

San Carlos de Bariloche, 2 de febrero de 2026.

VISTOS: Los autos "**CATEDRAL ALTA PATAGONIA S.A. C/ ENTE AUTÁRQUICO MUNICIPAL DEL CERRO CATEDRAL (EAMCEC) Y OTROS S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**", BA-01950-C-2025.

Y CONSIDERANDO:

A. Antecedentes:

A.1º) Que mediante presentación I0001/Consulta externa I0001 Catedral Alta Patagonia SA inició demanda contra Las Victorias SRL, la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, el Ente Autárquico Municipal Cerro Catedral (EAMCEC) y la provincia de Río Negro con el objeto que se declare nulo de nulidad absoluta el convenio celebrado entre CAPSA y Las Victorias SRL con fecha 05-10-2000 y todo acto jurídico firmado en consecuencia, con expresa imposición de costas.

Hizo mención que el convenio fue suscripto previo a la cesión del contrato de Concesión de Obra Pública a la Municipalidad, cuando el órgano de control y concedente del contrato era la Provincia. A todo evento y para el hipotético e improbable caso de que se considere que el convenio resulta de un acto jurídico válido, solicitó se convierta la demanda en una acción declarativa de certeza a los fines de obtener una sentencia que ponga fin a la situación de incertidumbre jurídica que la genera la cláusula décima del convenio; decretando que el vencimiento del contrato opera al vencimiento del plazo original del Contrato de Concesión de Obra Pública Cerro Catedral (Licitación 01/92). Es decir, el 31-10-2026.

Además de ello, peticionó que se haga lugar con carácter urgente a las medidas cautelares requeridas; pedido proveído el 15-12-2025 donde se dispuso que debía iniciarla por separado y abonar los tributos correspondientes (art. 179 del CPCC). Fundó su legitimación y la legitimación pasiva de los demandados.

Asimismo, sostuvo que corresponde la competencia contencioso-administrativa por cuanto si bien el convenio fue celebrado bajo una apariencia de negocio privado, en su

esencia material y funcional, se trata de un contrato administrativo por su objeto y por lo tanto sujeto al régimen jurídico público.

Relató que dentro del marco del Plan de Modernización del Cerro Catedral (Ord. 2929-CM-2018) se vió obligada a realizar un inventario sobre el estado de conservación y disponibilidad de los inmuebles, establecimientos y/o edificaciones instalados en la Base del Cerro. En ese proceso de verificación detectó que algunos establecimientos y/o edificaciones se niegan a restituirle dichos inmuebles alegando supuestas vinculaciones contractuales con posterioridad al vencimiento del plazo original de concesión sujeta a sucesivas y perpetuas prórrogas contractuales. Frente a ello, efectuó las intimaciones correspondientes y para su sorpresa Las Victorias SRL le envió carta documento alegando el carácter de concesionaria legítima y locadora, pero la actora sostuvo que se trata de bienes que forman parte del área concesionada y que pertenecen al Poder Concedente y, por ende, sujetos al uso, disposición y/o explotación exclusiva de la Concesión, siendo CAPSA la única legitimada para exigir el cumplimiento de derecho y las obligaciones que recaen sobre los bienes afectados al área concesionada.

Señaló que la explotación ilegítima del inmueble por parte de Las Victorias SRL impidiendo la adecuada administración, uso y mantenimiento de los espacios concesionados afecta directamente su posibilidad de cumplir con las obligaciones de servicio público que se derivan del contrato 01/92 y la capacidad de proyectar y ejecutar las inversiones comprometidas con el Poder Concedente. Sostuvo que estos no son bienes privados de libre disponibilidad sino que integran el área y el objeto de una concesión de obra pública. Y agregó que Las Victorias SRL no puede ser concesionaria de un Contrato en el cual no ha sido parte, ni reconocida por el Poder Concedente, ni tampoco ha ejercido atribuciones como tal; pues de haberlo hecho debería pagar un canon y no lo hace. Que tampoco puede atribuirsele la calidad de locadora porque carece de todo derecho real (dominio) o posesorio sobre los bienes inmuebles afectos al área de concesión.

Consecuentemente, entiende que Las Victorias SRL resulta ser un ocupante sin título o un intruso, ya que su ingreso se basó en un acto jurídico ineficaz emanado de quien no tenía facultades para otorgarlo (CAPSA).

Sustentó entonces la nulidad planteada en las siguientes causales: a) Falta de autorización expresa de la Provincia; b) Exceder en materias reservadas a la autoridad de aplicación y los derechos y cánones de publicidad corresponderle exclusivamente al Poder Concedente; c) Atentar contra el orden público; d) Falta de autorización por órganos sociales de CAPSA excediendo la actuación del Presidente al objeto social y la manda estatutaria. E indicó que existe un actuar indebido de las Administraciones Públicas demandadas quienes pese a su calidad de Poder Concedente y su obligación contractual y legal de control y fiscalización, no han adoptado ni ejecutado las medidas necesarias, expeditas y eficaces para impedir la ocupación ilegítima de los bienes inmuebles; incurriendo en una flagrante y culpable omisión que implica una falta de servicio por funcionamiento irregular.

Respecto de este último fundamento, no se han reclamado en autos los eventuales daños y perjuicios derivados de ese tipo de responsabilidad estatal.

Por otra parte, señaló que efectuó presentaciones ante la Municipalidad, la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad y el EAMCEC para que se disponga la inmediata suspensión de todo trámite administrativo y/o expediente que tenga por objeto la presentación, evaluación o aprobación de proyectos sobre los terrenos incluidos en el área concesionada, siempre que estos no sean promovidos por la propia concesionaria, garantizando así la integridad del área afectada al servicio público. Además, que luego amplió e impugnó el empadronamiento irregular de inmuebles de la Concesión Cerro Catedral. Pero, expresó que a la fecha las demandadas han guardado silencio sin brindar respuesta alguna a sus planteos formulados.

A.2º) Como se mencionara anteriormente, en subsidio, la actora planteó una Acción Meramente Declarativa -pág. 2 y 53 de la demanda- (aunque en la página 73 de la demanda dijo que no era en subsidio sino autónoma); a efectos de hacer cesar el estado de incertidumbre que genera la cláusula décima del convenio de fecha 05-10-2000 atada a supuestas indeterminadas prórrogas del Contrato de Concesión de Obra Pública, sosteniendo que la interpretación de Las Victorias SRL es forzada, irrazonable y atenta contra el orden público. Y que nadie pueda ceder un derecho mejor ni más extenso del que tiene (art. 399; 961; 1004 y 1011 del CCyCN); pues la cesión analizada fija su vigencia por el plazo de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 1/92 y todas

sus eventuales prórrogas pretendiendo no sólo el saldo del período vigente (31-10-2026) sino prórrogas futuras, inciertas e indefinidas a la firma del contrato, lo que remarca que no se ajusta a los derechos y obligaciones ni contraprestaciones pactados por las partes en oportunidad de celebrarse el contrato. Consecuentemente, entendió que tal interpretación viola las disposiciones del Contrato de Concesión y afecta el equilibrio económico-financiero, existiendo desproporción entre el pago acordado y los derechos cedidos con desigualdad manifiesta y comprometiendo el interés público, trayendo aparejado que CAPSA no pueda iniciar las obras de infraestructura y mejora como estaban previstas en el contrato de readecuación.

Aditó, que la readecuación contractual implicó compromiso de inversión asumido por CAPSA y por ello no puede ser concebido como una simple prórroga, siendo poco razonable que en octubre de 2000 (18 años antes) las partes hubieran podido anticipar la magnitud de la inversión extraordinaria. De entenderse lo contrario, invocó que Las Victorias SRL estaría incurriendo en enriquecimiento sin causa.

Destacó que la incertidumbre que alega no es teórica sino que se eleva a la categoría de riesgo inminente y cierto al confrontarse con la inminente readecuación contractual que debe ejecutarse a partir del 31-10-2026 (ord. 2929- CM-2018) y la falta de pleno dominio de los bienes hace imposible la planificación de tal readecuación, resultando imperioso y fundada su necesidad de tutela judicial efectiva. Siendo a todo evento, en caso de que no asista a la hermenéutica expuesta la cláusula controvertida atada únicamente al uso y goce y no a la cesión, venta y transferencia a favor de Las Victorias SRL. Todo ello, frente a la potencialidad de que se produzca un perjuicio o lesión y por no disponer de otro medio legal más adecuado para ponerle término inmediatamente a la causa planteada, con igual eficacia e inmediatez, pues ninguna otra vía procesal ofrece la tutela preventiva que requiere el caso.

A tales fines, destacó que resulta improcedente exigir el agotamiento de la vía administrativa o el tránsito por los procedimientos previstos contractualmente frente a la conducta inerte y contradictoria de las codemandadas, pues entiende que sería un ritualismo inútil, dado que la vía administrativa no es idónea porque carece de la imparcialidad necesaria para resolver un conflicto donde el propio Estado está incumpliendo sus deberes de coordinación y definición, careciendo el órgano

administrativo de competencia constitucional para resolver el núcleo del conflicto.

Además, entendió que forzar una vía ordinaria implicaría obligarla a incumplir o a esperar una sanción para recién tener acción, violando el derecho a la tutela judicial efectiva.

Finalmente, también -en cuanto al perjuicio o lesión actual- expuso que tal no debe ser preexistente sino que puede darse por la posibilidad de que él se configure como fruto de la incertidumbre jurídica que motiva la acción; concluyendo que existe una amenaza o peligro inminente.

B. Análisis y solución del caso:

B.1º) La actora presenta dos acciones acumuladas. Aunque no surja con claridad, parecería en este estado inicial del proceso que se trata de acciones autónomas. Así, resulta pertinente a los fines de esta resolución distinguir y analizar por separado las dos pretensiones deducidas (nulidad y acción declarativa de certeza).

B.2º) Entrando al análisis de la primer cuestión -nulidad- debo partir señalando que de conformidad al art. 14 del CPA corresponde verificar de oficio, como cuestión previa y obligatoria, los presupuestos procesales para habilitar la instancia contencioso administrativa; en particular el agotamiento de la vía administrativa- (Conf. STJ RN "García"; Se. 148/13). Ello, como condición previa a asumir la competencia por cuanto la verificación de dichos recaudos precede lógicamente a cualquier consideración relativa a la competencia del órgano jurisdiccional, quien no puede ser llamado a intervenir sin que se encuentren satisfechas las condiciones legales que autorizan su intervención.

De este modo, en términos generales la admisibilidad de la instancia jurisdiccional requiere los siguientes presupuestos:

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).

- 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 impugnable, 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 impugnable (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)** En su caso, 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.3º) En el caso de autos, en primer término la actora ha instado la nulidad absoluta de un Convenio celebrado entre CAPSA y Las Victorias SRL, y de todo acto jurídico firmado en consecuencia. Sin embargo se advierte que no ha ejercido ninguna vía de reclamación tendiente a obtener un pronunciamiento del Estado respecto de la validez del referido convenio (ni ante el Ente, la Municipalidad o la Provincia) con el fin de obtener el resultado que luego aquí se persigue.

Si bien obrarían algunas notas presentadas por la actora ante la administración, de ellas tampoco se evidencia congruencia alguna entre lo planteado en sede administrativa y el

objeto de estos autos. En particular, debe advertirse que ante Fiscalía de Estado habría realizado sólo una consulta sobre la existencia de un decreto, resolución y/o acto administrativo que haya autorizado a Las Victorias SA y/o Catedral Ski Rental SA, la cesión, comodato y convenio privado de explotación comercial; lo que de ningún modo podría equiparse a la reclamación administrativa orientada a obtener un pronunciamiento del Estado con relación a la invalidez del convenio.

En el mismo sentido, tanto respecto del Ente local como de la Municipalidad, si bien habría realizado presentaciones, éstas tampoco resultan congruentes con la pretensión objeto de la demanda interpuesta. En efecto, en la nota presentada el 19-09-2025 denunció e impugnó los trámites administrativos detectados en el ámbito de la Dirección de Obras Particulares (expte 620/22 y 621/22) que constituyen una irregularidad manifiesta e inadmisible a la luz de la normativa vigente, solicitando en definitiva se rectifiquen las actuaciones administrativas, dejando sin efecto toda actuación y estableciendo que cualquier relevamiento o empadronamiento de inmuebles dentro del área debe canalizarse exclusivamente a través de la concesionaria y con el aval expreso del Municipio. Sin embargo, de ningún modo se habría invocado la nulidad del Convenio por ésta suscripto con Las Victorias. En idéntico sentido, las restantes presentaciones tanto al EAMCEC, Intendente y Secretario de Obras y Servicios Públicos tampoco habrían cuestionado el convenio sino que se limitarían a pedir la suspensión de todo trámite administrativo y/o expediente que tenga por objeto la presentación, evaluación o aprobación de proyectos incluidos en el área concesionado.

Cabe recordar que la exigencia de congruencia entre la instancia administrativa y la judicial opera como presupuesto habilitante del proceso contencioso administrativo en tanto impide la apertura de la jurisdicción si el tema no ha sido puesto en consideración de aquella sede, pues opera como una condición para el administrado y un límite a la pretensión judicial, condicionamiento que también rige para el juez en el momento de sentenciar, ya que la petición solo puede versar sobre lo que fue materia de instancia administrativa (Conf. Justo, Juan Bautista, Derecho Administrativo de la Patagonia, tomo 2, pag. 390).

Así, la congruencia debe reflejar un debate lógico y coherente entre los expuesto en la

instancia administrativa y la resolución final. En ese marco, el art. 8 del CPA establece que sólo puede juzgarse y resolver sobre las pretensiones en los términos propuestos y resueltos, expresa o presuntamente, por la Administración en la vía recursiva o como es el caso reclamatoria y así lo respalda la doctrina. (Conf. Apcarian Ricardo y Mucci, Silvan, Código Procesal Administrativo de Río Negro- Comentado y Anotado-, pág.. 67).

A todo evento, aún cuando -en hipótesis- se pretendiera sostener que estas presentaciones guardan congruencia con el objeto de la demanda -cuestión que no se verificaría a mi entender-, lo cierto es que no se acreditó que la vía administrativa haya sido agotada. Y si bien se encontraría vencido el plazo para expedirse respecto de las notas presentadas, frente al hipotético vencimiento del plazo, no se acredító la presentación del pronto despacho ni tampoco transcurrieron los 30 días subsiguientes sin que la Administración se expida. Por lo tanto, no se presenta configurado el silencio administrativo.

Finalmente, al respecto no puedo dejar de mencionar que la regla de agotamiento de la vía administrativa tiene fundamento en la necesidad de que la Administración tenga oportunidad de conocer y resolver sobre aquellas controversias que eventualmente serán sometidas a la función jurisdiccional, debiendo expedirse ya sea en forma expresa o tácita (Conf. Justo, Juan Bautista, Derecho Administrativo de la Patagonia, Tomo 2, pág. 373) y en los poderes exorbitantes del Estado que lo eximen de acudir a la jurisdicción antes de la revisión de su accionar o de su decisión final.

En síntesis, todo lo expuesto impide habilitar la instancia de revisión judicial respecto de la nulidad planteada, correspondiendo en consecuencia rechazar parcialmente la demanda en este estado, tal como fuera interpuesta en los términos del art. 6, 8, 13 y 14 cc y ss del CPA.

B.4º) Ingresando ahora al análisis de la segunda pretensión, la acción declarativa de certeza interpuesta; debo comenzar señalando que acción meramente declarativa tiene como fin obtener una sentencia que no implique condena ni tampoco declaraciones que sirvan como antecedentes para fundamentar otro derecho u otra situación jurídica. Su propósito, es hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o

modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiere producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiere de otro medio legal para ponerle término inmediatamente. (conf. CÁMARA DE APELACIONES EN LO CIVIL, COMERCIAL, FAMILIA Y MINERÍA - BARILOCHE Sentencia 530 - 29/10/2012 - INTERLOCUTORIA EXPTE.- [EMPRESUR SA C/ MUNICIPALIDAD DE BARILOCHE S/ ACCION MERAMENTE DECLARATIVA](#)).

El Superior Tribunal de Justicia ha precisado que la acción declarativa de certeza sólo puede proceder cuando se reúnan los siguientes requisitos: a) debe tratarse de una cuestión esencialmente jurídica; b) el derecho o el hecho cuya certeza se procura debe ser concreto, con proyecciones presentes o futuras y no versar sobre cuestiones abstractas o puramente teóricas; c) debe existir un interés que justifique la declaración; d) quien la provoque no debe disponer de otro medio para poner término a dicho estado de incertidumbre (cf. STJRNS4 Se. 55/11 "[Pasta](#)", Se. 39/14 "[García](#)" y más recientemente en SD 16 del 21/02/2024. "[Presidente del Tribunal de Contralor de Dina Huapi](#)").

Además, conforme la doctrina de ese Cuerpo, el interés en la pretensión declarativa supone la incertidumbre sobre un derecho y que ella ocasione un perjuicio a la parte accionante. Concretamente, consiste en una situación de hecho tal, que aquella sin la declaración sufriría un daño, del modo que la decisión judicial se presenta como un medio necesario para evitarlo (cf. STJRNS4 "[Pasta](#)").

Ahora bien. Si bien en este caso la actora tampoco ha cumplido con la carga de acreditar que haya instado previamente la vía administrativa idónea (Conf. Cam. Apel. Civil y Comercial - Cipoletti-SI 3 del 05-02-2021 en Petroleos Sudamericanos SA; Cam. Apel. Civil y Comercial - Bariloche- SD 24 del 12-06-2019 en Asociación Civil Árbol de Pie-); siendo que ha justificado su accionar planteado la innecesidad del agotamiento de la vía por entender que se trataría de un ritualismo inútil; corresponderá en este estado inicial del trámite y sin perjuicio de lo que se pudiera resolver oportunamente (arts. 14, 17 y 21 del CPA) habilitar la instancia y disponer el traslado de la acción a los demandados.

Cabe ponderar en ese orden, a su vez, que la acción declarativa de certeza no tiene por

objeto la impugnación de un acto administrativo ni la obtención de una condena, sino exclusivamente la definición judicial del marco jurídico aplicable al estado de incertidumbre alegado como actual. Por esta razón y dado a que la pretensión no se dirige a provocar una actuación concreta de la Administración sino a delimitar el alcance de derechos y obligaciones involucradas, la exigencia del agotamiento de la vía administrativa debe ser apreciada con un criterio menos riguroso.

Consecuentemente, en atención al principio *pro-actione*, a la garantía de tutela judicial efectiva y a la naturaleza meramente declarativa de la pretensión invocada con el riesgo jurídico actual invocado, corresponde morigerar la exigencia del agotamiento de la instancia administrativa para esta pretensión, sin que ello implique adelantar opinión sobre el fondo del asunto y de las defensas que puedan oponer las demandadas (art. 17 del CPA).

Por todo lo expuesto, **RESUELVO:**

I) Declarar no habilitada la instancia contencioso-administrativa respecto del planteo de nulidad (art. 14 del CPA), de conformidad a los argumentos expuestos en los considerandos que anteceden, y en virtud de ello rechazar parcialmente la demanda, imponiendo las costas de ello a la actora, y difiriendo la regulación de honorarios para la firmeza. **II)** Declarar admisible el proceso contencioso administrativo promovido respecto de la acción declarativa de certeza (art. 14 del CPA), sin perjuicio de las defensas que pudiera oponer las demandadas y, en consecuencia, tener por interpuesta la demanda y 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). **III)** Correr traslado de la demanda, de la documentación acompañada y de la prueba ofrecida a Las Victorias S.R.L., a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, al Ente Autárquico Municipal Cerro Catedral (E.A.M.C.E.C.) y a la provincia de Río Negro la Provincia de Río Negro notificando de conformidad a lo dispuesto por el art. 15 del CPA al titular del organismo mencionado, al Fiscal de Estado, al Sr. Gobernador de la Provincia por el plazo de 30 días (art. 14 del CPA), a quienes se los cita y emplaza para que la contesten, opongan excepciones, ofrezcan prueba y acompañen 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 Y 329 y concordantes del CPCC. Asimismo, se les hace saber 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). **IV)** Notificar a la actora de conformidad a lo dispuesto por el art. 120 CPCC y a las demandadas notifíquese por cédula adjuntando el código para contestar demanda TRZP-JSXY 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-demanda> y que conforme, debiendo en el caso de la Provincia notificar además a la Fiscalía de Estado y al Gobernador mediante el libramiento de cédula al domicilio legal electrónico "**SECRETARIA LEGAL Y TECNICA - GOBIERNO DE RIO NEGRO". V)** Protocolizar y registrar.

Sosa Lukman, Roberto Iván

Juez