

**Viedma, 30 de mayo de 2025.**

**VISTO:** Las presentes actuaciones caratuladas: "**N.R.G ARGENTINA S.A C/ MUNICIPALIDAD DE CIPOLLETTI S/ ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD (ORD. N° 490/23)**" (**Expte. N° VI-00060-O-2024**), puestas a despacho para resolver, y

**CONSIDERANDO:**

**La señora Jueza Liliana L. Piccinini dijo:**

1. Antecedentes de la causa:

El 13-11-2024 Luciana Sacks, apoderada de la empresa NRG Argentina SA (en adelante NRG), promueve acción de inconstitucionalidad (art. 207 inc. 1° de la Constitución Provincial) contra la Municipalidad de Cipolletti, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad y suspensión de la vigencia de la "Resolución N° 1413/24 (Ordenanza de Fondo N° 490/23)", en cuanto prohíbe la circulación por las calles del ejido municipal de camiones de tres o más ejes y/o de seis o más toneladas de peso, cuyo destino final de carga/descarga no se encuentre dentro de la ciudad (Título V, artículo 22).

Alega que la aplicación de la norma impugnada perjudica gravemente el desarrollo de la actividad de su mandante, vulnera los artículos 14, 16, 28, 75 inc(s). 12, 13 y 19 de la Constitución Nacional y configura un exceso en las facultades municipales.

Refiere que la compañía, cuya base de operaciones y producción principal se encuentra en el Parque Industrial de Allen, ofrece insumos a la industria del petróleo y del gas. Menciona que realiza el traslado de equipamiento a los yacimientos mediante camiones y tractores con carretón, cuyas medidas ascienden a 19 metros de longitud, 2,60 metros de ancho y 4,95 metros de altura.

Explica que el recorrido de los vehículos inicia en Allen hacia El Chañar, Añelo, Rincón de los Sauces, en yacimientos varios. Puntualiza que tanto de ida como de vuelta, transitan por la Ruta Nacional 22, Circunvalación de Cipolletti, Ruta Nacional 151, Rutas Provinciales 69 y 7. Destaca que dos o tres veces por mes deben utilizar el tramo de Circunvalación, debido a que el puente ferrocarrilero de la Ruta Nacional 151 tiene una altura máxima de 4,10 metros que impide el paso.

Afirma que la Ordenanza N° 490/23 no brinda ninguna alternativa y obstaculiza severamente las operaciones de NRG, cuya actividad principal es el transporte de arena para fractura. Advierte que el artículo 2 encomienda a la Dirección de Tránsito y Transporte la realización de controles en los accesos a la ciudad y el artículo 3 establece sanciones por infracción, que contemplan la inhabilitación de hasta 180 días, conforme al Código Municipal de Faltas (Ordenanza N° 513/23, art. 191).

Argumenta que la normativa cuestionada compromete la viabilidad económica de su representada en la región, genera una barrera para el comercio interjurisdiccional y una afectación patrimonial directa, al impedir montar el equipamiento necesario en los yacimientos.

Finalmente, cita el precedente "Cedisur" de este Cuerpo (STJRNS4 Se. 69/23), solicita que "[s]e declare la inconstitucionalidad de los artículos 22, 2 y 3 de la Ordenanza N° 490/23..." y que se condene a la Municipalidad accionada cesar en la aplicación de aquella y de las sanciones previstas, con costas.

1.1. El 18-03-2025, al encontrarse vencido el plazo para contestar el traslado de la demanda y atento a la inexistencia de hechos controvertidos, por Presidencia se declaró la cuestión de puro derecho (art. 7 del Código Procesal Constitucional, Ley 5776). Luego, el 28-03-2025 se confirió vista a la Procuración General.

1.2. El 03-04-2025 los apoderados de la Municipalidad de Cipolletti, Sebastián Caldiero, Nicolás Paredes e Ignacio Gigena se presentaron en las actuaciones y expresaron fundamentos, en los términos del artículo 7, 2° párrafo, antes citado.

Mediante dicha presentación, sostienen la razonabilidad de la norma impugnada, que tiene como objetivo garantizar la seguridad vial dentro de la ciudad y preservar la infraestructura, regulando el tránsito de vehículos de gran porte en zonas urbanas críticas, en el marco de la emergencia declarada por la Ordenanza de Fondo N° 512/24.

Exponen que las calles Arturo Illia y J. D. Perón -antigua avenida de Circunvalación- cumplen un rol esencial en la organización del tránsito local. Esgrimen que permitir la circulación indiscriminada de camiones de grandes dimensiones aumenta considerablemente el riesgo de accidentes, afecta la estructura vial e impacta negativamente en la seguridad y calidad de vida de los vecinos.

Transcriben los fundamentos de la reglamentación en cuanto refieren a los

objetivos mencionados, como también a informes emitidos por las Secretarías de Fiscalización y Obras Públicas, sobre estadísticas de incidentes viales y estado del asfalto. Arguyen que la medida responde a una decisión técnica y racional, adoptada en ejercicio de competencias municipales.

Enfatizan que no impide la circulación de los transportistas, sino que obliga a utilizar las Rutas Nacionales 22 y 151, para evitar el paso por el centro urbano. Alegan que si el problema radica en la altura del puente ferrocarrilero, es responsabilidad del Estado Nacional -Vialidad Nacional- garantizar la adecuada circulación vehicular en las rutas nacionales.

Aseveran que hay caminos alternativos que permiten el tránsito de camiones sin atravesar el ejido urbano de Cipolletti y que no implican recorrer una distancia mayor. Concluyen que no se configuran los presupuestos de procedencia de la acción deducida, toda vez que no se rebaten los fundamentos de la Resolución impugnada ni se acredita un perjuicio económico real y concreto. Por consiguiente, piden que se rechace la demanda de inconstitucionalidad.

## 2. Dictamen de la Procuración General:

El Procurador General, Jorge O. Crespo, opina que este Cuerpo debe rechazar la acción interpuesta, en virtud de que los argumentos vertidos por NRG no logran evidenciar que la Resolución cuestionada se oponga a alguna cláusula de la Constitución Provincial y/o Nacional (Dictamen N° 49/25).

Señala que aquella fue dictada a fin de preservar la fluidez del tránsito y la integridad de la carpeta asfáltica del antiguo camino de Circunvalación de Cipolletti - actuales calles A. Illia y J. D. Perón- y con ello, las condiciones de seguridad para circular por dichas arterias.

Puntualiza que del texto reglamentario surge que se brinda a los posibles afectados la alternativa de transitar por las rutas nacionales que integran el ejido municipal, en el caso, las Rutas Nacionales 22 y 151. Advierte que establece una distinción basada en causas objetivas para brindar tratamiento diverso a supuestos de hecho que se consideran diferentes, ante lo cual no se verifica una práctica discriminatoria.

Observa que la doctrina del precedente "Cedisur" invocado por la accionante no

resulta aplicable por falta de analogía, al tratarse de una plataforma fáctica que difiere de la presente causa. Entiende que la reglamentación impugnada se inserta en el ejercicio del poder de policía de la Municipalidad demandada, sin invadir la competencia reservada al Congreso de la Nación.

Por último, considera que eventualmente, la actora cuenta con la posibilidad de reclamar -por las vías y ante las autoridades pertinentes- por el obstáculo físico que se presenta al momento de transitar los camiones por la Ruta Nacional 151.

### 3. Análisis y solución del caso:

3.1. Al ingresar en el análisis de la demanda, se observa que la accionante en el petitorio solicita que "[s]e declare la inconstitucionalidad de los artículos 22, 2 y 3 de la Ordenanza N° 490/23..." de la Municipalidad de Cipolletti (cf. apartado 5 del punto VII del escrito de inicio). No obstante ello, al precisar el objeto (punto II), expresa que procura la declaración de inconstitucionalidad y suspensión de la vigencia de la Resolución N° 1413/24 dictada por el Intendente Municipal, reglamentaria del artículo 22 del Código de Tránsito Municipal, aprobado por la Ordenanza mencionada (cf. Auto Interlocutorio N° 22/24, Movimiento: VI-00060-O-2024-I0005).

A su vez, en los apartados sucesivos, desarrolla el agravio constitucional y los fundamentos de la pretensión (puntos IV y V) en torno a las disposiciones de dicha Resolución, en cuanto prohíbe la circulación por las calles de jurisdicción municipal de camiones de tres o más ejes y/o de seis o más toneladas de peso cuyo destino final de carga/descarga no se encuentre dentro de la ciudad (art. 1°); establece que el incumplimiento de lo dispuesto constituirá una infracción al Código Municipal de Faltas (art. 3°) y encomienda la realización de controles en los puntos de acceso a la Dirección de Tránsito y Transporte (art. 4°).

Por consiguiente, en atención al objeto pretendido, corresponde a este Superior Tribunal de Justicia examinar si la Resolución impugnada ha sido dictada exorbitando los poderes y competencias del Poder Ejecutivo Municipal vulnerando los derechos a la libre circulación, al ejercicio de una industria lícita, a la igualdad, el principio de razonabilidad y las facultades del municipio (art(s). 14, 16, 28, 75 inc(s). 12, 13 y 19 de la Constitución Nacional), invocados en la demanda.

A tal fin, cabe recordar ante todo el carácter restringido y excepcional de la

intervención del Superior Tribunal de Justicia en instancia originaria, como así también que la declaración de inconstitucionalidad constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, ya que configura un acto de suma gravedad o última ratio del orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a ella sino cuando una estricta necesidad lo requiera (STJRNS4 Se. 62/17 "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro", Se. 134/22 "Provincia de Río Negro", Se. 112/23 "Municipalidad de Ingeniero Huergo"; CSJN: cf. dictamen de la Procuración General al que remitió la Corte en el Expte. N° C. 2705. XLI; REX, "Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica c/ Marini, C. A. s/ ejecución", sent. del 13-05-08; Fallos: 344:2123 voto de los Jueces Maqueda y Rosatti, entre otros).

A su vez, la presunción de constitucionalidad de los actos públicos obliga a quien sostenga lo contrario a demostrar cabalmente su incompatibilidad con las normas de rango superior (cf. STJRNS4 "Municipalidad de Ingeniero Huergo", antes citada).

3.2. Nuestra conformación institucional, dada por la Constitución de 1957 y ratificada por la de 1988, no solo contempla -en posición de vanguardia con relación a las demás Constituciones Provinciales e incluso la Nacional- la existencia del Estado Municipal.

Ineludiblemente corresponde remitirse a los artículos contenidos en la Carta Magna Nacional por los que se asegura el régimen Municipal para cada provincia (art. 5), así como también su autonomía (art. 123). En el mismo sentido nuestra Constitución -reitero, mucho antes de la reforma Constitucional de 1994- en su art. 225 reconoce la existencia del Municipio asegurando el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica disponiendo que la Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada y que, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal.

En este sentido la doctrina se ha explyado en cuanto a dicha autonomía. Así por ejemplo Bidart Campos se enfila fuertemente entre los autonomistas entendiendo que el municipio no nace como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos, mediante creación y delegación de las provincias, sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución Federal. Fonrouge, por su parte entiende que todos los órganos de gobierno tienen facultades de

la misma naturaleza jurídica, sin que pueda establecerse grados o jerarquías entre ellas. Tanto la Nación, como las provincias y los municipios tienen poder originario o inherente, porque él es connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones; la diferencia no radica en la esencia, sino en el ámbito de actuación, en la jurisdicción atribuida a cada uno de ellos con sujeción a normas constitucionales o legales vigentes en cada país (STJRNS4 Se. 133/13 "Centro Renal Viedma SA").

Bajo los parámetros expresados, es pertinente señalar que de acuerdo con el diseño previsto en la Constitución Nacional, el municipio como ente autónomo encuentra allí su origen normativo y el quantum de sus atribuciones, competencias e incumbencias en las Constituciones Provinciales y demás normas complementarias de derecho público interno (cf. art(s). 5 y 123). La Constitución de Río Negro reconoce a los Municipios -cédula original y fundamental de la organización política- y establece que la normativa municipal prevalece en caso de contradicción o superposición de normas en materia específicamente comunal (art. 225).

De tal modo, el texto constitucional les ha otorgado autonomía y conferido todos los poderes necesarios para su cometido, en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Nacional, que manda a las Provincias asegurar la autonomía municipal, reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art(s). 5 y 123, antes referidos).

Las atribuciones propias de los Municipios presentan dos dimensiones claramente delimitadas en la Constitución Provincial: una dimensión espacial -art. 227- y una dimensión material -art(s). 228/229-. El aspecto espacial corresponde al territorio del municipio, determinado por la zona que se beneficia de sus servicios (ejido municipal). La dimensión material se relaciona con su competencia en atención a la seguridad, planificación del desarrollo urbano, salubridad, higiene, moralidad y el ejercicio de cualquier otra función de interés municipal, siempre que no esté prohibida por la Constitución y sea compatible con las funciones de los poderes del Estado (cf. STJRNS4 Se. 134/22 "Provincia de Río Negro").

Este Cuerpo, con anterior integración mediante sentencia 34/10, en la causa: "Entretenimientos Patagonia S.A. s/ Acción de Inconstitucionalidad Resolución 198/07 de la Municipalidad de El Bolsón", sostuvo que el art. 225 de la Constitución Provincial guarda estrecha relación con las facultades consagradas en los 17 incisos del art. 229,

otorgando a los Municipios una autonomía muy poderosa, no siendo mera declaración formalista, sino absolutamente concreta. Señaló que el art. 225, 2da. parte de la Constitución de Río Negro adopta un concepto clave, en tanto establece que la Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en la Constitución y en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del municipio en materia específicamente comunal. Agregó que la autonomía municipal, a partir de la reforma de 1994, ha quedado reconocida definitivamente en el orden jurídico nacional, teniendo como su punto de partida el nuevo art. 123 de la Constitución Nacional.

De la lectura del diario de sesiones de la Convención Constituyente se desprende un elevado consenso entre los convencionales sobre la necesidad de consagrar dicha autonomía, con fundamentación a partir de enfoques de la descentralización del poder, democratización, vecinalismo, principio de subsidiariedad, autonomía jurídica, proceso constitucional de las provincias y lo tributario.

En lo que respecta a la determinación de las competencias la mayoría de las constituciones adhiere a sistemas que posibilitan asumir tareas no contempladas originariamente (sistemas de cláusula general y mixto), pero casi un tercio recurre a la enumeración concreta, vale decir que sólo se puede ejercer competencia en las materias indicadas por la ley. El sistema de cláusula general se funda en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal. Para ello son utilizados términos como interés, necesidad, bienestar, prosperidad y otras para formular genéricamente la competencia municipal.

El sistema de enumeración concreta consiste en que el municipio ejerce competencia exclusivamente en las materias indicadas por la ley. El sistema mixto se apoya en una enumeración concreta efectuada por la ley, seguida por una cláusula general que amplía la competencia. Nuestra Constitución Provincial en el art. 229 adopta el sistema mixto al enunciar las facultades y atribuciones de los Municipios, en concreto y mediante dieciséis incisos referidos a los temas de incumbencia y competencia municipal. Además el inciso diecisiete establece las atribuciones que sean "necesarias para poner en ejercicio las enumeradas y las referidas a su propia organización y funcionamiento".

En tal sentido, el art. 229 de la Constitución Provincial establece que el Municipio

tiene las siguientes facultades y deberes: "...15.- Ejerce el poder de policía e impone sanciones en materias de su competencia; 16.- Ejerce en los lugares transferidos por cualquier título al gobierno nacional o al provincial, las atribuciones que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional o provincial 17.- Las necesarias para poner en ejercicio las enumeradas y las referidas a su propia organización y funcionamiento".

Al respecto, este Superior Tribunal de Justicia sostuvo que el poder de policía es consustancial al deber primigenio de todo gobierno -en el marco de sus propias jurisdicciones- de proteger la vida, la propiedad, la seguridad, la moralidad y la salud, entre otros cometidos esenciales, de los habitantes comprendidos en el ámbito subjetivo y objetivo de actuación de esas potestades. Este poder, sin embargo, tiene limitaciones: las normas sustentadas en él serán antijurídicas si contradicen o desconocen algún principio constitucional o entran en colisión con el texto o el espíritu de la Constitución -Nacional o Provincial- o las leyes que en su consecuencia se dicten. El principio de competencia se refiere al ámbito material de producción de normas válidas, distinguiendo las materias constitucionalmente atribuidas a cada nivel de gobierno, ya sea en forma exclusiva, reservada, delegada o concurrente (cf. STJRNS4 "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro" y "Provincia de Río Negro", ya citadas).

3.3. Como se anticipó, la Resolución N° 1413/24 reglamenta el artículo 22 del Código de Tránsito municipal. Este último, perteneciente al Título V, relativo a las Cargas Generales – Cargas Pesadas y Peligrosas, prohíbe el estacionamiento y circulación en todo el radio urbano de vehículos que transporten sustancias peligrosas, tóxicas, inflamables, etc. que se encuentren o no con su carga (cf. texto publicado en el Digesto del Concejo Deliberante de Cipolletti, disponible en el siguiente enlace: [https://www.cdcipolletti.gob.ar/?page\\_id=130&dato=1088](https://www.cdcipolletti.gob.ar/?page_id=130&dato=1088)).

Al respecto, el artículo 1 de la reglamentación impugnada determina que no podrán circular por las calles de jurisdicción municipal camiones de tres o más ejes y/o de seis o más toneladas de peso cuyo destino final de carga/descarga no se encuentre dentro de la ciudad. Luego, el artículo 3° establece que el incumplimiento de lo dispuesto constituirá una infracción al Código Municipal de Faltas y el 4° ordena controles, a través de la Dirección de Tránsito y Transporte (cf. copia incorporada al Movimiento: VI-00060-O-2024-I0001).

Del texto publicado, se desprende que la norma fue dictada por el Intendente municipal, en el marco de lo dispuesto en el artículo 100, incisos a), c) y o) de la Carta Orgánica Municipal (COM) y de la Emergencia Vial declarada por la Ordenanza de Fondo 512/24 (cf. Boletín Oficial de la Municipalidad de Cipolletti N° 566 del 26-09-2024).

En cuanto a las normas invocadas, se observa que el artículo 100 de la Carta Orgánica de Cipolletti enumera las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo, entre las cuales contempla: a) Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante y reglamentarlas en los casos que corresponda; c) Dictar resoluciones; o) Garantizar la prestación de los servicios públicos municipales y promover la seguridad del habitante de la jurisdicción (cf. texto de la COM del 15-09-2001, publicado en el sitio web del Concejo Deliberante de Cipolletti, disponible en el siguiente enlace: [https://www.cdcipolletti.gob.ar/?page\\_id=83](https://www.cdcipolletti.gob.ar/?page_id=83)).

A su vez, el artículo 6 de la COM establece que el Municipio velará por el cumplimiento de esa carta orgánica y tendrá las competencias previstas en los artículos 229 y concordantes de la Constitución Provincial, dentro de las materias y fines públicos allí mencionados. El inciso h) refiere expresamente al poder de policía y determina que aquel vela por la higiene, salubridad, moralidad y solidaridad de los habitantes; promoviendo, generando y controlando las actividades de trascendencia social destinadas a mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Por su parte, la Ordenanza de Fondo 512/24, declarativa de la emergencia vial y del transporte público (art. 1), en los considerandos alude a la necesidad insoslayable de realizar el mantenimiento, conservación y repavimentación de la red vial, en beneficio del transporte público y del tránsito en general. Asimismo, el artículo 11 faculta al Poder Ejecutivo Municipal a emitir las normas reglamentarias interpretativas y de aplicación de dicha Ordenanza (cf. texto publicado en el Digesto antes citado: [https://www.cdcipolletti.gob.ar/?page\\_id=130&dato=1128](https://www.cdcipolletti.gob.ar/?page_id=130&dato=1128)).

Respecto de la finalidad atendida, en los considerandos de la Resolución N° 1413/24 se esgrime la necesidad de preservar la fluidez del tránsito, la integridad de la carpeta asfáltica y las condiciones de seguridad para circular, ante el impacto negativo sobre la calidad de vida y la seguridad de los vecinos que acarrea la circulación de vehículos de carga pesada en las arterias que integran la red vial municipal.

En ese sentido, se explica que la actividad de explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta genera una circulación constante de vehículos con materiales y maquinarias de mucho peso y grandes dimensiones que ocasiona el deterioro en el asfalto, el entorpecimiento del tránsito, roturas en semáforos y cableados. También se indica que se reunieron informes técnicos de las Secretarías de Fiscalización y Obras Públicas de la Municipalidad relativos a la estadística de accidentes y el estado del asfalto en las calles Illia y Perón, los cuales arrojan que los sectores de mayor daño en el pavimento coinciden con aquellos donde se registra un número mayor de siniestros viales.

Entre los fundamentos, además se destaca que está en trámite una Licitación Pública para el bacheo y la reparación del pavimento de calle A. Illia, cuyo presupuesto oficial es de aproximadamente doscientos millones de pesos (\$ 200.000.000) y se afronta con fondos propios municipales, ante lo cual el Poder Ejecutivo procura garantizar que dicha inversión resulte eficaz y perdurable en el tiempo, de acuerdo con el artículo 19 de la COM. Esta norma obliga al Municipio a preservar los principios de igualdad, simplicidad, transparencia, concurrencia, eficacia y eficiencia en las erogaciones públicas y prescribe que el interés general se priorizará con la inversión más útil para la finalidad prevista.

De lo analizado hasta aquí, es posible inferir que la Resolución impugnada constituye una manifestación del ejercicio del poder de policía correspondiente al gobierno municipal, con efectos sobre el territorio en el que se extienden las atribuciones de aquel, conforme las disposiciones de la Constitución Provincial y de la COM, reseñadas precedentemente.

Indudablemente, el tránsito urbano, la seguridad vial dentro del ejido y el resguardo del erario municipal, en cuanto afectan intereses públicos locales, constituyen aspectos inherentes a dicho poder, susceptibles de regulación por las autoridades del Municipio, en virtud de la autonomía reconocida constitucionalmente.

3.4. Expuesto lo anterior, no se vislumbra una invasión de la facultad del Congreso de la Nación para legislar sobre el comercio interjurisdiccional ni la obstaculización de la libertad de circulación en el territorio nacional (art(s). 14 y 75, inc(s). 12 y 13 de la Constitución Nacional), como sostiene la accionante.

Repárese que la reglamentación cuestionada se circunscribe al tránsito urbano,

sobre las calles de jurisdicción municipal en el ejido de Cipolletti, como se adelantó. Así, en los considerandos contempla expresamente que los vehículos alcanzados por la prohibición deberán circular por las rutas nacionales que integran el ejido municipal, las cuales no son alcanzadas por la regulación dispuesta.

Por consiguiente, no se configura un agravio atendible a las garantías invocadas, toda vez que el tránsito interprovincial se encuentra garantizado por dichas vías específicas, establecidas para interconectar al país. Es más, la presentación realizada por los apoderados del Municipio resalta la existencia de caminos alternativos que permiten la circulación de los camiones sin atravesar el ejido urbano, combinando la utilización de rutas provinciales y nacionales disponibles.

Es relevante señalar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que lo relativo a la regulación del tránsito automotor es una de las manifestaciones del ejercicio del poder de policía que encuadra en las facultades reglamentarias de carácter municipal, compatibles con el poder de legislación local exclusiva del Congreso Nacional (cf. Fallos: 294:383).

A ello se suma, que si el obstáculo físico que enfrentan los camiones de NRG para transitar desde la base en Allen hasta los distintos yacimientos -situados en la Provincia de Neuquén- radica en que la altura del puente ferrocarrilero ubicado sobre la Ruta Nacional 151 (4,10 metros) impide el paso del carretón con la grúa (4,95 metros) -según lo expresado en la demanda-, tal impedimento estructural no es achacable a la Municipalidad accionada, ni depende de sus poderes la solución.

Resulta necesario tener presente que el estudio, construcción, conservación, mejoramiento y modificaciones del sistema troncal de caminos nacionales y de sus obras complementarias, corresponde a la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Transporte, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación (cf. art. 2° del Decreto Ley N° 505/58 y Decreto N° 654/24). Entonces, el reclamo por la dificultad aducida deberá dirigirse -eventualmente- ante dicha autoridad, como advierte el Procurador General.

Asimismo, debe desestimarse el argumento utilizado por la accionante para fundar el reproche, según el cual la restricción impuesta configura una "aduana interior" no permitida por la Constitución Nacional, en los términos del fallo "Cedisur" de este Superior Tribunal de Justicia (STJRNS4 Se. 69/23).

El precedente invocado, no guarda sustancial analogía con el presente caso, en dicho fallo se declaró la inconstitucionalidad de diversos artículos de las Ordenanzas Fiscal y Tarifaria del Municipio de General Roca, que establecían una tasa por inspección y reinspección veterinaria de productos alimentarios durante el tránsito interjurisdiccional. Es decir, se trataba de la impugnación de un tributo municipal, cuyo pago era exigido como condición de ingreso de ciertos bienes al ejido, situación que difiere sustancialmente de la plataforma fáctica del presente caso.

3.5. Con relación al agravio por la vulneración del derecho a ejercer una industria lícita (art. 14 de la Constitución Nacional), se advierte que la demanda carece de una carga argumentativa idónea para justificar el perjuicio y que la prueba incorporada no es conducente para corroborar dicho extremo.

Soy de la opinión que la actora no ha logrado efectuar una clara indicación de la localización del perjuicio. Media imprecisión respecto al generado como consecuencia de la presunta violación del orden jurídico, y en aplicación de los principios de trascendencia y conservación, debe entenderse que no puede haber declaración sin perjuicio, debiendo estarse por la validez del acto mientras no se advierta un daño constitucional que justifique dicha decisión.

También debo señalar, que el presupuesto básico de la acción de la Administración Pública, es la realización del interés público. Allí radica no sólo la justificación y finalidad del Municipio sino del denominado "poder de policía" como potencia o poder destinado a lograr aquel bienestar común mediante la reglamentación razonable de los derechos individuales que ha previsto el art. 14 de la Constitución Nacional (cf. STJRNS4 Se. 126/06, "C., M. C. y Otra").

Cabe puntualizar que la descalificación constitucional de un precepto normativo se encuentra supeditada a que en el pleito quede palmariamente demostrado que irroga un perjuicio concreto en la medida en que su aplicación entraña un desconocimiento o una restricción manifiesta de alguna garantía, derecho, título o prerrogativa fundados en la Constitución. Es justamente la actividad probatoria de los contendientes, así como sus planteos argumentales los que deben poner de manifiesto tal situación (STJRNS4 "Municipalidad de Ingeniero Huergo", ya citada).

Este Superior Tribunal de Justicia, al detallar las características que definen y condicionan la procedencia de la acción excepcional y extraordinaria intentada, sostuvo

reiteradamente que el gravamen o perjuicio debe consistir en una significativa afectación a los derechos constitucionales, de tal gravedad que la declaración de inconstitucionalidad se presente como valla insalvable (cf. STJRNS4 "Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro", "Provincia de Río Negro", ya citadas, entre otras).

En esa línea de interpretación, se puntualizó que quien pretende la inconstitucionalidad debe probar que ha sufrido o 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 Brutten", Se. 37/23 "Fundación Inalafquen", entre otras).

En la presente causa, la accionante no acredita que la prohibición de transitar por el centro urbano de Cipolletti que rige respecto de los vehículos de carga que utiliza NRG, impida el desarrollo de la actividad comercial o comprometa la viabilidad económica de la empresa, tal como alegó.

El escrito inicial refiere que NRG realiza el desmontaje-transporte-montaje del equipamiento en cuestión entre 2 a 3 veces por mes (cf. punto IV) y que el paso por la RN 151 implicaría tener que contratar un servicio de grúa -debido a la altura del puente ferrocarrilero- cuyo costo ascendería a \$ 7.000.000 por día. Sin embargo, no fue acompañado de documental que acredite dicha circunstancia ni el perjuicio directo y concreto sobre la rentabilidad del negocio, el que no cabe presumir.

Menos aún, se corrobora que la norma impugnada contradiga los fines previstos por el artículo 75, inc. 19 de la Constitución Nacional, que encomienda al Congreso de la Nación proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional y a la generación de empleo. Ello es así, por cuanto el agravio se funda en afirmaciones genéricas, insuficientes para demostrar la afectación esgrimida.

Se tiene presente que los municipios deben ejercer sus competencias sin alterar las condiciones materiales, económicas, jurídicas o de cualquier orden establecidas por la legislación nacional que hacen posible el cumplimiento de los fines del gobierno federal. Tal situación no se evidencia en el caso, toda vez que no se configura una interferencia con la competencia federal, como se adelantó.

3.6. Tampoco se verifica la vulneración del derecho a la igualdad ni que la

prohibición impuesta constituya una discriminación en perjuicio de las empresas que necesitan pasar por Cipolletti.

Es dable destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que el principio de igualdad ante la ley (art. 16 de la CN) no implica "igualitarismo", sino "equivalencia" de trato, lo cual permite contemplar de manera distinta situaciones que considere diferentes en la medida en que dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o clase, ni importen ilegítima persecución de personas o grupos de ellas -art. 28 de la CN- (cf. Fallos: 115:111; 123:106; 127:167; 182:398; 236:168; 271:124; 273:228; 295:455; 306 :1560; 313:1513; 318:1256; 340:1581; 347:215, entre muchos otros).

Tales propósitos hostiles o arbitrariedad en la distinción no se presumen, esto es, no serán tenidos por ciertos, según el criterio de la Corte, hasta tanto sean probados por quien los invoca (Fallos: 306:2147, 2154).

Sobre el punto, se observa que la normativa dictada por el Poder Ejecutivo Municipal regula la circulación de camiones de tres o más ejes y/o de seis o más toneladas de peso en el radio urbano y, dentro de esa categoría, establece una distinción según el destino final de carga/descarga, prohibiendo el tránsito en el ejido municipal a aquellos que no realicen ese objetivo dentro de la ciudad.

En función de lo así previsto, los vehículos de las condiciones mencionadas que indefectiblemente deben ingresar a la ciudad para cargar o descargar los bienes transportados, lógicamente tienen permitido circular por el ejido urbano, a diferencia de aquellos que únicamente utilizan las calles internas de la ciudad como medio de paso hacia otro destino final, para lo cual cuentan con vías alternativas disponibles -rutas nacionales y provinciales-, conforme quedó expuesto.

Se evidencia así, que el parámetro empleado se basa en circunstancias objetivas, en función de las cuales la reglamentación brinda tratamiento diverso a supuestos de hecho que considera diferentes, sin configurar con ello una práctica discriminatoria, como aduce la accionante.

3.7. Por otra parte, debe rechazarse el agravio por la violación del art. 28 de la Constitución Nacional, en atención a que no se evidencia de qué modo las medidas alternativas sugeridas en la demanda (establecimiento de horarios específicos o

controles de carga) podrían contribuir al logro de los objetivos perseguidos por el Municipio, con menor incidencia sobre los derechos invocados.

Sabido es que el examen de razonabilidad es el límite al que se halla sometido para su validez constitucional todo el ejercicio de la potestad pública, en el que obviamente se encuentra comprendida la actividad legislativa. En tal inteligencia, la garantía de razonabilidad reclama la existencia de circunstancias justificantes, fin público, adecuación del medio utilizado para su obtención y ausencia de iniquidad manifiesta (STJRNS4 "Municipalidad de Ingeniero Huergo", ya citada).

De conformidad con lo analizado hasta aquí, la reglamentación impugnada se encuentra orientada a la consecución de fines legítimos y constitucionalmente válidos (preservación de la fluidez del tránsito, la infraestructura vial, la seguridad y los recursos públicos municipales), de competencia material de la Municipalidad, de acuerdo a lo prescripto por la Constitución Provincial y la COM. Asimismo, las medidas adoptadas -prohibición de la circulación en el ejido urbano de camiones de las características detalladas, advertencia de incurrir en infracción al Código de Faltas Municipal y determinación de controles para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto- guardan proporcionalidad con dichos objetivos, que tienden a garantizar el bien común de la sociedad, sin que haya sido probada la irrazonabilidad o inadecuación de aquellas.

En definitiva, los argumentos vertidos por la accionante no logran demostrar que la Resolución impugnada infrinja las cláusulas invocadas de la Constitución Nacional ni Provincial que establecen el régimen municipal, lo cual conduce a rechazar la demanda.

#### 4. Decisión:

Por las razones expresadas, corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad deducida el 13-11-2024 por la apoderada de NRG Argentina SA. Con costas a la vencida (art. 62 del CPCC). MI VOTO.

#### **Los señores Jueces Sergio G. Ceci y Sergio M. Barotto dijeron:**

Adherimos a los fundamentos expuestos en el voto de la señora Jueza Liliana L. Piccinini y VOTAMOS EN IGUAL SENTIDO.

#### **El señor Juez Ricardo A. Aparian y la señora Jueza María Cecilia Criado dijeron:**

Atento a la coincidencia manifestada entre la señora Jueza y los señores Jueces

que nos preceden en el orden de votación NOS ABSTENEMOS de emitir opinión (art. 38 LO).

Por ello:

**EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA**

**RESUELVE:**

**Primero:** Rechazar la acción de inconstitucionalidad deducida el 13-11-2024 por la apoderada de NRG Argentina SA. Con costas a la vencida (art. 62 del CPCC).

**Segundo:** Regular los honorarios profesionales de la letrada Luciana Sacks en 30 Jus y los de los letrados Sebastián Caldiero, Nicolás Paredes e Ignacio Gigena -en forma conjunta- en 10 Jus -cf. art(s). 6, 9, 11, 39 y conc(s). de la Ley G 2212-. Notificar al Rte. de Caja Forense y cumplir con la Ley D 869.

**Tercero:** Notificar en los términos del art. 120 del CPCC y, oportunamente, archivar.