

Viedma, 11 de marzo de 2026.

VISTO: Las presentes actuaciones caratuladas: "**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE INSTRUCTORES DE ESQUÍ Y SNOWBOARD C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD (ART. 3 INC. B, AP. 4 Y 11 DE ORD. 1752-CM-07, TEXTO ORDENADO EN ORD. 2516-CM-14 Y 2643-CM-15)**" (Expediente N° VI-00005-O-2026), puestas a despacho para resolver, y

CONSIDERANDO:

El señor Juez Sergio G. Ceci, la señora Jueza María Cecilia Criado y el señor Juez Sergio M. Barotto dijeron:

1. Antecedentes de la causa:

El 03-02-2026 el letrado apoderado de la Asociación Argentina de Instructores de Esquí y Snowboard (Aadidess), Cristobal Bühler, promueve acción de inconstitucionalidad en los términos de los artículos 196 y 207 -inciso 1- de la Constitución Provincial (CP); 1, 2 -inciso a)- 3, 4 y concordantes del Código Procesal Constitucional (CPC), contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, a fin de que se declare la nulidad de los artículos 3 -inciso b), apartado 4- y 11 de la Ordenanza 1752-CM-07, texto ordenado conforme Ordenanzas 2516-CM-14 y 2643-CM-15 (cf. demanda incorporada al Movimiento: I0001).

Sostiene que la normativa impugnada vulnera la Constitución Nacional, la Constitución de Río Negro y la Carta Orgánica Municipal (COM), en cuanto equipara - a los fines de la habilitación como instructores y/o profesionales independientes en el Cerro Catedral- a los egresados de la carrera de Educación Física del Centro Regional Universitario Bariloche de la Universidad Nacional del Comahue con los instructores de esquí y snowboard de Nivel 3 formados en Aadidess.

Afirma que la legitimación se funda en el carácter actual, permanente y de ejecución continuada de la afectación constitucional, que se renueva cada temporada invernal mediante la aplicación administrativa concreta. Precisa que se configura un agravio directo y vigente al interés colectivo y a los fines de la asociación accionante.

Alega que el plazo previsto en el artículo 3 del CPC no resulta aplicable, dado que la norma reviste carácter institucional y compromete bienes jurídicos de naturaleza colectiva no patrimonial, como la seguridad pública, la "calidad del servicio jurídico" y la regulación de una actividad riesgosa. Aclara que la pretensión no persigue el reconocimiento de un derecho patrimonial individual ni se articula como una

controversia de habilitación singular, sino como un control objetivo y concentrado de constitucionalidad sobre la regulación general de una actividad de interés público.

Aduce que la Ordenanza 1752-CM-07 desconoce la especificidad profesional, degrada estándares técnicos y compromete las condiciones de seguridad exigibles en la enseñanza de los deportes de nieve. Puntualiza que la equiparación normativa cuestionada deteriora la calidad del servicio prestado a la comunidad y a los turistas, compromete la seguridad en la montaña, desvaloriza la posición profesional de los instructores formados bajo estándares técnicos específicos y rigurosos, afecta la misión institucional de Aadidess tendiente a la preservación de la idoneidad profesional, la excelencia en la enseñanza y la seguridad en la práctica del esquí y el snowboard.

Argumenta que el interés invocado excede al universo profesional agremiado en tanto también involucra la protección de los usuarios del servicio, la seguridad en el Cerro Catedral y la calidad del producto turístico del Municipio. Concluye que la normativa impugnada vulnera los principios de igualdad, razonabilidad, la reserva federal y provincial en materia educativa, la seguridad pública y la finalidad del régimen del Cerro Catedral (art(s). 14, 16, 28, 75 -inc(s). 18 y 19- de la CN; 40, 43, 79 y 80 de la CP; 27 y 28 de la COM).

2. Dictamen de la Procuración General:

El Procurador General, Jorge O. Crespo, considera que la presentación inicial es una acción de inconstitucionalidad (art(s). 207 -inciso 1- de la CP y 2 del CPC), cuya competencia corresponde a este Superior Tribunal de Justicia (cf. art(s). 3 y 4 del CPC). No obstante, opina que se debe declarar la improcedencia formal, debido a que no reúne los requisitos de viabilidad exigidos por la normativa vigente (Dictamen N° 14/26).

Advierte que a fin de acreditar la legitimación activa el accionante invoca cuestiones propias de un proceso colectivo, pero al delimitar el objeto y en el actuar procesal, introduce una acción de inconstitucionalidad en instancia originaria. Señala que ello configura un óbice para el progreso de la acción, por cuanto "...si bien nuestra Constitución Nacional amplió el espectro de los sujetos legitimados para accionar en el marco del amparo delineado en el art. 43 de la Constitución Nacional, dicho criterio no es trasladable a la acción prevista en el art. 207 de la Constitución Provincial; máxime cuando los derechos que los actores alegan conculcados son tan diversos que resulta dificultoso considerarlos extensivos a todos los ciudadanos, como se pretende" (cf. STJRNS4 Se. 48/21 "Costa Bruten").

3. Análisis y solución del caso:

3.1. Para determinar la naturaleza jurídica de la acción deducida, resulta fundamental enfocarse en "la determinación del objeto esencial o principal del recurso en trámite..." (cf. STJRNS4 Au. 60/90 "Concejo Asesor Indígena", Au. 15/24 "Intendente Municipal de Cinco Saltos", Au. 10/25 "Presidente", Se. 131/25 "Luján", Se. 159/25 "Soyem", entre otros).

A tal fin, se observa que en el encabezado de la presentación el accionante expresa que "inicia demanda de inconstitucionalidad". Asimismo, en el punto "II.- Objeto" detalla el encuadre legal de la pretensión y puntualiza que la acción persigue que se declare la nulidad constitucional e inaplicabilidad de la equiparación normativa prevista en la Ordenanza impugnada, lo cual es reiterado al concretar el petitorio (cf. escrito incorporado al Movimiento: I0001).

En consecuencia, el proceso promovido reviste la naturaleza jurídica de una acción de inconstitucionalidad, enmarcada en las disposiciones del artículo 207 inciso 1 de la Constitución Provincial y del Título II, Capítulo I del Código Procesal Constitucional de Río Negro, de competencia originaria de este Superior Tribunal de Justicia, de acuerdo con lo prescripto en esa normativa y en el artículo 41, primer párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3.2. Expuesto lo anterior, se adelanta que corresponde rechazar en esta instancia inicial la demanda, toda vez que no se ha planteado una causa, asunto o caso contencioso concreto, promovido por alguna de las partes de la controversia, que habilite la intervención del Superior Tribunal de Justicia a través de la vía excepcional elegida (cf. art(s). 196 y 207 inc. 1 de la CP).

Es pertinente precisar que la legitimación procesal es el "requisito en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender (legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual el proceso versa" (Palacio, Lino E. "Derecho procesal civil", 4ª ed. actualizada por Carlos E. Camps, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2017, T. I, pág. 302).

Se trata de un presupuesto indispensable para que exista una causa o controversia que habilite el ejercicio de la jurisdicción (cf. CSJN Fallos: 322:528; 345:801, entre otros; STJRNS4 Se. 147/25 "Asociación", entre otras).

La acción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 207 inciso 1 de la Constitución Provincial, asigna legitimación a quien revista la calidad de "parte interesada" y el artículo 3 del Código Procesal Constitucional alude a quien sea afectado

en sus derechos.

La cláusula constitucional referida, en su parte final, admite que la acción pueda promoverse sin lesión actual, con el único propósito de prevenir que la norma impugnada -ya sea ley, decreto, ordenanza, resolución o reglamento-, infrinja de manera efectiva en su aplicación futura disposiciones constitucionales. En esos supuestos, la acción se ejercita de forma preventiva y solo se configurará un caso o causa judicial cuando quien deduce la pretensión lo hace en proyección de un interés inmediato y sustancial (cf. STJRNS4 Se. 113/15 "Unión del Personal Civil de la Nación", Se. 48/21 "Costa Brutten", "Luján" y "Soyem" citadas, entre otras).

En línea con lo dispuesto en las normas mencionadas, este Superior Tribunal de Justicia ha sostenido que la aptitud para ejercer la acción originaria de inconstitucionalidad corresponde a quienes tengan un "interés" en la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión. Aquel consiste en una situación de hecho tal que la parte accionante sin la declaración pretendida sufriría un daño, de modo que la decisión judicial se presenta como un medio necesario para evitarlo. Al interés concreto debe sumarse el agravio o perjuicio ocasionado; esto es, una significativa afectación de derechos constitucionales, de tal gravedad que la declaración de inconstitucionalidad deviene inevitable.

De conformidad con lo señalado, quien pretende la inconstitucionalidad debe probar que sufrió o sufrirá en forma inmediata un daño o agravio directo, que debe ser real e inmediato, no meramente hipotético o conjetural. Tampoco alcanza la existencia de un móvil genérico o abstracto, pues el interés es la medida de la acción y el Superior Tribunal de Justicia no se expide en abstracto (cf. STJRNS4 "Asociación" y "Soyem" citadas, entre otras).

Por consiguiente, en la acción de inconstitucionalidad no cualquiera asume la condición de parte interesada ni cualquier interés posee entidad o fuerza suficiente como para impulsarla. Se estará en ausencia de caso concreto (y consecuentemente, la cuestión será abstracta) cuando quien la promueve lo hace con el solo objeto de hacer cumplir la Constitución y las leyes (cf. STJRNS4 Se. 119/18 "Iribarren" y "Asociación", citadas).

En sentido concordante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción declarativa de inconstitucionalidad debe responder a un "caso" ya que dicho procedimiento no tiene carácter simplemente consultivo ni importa una indagación meramente especulativa (Fallos: 324:2381, entre otros).

También ha enfatizado que ese requisito debe ser observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública, sino para asegurar la preservación del principio de división de poderes que excluye del poder judicial la atribución para expedirse en abstracto sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310:2342; 317:335; 330:3109 y 347:321).

A su vez, ha destacado que la existencia de los requisitos jurisdiccionales de causa o controversia es comprobable de oficio, en la medida en que su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (cf. Fallos: 346:1387; STJRNS4 "Asociación" citada).

En esa línea de interpretación, el máximo Tribunal del país puntualizó que una demanda declarativa solo da lugar a una causa o caso contencioso si la parte actora ha puesto a decisión una controversia de intereses actual y concreta, no meramente posible o hipotética (cf. Fallos: 320:1556; 322:678; 327:1034; 327:4658; 331:337 y "Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 02-09-2025, Expediente CSJ 1525/2013). Pero, además, resulta insoslayable que la causa haya sido promovida por alguna de las partes de la controversia (cf. Fallos: 347:321, citado).

3.3. Bajo esos parámetros, de la demanda se advierten inconsistencias que impiden tener por acreditada la legitimación invocada.

En ese sentido, la presentación alude a los intereses colectivos y a los fines institucionales relacionados con el objeto de la asociación, determinado en el artículo 3 del estatuto (cf. copia certificada adjunta al Movimiento: I0001). También esgrime que la acción se deduce en razón "...de un interés que excede al universo profesional agremiado, involucrando la protección de los usuarios del servicio, la seguridad en el Cerro Catedral y la calidad del principal producto turístico del municipio" (cf. punto "IV.- Legitimación Activa de Aadidess").

Finalmente, solicita que "se tenga por acreditada la legitimación activa de Aadidess en su carácter de asociación representativa y técnicamente competente, en defensa de intereses de incidencia colectiva vinculados a la seguridad en montaña, a la calidad del servicio turístico y a la correcta correlación entre incumbencias y habilitaciones profesionales" (cf. punto "XIII.- Petitorio").

Este Superior Tribunal de Justicia tiene dicho que se admite con amplitud la

legitimación de las Asociaciones para la defensa de los derechos colectivos a cuyo fin se han conformado (STJRNS4 "Unión del Personal Civil de la Nación", citada). No obstante, algunos de los intereses disímiles esgrimidos en el escrito inicial desbordan claramente el ámbito de actuación definido en el instrumento constitutivo de la accionante.

En efecto, no se vislumbra que Aadidess cuente con legitimación para representar en juicio los intereses de los consumidores y usuarios, ni que en función del objeto se encuentre habilitada por la COM para intervenir en la tutela del ambiente, como expresa la demanda.

Además, si bien se alega la alteración de las condiciones de competencia profesional como consecuencia de la equiparación establecida por la Ordenanza impugnada, no se explica debidamente de qué modo se configura el perjuicio concreto para los asociados, lo cual impide evaluar si la situación invocada podría dar lugar a un caso judicial pasible de la acción de inconstitucionalidad intentada. Tampoco se profundiza el argumento sobre la supuesta degradación de la formación ofrecida por Aadidess, menos aun el referido a la desnaturalización del principio de excelencia del contrato de concesión del Cerro Catedral.

Definiciones como las señaladas resultan imprescindibles para conocer el contenido de la controversia y, por consiguiente, para determinar, entre otras cosas, si la asociación accionante cuenta con legitimación para deducir la pretensión.

En las condiciones reseñadas, la presentación inicial no aporta fundamentos suficientes que acrediten legitimación ni que configuren una causa que habilite el ejercicio de la competencia originaria de este Cuerpo, motivo por el cual corresponde rechazar la demanda.

4. Decisión:

Por los fundamentos expuestos, corresponde: 1) Declarar que el caso se enmarca en una acción de inconstitucionalidad, de competencia originaria de este Superior Tribunal de Justicia a tenor de las previsiones del art. 207 inc. 1 de la CP, del Título II Capítulo I del CPC y del art. 41 párr. 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial. 2) Rechazar la demanda, por las razones dadas en los considerandos. Con costas (art. 62 del CPCC). NUESTRO VOTO.

La señora Jueza Liliana L. Piccinini dijo:

1.- En orden a la brevedad, reproduzco los antecedentes de la causa que preceden al voto conjunto de los colegas preopinantes.

2.- Adelanto mi opinión coincidente y adhiero a la solución antes propuesta en cuanto a declarar que el caso se enmarca en una acción de inconstitucionalidad, de competencia originaria de este Superior Tribunal de Justicia y a la ausencia de legitimación de la accionante "Asociación Argentina de Instructores de Esquí y Snowboard" para dar al conflicto expuesto en la demanda carácter de caso judicial.

Ello es así por cuanto, pese al esfuerzo argumentativo de otorgar carácter institucional o de afectación a derechos no patrimoniales, lo que se pretende es que la "habilitación municipal para el ejercicio independiente y autónomo de la enseñanza del esquí y el snowboard en el ámbito del Cerro Catedral, esto es, al desempeño sin respaldo institucional, sin supervisión organizativa y con responsabilidad directa e inmediata sobre la seguridad de terceros..." no se amplíe del modo que la norma municipal lo hace por los argumentos que ofrece.

Y la naturaleza de ese objeto -en el marco de una acción de inconstitucionalidad- es la que sella la suerte del proceso intentado, toda vez que al esgrimir en su sustento derechos de los usuarios, se aleja de la afectación propia que es el recaudo esencial de esta acción.

En efecto, de la demanda se advierten inconsistencias que impiden tener por acreditada la legitimación invocada. Repárese que la presentación alude a los intereses colectivos y a los fines institucionales relacionados con el objeto de la asociación, determinado en el artículo 3 del estatuto (cf. copia certificada adjunta al Movimiento: I0001). También esgrime que la acción se deduce en razón "...de un interés que excede al universo profesional agremiado, involucrando la protección de los usuarios del servicio, la seguridad en el Cerro Catedral y la calidad del principal producto turístico del municipio" (cf. punto "IV.- Legitimación Activa de Aadidess"). Asimismo, solicita que "se tenga por acreditada la legitimación activa de Aadidess en su carácter de asociación representativa y técnicamente competente, en defensa de intereses de incidencia colectiva vinculados a la seguridad en montaña, a la calidad del servicio turístico y a la correcta correlación entre incumbencias y habilitaciones profesionales" (cf. punto "XIII.- Petitorio").

No obstante, no se vislumbra que Aadidess cuente con legitimación para representar en juicio los intereses de los consumidores y usuarios, ni que en función del objeto se encuentre habilitada por la COM para intervenir en la tutela del ambiente, como expresa la demanda.

Este Superior Tribunal de Justicia ha sostenido que la aptitud para ejercer la

acción originaria de inconstitucionalidad corresponde a quienes tengan un "interés" en la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión. Aquel consiste en una situación de hecho tal que la parte accionante sin la declaración pretendida sufriría un daño, de modo que la decisión judicial se presenta como un medio necesario para evitarlo (STJRNS4 Se. 159/25 "Soyem").

De conformidad con lo señalado, quien pretende la inconstitucionalidad debe probar que sufrió o sufrirá en forma inmediata un daño o agravio directo, que debe ser real e inmediato, no meramente hipotético o conjetural. Tampoco alcanza la existencia de un móvil genérico o abstracto, pues el interés es la medida de la acción y el Superior Tribunal de Justicia no se expide en abstracto (cf. STJRNS4 Se. 147/25 "Asociación" y "Soyem" citada, entre otras).

Por consiguiente, en la acción de inconstitucionalidad no cualquiera asume la condición de parte interesada ni cualquier interés posee entidad o fuerza suficiente como para impulsarla. Se estará en ausencia de caso concreto (y consecuentemente, la cuestión será abstracta) cuando quien la promueve lo hace con el solo objeto de hacer cumplir la Constitución y las leyes (cf. STJRNS4 Se. 119/18 "Iribarren" y "Asociación" citada).

Es pertinente precisar que la legitimación procesal es el "requisito en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender (legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual el proceso versa" (Palacio, Lino E. "Derecho procesal civil", 4ª ed. actualizada por Carlos E. Camps, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2017, T. I, pág. 302).

La acción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 207 inciso 1 de la Constitución Provincial, asigna legitimación a quien revista la calidad de "parte interesada" y el artículo 3 del Código Procesal Constitucional alude a quien sea afectado en sus derechos. Precisamente, ese recaudo de afectación concreta a los derechos propios de la Asociación accionante es el que omite al cuestionar la norma municipal. En consecuencia, no se logra demostrar la aptitud procesal para promover este juicio de inconstitucionalidad.

Sentado ello, tal como propone la acción, no resulta que Aadidess ostente el carácter de parte en la controversia que plantea, de modo tal que habilite la intervención en instancia originaria del Superior Tribunal de Justicia a través de la vía elegida (cf. art(s). 196 y 207 inc. 1 de la CP).

Cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ligado los requisitos de causa y legitimación en función de los cuales se habilita el ejercicio de la jurisdicción, al establecer que el Poder Judicial de la Nación solo interviene en el conocimiento y decisión de "causas" (artículo 116 de la Constitución Nacional) y que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista una causa o controversia en los términos de la jurisprudencia de ese Tribunal (Fallos: 322:528 y 326:3007, entre otros). En este sentido, ha dicho que la existencia de "caso" presupone la de "parte", esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso (cf. Fallos: 345:801).

En esa línea de interpretación, sostuvo que una demanda declarativa solo da lugar a una causa o caso contencioso si la parte actora ha puesto a decisión una controversia de intereses actual y concreta, no meramente posible o hipotética (Fallos: 320:1556; 322:678; 327:1034; 327:4658; 331:337). Pero, además, es una condición insoslayable que la causa haya sido promovida por alguna de las partes de esa controversia (Fallos: 347:321).

En las condiciones reseñadas, la presentación inicial no aporta fundamentos suficientes que acrediten legitimación ni que configuren una causa que habilite el ejercicio de la competencia originaria de este Cuerpo, motivo por el cual corresponde rechazar la demanda. MI VOTO.

El señor Juez Ricardo A. Apcarian dijo:

Atento a la coincidencia de los votos precedentes ME ABSTENGO de emitir opinión (art. 38 LO).

Por ello,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA

R E S U E L V E:

Primero: Declarar que el caso se enmarca en una acción de inconstitucionalidad, de competencia originaria de este Superior Tribunal de Justicia a tenor de las previsiones del art. 207 inc. 1 de la CP, del Título II Capítulo I del CPC y del art. 41 párr. 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Segundo: Rechazar la demanda, por las razones dadas en los considerandos. Con costas (art. 62 del CPCC).

Tercero: Regular los honorarios profesionales del letrado apoderado Cristobal Bühner

en 10 (diez) Jus -cf. art(s). 6, 9 y conc(s). de la Ley G 2212-. Notificar al representante de Caja Forense y cumplir con la Ley D 869.

Cuarto: Notificar en los términos del art. 120 del CPCC y, firme la presente, archivar.