

San Carlos de Bariloche, 30 de diciembre de 2025.

**I. VISTOS:** Los autos caratulados: "**AUTO JET SA C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**" (BA-01257-C-2024), para el dictado de la sentencia definitiva;

**II. RESULTA:**

Antecedentes de la causa:

**a. Pretensión.** El 28 de noviembre de 2024 (I0001), Auto Jet S.A. interpuso demanda contencioso administrativa en contra de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Pretende a través de esta vía, la revocación de la Resolución N°1106-I-2024 dictada por el Sr. Intendente Municipal, y que se le restituyan las sumas abonadas en concepto de multa (\$67.320).

Explica que la empresa tiene un puesto de atención en el Aeropuerto Internacional Tte. Luis Candelaria, lugar que viene funcionando desde hace muchísimos años. Que el pasado 5 de marzo de 2024 se le labró un acta de infracción (N° 39106) por carecer de habilitación comercial, y en su mérito, el Juzgado de Faltas N°1 le impuso el pago de una multa. Apelada la sanción previo pago del monto respectivo, el Sr. Intendente Municipal finalmente rechazó su recurso mediante Resolución 1106-I-2024, del 13 de junio de 2024; agotando la vía administrativa.

Agrega que el 6/08/2024 nuevamente se le labró una segunda infracción (Acta N°044113) por el mismo motivo, que fue acumulada a la primera en el expediente administrativo N° 177832-A-2024.

Como fundamento de la acción sostuvo que el aeropuerto se encuentra bajo la jurisdicción del Estado nacional, quien ejerce su competencia de manera exclusiva y excluyente. Que en el caso, el Organismo Regulator del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) es quien ejerce su control sobre el aeródromo. Y que siendo el mismo un establecimiento de utilidad nacional, las

autoridades provinciales y municipales conservan el poder de policía e imposición, en la medida que ello no interfiera con el cumplimiento de sus fines (arts. 75 inc. 30, 121 y 122 de la C.N.).

En consecuencia, concluye que el Municipio carece de la potestad sancionatoria que pretende hacer valer sobre el lugar. Cita jurisprudencia, ofrece pruebas, y hace reserva del Caso Federal.

**b. Habilitación de la instancia.** Mediante resolución del 27 de septiembre de 2024 (I0004) se habilitó la instancia contencioso administrativa solo con relación a la primera sanción, dado que respecto de la segunda la actora no acreditó haber agotado la vía recursiva; decisión que adquirió firmeza. En el mismo acto se corrió el traslado de la demanda a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche por el plazo de 30 días, en los términos del art. 14 del CPA.

**c. Contestación de la demanda.** El 26/02/2025 (E0004) contestó el traslado conferido el Municipio por medio de sus representantes. Negó todos y cada uno de los hechos expuestos por la actora, y desconoció la autenticidad de la documental presentada por aquella. Sostuvo la legitimidad de los actos administrativos cuestionados y solicitó el rechazo de la acción con costas.

Reconoció que el 05/03/2024 labró un acta de infracción a la actora (N°039106) como consecuencia de la falta de habilitación comercial de su local ubicado en el aeropuerto de San Carlos de Bariloche. Dijo que la firma no se presentó a formular su descargo; y que en su mérito, el Sr. Juez de Faltas dictó la sentencia N°146601-2024 por medio de la cual impuso una multa a Auto Jet SA y dispuso la clausura del comercio (Ord. 3442-CM-24, luego abrogada por la Ord. 3496-CM-25). Y agregó que al momento de apelar la empresa reconoció su falta, justificando su accionar en lo resuelto oportunamente por la Cámara Federal de General Roca, que ordenó al Municipio abstenerse de clausurar o impedir el desarrollo de las actividades

que se cumplen en el área aeroportuaria. Sin embargo, que -previo pago de la multa- el Sr. Intendente Municipal rechazó el recurso (Res. 1106-I-24).

Expuso que dado que la parte no dió cumplimiento a lo requerido ante la infracción de la Ordenanza 3442-CM-2024; el fallo emanado del Juzgado de Faltas resulta ajustado a derecho y no adolece de vicio alguno por el cual corresponda su nulidad. Y que la Resolución 1106-I-2024 se funda en el dictámen de la Asesoría Letrada que consideró que no existían elementos para desvirtuar lo resuelto en la instancia previa.

Además, mencionó que la habilitación comercial existe para ser cumplida por todos los administrados de modo igualitario y obligatorio, por encontrarse involucradas cuestiones de seguridad, salubridad e higiene, y a fin de proteger a los usuarios y consumidores de eventuales riesgos y/o perjuicios.

Que la ley provincial 3978 en su artículo 1 dispuso anexar al ejido municipal el territorio en donde actualmente se asienta el Aeropuerto Internacional de Bariloche; y explicó que si bien la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la mencionada norma, los alcances de la misma se circunscriben solo al caso particular, sin que produzca efectos derogatorios en general; por lo que no afecta el poder de policía del Municipio. Además, que la sentencia mencionada no determina ni el lugar, ni la titularidad, ni el carácter del lugar (bien de dominio público o privado), en donde se encuentra actualmente emplazado el Aeródromo local. Y que la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 3978 (*ultima ratio* del sistema) fue parcial, puesto que abarcó diferentes lugares pertenecientes a la Administración de Parques Nacionales pero que no incluyen necesariamente al Aeropuerto Internacional.

En definitiva, entendió que no existe argumento válido que limite o condicione el ejercicio de las atribuciones municipales respecto del aeropuerto local. Fundó en derecho, ofreció pruebas, hizo reserva del Caso Federal y solicitó el rechazo de la demanda con costas.

**d. Traslado. Audiencia preliminar. Apertura y clausura del periodo probatorio.**

Corrido el traslado de ley respecto de la documental presentada por la accionada; la actora desconoció la autenticidad de la misma ([I0005](#)). Con fecha [07/04/2025](#) se celebró la audiencia preliminar (art. 18 CPA), sin que los comparecientes logren arribar a un acuerdo conciliatorio. Acto seguido, se proveyeron los medios de prueba ofrecidos. El [11/09/2025](#) se clausuró el periodo probatorio, y se pusieron los autos a disposición de las partes para que formulen sus alegatos.

**e. Alegatos. Autos para Sentencia.** El día 18 de septiembre de 2025 presentó su alegato la parte [actora](#); y el 25 de septiembre de 2025 la [demandada](#). Mediante movimiento [I0020](#) de fecha 5 de diciembre de 2025, se llamaron los autos para sentencia.

**III. CONSIDERANDO:**

1º) 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 la 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).

2º) **Los hechos reconocidos y acreditados.** De la documental presentada y del expediente administrativo remitido por la Municipalidad de San Carlos de Bariloche N° 177832-A-2024 (cuyas constancias son coincidentes), se puede verificar la ocurrencia de los hechos tal como fueron relatados por las partes.

2.1. En efecto, surge del expediente (mov. [I0012](#)) que el día 5 de marzo de 2024 los

inspectores de la Secretaría de Fiscalización Municipal se presentaron en el comercio de la actora ("Auto Jet") ubicado en el aeropuerto internacional Tte. Luis Candelaria, y labraron el acta de infracción N° 039106 (fs. 1), al constatar la falta de habilitación comercial del local (conf. requerimientos que citan como antecedentes: actas Nros. 17464 del 30 de abril del 2009; 78421 del 22 de noviembre de 2018 y 81990 del 30 de enero del 2023).

Frente a la ausencia de descargo y de elementos probatorios en contrario, el 25 de abril de 2024 el Sr. Juez de Faltas aplicó a la firma una multa de \$67.320 (561 MF, art. 29 inc. 3, Ord. 3442-CM-24), y ordenó la clausura del comercio hasta tanto regularice su situación.

Notificada la empresa (02/05/2024), presentó el 06/05/2024 (fs. 4/5) un pedido de devolución de los importes abonados en concepto de multa ante el Sr. Intendente Municipal. Aclaró que si bien no realizó el trámite de habilitación de la oficina ubicada en el aeropuerto, sí tiene cuenta como contribuyente en la ciudad (N° 01873, local ubicado en calle España 011, fs. 7/8) con habilitación para el transporte de personas en San Carlos de Bariloche; y que paga en consecuencia la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene, inclusive con respecto a las ventas que realiza en el aeródromo. A su vez, justificó su conducta amparándose en una medida cautelar dictada por el Fuero Federal de Roca el 20/09/2007 en la causa "ORSNA C/ MSCB", FGR 43007516/2006.

Que el 13/06/2024 el Sr. Intendente Municipal dictó la Resolución 1106-I-2024 (fs. 18) -previo dictámen de la Asesora Legal, fs. 17- por medio de la cual rechazó el recurso y ratificó lo decidido por la justicia de faltas. Sustancialmente, desconociendo los alcances del fallo citado, ratificando el poder de policía del Municipio y la aplicación al caso de la Ordenanza 3442-CM-2024.

2.2. La testigo Adriana Sandra Pozas, Directora del Departamento de Habilitaciones Comerciales ([video](#)), explicó que el Código Único de Habilitaciones (Ord. 3018-CM-2018) es el que rige la materia referida a las habilitaciones. Que la empresa de la actora dedicada al alquiler de autos con chofer cuenta con habilitación en la ciudad,

pero no así en el aeropuerto, que por otra parte no siempre fue considerado parte del ejido municipal. Que al integrarse al territorio del Municipio mediante una ley provincial los inspectores comenzaron a exigir la habilitación en el complejo, previa autorización de la Policía de Seguridad Aeroportuaria para acceder al predio. Finalizó su declaración agregando que actualmente no existen locales habilitados por el Municipio en el lugar, aunque algunos de los comercios habían iniciado los trámites respectivos a tales fines.

**3°) Análisis y solución:** Las sanciones impuestas a Auto Jet S.A., tienen su origen en la falta de habilitación comercial del local que la empresa explota en el aeropuerto internacional Tte. Luis Candelaria. Para su actividad económica dentro de la ciudad, tiene la habilitación del Estado (cuenta N° 01873, local de calle España 11) y abona las tasas correspondientes; extremos no controvertidos en este caso. Es decir que el conflicto se plantea con relación al alcance territorial del poder de policía respecto del primer comercio mencionado, donde la actora consideró que el Municipio carecía de toda potestad.

En otras palabras, todo lo reseñado pone en evidencia que el accionante no controvertió el poder de policía local en sí mismo, y que se funda en lo dispuesto por las Ordenanzas 3018-CM-18, Código Único de Habilitaciones y Anexos; 2375-CM-12, Ordenanza Tarifaria Anexo II, art. 29 inc. e; y 3442-CM-2024, abrogada Ord. 3496-CM-2025; sino puntualmente su extensión, entendiendo que el aeropuerto de la ciudad se encuentra fuera de su alcance, en jurisdicción exclusivamente nacional. Contrariamente, la Municipalidad sostuvo sus facultades en virtud de lo normado por el art. 1 de la ley provincial N3978 que anexó la parcela donde se encuentra el aeródromo al ejido de la ciudad.

**4°)** Ahora bien, la causa guarda analogía sustancial con otra resuelta por esta Unidad recientemente ([SD 22-2025](#)), por lo que adelanto que se admitirá la demanda tal como fuera planteada en todas sus partes, en mérito a los siguientes fundamentos.

**4.1.** La impugnación versa sobre actos por medio de los cuales la Administración Municipal ha ejercido una potestad sancionatoria, en virtud de su poder de policía. Como primera aproximación, 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 STJR: "Yensen", 22/10/2010, 015/10; "Club Sol de Mayo", 24/02/2014, 014/14; entre otras).

También, deben respetar 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).

Finalmente, las decisiones que se dicten deben cumplir con los elementos requeridos para los actos sancionatorios en general (competencia, causa, procedimiento, objeto y formas), como así también los límites impuestos por la razonabilidad, los principios generales del derecho y el respeto de los derechos humanos con relación a los elementos normalmente discrecionales -selección y magnitud de la sanción- (conf. Cámara de Apelaciones del fuero "Velez Ferrer", SD73, 25/10/2021; entre otros). En este caso, se controvierte la competencia desde su aspecto territorial.

Y agrega la doctrina que el acto por medio del cual se impone una sanción, reviste efectivamente carácter de acto administrativo. Se suele justificar el carácter administrativo del acto sancionador en atención a que la facultad puesta en ejercicio a través de su dictado reviste igual calidad. En otras palabras, si la potestad sancionadora es administrativa, el acto por el que esta se exterioriza también debe serlo. (Monzón Capevila, Margarita, "La sustantividad del derecho administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico argentino", Id SAJJ: DAF180049).

**4.2.** El Superior Tribunal de Justicia sostuvo oportunamente ("Loizzo" Se 66/19, "Betanzo" Se 69/20) que el procedimiento administrativo es eminentemente local, por lo que deben respetarse las autonomías municipales cuando estas han dictado su propio



código de procedimiento. Esta circunstancia resulta determinante porque el demandado resiste la pretensión alegando especialmente un obrar legítimo, y amparándose en la presunción dispuesta -en ese sentido- por el ordenamiento municipal. Por ello, el análisis deberá versar sobre la validez, legitimidad y eficacia de los actos cuestionados, a la luz de la normativa local.

Cabe precisar que la referida 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).

Siguiendo ese análisis, como regla general, el art. 8 de la Ord. 20-I-78 establece que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad; "*su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario*". Sin embargo, 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*".

En ese orden, la misma Ordenanza 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).

**4.3.** En relación al citado elemento, la competencia 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 misma Ordenanza 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).

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 (art. 11), prescribe a su vez 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 que (art. 29) son funciones y competencias municipales: “...*Habilitaciones y Control. 30. Otorgar licencias y habilitaciones comerciales*”.

Por otra parte, en el art. 98 consigna como 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 limita la 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 las atribuciones y del poder de policía municipal; realizados fuera del ámbito espacial dentro del cual debería haber actuado. De ser así, tanto la Resolución del Sr. Intendente N°1106-I-2024 (que ratifica las sanciones dispuestas por el Juez de Faltas), como aquellas (fundadas en la

infracción constatada -ausencia de habilitación comercial-); 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 primero si la parcela donde se ubica el comercio de la actora -y se asienta el Aeropuerto Internacional Teniente Luis Candelaria- se encuentra dentro del ejido Municipal, y por lo tanto sujeto a su jurisdicción y competencia.

A tales fines, resulta indispensable analizar la constitucionalidad de la ley provincial N3978 -art. 1- que anexó ese territorio al Municipio (parcela 610490, Circ. 6, D.C. 19), modificando los límites dispuestos por la ley N2614. Y si bien el demandante no ha cuestionado directamente su validez, su tratamiento de oficio se impone, de conformidad a lo dispuesto por el art. 196 de la C.RN, art. 32 inc. 7 del CPCC; y de acuerdo a la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro ("Levian", SD2, 07/02/2025; "Marillan", Se. 100/07; "Peña Cáceres", Se. 49/12; "Heinzmann", Se. 86/18; entre otros), y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos: 306:303). Además, este trámite procesal de conocimiento amplio es adecuado para el debate de todas estas circunstancias.

Para realizar ese control de constitucionalidad, enseña la doctrina, 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. En suma, 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"*. 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"*. Y que *"el control constitucional en un sistema difuso como el nuestro no produce la derogación de la norma. Su efecto tal como lo ha dicho la Corte es la prescendencia de la norma para la solución del caso en que la cuestión se ha planteado, de modo tal que las cuestiones planteadas deben ser resueltas como si la norma no existiera"*. *"De tal modo no juzga lo legislado por el Congreso sino en todo caso lo disvalioso que puede resultar esa decisión legislativa en un caso particular"*. (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), LALEY 0027/000010, con cit. Fallos 202:184, 264:364).

**5.2.** En esa tarea de verificación, comparación o confrontación, no podemos soslayar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado al respecto declarando la inconstitucionalidad de la ley provincial, aunque es cierto, con alcance particular (autos: "Administración de Parques Nacionales c/ Río Negro, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", [28/05/2024](#), CSJ 468/2012, 48-A/CS1).

Sostuvo la CSJN en el precedente citado, que no se trataba de dar solución a una hipótesis abstracta, sino que se proponía 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.

Sintéticamente expuso que *"la ley provincial 3978 dispuso en su artículo 1° anexar "al ejido municipal de San Carlos de Bariloche, la jurisdicción que se describe en el mapa que se adjunta y forma parte indisoluble de la presente ley..." y, asimismo, fijó los límites del territorio añadido. En los fundamentos del proyecto de ley se señaló la importancia de las múltiples actividades comerciales que se desarrollan en la zona que*

*comprende el aeropuerto internacional “Teniente Luis Candelaria” sin la debida fiscalización municipal, lo que justifica su integración definitiva al ejido a fin de aplicar las reglamentaciones, ordenanzas y códigos vigentes. “También se advirtió que tales actividades no tributan al erario municipal por cuanto el aeropuerto “...se encuentra dentro de la jurisdicción de la Reserva Gutiérrez del Parque Nacional Nahuel Huapi...” y que “es importante que esa zona se integre al ejido municipal de San Carlos de Bariloche, único municipio que puede absorberlo en su jurisdicción”.*

No obstante, valorando los antecedentes legislativos, la naturaleza de los bienes en disputa, y el texto mismo de la norma aquí cuestionada; la Corte Suprema concluyó que correspondía declarar su 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)”.*

En mérito a estas circunstancias, la Corte Nacional 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 se presenta también en esta causa, y que de mantenerse, causaría un perjuicio concreto y directo al patrimonio de la actora.

**5.3.** Siguiendo el criterio de la Corte Suprema, de la lectura del proyecto de ley (N° 714/2004), de los dictámenes de las comisiones (Especial de Límites, Especial de Asuntos Municipales, de Planificación, Asuntos Económicos y Turismo, de Asuntos Constitucionales y Legislación General; y de Presupuesto y Hacienda), y del texto finalmente promulgado (ley 3978); podemos verificar que no se consideró adecuadamente la naturaleza del inmueble que se anexaba a San Carlos de Bariloche.

**5.4.** Posteriormente, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia en la misma línea de interpretación (SD 56/2025 "[MSCB C/ Aeropuertos Argentina 2000](#)") resolvió 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" aclarando que si se parte de la premisa de que el Máximo Tribunal de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la Ley Provincial N°3.978, resulta claro que la municipalidad no puede ejercer potestad alguna sobre ese territorio.*

Vale aclarar que en ese precedente el cuestionamiento versaba sobre la potestad tributaria (inhabilidad de título fundada en la inexistencia manifiesta de una deuda fiscal) pero igualmente, sus conclusiones resultan plenamente aplicables al caso por tratarse el poder de policía en definitiva, de otro aspecto inherente a la autonomía municipal (art. 229 C.RN).

Agregó el STJ RN en el precedente citado; 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 donde se asienta el Aeropuerto Internacional Teniente Luis Candelaria no integra el ejido de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Consecuentemente, ésta no tiene jurisdicción alguna sobre aquél".*

Por último, aclaró *"no resulta óbice a lo expuesto el carácter relativo de la cosa juzgada. Si bien la Corte Suprema de Justicia de la Nación decide únicamente en los procesos concretos sometidos a su conocimiento, y sus sentencias no son obligatorias para casos análogos, su rol como intérprete supremo de la Constitución impone a los Jueces inferiores -incluidos los Superiores Tribunales Provinciales- la obligación de seguir sus criterios jurisprudenciales (cf. CSJN, Fallos: 347:824; 332:1503; STJRNSI Se. 109/23 "OSDE")".*

De este modo según el Tribunal provincial, resulta evidente que la Municipalidad no tiene jurisdicción ni potestad alguna sobre las tierras donde se encuentra localizado el Aeropuerto Internacional (y el negocio de la demandante) en virtud del fallo de la Corte



Suprema que declaró la inconstitucionalidad de la Ley N°3.978.

**5.5.** Entonces, efectuado el análisis y confronte normativo, de acuerdo a las conclusiones de la Corte Suprema de Justicia y del Superior Tribunal de Río Negro; se hace manifiesto que la ley provincial N3978 modificatoria de la ley N2614, contradice y vulnera el regimen federal al disponer ilegítimamente de territorio perteneciente al dominio Nacional.

Con esa medida, contradice 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.

Como resultado de las circunstancias descriptas, se evidencia una incompatibilidad inconciliable entre las normas, y siendo que no existe posibilidad de adoptar otro temperamento; corresponderá declarar de oficio la inconstitucionalidad de la ley N3978. Recuérdese que 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" STJRNS1, Se. 8/15, "Molina", STJRNS1, Se. 21/18, "Capponi", STJRNS3, Se. 44/23, "Olate" STJRN, [SD 71/25](#)). Por ende, de no declararse en este caso, la situación importaría mantener la aplicación de una normativa que



resulta manifiestamente contraria al orden federal.

**5.6.** Por otra parte, el STJ aclaró que para declarar la inconstitucionalidad de una norma, debe probarse que se ha sufrido o se sufrirá en forma inmediata un daño o agravio directo, que debe ser real, no meramente hipotético o conjetural (cf. STJRNS4 Se. 14/19 “YAHUAR”, Se. 86/20 “LERCHUNDI”, Se. 48/21 “COSTA”, Se. 37/23 “FUNDACIÓN”); circunstancias que como se expusiera en los considerandos que anteceden, se encuentran debidamente acreditadas en autos en virtud de las sanciones impuestas al demandante.

**6°)** A todo evento, en este caso tampoco podemos considerar que el aeropuerto 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 inmueble se encuentra fuera del Municipio. Eventualmente, la concurrencia existiría solo 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).

7º) Como síntesis de lo expuesto y siendo que la ley provincial N3978 resulta inconstitucional y por lo tanto inaplicable al caso; es evidente que el inmueble donde se emplaza el comercio de la actora se ubica fuera de los límites del ejido (conf. Ley N2614). Por ende, el Municipio carece de competencia para dictar actos administrativos, ejercer su poder de policía e imponer sanciones sobre aquel. En otras palabras, la Municipalidad de San Carlos de Bariloche no tenía atribuciones para fiscalizar, exigir habilitación, multar y disponer la clausura del local comercial del demandante; dado que el establecimiento se encuentra fuera de su territorio y jurisdicción. Ello, sin perjuicio de las potestades que pudieran hacer valer sobre el lugar el Estado Nacional o Provincial.

En virtud de lo señalado, todo lo actuado en sede administrativa en el marco del expte. N°177832-A-2024 que derivara en la sentencia del Juzgado de Faltas N°1 (sent. N°146601-2024), ratificada por el Sr. Intendente Municipal mediante Res. 1106-I-2024, resulta nulo de nulidad absoluta, por carecer los órganos del Estado Municipal de competencia para su dictado (arts. 10 Ord. 20-I-78, y 1 Ord. 22-I-74); y así deberá ser declarado.

Como consecuencia de la nulidad declarada corresponde admitir asimismo el pedido de devolución de lo abonado indebidamente. La accionada nada ha dicho al respecto, reconociendo que ha percibido el pago de la multa previo a dictar resolución. Nuestro STJ ha definido que el derecho a la repetición se configura cuando el contribuyente o responsable ha pagado indebidamente, surgiendo como contrapartida la obligación del Estado a su reintegro por haberlo percibido sin causa. Es decir sin haberse verificado el hecho generador de la obligación (conf. [STJRN4, Se. 37/2006, "AEROPUERTOS 2000"](#) entre otros).

La suma abonada de \$67.320 deberá ser reintegrada con más los intereses a calcularse conforme la tasa determinada por el STJ RN en "MACHIN" ([STJRN3, Se. 104/2024](#)), desde el 10/05/2024 (conf. fs. 3

vta. expte. 177832-A-2024) y hasta su efectivo pago.

**8°) Conclusión.** Por los fundamentos expuestos, se admitirá la demanda en todas sus partes, declarándose la inconstitucionalidad de la ley provincial N3978 en cuanto modifica los límites del ejido dispuestos por la Ley N2614 anexando al territorio municipal la parcela 610490, Circ. 6, D.C. 19, de titularidad del Estado Nacional; y donde se encuentra ubicado el comercio de la actora. Se decretará la nulidad de los actos administrativos cuestionados dejando sin efecto los mismos. Y se condenará a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche a reintegrar al actor las sumas abonadas indebidamente, con más sus intereses.

**9°) Costas:** 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.

**10°) Honorarios:** Para el letrado de la parte actora Dr. Jorge Daniel Barber, se regularán, conforme el carácter asumido y por las 3 etapas cumplidas; en la suma equivalente a 25 Jus, es decir \$1.777.450. Y para las letradas de la demandada, Dras. Yanina Sánchez, Claudia López, y Julieta Aranzazu Garcia, conforme el carácter asumido, por las 3 etapas cumplidas, en conjunto y proporción de ley; se regularán en la suma equivalente a 15 Jus, con más el apoderamiento, esto es \$1.492.869. Ello, por todo concepto y conforme lo normado por los arts. 6, 7, 9, 10, 39 y cc de la Ley G2212 (valor del jus: \$71.089). Los honorarios regulados, deberán ser abonados dentro del plazo previsto por el art. 55 de la C.RN.

Corresponde mencionar que de acuerdo monto de la base arancelaria (conf. STJ RN "Paparatto"), se han regulado en IUS los emolumentos profesionales porque de aplicarse las escalas del art. 8 de la L.A. se vulnerarían los mínimos legales establecidos por la misma norma (art. 9).

Además, el actual art. 71 del CPCC (anterior art. 77) eliminó la limitación del tope de honorarios a regularse (conf. STJ RN "ART RN C/ IDOETA OSCAR ENRIQUE S / EJECUCION FISCAL S/ CASACION", Se. 52/2019, 27/06/2019; y Cámara de Apelaciones del fuero "Pino, Hermenegildo Nestor C/ Martín Febus y Otros S/ Daños y Perjuicios", BA-09830-C-0000).

En consecuencia, **FALLO:**

**I)** Hacer lugar a la demanda interpuesta por Auto Jet S.A. en todas sus partes; declarando la inconstitucionalidad de la ley provincial N3978 (arts. 196 C.RN., y 32 inc. 7 del CPCC); y decretando la nulidad de los actos administrativos cuestionados (sentencia N°146601-2024 del Tribunal de Faltas N°1 del 25/04/2024, y Resolución N°1106-I-2024 de fecha 13 de junio de 2024) dictados en el marco de las actuaciones N° 177832-A-2024; dejando sin efecto los mismos, conforme todos los fundamentos expuestos.

**II)** Condenar a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche a reintegrar a la actora la suma de \$67.320 con más los intereses a calcularse conforme la tasa determinada por el STJRN ("Machin", Se. 104/24) desde el 10/05/2024 y hasta su efectivo pago. Dichos importes deberán abonarse dentro del plazo previsto por el art. 55 de la C.RN.

**III)** Imponer las costas del juicio a la demandada vencida 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.

**IV)** Regular los honorarios del letrado de la parte actora, Dr. Jorge Daniel Barber, en la suma de \$1.777.450. Y regular los honorarios de las letradas de la demandada, Dras. Yanina Sánchez, Claudia López, y Julieta Aranzazu Garcia, en conjunto y proporción de ley, la suma de \$1.492.869. Ello, por todo concepto y conforme lo normado por los arts. 6, 7, 9, 10, 39 y cc de la Ley G2212 (valor del jus: \$71.089). Los honorarios regulados, deberán ser abonados dentro del plazo previsto por el art. 55 de

la C.RN. V) 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**