



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.