

San Carlos de Bariloche, 11 de junio de 2026.

VISTOS: Los autos "**COSTA BRUTTEN, LEANDRO C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**", **BA-00452-C-2026**.

Y CONSIDERANDO:

A. Antecedentes:

A.1º) Que compareció el Sr. Leandro Costa Brutten con patrocinio letrado, invocando el carácter de Concejal electo y representante de los vecinos por un lado, y a su vez como ciudadano; y en ese doble carácter inició la presente acción en contra de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Solicitó así la declaración de inconstitucionalidad de las Resoluciones Nros. 2583-I-2025 y 2610-I-2025 dictadas por el Poder Ejecutivo (presentación [I0001/Consulta externa I0001](#)), y su consecuente nulidad. Y señaló que en razón de lo dispuesto por el artículo 7 inc c del Código Procesal Administrativo, no era necesario agotar previamente la vía administrativa.

Como fundamento de la acción, sostuvo que las resoluciones cuestionadas son inconstitucionales por violar la división de poderes y contrariar la Constitución Provincial, y la Constitución Nacional; vulnerando por otro lado la Ley Nacional de Tránsito, y las Ordenanzas 262-CM-93 (Plan de Tránsito General), 2007-CM-09 (Adhesión a la Ley Nacional de Seguridad Vial) y 3462-CM-24; 569-CM-96 y 3420-CM-2023.

Expresó que mediante las resoluciones cuestionadas, el Sr. Intendente Municipal se arroga facultades que no tiene; dado que es competencia

exclusiva del Concejo Municipal regular el transporte de pasajeros.

Agregó además que las citadas resoluciones afectan el derecho a trabajar y la igualdad ante la ley de los transportistas (remises, taxis y transportes de turismo). Que como Concejal no puede permitir que a los taxistas y remiseros se los oblique a cumplir requisitos que a los UBER no se les exige, generando una competencia desleal, poniendo en riesgo a vecinos y turistas al habilitar vehículos sin controles y choferes sin ningún requisito legal; y haciendo plenamente responsables tanto al conductor como al Municipio en caso de accidentes.

Y que es ilegal permitir que ciudadanos de otros lugares realicen transporte de pasajeros sin presentar certificado de antecedentes penales; lo que pone a las resoluciones cuestionadas por sobre la ley y las ordenanzas municipales. Ofreció pruebas y fundó en derecho.

B. Análisis y solución del caso:

B.1°) El Superior Tribunal de Justicia determinó que el actor persigue la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las Resoluciones 2583-I-2025 y 2610-I-2025; sin que la acción pueda ser entendida como un conflicto entre los poderes municipales (sentencia del [28/05/2026](#)).

De ese modo, cabe analizar el planteo desde esa perspectiva, examinando como cuestión previa si el demandante tiene legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad. Según la Corte Suprema, la legitimación debe ser verificada de oficio ya que el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la existencia de un perjuicio -la afectación de un interés jurídicamente protegido-, de orden personal, particularizado, concreto y además susceptible de tratamiento judicial, recaudos que han de ser examinados con particular rigor cuando se pretende debatir la constitucionalidad de actos celebrados por alguno de los otros poderes del Estado (Fallos: 345:801).

Además, debe tenerse en cuenta que la demanda de inconstitucionalidad es de competencia originaria del Superior Tribunal de Justicia, y que pasado el término de caducidad de 30 días; solo queda al afectado la posibilidad de ocurrir ante el fuero contencioso administrativo en defensa de sus derechos patrimoniales (art. 3 del CPC).

Entonces antes de ordenar el traslado de la demanda, se debe verificar si el interesado ha acreditado -aunque sea de modo preliminar- integrar la categoría de sujetos habilitados para acceder a esta vía procesal; extremo que adelanto, no se advierte en este caso.

B.2°) 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 (conf. Palacio, Lino E. "Derecho procesal civil", 2ª ed., Buenos Aires. Abeledo-Perrot, t. I, p. 406).

Por tratarse de una demanda de inconstitucionalidad, corresponde como se mencionó, analizar la legitimación procesal que invoca el actor para iniciar estas actuaciones; siendo la acción la medida del interés y debiendo la legitimación estar unida inescindiblemente a la concreta demostración de tal interés. Pues, constituye uno de sus requisitos, debiendo ser ejercida por el titular del derecho y en contra del obligado a responder, y constituyendo un presupuesto indispensable para que exista una causa o controversia que habilite el ejercicio de la jurisdicción.

B.3°) Como se expusiera al inicio, el art. 3 del Código Procesal Constitucional otorga legitimación a quien sea "afectado" en sus derechos. El Superior Tribunal sostuvo también que la aptitud para ejercer la acción corresponde a quienes tengan un "interés" en la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión, consistiendo éste en una situación de hecho tal que la parte accionante sin la declaración pretendida sufriría un daño, siendo la decisión judicial un medio necesario para evitarlo. Pero al interés concreto debe sumarse el agravio o perjuicio ocasionado. Es decir, una significativa afectación de derechos constitucionales de tal gravedad que la declaración de inconstitucionalidad devenga inevitable (Conf. STJ RN S4, Se. 119/18 "[Iribarren](#)", Se.

48/21 "[Costa Brutten](#)", Se. 131/25 "[Lujan](#)", Se. 147/25 "[Asociación](#)"; Se. 29/25 "[Ilundayn](#)", entre otras).

Frente a ello, quien pretende la inconstitucionalidad debe probar que sufrió o sufrirá de manera 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. (Conf. STJRN "[Lujan](#)" y "[Ilundayn](#)", citadas).

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. Sobre los lineamientos expuestos, corresponde analizar si el Concejal -en la calidad invocada de representante de los vecinos- o como ciudadano, tiene legitimación procesal para interponer esta causa.

B.4º) En cuanto a su calidad de Concejal, ya se ha pronunciado el Superior Tribunal delineando como regla general que el cargo de legislador no confiere legitimación; pues esta condición solo habilita a quien lo ejerce para actuar como tal dentro del organismo que integra (Conf. STJ RN S4 Se. 117/01 "[Rosso](#)", Se. 52/14 "[Mendioroz](#)", Se. 29/25 "[Ilundayn](#)", entre otras).

Sin embargo, sí la otorga cuando accionan por afectación a sus derechos como legisladores (derecho de función); es decir, cuando se lesionan algunas de las facultades propias, expresamente establecidas, deviniendo su legitimación de un interés propio referido a su función (STJ RN S4 76/10 "[Horne](#)", Se 41/12 "[Mendioroz](#)", Se 29/25 "[Ilundayn](#)"). Pero este extremo no fue planteado en estos autos, y no se evidencia ningún impedimento para que las observaciones y propuestas del actor sean planteadas ante el Cuerpo Deliberativo.

Además, el Tribunal provincial en los precedentes citados mencionó que "*la Corte Suprema de Justicia de la Nación también delineó conceptos respecto de la legitimación de los legisladores que acuden en demanda de la inconstitucionalidad de leyes. En general, negó legitimación para actuar como "ciudadanos", "en representación del pueblo", "en resguardo de la división de poderes" y "en representación de la respectiva provincia" (v. gr. Fallos: 320:2851; 321:1252;*

323:1432, entre otros). Además, puntualizó que la calidad de legisladores sólo habilita para actuar como tales en el ámbito del órgano que integran y con el alcance otorgado a tal función por las Constituciones Nacional o o Provincial, según corresponda" (STJ RN Se. 29/25 "Ilundayn").

Como consecuencia de todo lo expuesto, el actor en el carácter invocado -Concejal y representante de los vecinos-, carece manifiestamente de legitimación procesal para promover la acción en los términos en que fuera deducida.

B.5°) En otras palabras, en este tipo de procesos, la calidad de Concejal no habilita a la parte a representar judicialmente a los ciudadanos, ni a los sujetos eventualmente alcanzados por las resoluciones cuestionadas; ya que no puede sustituir procesalmente a quienes resulten potencialmente afectados por aquellas. Tampoco es suficiente la invocación genérica de la defensa de la legalidad, de la Constitución, de la división de poderes o del interés público en abstracto; pues debe existir un agravio propio, concreto, real e inmediato, derivado de una afectación significativa de los derechos constitucionales del accionante.

La jurisprudencia obligatoria del STJ (art. 42 L.O.), que también debe ser observada por los litigantes, reiteradamente ha consignado que la defensa de la legalidad, por la legalidad misma, no habilita por sí sola la instancia última de declarar la inconstitucionalidad (cf. STJRN Se118/00 "Carnecero", Se90/06 "Lapiente", Se. 86/20 "Lerchundi", Se 48/21 "Costa Brutten", Se 159/25 "Soyem").

Y si bien el actor sostiene que el Poder Ejecutivo habría regulado una materia que considera reservada al Concejo Municipal, y que por ello, se habría producido una indebida invasión de competencias legislativas; como ya se mencionara, no ha invocado la vulneración a su "derecho de función" (conf. deberes y atribuciones establecidas por la Carta Orgánica Municipal, arts. 38 y cc). En cambio, el demandante centra su pretensión en la potencial afectación de intereses generales y derechos de terceros, para lo cual no se encuentra legitimado.

B.6°) Finalmente, en cuanto a su legitimación como ciudadano para demandar la inconstitucionalidad de las resoluciones, del mismo modo es manifiesta su ausencia. No es suficiente invocar exclusivamente esa condición, y no debe confundirse la legitimación amplia que poseen otros institutos procesales con la legitimación restringida que se da en los procesos autónomos de inconstitucionalidad (conf. CSJN Fallos 347:357 y sus citas; STJ RN "Lerchundi", "Costa Brutten" y "Soyem", entre otros).

El demandante reitero, no ha demostrado inicialmente la afectación ni el interés jurídico que requiere el Código Procesal Constitucional ya citado, es decir un perjuicio personal, directo e inmediato, y menos aún de carácter patrimonial (arts. 3 y 4 del CPC); siendo que como ciudadano, estaría accionando por una eventual defensa objetiva de la legalidad y de la división de poderes.

La Cámara de Apelaciones de la ciudad ya se ha expresado en el mismo sentido. Recientemente resolvió que *"...la declaración de inconstitucionalidad o nulidad de una norma genérica requiere efectivamente una afectación concreta, personal e individual del demandante de acuerdo con la doctrina del Superior Tribunal de Justicia, particularmente consolidada en los últimos tiempos (...) además, ello se infiere de la norma procesal que versa específicamente sobre la acción de inconstitucionalidad y alude a la afectación concreta del demandante (artículo 3 del CPC) (...) aquí se persigue -en cambio- la declaración de inconstitucionalidad de una norma genérica. En cualquier caso, la doctrina obligatoria del Superior Tribunal de Justicia definitivamente consolidada no permite actualmente otra interpretación para este supuesto. En definitiva, dado que el propio recurrente admite tener*

únicamente un interés difuso o colectivo como habitante de la ciudad, corresponde desestimar su recurso y confirmar el rechazo sin trámite de la demanda" ([SD 63](#), 10/03/2026, BA-01249-C-2025 "Batista, Manuel C/ Municipalidad de El Bolsón S/ Contencioso Administrativo).

B.7°) En conclusión y sin que sea necesario adentrarse en el análisis de fondo de la cuestión, ni en el acierto o no de la normativa cuestionada; lo expresado en los considerandos que anteceden resulta suficiente como para rechazar sin más trámite la demanda interpuesta.

Es que la falta de legitimación señalada es manifiesta y surge de los propios términos en que fue formulada la demanda. Se observa entonces una falta de agravio propio, concreto e inmediato susceptible de habilitar la intervención jurisdiccional pretendida. Y esta ausencia resulta verificable mediante el mero examen de la pretensión deducida y de los fundamentos que la sustentan; sin necesidad de actividad probatoria alguna, ni de sustanciación previa.

El artículo 310 del CPCC permite el rechazo *in limine* de las demandas que no se ajusten a las reglas establecidas. Además, la doctrina y la jurisprudencia predominantes interpretan que el juez puede rechazar de oficio la demanda cuando en forma manifiesta no se cumplen las condiciones necesarias para obtener una sentencia favorable (Fenochietto-Arazi, obra citada, página 174).

Así, han dicho los autores que *"es contrario a un elemental principio de economía procesal un largo proceso cuando, desde el comienzo, se advierte que la pretensión será irremediablemente rechazada"* (Fenochietto-Arazi, op. cit., pág. 174 y sus citas). Y que la

improponibilidad de una demanda puede ser subjetiva u objetiva. Es subjetiva cuando resulta manifiesta la ausencia de legitimación -activa o pasiva-, condición que el juez debe examinar previamente a la "*entrada en la pura sustancia del asunto*" (según la expresión de Fairén Guillén rescatada en la obra de Fenochietto-Arazi ya citada: página 175).

B.8°) Costas. Las costas se impondrán al actor atento el modo en que se resuelve, y porque no existen motivos para apartarse del principio general que emana de los arts. 62, 63 y cc del CPCC.

B.9°) Honorarios. Los honorarios profesionales del Dr. Jorge A. Pschunder, patrocinante de la parte actora, se regularán en la suma de \$850.660 equivalente a 10 ius (arts. 6, 7, 8, 9, 10, 38 y 39 de la Ley G 2212, valor del JUS: \$85.066).

Se deja constancia que en el mérito de los emolumentos se ha tomado en cuenta fundamentalmente la calidad de la actuación, la extensión, complejidad, labor desarrollada y el resultado obtenido en el proceso, debiendo cumplirse con la ley 869.

Los honorarios regulados deberán abonarse dentro del plazo de diez días de notificada la presente, bajo apercibimiento de ejecución (art. 50 L.A.).

En consecuencia, **RESUELVO: I)** Declarar la falta de legitimación activa por resultar manifiesta, y en consecuencia, rechazar la demanda interpuesta sin más trámite de acuerdo a todo lo expuesto en los considerandos que anteceden. **II)** Imponer las costas a cargo de la parte actora (arts. 62 y 63 del CPCC). **III)** Regular los honorarios profesionales del Dr. Jorge A. Pschunder en la suma de \$850.000, los cuales deberán ser abonados en el plazo de diez días corridos, bajo apercibimiento de ejecución. **IV)** Notificar

la presente de conformidad a lo dispuesto por el art. 120 del CPCC y vincular a Caja Forense a sus efectos. **V)** Protocolizar y registrar la presente automáticamente por sistema PUMA.

Sosa Lukman, Roberto Ivan

Juez