



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 17 de marzo de 2026

Vistos los autos: "O.R.S.N.A. c/ Municipalidad de San Carlos de Bariloche s/ varios".

Considerando:

Que los antecedentes del caso y la admisibilidad formal de los recursos extraordinarios se encuentran adecuadamente reseñados en los puntos I.- a III.- del dictamen de la señora Procuradora Fiscal.

Que atendiendo a los términos en que ha llegado esta causa a conocimiento del Tribunal, cabe señalar que la primera cuestión a decidir, por razones de orden lógico, consiste en determinar si la ley 3978 de la Provincia de Río Negro es constitucional.

Sobre ese punto, en lo pertinente, cabe remitir a los fundamentos y conclusiones de esta Corte en Fallos: [347:552](#), precedente en el que se declaró la inconstitucionalidad de las leyes 3978 y 4559 de la Provincia de Río Negro.

En función de ello, corresponde hacer lugar a los recursos extraordinarios deducidos y revocar la sentencia apelada.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se declaran procedentes los recursos extraordinarios interpuestos y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Con costas a la demandada. Notifíquese y devuélvase.

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS
FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

1º) Que el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) promovió una acción declarativa de certeza contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB), Provincia de Río Negro, a fin de que se despeje el estado de incertidumbre respecto del *“alcance de los poderes de policía e imposición”* de dicha municipalidad sobre el Aeropuerto Internacional de San Carlos de Bariloche *“a fin de evitar cualquier interferencia que afecte el debido cumplimiento por parte del concesionario del Aeropuerto del fin específico de utilidad nacional del respectivo establecimiento”* (fs. 277).

Señaló que, como consecuencia de haber establecido la ley 3978 de la Provincia de Río Negro la anexión al ejido municipal de la porción de tierra en donde se encuentra ubicado el mencionado aeropuerto, la MSCB intimó al concesionario del aeropuerto —Aeropuertos Argentina 2000 S.A. (AA2000)— a que declare los ingresos sujetos a la tasa de seguridad e higiene correspondientes a los períodos 08/05 al 02/06 y a que inicie el trámite de habilitación comercial, bajo apercibimiento de proceder a la clausura del establecimiento.

2º) Que el juez de primera instancia rechazó la demanda al concluir en que ORSNA carecía de legitimación para defender los intereses particulares de la empresa concesionaria, AA2000, respecto de las intimaciones realizadas por la MSCB. Asimismo, rechazó el agravio del ORSNA y de

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

AA2000 —citado como tercero en los términos del artículo 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación— respecto de la inconstitucionalidad de la ley provincial 3978 por haber sido introducido extemporáneamente.

Sin perjuicio de reconocer que las razones expuestas resultaban suficientes para rechazar la demanda, la sentencia de primera instancia analizó la cuestión de fondo referida a la intimación al pago de la tasa de seguridad e higiene por parte de la MSCB. Al respecto, concluyó en que las comunas se encuentran habilitadas a cobrar las tasas de salubridad e higiene a las empresas prestatarias de servicios públicos nacionales siempre que el poder de policía y la potestad fiscal no condicionen la prestación del servicio nacional de tal modo que puedan obstruirlo o perturbarlo, directa o indirectamente. Asimismo, señaló que el ORSNA no había demostrado la superposición del servicio prestado por la municipalidad con otro prestado por algún organismo federal.

3º) Que la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca revocó la sentencia de primera instancia y admitió parcialmente la acción declarativa de certeza interpuesta. Con fundamento en el artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional, sostuvo que el derecho de la MSCB de ejercer sus poderes de policía e imposición debe ser ejercido sin interferir, obstaculizar o impedir, en ninguna forma, el normal funcionamiento del Aeropuerto Internacional de San Carlos de Bariloche y los servicios complementarios existentes en su ámbito, cualesquiera fuese su naturaleza.

Por otra parte, afirmó que no correspondía cuestionar aspectos del derecho público local referidos al linde de los ejidos urbanos, máxime cuando la ley provincial 3978 impugnada no alteró la titularidad dominial de dichas tierras ni su condición de parque nacional, sino que únicamente las colocó dentro de la jurisdicción municipal en todo cuanto a las autoridades locales concierne.

4º) Que contra dicho pronunciamiento el ORSNA y AA2000 interpusieron sendos recursos extraordinarios que fueron concedidos con relación al alcance e interpretación de normas de carácter federal y desestimados con respecto a las causales de arbitrariedad y gravedad institucional, sin que los recurrentes hubiesen interpuesto recurso de hecho.

El ORSNA sostiene que la ley provincial 3978 impugnada anexó al ejido de la MSCB el territorio en el que se encuentra situado el aeropuerto de dicha ciudad sobre el cual la Provincia de Río Negro nunca tuvo dominio ni jurisdicción. Se agravia de que dicha anexión impacta sobre sus facultades administrativas como ente regulador de un establecimiento de utilidad nacional. Señala que el Estado Nacional goza de jurisdicción exclusiva y excluyente sobre ese territorio, la que no puede ser desconocida ni alterada por una disposición provincial ni municipal sin vulnerar la supremacía de la Constitución Nacional y el régimen federal de gobierno. Agrega que el predio en cuestión se encuentra dentro del Parque Nacional “Nahuel Huapi” que también es un establecimiento de utilidad nacional.

En el mismo sentido, AA2000 se agravia de que la sentencia apelada omitió examinar que el ORSNA es la única autoridad con competencia en todo lo relativo a los aeropuertos y que el territorio en el que se sitúa el aeropuerto se encuentra dentro de un parque nacional que pertenece al dominio público del Estado Nacional. Al respecto, señala que la Administración de Parques Nacionales demandó a la Provincia de Río Negro ante este Tribunal solicitando que se declare la inconstitucionalidad de las leyes provinciales 3978 y 4559 y de cualquier otra ley que las sustituya o modifique.

5º) Que los recursos extraordinarios interpuestos resultan admisibles toda vez que se ha puesto en tela de juicio la validez de una norma



Corte Suprema de Justicia de la Nación

local por ser contraria a diversas normas de naturaleza federal —leyes 22.351 y 24.910 y el decreto 375/97, entre otras— y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha sido resuelta en favor de la validez de la primera (artículo 14, inciso 2º, de la ley 48).

6º) Que la sentencia apelada admitió la demanda interpuesta por el ORSNA *“declarando que el derecho de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche a ejercer sus poderes de policía e imposición debe ser ejercido sin interferir, obstaculizar o impedir, en ninguna forma el normal funcionamiento del Aeropuerto Internacional de San Carlos de Bariloche y los servicios complementarios existentes en su ámbito, cualesquiera fuese su naturaleza”* (fs. 809 vta.). El reconocimiento de la potestad tributaria de la MSCB estuvo precedido de la resolución en favor de la constitucionalidad de la ley provincial 3978 impugnada que anexó al ejido municipal de dicho municipio la porción de tierra en donde se encuentra ubicado el aeropuerto de la ciudad.

En tal sentido, la sentencia apelada sostuvo que *“la impugnada ley local no alteró el estatus jurídico de las tierras anejadas al [ejido urbano] de San Carlos de Bariloche —es decir, no se altera su titularidad dominial— y únicamente las colocó dentro de la jurisdicción municipal en todo cuanto a estas autoridades locales concierne, sin que ello importe trasponer los límites que esos poderes ostentan y sin alterar un ápice la condición de parque nacional del área, ya que esa pertenencia a un espacio territorial especialmente protegido en nada incide sobre el dominio de todas las tierras que en él se incluyen, ni tampoco resultan excluyentes, por imperio de lo que manda el ya referido art. 75, inc. 30, de la CN, de las potestades de policía y de imposición de los gobiernos municipales, salvo que —como también señaló el a-quo, se demuestre acabadamente que las funciones que éstos cumplen y cobran [a]*

través de las tasas sean efectivamente prestadas por otra autoridad, lo que aquí lejos se encuentra de estar acreditado” (fs. 807).

7°) Que en instancia originaria el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de la ley provincial 3978 aquí impugnada —así como de la ley provincial 4559— en la causa “Administración de Parques Nacionales” (Fallos: [347:552](#)). Para así decidir, concluyó en que las tierras consignadas en las leyes 3978 y 4559 de la Provincia de Río Negro integran la Reserva Nacional Nahuel Huapi –Zona Gutiérrez–, la Reserva Nacional Nahuel Huapi –Zona Centro– y el Parque Nacional Nahuel Huapi y en que *“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)”* (considerando 11).

8°) Que, en cuanto aquí interesa, en el fallo mencionado el Tribunal destacó que en los fundamentos del proyecto de la ley 3978 —cuyo artículo 1° dispuso 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...”*— *“se señaló la importancia de las múltiples actividades comerciales que se desarrollan en la zona que comprende el aeropuerto internacional ‘Teniente Luis Caldelaria’ 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*

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

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’...*” (Fallos: 347:552, considerando 4°).

La potestad tributaria que la MSCB pretende ejercer con relación al aeropuerto anexado a su territorio por la ley provincial impugnada—consistente en aplicar la tasa de seguridad e higiene— involucra una prestación que no compete a esa jurisdicción municipal al encontrarse la Provincia de Río Negro, a la que pertenece dicha municipalidad, impedida de efectuar actos de disposición con relación a tales territorios. Por ende, la tasa en cuestión carece de causa y por esa razón no puede ser exigida por la MSCB (arg. [CSJ 82/2000 \(36-M\)/CS1 “Municipalidad de Quilmes c/ Edesur S.A.”](#), sentencia del 7 de mayo de 2002; Fallos: [346:776](#), voto del juez Rosenkrantz).

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se declaran procedentes los recursos extraordinarios interpuestos y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Con costas a la demandada. Notifíquese y devuélvase.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

1º) Que, a fs. 277/298, el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) promovió acción declarativa de certeza, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB), Provincia de Río Negro, a fin de que se despeje el estado de incertidumbre respecto del alcance de los poderes de policía e imposición municipal con relación al Aeropuerto Internacional de Bariloche, y así evitar cualquier interferencia que afecte el debido cumplimiento por parte de la concesionaria de esa estación aérea (Aeropuertos Argentina 2000 S.A.) respecto al fin específico de utilidad nacional del citado establecimiento.

Indicó que el 21 de julio de 2005 se publicó la ley 3978 de la Provincia de Río Negro, que dispuso, en su artículo 1º, “Anéxase al ejido municipal de San Carlos de Bariloche, la jurisdicción que se describe en el mapa y forma parte indisoluble de la presente ley”, quedando comprendida, dentro de ella, la superficie de terreno en la que se encuentra emplazado el mencionado aeropuerto y que, con base en dicha normativa, el 14 de marzo de 2006, funcionarios de la MSCB se constituyeron en la estación aérea e intimaron al concesionario a que, en el plazo de 48 hs., procediera a la inscripción y presentara la cifra de los ingresos por el servicio aeronáutico que prestaba, con el propósito de aplicarle las tasas de inspección, seguridad e higiene, por los períodos 08/05 a 02/06 conforme lo establecido por las ordenanzas 678/96, 679/96 y 1260/02, bajo apercibimiento de proceder a la clausura del establecimiento. Además, le notificaron que la firma a cargo debería iniciar el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

trámite de habilitación comercial en el plazo de 20 días, y que, en caso de no cumplir con dicha orden, sería pasible de sanciones, debiendo cesar la actividad comercial que desarrollaba.

Manifestó que el Aeropuerto Internacional de Bariloche es un establecimiento de utilidad nacional, sometido a la jurisdicción federal, cuya autoridad de aplicación es el ORSNA y, en consecuencia, la regulación y el control del servicio público aeronáutico que efectúa allí la concesionaria es de exclusiva competencia de las autoridades nacionales. Por lo tanto, la pretensión de la MSCB resultaba incompatible con las potestades otorgadas al Gobierno Nacional e interfería con el cumplimiento del fin específico de utilidad nacional para el cual aquel fue creado, contraviniendo lo normado en los artículos 31 y 75 -inciso 30, *in fine*- de la Constitución Nacional, la ley nacional 17.285 (Código Aeronáutico), los decretos del PEN 375/97 y 163/98, y la resolución del ORSNA 96/01 (Reglamento General de Uso y Funcionamiento de los Aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos).

En línea con ello, postuló que la demandada no podía requerirle al concesionario que gestionase la habilitación comercial como condición para que el aeropuerto pudiese realizar las actividades que hacen al cumplimiento de su fin específico y, respecto de ellas, en ningún caso le competía al municipio aplicarle un gravamen por los servicios de inspección, seguridad e higiene, ni exigir, al efecto, una declaración de ingresos por el ejercicio de actividades a los fines del pago de la tasa para retribuir tales servicios, ni imponerle apercibimientos de clausura del establecimiento ni, mucho menos, decretar el cese de su actividad.

Finalmente, requirió que se cite como tercero obligado a Aeropuertos Argentina 2000 S.A., en los términos del artículo 94 del Código

Procesal Civil y Comercial de la Nación, en su carácter de sujeto pasivo de la tasa municipal que se pretende aplicar, y que se notifique la demanda a la Administración de Parques Nacionales (APN), a fin de que ejerciera la facultad que le concede el artículo 90, inciso 2°, de ese citado código ritual, dado que el área que se anexó al municipio se encuentra dentro de los límites de la Zona Gutiérrez de la Reserva Nacional Nahuel Huapi, que está protegida por el régimen de la ley 22.351, de Parques Nacionales.

2°) Que, en orden a la citación mencionada, se presentó la empresa concesionaria, Aeropuertos Argentina 2000 S.A. y, a la par de compartir los fundamentos de la demanda, solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la ley 3978 de la Provincia de Río Negro por considerar que avanzaba sobre la jurisdicción federal.

Indicó que la autoridad legislativa provincial carecía de potestades para disponer del territorio en cuestión, y que cualquier modificación en los límites y en la jurisdicción requería, inexorablemente, de una ley nacional que así lo determinase o bien que habilitara a la legislatura local al respecto, dado que, de otra forma, la ley provincial otorgaba a la MSCB derechos sobre la estación aérea que no correspondían a la provincia sino al Estado Nacional (fs. 352/372).

3°) Que, por su parte, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 90, inciso 2°, del código de forma, tomó intervención la APN y, luego de reseñar la normativa relacionada con su creación, así como la vinculada con la instauración del Parque Nacional Nahuel Huapi, de la Reserva Nahuel Huapi y sus límites territoriales, manifestó que surgía de manera indubitable “que la jurisdicción de la Reserva Nahuel Huapi, que se encuentra en la Zona Gutiérrez está en la jurisdicción de esta Administración de Parques Nacionales, razón por la cual

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cualquier normativa que contrarie la legislación vigente, deviene Inconstitucional”, puesto que “tal como lo señalara el actor la Provincia en total desconocimiento de la legislación vigente anexa al ejido Municipal una zona perteneciente a esta Administración de Parques Nacionales, lugar donde hoy versa la declaración de certeza, sobre un territorio que conforme la reseña legal efectuada es de jurisdicción de esta Administración, la cual solo podrá ser modificada por ley, en sentido formal” (fs. 375/378).

4º) Que la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca revocó la sentencia del juez de grado, admitió parcialmente la demanda y declaró que el derecho de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche a ejercer sus poderes de policía e imposición debe ser ejercido sin interferir, obstaculizar o impedir, en ninguna forma el normal funcionamiento del Aeropuerto Internacional de Bariloche y los servicios complementarios existentes en su ámbito, cualquiera fuera su naturaleza (fs. 803/809 vta.).

Para resolver en ese sentido, destacó que la actora no había negado la existencia de poderes de policía e imposición en cabeza del municipio demandado, sino que pretendió que en el caso se esclareciera cuál era el modo que debía observar en el ejercicio de tales competencias. Al respecto, consideró aplicable la prescripción contenida en el artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional, advirtiendo que dicha limitación no había sido controvertida por la MSCB al contestar la demanda.

Por otra parte, sostuvo que la participación como tercero de Aeropuertos Argentina 2000 S.A. no propiciaba una solución diversa en el pleito pues, si bien había expresado un interés en común con la actora en “mantener imperturbable el funcionamiento del aeropuerto y satisfacer así las prestaciones adeudadas como concesionaria de la estación”, tal circunstancia no bastaba para

cuestionar aspectos propios del derecho público local, tales como la delimitación de los ejidos urbanos. Ello es así, agregó, habida cuenta de que la ley provincial 3978 no había modificado el titular de dominio de las tierras anexadas a la MSCB, sino que únicamente las había colocado dentro de su jurisdicción municipal, “sin que ello importe trasponer los límites que esos poderes ostentan y sin alterar un ápice la condición de parque nacional del área, ya que esa pertenencia a un espacio territorial especialmente protegido en nada incide sobre el dominio de todas las tierras que en él se incluyen, ni tampoco resultan excluyentes, por imperio de lo que manda el ya referido art. 75, inc. 30, de la CN, de las potestades de policía y de imposición de los gobiernos municipales...”.

5°) Que contra tal decisión, el ORSNA y Aeropuertos Argentina 2000 S.A. interpusieron sendos recursos extraordinarios (fs. 812/827 vta. y 829/842, respectivamente), que fueron replicados por el Estado Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (ley 22.351; ver fs. 844/849), mas no por el municipio demandado, y que fueron concedidos por el *a quo* por encontrarse en tela de juicio la aplicación e inteligencia de normas de carácter federal, así como la validez de una ley provincial por ser contraria a la Constitución Nacional y a diversas leyes nacionales, siendo denegados por las causales de arbitrariedad y gravedad institucional articuladas (fs. 857/859 vta.), sin que los recurrentes hubiesen interpuesto recurso de hecho con relación a dichos aspectos.

6°) Que el organismo estatal sostiene que el fallo recurrido omitió ponderar adecuadamente las particularidades del Aeropuerto Internacional de Bariloche, que integra el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA) creado por el decreto 375/97. Sostiene que la pretensión de anexar al ejido de la MSCB las

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

superficies de terreno en las que se encuentra situada la aeroestación (parcela 19 -6-610490 del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Río Negro) impacta sobre las facultades administrativas que le asisten como ente regulador, conforme los artículos 42 y 99, inciso 1º, de la Constitución Nacional, y 14 del decreto 375/97. Agrega que el Estado Nacional es el titular de dominio de esos predios y que el aeropuerto constituye un establecimiento de utilidad nacional, motivo por el cual goza de jurisdicción exclusiva y excluyente sobre ese territorio y tal potestad no puede ser desconocida ni alterada por una disposición provincial ni municipal, sin vulnerar la supremacía de la Constitución Nacional y el régimen federal de gobierno. Subraya que la Provincia de Río Negro nunca tuvo ni el dominio ni la jurisdicción y expone que, hasta la sanción de la norma provincial cuestionada, “dicha superficie se encontraba fuera del ejido municipal (Decreto PEN N° 6/9/29; Decreto PEN N° 31.108/44 y Decreto PEN N° 6237/52 y leyes de la Provincia de Río Negro N° 2614 y N° 3787)”.

Por su parte, Aeropuertos Argentina 2000 S.A. cuestiona que el fallo recurrido haya omitido el examen relativo a que la Provincia de Río Negro no estaba habilitada para anexar el territorio nacional en el que se encuentra el aeropuerto al ejido de la MSCB, ni para modificar los límites, la jurisdicción o el dominio de dichas tierras. En ese orden de ideas, subraya que el territorio referido se encuentra dentro de un parque nacional y pertenece al dominio público del Estado Nacional, por lo que correspondía al gobierno federal, de manera excluyente y exclusiva, el ejercicio de la jurisdicción respecto de ese territorio. Argumenta que la mencionada estación aérea forma parte del SNA y, por lo tanto, corresponde al ORSNA planificar, ejecutar y fiscalizar la infraestructura aeroportuaria. Precisa que en los artículos 14 y 17 del decreto 375/97 se establecen las facultades con las que cuenta dicho organismo y, en

especial, dispone que “todos los aspectos relacionados con la explotación, funcionamiento y administración de los aeropuertos integrantes del SNA están sujetos a la jurisdicción federal y al control del ORSNA”. En ese orden de argumentos, afirma que la ley provincial 3978 implica una intervención irregular por parte de la legislatura provincial en el SNA, en la medida que la operatoria aérea comprende no solo la infraestructura aeroportuaria sino también las actividades comerciales que son complementarias de las aeronáuticas y que, en su entendimiento, se encuentran inescindiblemente unidas a ellas. Expone que todo lo relativo a los aeropuertos, incluso aquello que tenga que ver con la habilitación, seguridad e higiene, obras, instalaciones y servicios, así como las actividades de verificación, supervisión y contralor sobre ellos, corresponden al poder de policía del gobierno federal y, por ende, la única autoridad con competencia para dictar normas y exigir requisitos en lo referente a las cuestiones expuestas previamente es el ORSNA, como organismo nacional.

Por otro lado, resalta que el *a quo* tampoco consideró que el territorio anexado por la ley provincial 3978 al ejido de la MSCB forma parte de la Reserva Nacional Nahuel Huapi –Zona Gutiérrez–. Al respecto, luego de reseñar las normas que regularon la instalación del Parque Nacional Nahuel Huapi y la creación de la Provincia de Río Negro, afirma que, por medio de la ley 24.910, se fijaron los límites de la Reserva Nacional Nahuel Huapi –Zona Gutiérrez–, dentro de los cuales se encuentra la parcela en la que se ubica el Aeropuerto Internacional de Bariloche, y que las tierras fiscales existentes en aquellas son de dominio público nacional, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación, es decir por la Administración de Parques Nacionales. Por lo tanto, entiende que el fallo del *a quo* incurrió en un error al considerar que la provincia tiene facultades para incorporar el territorio en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

cuestión al municipio demandado, así como al sostener que ello no afectaría los límites, la jurisdicción ni el dominio del Estado Nacional.

7°) Que los recursos extraordinarios resultan formalmente admisibles, en tanto se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional de una norma local por ser contraria a diversas normas de naturaleza federal (leyes 22.351, 24.910 y decreto 375/97, entre otras) y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha resuelto en favor de la validez de la primera (artículo 14, inciso 2°, de la ley 48).

8°) Que el 28 de mayo de 2024 esta Corte dictó, en su instancia originaria, sentencia definitiva en la causa “Administración de Parques Nacionales” (Fallos: [347:552](#)). En dicho pleito, el organismo actor demandó a la Provincia de Río Negro, a fin de que declare la inconstitucionalidad, invalidez y nulidad de las leyes locales 3978 y 4559, mediante las que se anexaron al ejido de la MSCB 2484,14 hectáreas de la Reserva Nacional Nahuel Huapi -Zona Gutiérrez-, 29.850 hectáreas de la Reserva Nacional Nahuel Huapi -Zona Centro- y 81.690 hectáreas del Parque Nacional Nahuel Huapi. Para fundar su reclamo, la APN sostuvo que, al sancionar las leyes impugnadas, la provincia se arrogó la facultad de ejercer actos de administración y disposición sobre bienes del dominio público y exclusivo del Estado Nacional que están regidos por la ley 22.351, y que revisten la condición de imprescriptibles e inalienables, destacando que no se trataba de una porción de territorio provincial adquirida por compra o cesión, ni federalizada a los efectos del ejercicio de jurisdicción con reserva de dominio por la demandada, sino que pertenecía a la Nación desde sus orígenes, con anterioridad a la creación de la Provincia de Río Negro.

9°) Que, en el fallo mencionado, a cuyos términos y conclusiones corresponde remitir por razones de brevedad, este Tribunal declaró la

inconstitucionalidad de las leyes cuestionadas, al concluir que las tierras consignadas en ellas (dentro de las cuales se halla el aeropuerto que ahora importa), en cuanto se encuentran comprendidas dentro de los límites dispuestos por las normas nacionales que fueron 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 impedía a la provincia demandada efectuar actos de disposición con relación a ellos (artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional).

10) Que, en tales condiciones, los agravios planteados por las recurrentes encuentran adecuada respuesta en los argumentos desarrollados por esta Corte para resolver la controversia consignada en el considerando precedente. Ello es así, habida cuenta de que, estando fuera de controversia que el territorio anexado por la ley provincial 3978 a la MSCB se encuentra dentro de la Reserva Nacional Nahuel Huapi –Zona Gutiérrez–, y que en una parcela que integra dicha superficie se halla emplazado el aeropuerto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley mencionada conlleva, como lógica consecuencia, que el municipio demandado carece de competencia en razón del territorio para llevar a cabo el ejercicio del poder de policía e imposición que pretende ejercer en el ámbito del aeropuerto.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se declaran procedentes los recursos extraordinarios interpuestos y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Con costas a la demandada. Notifíquese y devuélvase.



FGR 43007516/2006/CS1

O.R.S.N.A. c/ Municipalidad de San
Carlos de Bariloche s/ varios.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recursos extraordinarios interpuestos por el **Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)**, representado por la **Dra. Liliana Araceli Moray**; y por **Aeropuertos Argentina 2000 S.A.**, representada por el **Dr. Facundo Gabriel García**, con el patrocinio letrado del **Dr. Federico Agustín Raffo Benegas**.

Traslado contestado por el **Estado Nacional - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (ley 22.351)**, representado por la **Dra. Marisa de las Mercedes Caruso**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de General Roca**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de San Carlos de Bariloche**.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

MONTI Laura
Mercedes
Firmado digitalmente
por MONTI Laura
Mercedes
Fecha: 2023.09.22
13:29:03 -03'00'

-I-

Según surge de las actuaciones principales, la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca revocó la sentencia dictada por el juez de primera instancia y admitió parcialmente la acción declarativa de certeza interpuesta por el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos -en adelante, ORSNA- contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche -seguidamente, MSCB- (fs. 803/809vta.).

Consecuentemente, declaró que el “derecho de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche a ejercer sus poderes de policía e imposición debe ser ejercido sin interferir, obstaculizar o impedir, en ninguna forma el normal funcionamiento del Aeropuerto Internacional de San Carlos de Bariloche y los servicios complementarios existentes en su ámbito, cualesquiera fuese su naturaleza”.

Como fundamento, destacó que la actora no había negado la existencia de poderes de policía e imposición en cabeza del municipio demandado, sino que pretendió que en *sub lite* se esclareciera cuál es el límite que debe observar el ejercicio de tales competencias.

Al respecto, sostuvo que resultaba aplicable al caso la prescripción contenida en el art. 75 -inc. 30- de la Constitución Nacional y que esa limitación no había sido controvertida por la MSCB al contestar la demanda.

En otro orden, señaló que la participación como tercero de Aeropuertos Argentina 2000 S.A. no propiciaba una solución diversa en el pleito pues, si bien había expresado un interés en común con la actora en *"mantener imperturbable el funcionamiento del aeropuerto y satisfacer así las prestaciones adeudadas como concesionaria de la estación"*, ello no bastaba para cuestionar aspectos propios del derecho público local, tales como la delimitación de los ejidos urbanos.

Máxime, agregó, cuando la ley provincial 3.978 aquí impugnada no había modificado al titular de dominio de las tierras anexadas a la MSCB, sino que únicamente las había colocado dentro de la jurisdicción municipal, *"sin que ello importe trasponer los límites que esos poderes ostentan y sin alterar un ápice la condición de parque nacional del área, ya que esa pertenencia a un espacio territorial especialmente protegido en nada incide sobre el dominio de todas las tierras que en él se incluyen, ni tampoco resultan excluyentes, por imperio de lo que manda el ya referido art.75, inc.30, de la CN, de las potestades de policía y de imposición de los gobiernos municipales..."*.

-II-

Contra dicho pronunciamiento, tanto el ORSNA como Aeropuertos Argentina 2000 S.A. interpusieron sendos recursos extraordinarios (fs. 811/827vta. y 828/842vta.), los que fueron admitidos con relación al alcance e interpretación de normas de carácter federal -leyes 22.351 y 24.910 y el decreto 375/97- y desestimados con respecto a la arbitrariedad y gravedad institucional atribuidas al decisorio apelado (fs. 857/859vta.).



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

i) El organismo regulatorio, por su lado, se agravia al considerar que la sentencia apelada omitió examinar las particularidades del Aeropuerto Internacional de San Carlos de Bariloche "Teniente Luis Caldelaria" (en adelante, "Aeropuerto"), que integra el Sistema Nacional de Aeropuertos (seguidamente, SNA) creado por el decreto 375/97.

Al respecto, refiere que la ley provincial 3.978 aquí cuestionada, pretende anexar al ejido de la MSCB las superficies de terreno en las que se encuentra situado el Aeropuerto (parcela 19-6-610490 del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Río Negro) y ello, según expone, impacta sobre las facultades administrativas que le asisten al ORSNA como ente regulador (cfr. arts. 42 y 99 -inc. 1º- de la Constitución Nacional y 14 del decreto 375/97).

Destaca que el Estado Nacional es el titular de dominio de esos predios y que el Aeropuerto constituye un establecimiento de utilidad nacional. Por ello, resalta, aquel goza de jurisdicción exclusiva y excluyente sobre ese territorio y dicha potestad no puede ser desconocida ni alterada por una disposición provincial ni municipal, sin vulnerar la supremacía de la Constitución Nacional y el régimen federal de gobierno.

Recuerda que la Provincia de Río Negro nunca tuvo ni el dominio ni la jurisdicción sobre los territorios que ahora pretende anexar arbitrariamente al municipio demandado y expone que, hasta la sanción de la norma provincial cuestionada, "dicha superficie se encontraba fuera del ejido municipal (Decreto PEN

N° 6/9/29; Decreto PEN N° 31.108/44 y Decreto PEN N° 6237/52 y leyes de la Provincia de Río Negro N° 2614 y N° 3787)".

Además, agrega que el predio referido se encuentra dentro del Parque Nacional "Nahuel Huapi" y que por tales motivos citó al pleito a la Administración de Parques Nacionales. Esa repartición, explica, sostuvo que la superficie comprendida por la Reserva Nacional "Nahuel Huapi" -Zona Gutiérrez-, está dentro de la jurisdicción de esa Administración y que solo una ley nacional puede alterar esa situación. Por tales motivos, considera que la ley provincial bajo examen es inconstitucional, en la medida que esa área se encuentra bajo el régimen de la ley 22.351 y se trata de un establecimiento de utilidad nacional.

Sobre este punto, relata que el Parque Nacional "Nahuel Huapi" fue creado por medio de la ley 12.103 en el año 1.934, antes de la creación de la Provincia de Río Negro. Concordantemente, refiere que el art. 3° de la ley 22.351 prevé que *"Las tierras fiscales existentes en los parques nacionales y monumentos naturales, son del dominio público nacional. También tienen este carácter las comprendidas en las reservas nacionales, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación."*

Pese a ello, indica que el 14 de marzo de 2006 la *"Municipalidad de San Carlos de Bariloche intimó a Aeropuertos Argentina 2000 S.A. a la inscripción en la Tasa de Seguridad e Higiene y a su respectivo pago, bajo apercibimiento de clausura"* y, además, *"se los intimó a iniciar el trámite de habilitación comercial en el plazo de 20 días y en caso contrario sería pasible de sanciones y cese de actividad comercial"*.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En función de lo expuesto, sostiene que la fundamentación de la sentencia recurrida es solo aparente, pues *"se aparta de las pautas de derecho que rigen la solución del conflicto lo que impone su descalificación"*.

ii) Aeropuertos Argentina 2000 S.A., por su parte, se agravia de la sentencia apelada, pues considera que la Cámara omitió examinar que la Provincia de Río Negro no está habilitada para anexar el territorio nacional en el que se encuentra el Aeropuerto al ejido de la MSCB, ni para modificar los límites, la jurisdicción o el dominio de dichas tierras.

Al respecto, destaca que el territorio referido se encuentra dentro de un parque nacional y pertenece al dominio público del Estado Nacional, por ende, corresponde al gobierno federal ejercer de manera exclusiva y excluyente la jurisdicción respecto de ese territorio.

Como fundamento, por un lado, refiere que el Aeropuerto integra el SNA y, consecuentemente, corresponde al ORSNA planificar, ejecutar y fiscalizar la infraestructura aeroportuaria. Precisa que en los arts. 14 y 17 del decreto 357/97, se establecen las facultades con las que cuenta dicho organismo y, en especial, dispone que *"todos los aspectos relacionados con la explotación, funcionamiento y administración de los aeropuertos integrantes del SNA están sujetos a la jurisdicción federal y al control del ORSNA"*.

Por ello, refiere que la ley provincial 3.978 implica una intervención irregular por parte de la legislatura

provincial en el SNA, en la medida que la operatoria aérea comprende no solo a la infraestructura aeroportuaria sino también a las actividades comerciales que son complementarias de las aeronáuticas y que, en su entendimiento, se encuentran inescindiblemente unidas a ellas.

En otras palabras, expone que *"todo lo relativo a los aeropuertos, incluso aquello que tenga que ver con la habilitación, seguridad e higiene, obras, instalaciones y servicios, así como las actividades de verificación, supervisión y contralor sobre ellos, corresponden al poder de policía del gobierno federal, y por ende, la única autoridad con competencia para dictar normas y exigir requisitos en lo referente a las cuestiones expuestas previamente corresponden al ORSNA, como Organismo Nacional"*.

Por otro lado, expone que el *a quo* tampoco consideró que el territorio anexado por la ley provincial 3.978 al ejido de la MSCB, forma parte de la Reserva Nacional Nahuel Huapi - Zona Gutiérrez-.

Al respecto, hace una reseña de las normas que regularon la instalación del Parque Nacional Nahuel Huapi y la creación de la Provincia de Río Negro. En especial, afirma que por medio de la ley 24.910 se fijaron los límites de Reserva Nacional Nahuel Huapi -Zona Gutiérrez-, dentro de los cuales se encuentra la parcela en la que se ubica el Aeropuerto. Explica que las tierras fiscales existentes en aquellas son de dominio público nacional, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación, es decir, por la Administración de Parques Nacionales.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Por ello, considera que la sentencia recurrida incurrió en un error al considerar que la provincia tiene facultades para incorporar el territorio en cuestión al municipio demandado, así como al sostener que ello no afectaría los límites, la jurisdicción ni el dominio del Estado Nacional.

Finalmente, consigna que el 3 de junio de 2015, la Administración de Parques Nacionales demandó a la Provincia de Río Negro ante V.E. y solicitó que se declare la inconstitucionalidad de las leyes provinciales 3.978 y 4.559 y de cualquier otra ley que las sustituya o modifique con la misma finalidad (causa A 468/12 XLVIII - ORI "Administración de Parques Nacionales c/ Río Negro, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad").

Por tales motivos, solicita que se suspenda el trámite de este proceso, hasta tanto se resuelvan con carácter definitivo aquellas actuaciones.

-III-

A mi modo de ver, los recursos extraordinarios interpuestos resultan formalmente admisibles, en la medida que se ha puesto en tela de juicio la validez de una norma local por ser contraria a diversas normas de naturaleza federal (leyes 22.351 y 24.910 y el decreto 375/97, entre otras) y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha sido resuelta en favor de la validez de la primera (art. 14, inc. 2°, de la ley 48).

-IV-

Ante todo, cabe destacar que -en el caso- está fuera de controversia que el territorio anexado por la ley provincial 3.978 a la MSCB se encuentra dentro de la Reserva Nacional Nahuel Huapi -zona Gutiérrez-. A su vez, tampoco está controvertido que en una parcela que integra dicha superficie, se encuentra emplazado el Aeropuerto (fs. 68, 284, 312, 313, 317/319, 376vta., 578 y 652/vta.).

En consecuencia, de conformidad con los términos en los que la causa ha llegado al conocimiento de esta Procuración General, el examen del alcance de las facultades y atribuciones que le cabe reconocer a la MSCB exige primero determinar si la Provincia de Río Negro podía válidamente anexar al ejido del municipio demandado el territorio que se consigna en la ley provincial 3.978.

Al respecto, cabe señalar que dicha cuestión fue examinada por este Ministerio Público en el dictamen del día 15 de noviembre de 2018, en la causa CSJ 468/2012 (48-A)/CS1 *"Administración de Parques Nacionales C/ Río Negro, Provincia de s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad"*, a cuyos términos y conclusiones cabe remitirse por razones de brevedad en lo que fuere pertinente.

En tales condiciones, y en virtud de lo allí expuesto, corresponde hacer lugar a los recursos extraordinarios interpuestos, revocar la sentencia apelada y devolver las actuaciones al tribunal de origen a fin de que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente dictamen.

FGR 43007516/2006/CS1.

O.R.S.N.A. C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE s/ varios.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

-V-

En estos términos, doy por evacuada la vista conferida
a este Ministerio Público.

Buenos Aires, de septiembre de 2023.