

San Carlos de Bariloche, 26 de junio de 2026.

**I. VISTOS:** Los autos caratulados: "**RICH SRL C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**" (BA-00101-C-2025), para el dictado de la sentencia definitiva y de los que;

**II. RESULTA:**

Antecedentes de la causa:

**a. Pretensión.** El 14 de febrero de 2025 (I0001) se presentó Raúl Edgardo Leo, en su carácter de Socio Gerente de la firma RICH S.R.L., e interpuso demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Cuestionó la Resolución 2419-I-2024 dictada en el marco del expediente 37-DCR-2024 por parte del Sr. Intendente Municipal de San Carlos de Bariloche, que rechazó el recurso jerárquico interpuesto por el contribuyente contra la Disposición 122-SH-2024 del 1 de octubre de 2024; en la cual la Secretaría de Hacienda Municipal había determinado de oficio una deuda de \$809.895,90 en concepto de capital e intereses (falta de pago de la Tasa de Inspección Seguridad e Higiene, periodos 01/2022 a 09/2023); y le aplicó una multa de \$539.189,18 por la presunta infracción al artículo 68 de la Ord. 2374-CM-2012.

Sostuvo como fundamento de la acción que RICH S.R.L. desarrolla su actividad comercial fuera de la jurisdicción del Municipio, y por ello, no reviste la calidad de sujeto imponible de la TISH. Y que además, en su caso, no se configura el hecho imponible previsto para dicho tributo.

En ese sentido, expresó que el establecimiento que explota la empresa se encuentra ubicado físicamente en el denominado "Puerto Pañuelo", frente al Hotel Llao Llao, a la altura del km. 25 de la Avenida Bustillo; y dentro del área exclusiva del Parque Nacional Nahuel Huapi. Que por encontrarse dentro de la reserva natural está sometido a la jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales, y resulta ajeno al ejido municipal y al poder tributario local. Y que conforme al principio de territorialidad tributaria, el Municipio no puede gravar

una actividad que no se desarrolla dentro de su jurisdicción.

Asimismo, invocó el principio de legalidad tributaria, sosteniendo que la obligación debe encontrarse expresamente prevista por la ley, formando parte esencial del hecho imponible. Y destacó que la propia Municipalidad en los considerandos cuarto y noveno de la Resolución 2419-I-2024 (rechazo de a apelación); reconoció que la actividad se desarrolla y se presta fuera de su ámbito territorial.

Manifestó que la determinación de oficio resulta incausada e inmotivada, porque no explica de qué modo la actividad desarrollada por la firma tendría efectos dentro del ejido municipal. Que la actividad comercial consiste en la prestación de servicios de confitería, los cuales se agotan con el consumo efectuado por los clientes dentro del Parque Nacional Nahuel Huapi sin generar efectos respecto de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, que además, carece de poder de policía sobre dicha jurisdicción. Y que el artículo 9 de la ordenanza fiscal exige que la actividad se desarrolle dentro del ejido para que nazca la obligación tributaria, mientras que del artículo 99 de la Carta Orgánica Municipal surge que la potestad tributaria se extiende únicamente a las actividades realizadas dentro de su jurisdicción.

Y finalmente dijo que de acuerdo al artículo 104 de la COM los tributos municipales resultan exigibles respecto de quienes hacen uso del espacio público municipal. Que la administración local no otorgó la habilitación comercial del establecimiento. Y que la pretensión de cobro de la TISH en Puerto Pañuelo resulta improcedente por ser irrazonable, ilegal, e inconstitucional; y por no corresponderse con un servicio real, concreto y efectivo. Ofreció pruebas y fundó en derecho.

**b. Habilitación de la instancia. Traslado de la demanda.** El 27/03/2025 se habilitó la instancia contencioso administrativa y se corrió traslado de la demanda y de la documental acompañada a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche. A su vez, se corrió vista al Ministerio Público Fiscal a los fines de que se expida respecto de la inconstitucionalidad planteada, quien mediante movimiento [E0007](#), dictaminó que conforme la doctrina de la CSJN no había elementos que pudieran derivar en la declaración de invalidez de la normativa local.

**c. Contestación de demanda.** La Municipalidad de San Carlos de Bariloche compareció (E0005) y contestó la demanda. Negó en general y particular los hechos expuestos en la demanda, y la autenticidad de la documental presentada.

Sostuvo que la Ordenanza Fiscal 3441-CM-24 grava las actividades económicas que produzcan efectos dentro del ejido municipal, aún cuando materialmente se desarrollen fuera de los límites geográficos inmediatos de la ciudad. En virtud de ello, afirmó que la actividad desplegada por RICH S.R.L. se encuentra alcanzada por el poder tributario municipal, derivado de su autonomía, y reconocido por la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia.

En consecuencia, concluyó que la Municipalidad se encuentra plenamente facultada para exigir la Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene respecto de actividades económicas que impactan en su jurisdicción. Que la TISH no recae sobre el inmueble sino sobre la actividad comercial sometida a control municipal. Y que en el caso de RICH S.R.L., los efectos económicos de su actividad repercuten claramente dentro del ejido, siendo que la empresa se sirve del flujo turístico generado por la ciudad, y obteniendo ingresos derivados del circuito turístico local.

Rechazó el planteo de falta de jurisdicción municipal acompañando copia de la ley provincial N4559 que anexó los territorios del oeste al ejido (conforme Anexo I), y que comprenden el lugar donde se emplaza Puerto Pañuelo; y reiteró que en todo caso no se trata de un gravamen vinculado a la titularidad del inmueble, sino de una tasa asociada a la actividad lucrativa desarrollada por la actora, cuyos efectos se verifican dentro del ámbito municipal. Ratificó la validez de la determinación de oficio (arts. 40 y cc de la OF), recordó la presunción de legitimidad del acto administrativo; y mencionó que las competencias de Parques Nacionales no excluyen a las del Municipio. Ofreció pruebas, efectuó reserva del Caso Federal y solicitó el rechazo de la demanda.

**d. Etapa probatoria. Alegatos. Autos para sentencia.** Resueltas las oposiciones formuladas a la prueba ofrecida por las partes (Res. mov. I0014), y resultando innecesaria la fijación de audiencia preliminar (art. 18 del CPA); mediante providencia de fecha 29 de mayo de 2025 se ordenó la producción de los medios probatorios

requeridos (I0015). Cumplida la etapa, el 01/04/2026 se clausuró el período probatorio. El 10/04/2026 presentó su alegato la parte actora y el 22/04/2026 la demandada. El 30/04/2026 se llamaron los autos para sentencia.

### **III. CONSIDERANDO:**

**1°) Los hechos reconocidos y acreditados. Valoración de la prueba.** En primer lugar, surge acreditado del expediente administrativo (37-DCR-2024) y de las constancias acompañadas por ambas partes, que mediante Disposición 31-DCR-2024 del 30/07/2024; se inició un procedimiento de determinación de oficio en contra de la actora, en virtud de las diferencias constatadas respecto de lo que debería haber integrado en concepto de TISH por los periodos 01 al 12 de 2022 y 01 al 09 de 2023. Asimismo, se le inició un sumario por la omisión de pago de la tasa, entendiendo que la conducta era pasible de sanción de multa (art. 68 Ordenanza 2374-CM-12). Mediante acta 1324 se notificó al contribuyente, quien presentó su descargo.

Posteriormente, desestimados los fundamentos del recurrente, el Fisco determinó la deuda en cuestión mediante Disposición 122-SH-2024, en la suma de \$809.895,90 (capital e intereses). A su vez, intimó a RICH S.R.L. para abone ese importe en un plazo de 10 días. Y le aplicó una multa equivalente al 100% del capital omitido, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 68 de la Ord. 2374-CM-12 y modificatorias; por un monto de \$539.189,18. Esta disposición y su intimación, se notificaron mediante Acta 001617.

Interpuesto el recurso jerárquico, el Sr. Intendente Municipal dictó la Resolución 2419-I-2024 rechazando el planteo y ratificando lo actuado. Por medio del Acta de Notificación N°000698 se comunicó lo resuelto por el Poder Ejecutivo al afectado.

En segundo lugar, las partes produjeron prueba de informes de la que resultó que London Supply, concesionario del Puerto Pañuelo, por medio de su administrador informó (I0029) que la confitería del puerto fue a su vez concesionada a Rich SRL a la fecha de los hechos debatidos en esta causa (01/2022 a 09/2023). La ART de Río Negro dijo (I0021) que los datos relacionados con puntos de ventas y sus ubicaciones, son

administrados por ARCA. Y la Agencia de Recaudación y Control Aduanero, informó que todos los puntos de venta declarados por el contribuyente se ubicaban en Avda. Bustillo 25000 de la Provincia de Río Negro ([I0025](#)); esto es Puerto Pañuelo.

Por último, de la prueba testimonial ofrecida surge ([video](#)) que Gonzalo Lerra, Subsecretario de Ingresos Públicos, dijo que el Municipio consideraba que Rich SRL debía abonar la tasa por realizar una actividad económica dentro del ejido, actividad desarrollada en Puerto Pañuelo, ubicado en el km. 25 de Llao Llao. Que el restaurante de la actora genera residuos que el Municipio retira, y algunos de ellos incluso merecen un tratamiento especial, pero que no sabía si había un convenio entre la MSCB y la APN.

2°) Que tanto de los hechos introducidos por ambas partes, como de la prueba producida, se advierte que llega a este estado como no controvertido que el comercio gastronómico de Rich SRL se encuentra situado en el km 25 de la Avenida Ezequiel Bustillo, y que el mismo se ubica dentro de un espacio que integra el Parque Nacional Nahuel Huapi (Puerto Pañuelo), administrado y concesionado por la Administración de Parques Nacionales.

No obstante, la Municipalidad sostiene su jurisdicción en base a lo dispuesto por la ley provincial N4559 que anexó ese territorio al ejido, entendiendo que por ello tiene facultades concurrentes con la Nación (art. 75 inc. 30 C.N.); y amparándose a su vez, en la presunción de legitimidad de sus actos. También sostuvo que Rich SRL se servía de la actividad turística de la ciudad, que su giro comercial generaba efectos dentro del ejido; y que el hecho imponible trascendía la ubicación geográfica de la explotación.

3°) Ahora bien, dado que la ley N4559 fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 28/05/2024 en los autos: "APN c/ Pcia. de Río Negro" (CSJ [468/2012](#), 48-A/CS1); y que el caso de autos guarda analogía sustancial con lo resuelto por esta misma Unidad en los autos; "[Patagonia Food](#)" y "[Auto Jet](#)"; entiendo que resulta indispensable en primer término, verificar también en este

proceso si el Municipio tenía jurisdicción y podía ejercer su potestad tributaria en el lugar donde el contribuyente explota su actividad comercial.

Ello, considerando sobretodo, que luego del dictado de tal precedente nacional el Superior Tribunal de Justicia concluyó que -más allá del efecto relativo de la cosa juzgada- era evidente que el Municipio carecía de toda potestad tributaria sobre el territorio que se había anexado ilegítimamente a su ejido por medio de las normativas cuestionadas por la Administración de Parques Nacionales (Se. [56/2025 STJ N° 1](#) "MSCB C/ Aeropuertos Argentina 2000").

De tal modo, resultando obligatoria la doctrina legal del STJ (art. 42 L.O.), corresponderá abordar la situación planteada desde esta perspectiva, toda vez que por otra parte, la competencia territorial municipal ha sido materia expresamente cuestionada por la actora a la hora de impugnar el accionar estatal (conf. demanda, puntos 2.1, 2.2, 2.2.1. etc.). A lo cual se adita, que de acuerdo a lo dispuesto por el art. 192 de la Constitución de Río Negro, los jueces estamos obligados a verificar -aún de oficio- la constitucionalidad de las normas que aplicamos.

4°) De acuerdo con ello, ingresando en el análisis de los actos cuestionados, adelanto que por las razones que se exponen a continuación resulta evidente que los mismos son irregulares por cuanto uno de sus elementos (competencia -territorial-) se encuentra viciado.

4.1. Vale recordar siguiendo la doctrina del Superior Tribunal de Justicia ("Loizzo" [Se 66/19 STJ N° 3](#), "Betanzo" [Se 69/20 STJ N° 3](#)) que el procedimiento administrativo es eminentemente local, por lo que deben respetarse las autonomías municipales cuando estas han dictado su propio código de procedimiento.

El demandado resiste la pretensión alegando un obrar legítimo, y amparándose en la presunción dispuesta -en ese sentido- por el ordenamiento municipal. Por ello, este análisis deberá versar sobre la

validez, legitimidad y eficacia de los actos cuestionados, a la luz de la normativa local y lo resuelto en los precedentes citados.

Como regla, el art. 8 de la Ord. 20-I-78 establece que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad; pero aclara la misma norma que la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundamentalmente una nulidad absoluta. Es decir que esta presunción es relativa y puede ser desvirtuada por el interesado.

Por lo tanto, como explica la doctrina, el intérprete debe cumplir con los siguientes pasos para la declaración de una nulidad: "*i) detección del vicio mediante la identificación del elemento esencial afectado y la gravedad del defecto. ii) Calificación de la invalidez según el vicio detectado en nulidad (nulidad absoluta) y anulabilidad (nulidad relativa). iii) La consecuencia jurídica que se desprende del grado de invalidez así conceptualizado...*" (Justo Juan B., Derecho Administrativo de la Patagonia Norte, Tomo I, pág. 573 y ss, Ed. Abaco, Buenos Aires 2022).

La misma Ordenanza citada dispone cuáles son los requisitos esenciales cuya inobservancia podría acarrear su nulidad absoluta (art. 3); entre los que se encuentra justamente la competencia (es decir que debe ser dictado por la autoridad habilitada para ello).

4.2. En relación al elemento citado -la competencia- este se refiere a la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el orden jurídico. Y dentro de esta, se ubica la territorial: ámbito espacial de actuación del ente u órgano, según las divisiones políticas que existan en un

territorio (Nación, provincias, municipios). (conf. Justo, Juan B. Derecho Administrativo de la Patagonia Norte, Tomo I, pag. 541/542, Ed. Abaco, Buenos Aires 2022).

Siguiendo esta lógica, en materia de nulidades el art. 10 de la Ord. 20-I-78, dispone que el acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insaneable, "...b) *Cuando fuere emitido mediante incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas...*". De este modo, para lograr la declaración de nulidad en función de la falta de competencia, el demandante debe desvirtuar la presunción de legitimidad del acto impugnado en razón del recaudo señalado previamente (art. 3 cit. Ord.).

Como explica Rosatti, "*si la lengua castellana asimila "competencia" a "incumbencia": la significación jurídica de aquel término (la competencia jurídica) referirá -como dicen algunos autores- al conjunto de funciones que puede ejercer legítimamente un ente, a su aptitud legal de obrar, a la medida de la potestad que les atribuida o a la asignación de sus funciones*". Así sostiene que en definitiva, se trata de un poder legal atribuido a un órgano del Estado o de otra institución por él reconocida, para actuar, decidir o ejecutar. Posibilita el despliegue y la contención del ejercicio de las funciones públicas, implica una delimitación del campo de actuación de los órganos del Estado, y constituye una garantía para los particulares. "*Cuando la delimitación de la competencia se vincula con el ámbito geográfico dentro del cual se desarrolla la actividad de un ente hablamos de competencia en razón del lugar o -simplemente competencia territorial.*" (conf. Horacio Rosatti, Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, pág. 133/134. Rubinzal Culzoni, Santa Fe 2020).

4.3. Entonces, ese campo de actuación para que el Municipio despliegue todas las atribuciones que le fueron acordadas por la ley, tiene que respetar como regla la referida limitación geográfica; es decir el ámbito espacial de su ejido. Esto, con independencia de aquellas atribuciones que pudieran resultar concurrentes con el Estado Nacional o Provincial como el caso de los establecimientos de utilidad nacional enclavados dentro del territorio local (art. 75 inc. 30 de la C.N.).

Aún así, como bien lo aclaró la Corte Suprema en los autos “Telefónica Móviles Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A. C/ Municipalidad de General Güemes”, del 02/07/2019; “...*la autonomía municipal no puede ser entendida como una franquicia para que los municipios interfieran en el desarrollo de los servicios nacionales sino que, en todo caso, debe ser concebida como el fundamento para que los municipios ejerzan aquellas competencias regulatorias que les resultan propias siempre que dicho ejercicio sea armónico con las atribuciones que la Constitución le ha concedido al gobierno federal*”. (Fallos: 342:1061).

4.4. Aclarado ese límite geográfico y de actuación, la Constitución de Río Negro en el art. 229 reconoce al Municipio, entre otras facultades y deberes, la siguiente: “...15. *Ejerce el poder de policía e impone sanciones en materias de su competencia*”; atribuciones que -como consecuencia lógica de lo manifestado- deben materializarse dentro de su territorio.

La Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche -en armonía con esa directiva constitucional- prescribe (art. 11) que: la Municipalidad ejerce plenamente su poder de policía en todo el ejido municipal. En los establecimientos de utilidad nacional o provincial establece la normativa y reglamentaciones que no fueran incompatibles con la finalidad federal o provincial para la que fueron creados; controla y sanciona su

incumplimiento y establece impuestos, tasas, contribuciones y otros gravámenes.

Y agrega (art. 29) que son funciones y competencias municipales: reglamentar las normas de higiene y salubridad en los establecimientos comerciales e industriales (inc. 35); ejercer el poder de policía en el ámbito de su jurisdicción en todas las materias de su competencia, aplicando la normativa de regulación y fiscalización (inc. 49); y ejercer la potestad sancionatoria y adoptar medidas precautorias (inc. 51). Mencionando a su vez (art. 98) que son recursos de la Municipalidad: "*1. Los que surjan del ejercicio de las facultades municipales: impuestos, tasas, derechos, aranceles, contribuciones, patentes, multas, ingresos de capital originados por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio, coparticipación provincial y nacional y demás gravámenes que se establezcan*". Y limitando su potestad tributaria (art. 99) a las personas, los bienes existentes y las actividades realizadas en su jurisdicción.

5°) Hasta aquí, conforme ha quedado trabada la litis y en mérito a todo lo señalado, podemos concluir que la actora cuestiona el ejercicio irregular de tales atribuciones; cumplidas fuera del ámbito espacial dentro del cual debería haber actuado la Administración. De ser así, tanto la Resolución del Sr. Intendente 2419-I-2024, como la Disposición 122-SH-2024; vulnerarían uno de los requisitos esenciales de los actos administrativos como es la competencia -territorial- para su dictado (arts. 1 de la Ord. 22-I-74; y 2, 3 y cc de la Ord. 20-I-78); lo que acarrearía la nulidad (absoluta) que en definitiva se persigue (art. 10 de la misma norma).

5.1. Pero para poder determinar si existió aquella irregularidad es necesario verificar como se adelantara, si el lugar donde se ubica el comercio de la actora -Puerto Pañuelo- se encuentra dentro del ejido Municipal y por lo tanto sujeto a su jurisdicción y competencia (ley N4559). Por lo que resulta indispensable analizar la constitucionalidad de la ley provincial que anexó al territorio del Municipio los inmuebles determinados en el art. 1 (conf. anexo I); modificando los límites dispuestos originalmente por la ley

N2614.

La norma en crisis deja claro (art. 2) que ese territorio que se anexa al ejido municipal de San Carlos de Bariloche, *"...se corresponde con lo establecido en las Leyes Nacionales N° 1532 y 14.408, normas éstas que constituyeran el Territorio Nacional de Río Negro y la Provincia de Río Negro respectivamente"*.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia no validó tal fundamentación. En el fallo "APN c/ Pcia. de Río Negro" (CSJ [468/2012](#)) entendió que era necesario *"...precaver los efectos de la aplicación de las leyes 3978 y 4559, a la par de fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto (Fallos: 311:421; 318:30; 323:1206 y 327:1034)"*; en referencia a la Nación y la Provincia. Y sostuvo, luego de valorar los antecedentes legislativos, la naturaleza de los bienes en disputa y el texto mismo de la norma en crisis; que la ley 4559 era inconstitucional.

Haciendo una brevísima síntesis de lo resuelto, la Corte concluyó que correspondía declarar la inconstitucionalidad porque *"...las tierras consignadas en las leyes 3978 y 4559 de la Provincia de Río Negro, en cuanto se encuentran comprendidas dentro de los límites dispuestos por las normas nacionales examinadas y en el territorio de dicha provincia, integraron e integran la Reserva Nacional Nahuel Huapi –Zona Gutiérrez-, la Reserva Nacional Nahuel Huapi –Zona Centro- y el Parque Nacional Nahuel Huapi, respectivamente, y han sido excluidas de los bienes que debían transferirse con motivo de la provincialización dispuesta por la ley 14.408, lo que impide a la provincia demandada efectuar actos de disposición con relación a ellos (artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional)"*. Y en mérito a tales circunstancias invalidó la normativa

provincial por contraponerse al orden federal (arts. 5, 121 y cc de la C.N., y leyes 22.351, 12.103, 14.408, y cc); situación que también se verifica aquí de modo sustancialmente análogo.

5.2. Siguiendo el criterio de la CSJN, de la lectura del proyecto de ley N° 731/2009, de los dictámenes de las comisiones especiales de Límites, de Asuntos Municipales, de Asuntos Constitucionales y Legislación General, y de Presupuesto y Hacienda, y del texto finalmente promulgado (ley 4559); podemos verificar que no se consideró adecuadamente la naturaleza del inmueble que se anexaba a San Carlos de Bariloche. Por lo expuesto, dado que la contradicción con la norma superior es manifiesta y que no existe otro remedio que permita sustraerse de su aplicación; en los términos del art. 196 de la Constitución de Río Negro, corresponderá declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial N4559 (arts. 1 y 2).

Es que la ley provincial vulnera el regimen federal al disponer ilegítimamente de territorio perteneciente al dominio Nacional. Con esa medida, contradice las disposiciones emergentes de la ley 14.408 (arts. 1 inc. a y 10 que provincializó el Territorio Nacional de Río Negro -conf. Ley 1.532- y su modificatoria N°17.830); que excluyeron a los bienes pertenecientes al dominio público o privado de la Nación destinados a servicios o usos de utilidad o interés público nacional (como la parcela en cuestión); del territorio cedido a la nueva Provincia. También consecuentemente, a la ley 14.467 (art. 1) que mantuvo al Parque dentro del dominio nacional; a ley 19.292 que impuso los límites definitivos de los parques (incluido el Nahuel Huapi); y a ley 22.351 (art. 2) que estableció que las tierras existentes dentro de los parques, monumentos naturales y reservas; son de dominio público nacional.

Se evidencia así una incompatibilidad inconciliable entre las normas, siendo que no existe posibilidad de adoptar otro temperamento; que declarar la inconstitucionalidad de la ley local. El Superior Tribunal de Justicia ha señalado que no es posible eludir la aplicación de una norma si previamente no se la declara inconstitucional ("Fernández" [Se. 8/15 STJRNS1](#), "Molina", [Se. 21/18 STJRNS1](#), "Capponi", [Se. 44/23 STJRNS3](#), entre otros).

Por ende, de no efectuarse tal declaración, la situación importaría mantener la aplicación de una normativa que resulta manifiestamente contraria al orden federal. *"La decisión de prescindir de la aplicación de una norma legal por encontrarla en contradicción con la Constitución Nacional o Provincial, según el caso, debe estar inexorablemente precedida de una declaración expresa de inconstitucionalidad. Ello así, puesto que mientras una norma integre el plexo normativo vigente del sistema legal -nacional o provincial- y además rija el caso sometido a decisión, es imperativa para la judicatura y solo la declaración de inconstitucionalidad, última ratio del sistema, permite eludir su aplicación"*. ([Se. 71/2025 STJ N° 4](#)).

Explica la doctrina que para realizar el control de constitucionalidad, se debe cotejar la ley o actos impugnados con la norma suprema y, en caso de constatar su incompatibilidad formal (vicio en el procedimiento de creación) o sustancial (vicio en el contenido), deberán desplazarse a los primeros, a cuyo efecto se los declara inconstitucionales. Que siempre se ejerce control cuando se efectúa la mentada operación de comparación o confrontación normativa, ya sea que su resultado importe dejar de lado la norma impugnada por contradecir la ley suprema, o para confirmar su armonía con esta. (conf. Quiroga Lavié Humberto, Benedetti Miguel, Cenicacelaya María, Derecho Constitucional Argentino, Tomo I, pag. 590,

Rubinzal Culzoni, Santa fe 2009).

Explican también otros autores como Alberto Bianchi, que desde antigua data la Corte Suprema (Fallos 14:425; 14:432) sostiene una regla general *"según la cual el control constitucional sólo debe ser ejercido cuando la repugnancia con la cláusula constitucional que se invoca es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable, debiendo resolverse cualquier duda a favor de la constitucionalidad"*. *"Que es de la esencia del Poder Judicial verificar la validez de las normas que serán aplicadas"*. Y que *"así, ante una ley inconstitucional el juez (de oficio o a pedido de parte) deberá apartarse de ella y aplicar las reglas que emanen directamente de la Constitución, para hacer valer la norma superior sobre la inferior"* (conf. Bianchi Alberto B., La legitimidad en el ejercicio del control de constitucionalidad (apuntes en relación a los magistrados judiciales y a los tribunales administrativos, La Ley 0027/000010, con cit. Fallos 202:184, 264:364).

5.3. Si bien debe ponderarse el alcance particular de los fallos de la CSJN; aún así, el Superior Tribunal precisó en un caso análogo (pero con relación a la ley 3978, también invalidada por la CSJN en la misma causa y por los mismos motivos) que *"...el fallo sobreviniente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dictado en los autos "Administración de Parques Nacionales c/Río Negro Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad" de fecha 28-05-24, tiene inexorablemente consecuencias jurídicas en el caso en examen"* poniendo de manifiesto que si se parte de la premisa de que el Máximo Tribunal de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la Ley Provincial resultaba claro que la municipalidad no puede ejercer potestad alguna sobre ese territorio ([Se. 56/2025 STJ N° 1 "MSCB C/ Aeropuertos Argentina 2000"](#)). Conclusión

plenamente aplicable al caso.

Entonces, como también valoró el STJRN en el mismo caso; que aunque el art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional prevé que las autoridades provinciales y municipales conservan los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República, a partir del citado fallo de la Corte Suprema, último intérprete de la Constitución Nacional, ya no puede discutirse -y mucho menos desconocerse- que el territorio cuestionado no integra el ejido de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Consecuentemente, ésta no tiene jurisdicción alguna sobre aquél.

5.4. Resulta evidente así, que la Municipalidad no tiene jurisdicción ni potestad tributaria alguna sobre las tierras donde se encuentra localizado el comercio del actor (Puerto Pañuelo); por pertenecer al dominio público nacional y estar sujetas a la jurisdicción y el control de la Administración de Parques Nacionales. En consecuencia, no estaba habilitada para fijar tasas respecto de las actividades que se desarrollan en el lugar, determinar de oficio una deuda, e imponer sanciones; resultando nulo de nulidad absoluta (art. 10 Ord. 20-I-78) lo actuado en ese sentido en el expediente 34-DCR-2024 (Disp. 122-SH-2024, Res. 2419-I-2024).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo también que la potestad tributaria local está acotada a su jurisdicción (conforme: Fallos: 325:931; 332:1503; entre otros), de lo cual deriva que resulta ilegítimo imponer el pago de una tasa a un contribuyente que no tiene establecimiento ni presencia física o material en el ejido comunal, pues no existe posibilidad de realizar la contraprestación base y sustento de una tasa municipal.

6°) A todo evento, tampoco podemos considerar se trate de un establecimiento de utilidad nacional enclavado en territorio municipal, sobre el que pudiera existir concurrencia en cuanto al poder de policía e imposición (art. 75 inc. 30 C.N., CSJN Fallos: 321:1052); porque el territorio se encuentra fuera del Municipio. Eventualmente, la concurrencia existiría con respecto a la Provincia de Río Negro.

La doctrina advierte que el ejercicio concurrente de facultades por parte de la Nación, las provincias y sus municipalidades impone la indispensable coordinación, so pena de desnaturalizar el programa constitucional "*...en la disyuntiva entre los derechos del individuo y los del Estado -cosa distinta del interés de la sociedad- deben primar siempre aquellos, en razón de que nuestra organización republicana constituye una restricción de poderes en amparo de la libertad individual, siendo la protección y garantía de la libertad y dignidad del hombre la finalidad suprema y última de la Constitución Nacional*" (Rodolfo R. Spisso, Derecho Constitucional Tributario, pag. 119/120, Abeledo Perrot, Buenos Aires 2023).

7°) Finalmente, tampoco se ha desplegado actividad probatoria tendiente a demostrar qué servicio se prestaría al actor de manera real o potencial, que justifique el cobro de la Tasa pretendida ("Compañía de Alimentos Fargo SA c/ Municipalidad de San Antonio Oeste" [Se. 037/17 STJ N° 1](#)). Dado a su vez que más allá de la amplia redacción de los arts. 120 y 121 de la OF, ambas normas limitan la jurisdicción de la Administración al ejido municipal. Y el cobro de la tasa, a diferencia del impuesto, debe reflejar siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo, no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente (CSJN Fallos: 332:1503, entre otros).

8°) Y por otro lado, si bien la impugnación del actor también versa sobre actos por medio de los cuales la Administración ha ejercido además sus facultades sancionatorias (aplicando una multa ante la omisión de cumplimiento fundada en el art. 68 de la Ordenanza 2374-CM-12, Defraudación Fiscal); toda sanción debe respetar como acto administrativo

el principio de territorialidad, extremo que en el caso de autos no se ha cumplido.

Debemos recordar que las sanciones administrativas son una expresión punitiva del Estado y por lo tanto, deben respetar el principio de legalidad penal y las garantías del debido proceso (arts. 7 y ss de la Ordenanza 22-I-74; arts. 18 de la CN; 22 de la CRN; 8, 10 y 11 de la DUDH; 18 y 26 de la DADDH; 8 y 25 de la CADH, y 14 del PIDCP; y conforme doctrina del STJRN: "Yensen" [015/10 STJ N°4](#); STJRN, "Club Sol de Mayo" [Se. 014/14 STJ N°4](#); y Cámara de Apelaciones en "Velez Ferrer" [Se. 73/2021](#); entre otros). Y asimismo, el principio de territorialidad; *"considerado el término desde un punto de vista jurídico, que no solo comprende el espacio físico y geográfico, sino también a los lugares sometidos a su jurisdicción"* (García Pullés F., Principios del Derecho Administrativo Sancionador, pag. 136/138, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires 2025).

9°) Por todos los fundamentos expuestos corresponderá declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial N4559 y hacer lugar a la demanda interpuesta; toda vez que el Municipio carecía de competencia para ejercer en el lugar donde se ubica el comercio de la actora, su poder de policía e imposición, y para aplicar sanciones. En su mérito, se dejarán sin efecto los actos administrativos cuestionados; sin perjuicio de las potestades que pudieran hacer valer sobre el lugar el Estado Nacional o Provincial.

Lo dicho resulta suficiente como para admitir la demanda, dado que los jueces no estamos obligados a tratar todos y cada uno de los argumentos de las partes, sino aquellos que se consideren pertinentes para la resolución del pleito (Conf., CSJN, Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; entre otros); criterio reiterado por destacada doctrina (Fassi- Yáñez, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado, Anotado y

Concordado, T.1, pág. 825; Fenochietto-Arazi. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado y Anotado, pág. 620).

**10°) Costas y honorarios.** Las costas del proceso se impondrán a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche atento el modo en que se decide y por no existir motivos para apartarse del principio general dispuesto por los arts. 62 y ss del CPCC. Con excepción de la incidencia resuelta en fecha 29/05/2025, con costas a cargo de la actora.

Los honorarios se regularán para el letrado del actor, Dr. Gustavo Bisogni, conforme el carácter asumido y por las 3 etapas cumplidas; en la suma equivalente a 30 Jus, es decir \$2.551.980. Y para las Dras. Yanina Sánchez, Claudia López, y el Dr. Pablo Guerrero, conforme el carácter asumido, por las 3 etapas cumplidas, en conjunto y proporción de ley; en la suma equivalente a 17 Jus, con más el apoderamiento, esto es \$2.024.570,80. Por la incidencia de fecha [29/05/2025](#) se regularán al letrado del demandante, en la suma de \$255.198 (3 Jus). Y para los letrados de la demandada, en la suma de \$595.462 (5 Jus más 40%). Todo ello conforme lo normado por los arts. 6, 7, 9, 10, 39 y cc de la Ley G2212 (valor del jus: \$85.066). Los honorarios a cargo del actor, deberán ser abonados dentro del plazo de 10 días de notificada la presente (art. 50 L.A.); y los que se encuentran a cargo del Municipio deberán ser abonados dentro del plazo previsto por el art. 55 de la C.RN y 87 de la COM.

Para la determinación se tuvo en cuenta la labor desarrollada, medida por su eficacia, calidad y extensión; a aplicando las normas pertinentes de la L.A. Asimismo, considerando el objeto de la pretensión, y resultando aplicables los fundamentos del Superior Tribunal de Justicia (STJRN "Schmidt"); se regula como proceso de monto indeterminado.

En consecuencia, **FALLO:**

**I) Declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial N4559 y hacer lugar**

a la demanda interpuesta por Rich S.R.L. en todas sus partes. **II)** En su mérito, decretar la nulidad de los actos administrativos cuestionados (Disp. 122-SH-2024 y Res. 2419-I-2024), dictados en el marco del expediente 37-DCR-2024; dejando sin efecto los mismos conforme todos los fundamentos expuestos en los considerandos que anteceden. **III)** Imponer las costas del juicio a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (arts. 62 y ss del CPCC); salvo aquellas correspondientes a la incidencia de fecha 29/05/2025. **IV)** Regular los honorarios del Dr. Gustavo Bisogni en la suma de \$2.551.980. Y regular los honorarios de las Dras. Yanina Sánchez, Claudia López, y el Dr. Pablo Guerrero; en la suma de \$2.025.570,80 (arts. 6, 7, 9, 10, 39 y cc de la Ley G2212, y STJRN "Schmidt"). Por la incidencia de fecha [29/05/2025](#) regular al letrado del demandante la suma de \$255.198. Y para los letrados de la demandada la suma de \$595.462. **V)** Los honorarios a cargo del actor, deberán ser abonados dentro del plazo de 10 días de notificada la presente (art. 50 L.A.); y los que se encuentran a cargo del Municipio deberán ser abonados dentro del plazo previsto por el art. 55 de la C.RN y 87 de la COM. **VI)** Protocolizar, registrar y notificar esta sentencia en los términos del art. 120 del CPCC. Y vincular a la Caja Forense y al Ministerio Público Fiscal a los fines de su notificación.

**Sosa Lukman, Roberto Iván**

**Juez**