existe un acto administrativo que debe ser impugnado hasta obtener respuesta de la máxima autoridad del titular del poder constituido..."(STJ RN, SI 24 del 06-04-2026, "Paniagua").

También ha dicho el Superior Tribunal, aún en la vía reclamatoria, que: *"... la procedencia del "ritualismo inútil" exige demostrar de forma concreta y fehaciente la inutilidad de transitar la instancia administrativa antes de acceder a la vía judicial (...); el "ritualismo inútil" no puede ser invocado como un salvoconducto para omitir el cumplimiento de los recaudos legales mínimos de acceso a la jurisdicción..."* (STJ RN SD 68 del 28-07-2026 "Potas"). Y, en el caso, la interesada no ha podido demostrar de modo preliminar la innecesariedad del agotamiento de la vía administrativa.

En ese orden, el agotamiento de la vía resulta absolutamente imprescindible para hacer posible el principio de organización jerárquica de la Administración y el control preventivo de juridicidad de los actos, antes de someterlos a otro poder (Conf. García Pulles, Fernando, "Naturaleza y límites de la Habilidad de la Instancia Tras la Reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos"; pág. 327).

Como sostiene Justo, la intervención inmediata del juez en un conflicto que involucra la función administrativa se encuentra vedada por prematura, siendo necesario que se resuelva en forma definitiva por la propia autoridad administrativa, para que pueda ser sometido al escrutinio judicial. También expresa el autor que: *"... mientras no se habilite la instancia judicial en la forma exigida legalmente, no hay tribunal facultado a intervenir y resolver la pretensión. Esa habilitación se logra mediante el cumplimiento de una serie de presupuestos procesales, que deben confluir en el momento de interponerse la demanda: ...d) Plazo de caducidad para interponer la acción..."*. Y que *"para que pueda abrirse la revisión a través del contencioso administrativo, la cuestión debe estar cerrada en la propia sede de la autoridad emisora. El modo de verificar ese "cierre" es constatar la presencia de un acto administrativo definitivo que cause estado (...)* Como resultado de lo anterior, el acuerdo por la actuación estatal (...) en ningún supuesto (puede -me pertenece-) acudir directamente a la instancia judicial" (Justo, Juan Bautista, Derecho Administrativo de la Patagonia, Tomo 2, pág. 358/359, 373).

B.7°) Finalmente, eventualmente, y tal como se expresara en la medida cautelar dictada en autos; el conflicto -sobretudo respecto de la Res. 2415-I-2026- aún debería transitar por las vías previas de consenso que ordena la normativa provincial (art. 35 ley J2902).

En su mérito, **RESUELVO:** **I)** Declarar admisible el proceso contencioso administrativo promovido (art. 14 del CPA) con respecto a la Disposición 40-SH-2026 y la Resol. 1853-I-2026, cuya vía se agotó con la Resol. 2515-I-2026; sin perjuicio de las defensas que pudiera oponer la demandada. **II)** Declarar, en los términos de los arts. 6 y 14 del CPA no habilitada la instancia por falta de agotamiento de la vía administrativa respecto de los demás actos cuestionados. **III)** Tener por interpuesta la demanda respecto de los actos referidos en el punto I y por ofrecida la prueba. Imprimir a las actuaciones el trámite correspondiente a los procesos ordinarios (artículo 294 del CPCC) con las particularidades propias del contencioso-administrativo (art. 35 del CPA). **IV)** Correr traslado de la demanda, de la documental acompañada y de la prueba ofrecida a la MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE notificando de conformidad a lo dispuesto por el art. 15 del CPA, por el plazo de 30 días (art. 14 del CPA), a quien se la cita y emplaza para que la conteste, oponga excepciones, ofrezca prueba y acompañe la prueba documental de que intenten valerse, haciéndoseles saber que en tal oportunidad deberá observarse lo dispuesto por el art.16 del CPA, bajo el apercibimiento previsto en los art. 53, 54, 329 y concordantes del CPCC. Asimismo, hacer saber a las partes que les asiste el derecho a oponerse, por causa fundada y en relación a terceros, a la publicación de sus datos personales por internet (Ac. 112/03 del STJ) **V)** Notificar a la actora de conformidad a lo dispuesto por el art. 120 CPCC y a la demandada notifíquese por cédula adjuntando el código para contestar demanda DLWJ-EMQR y el siguiente link de acceso mediante el cual podrán acceder a la demanda y documental presentada

<https://puma.jusrionegro.gov.ar/expjud/busqueda-publica/consulta-demand>
a.

Sosa Lukman, Roberto Iván
Juez