



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

**A C U E R D O**

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo establecido en el art. 4 del Acuerdo n° 3971, procede al dictado de la sentencia definitiva en la causa I. 72.267, "Mitchell, Mary y otros contra Municipalidad de Junín sobre Inconstitucionalidad ordenanza 6187/12", con arreglo al siguiente orden de votación (Ac. 2078): doctores **Soria, Genoud, Kogan, Pettigiani.**

**A N T E C E D E N T E S**

I. Los actores promovieron la presente acción originaria de inconstitucionalidad contra la Municipalidad de Junín (arts. 161 inc. 1, Const. prov. y 683 y sigs., CPCC), con el objeto de que se dejen sin efecto la ordenanza 6.187/12 y el decreto 1.783/12 que la promulgó, instrumentos a través de los cuales se autorizó la venta del inmueble donde se emplaza la terminal de ómnibus de dicha localidad.

II. A fs. 127/130 vta. la parte actora amplió su demanda contra la ordenanza 6.210/12, que alteró singularmente los usos, índice FOT y densidad neta de habitantes para dicha parcela. A fs. 133/134 hizo lo mismo con relación al llamado a licitación pública n° 20/12 (dec. 2.520/12), tendiente a adjudicar la construcción de una nueva terminal de ómnibus y simultáneamente vender el terreno donde se emplazaba la anterior.

III. A fs. 163/175 contestó el municipio, cuestionando tanto la legitimación de los accionantes



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

como la proponibilidad de la acción originaria, para luego contestar sobre el fondo del asunto y requerir a esta Corte su rechazo.

IV. A fs. 290/297 se hizo lugar a la medida cautelar solicitada, ordenándose la suspensión de los efectos de la ordenanza 6.210/12 hasta tanto se dicte sentencia definitiva en las actuaciones.

V. A fs. 395/405 se denunció como hecho nuevo la sanción de la ordenanza 6.445/13, a la vez que se requirió la ampliación de la demanda contra ella también, por la cual se facultó al Intendente municipal a constituir un fideicomiso a fin de llevar a cabo la mentada adjudicación. A fs. 410/413 y 499 se resolvió su incorporación al proceso, pero se denegó la ampliación del despacho cautelar sobre la base de lo denunciado.

VI. Oída la entonces señora Procuradora General, quien dictaminó recomendando hacer lugar a la demanda (v. fs. 543/558) y encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente

**C U E S T I Ó N**

¿Es fundada la demanda?

**V O T A C I Ó N**

**A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:**

I.1. Mary Idelba Loris Mitchell, Ricardo Ernesto Biasella y Osvaldo Acerbo, los tres, vecinos de la localidad de Junín, promueven acción originaria de inconstitucionalidad en los términos de los arts. 161



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

inc. 1 de la Constitución de la Provincia y 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial, contra la ordenanza 6.187/12 y el decreto 1.783/12 que la promulgó.

Explican que a través de estas normas el municipio autorizó la venta del inmueble donde se emplaza la terminal de ómnibus de dicha ciudad, ubicado en el perímetro conformado por las calles Winter, Belgrano, San Martín y Rivadavia, mediante el mecanismo previsto en el art. 55 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM). Asimismo, derogó toda disposición que se opusiere a ello.

I.2. Los demandantes, tras fundar su legitimación para actuar en defensa de los intereses colectivos de la sociedad vinculados a la conservación del medio ambiente, consideran -en lo medular- que aquella normativa local viola el art. 28 de la Constitución de la Provincia, que garantiza a los habitantes en general el derecho a gozar de un ambiente saludable. Aunque también aluden al derecho de información consagrado en los arts. 12 inc. 4 y 38 del texto fundamental, la pretensión se focaliza en la cláusula referida en primer término.

De este modo, señalan que la venta del terreno con el declarado propósito de financiar la construcción de una nueva terminal de ómnibus en las afueras de la ciudad con el objetivo de reducir el impacto urbano ambiental negativo que ocasiona la existencia de esa dotación en medio del ejido urbano, tiene como contrapartida la proyectada ejecución de un "megaemprendimiento edilicio de doscientos departamentos



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

en torre y anexos comerciales" en una ubicación que consideran "de privilegio", en el seno de un entorno preservado, susceptible de quebrar la "armonía arquitectónica y paisajística del sector" (fs. 95/96).

Respecto a lo anterior, la oposición a la ordenanza 6.187/12, que se limita a autorizar la venta del inmueble (art. 1) y a derogar toda norma que se le oponga (art. 2), se dirige a la amplitud de esta determinación, que escondería lo que surge del proyecto original agregado a fs. 30, en cuanto modifica los valores individuales de la parcela en cuestión, llevando el indicador FOT a 6.5 y la densidad neta (DN) de habitantes a 3.000 por hectárea, muy por encima de los máximos fijados para la Zona Área Centro (AC), coincidentes con los topes fijados en el decreto ley 8.912/77. Ligado a ello, denuncian que en el expediente HCD n° 8443/12 tramita la modificación a la ordenanza 4.516/03 (Código Urbano y Ambiental), cuya regulación contendría los términos no incluidos en la norma aquí impugnada.

Por lo demás, alegan que la ordenanza 6.187/12 viola el derecho de acceso a la información y participación ciudadana en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente, derivado según dicen del art. 28 de la Constitución, así como de los arts. 1 y 2 de la ordenanza 4.516/03 y 2 inc. "f" del decreto ley 8.912/77.

Sostienen adicionalmente que en la elaboración de estas normativas no se siguieron ciertos procedimientos previos, en particular, la intervención



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

del Consejo Asesor de Planeamiento del municipio, creado en el art. 2 de la ordenanza 4.516/03, sustentado a su vez en informes de impacto ambiental.

Para concluir, le endilgan a la ordenanza 6.187/12 un vicio de motivación, puesto que habría omitido justificar las razones por las cuales resultaría conveniente llevar adelante la enajenación, a la vez que denuncian que lo actuado por el Concejo Deliberante persigue fines encubiertos, ya que si bien se declara que el propósito de la operación es la construcción de viviendas sociales para atender a los sectores más vulnerables, se ocultaría en realidad un "negocio inmobiliario" de gran magnitud.

I.3. El 9 de octubre de 2012 el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Junín dictó la ordenanza 6.210/12, con objeciones del Consejo Asesor de Planeamiento. Esa disposición modificó los indicadores urbanísticos correspondientes al predio donde se encuentra la antigua terminal de ómnibus. En lo sustancial, fijó su uso para "vivienda multifamiliar, equipamiento administrativo, comercial, financiero, institucional y de servicios", llevó el índice FOT de 2.5/3 a 6.5 y alzó la densidad neta (DN) de habitantes por hectárea de 2.000 a 3.000 personas.

A raíz de ello, a fs. 127/130 vta. los actores ampliaron la demanda a fin de impugnar también dicha ordenanza. Apoyándose en gran medida en el informe del organismo técnico agregado a fs. 110/124, ponen de relieve que la modificación singular de los valores generales para la Zona Área Centro (AC) relativos al



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

espacio urbano de referencia excede los máximos permitidos legalmente. Apuntan que únicamente una autorización en los términos del art. 102 del decreto ley 8.912/77 -texto según decreto ley 10.128/83- por el Poder Ejecutivo provincial podría legitimar los nuevos parámetros dispuestos, circunstancia que no había ocurrido.

I.4. A fs. 133/134 se denunciaron más hechos nuevos. Se puso en conocimiento del Tribunal que la Municipalidad de Junín había publicado en los periódicos locales el llamado a licitación pública n° 20/12 "...de objeto múltiple, compuesto, concomitante y adjudicatario único", correspondiente al expediente 7.182/12 a fin de contratar obras "...para la construcción de la Terminal de Ómnibus, Gimnasio y Locales Complementarios, Pista de Atletismo y Edificio Administrativo" con un presupuesto oficial de \$29.999.227,26, a la par de vender simultáneamente el inmueble municipal "...en donde se encuentra emplazada la actual Terminal de Ómnibus de la ciudad de Junín, y con afectación del producto de la venta al pago del precio por la ejecución de obras descriptas en el punto precedente" por la suma de \$30.600.000.

II.1. A fs. 163/175 el municipio contestó la demanda.

Luego de efectuar una negativa genérica y particular de los hechos, reprocha la falta de claridad del escrito postulatorio. A su criterio, ello desdibujaría la configuración de un caso o controversia en tanto encuentra dificultoso vincular la lesión de las



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

garantías fundamentales esgrimidas con las normas locales que se impugnan. Por otra parte, plantea la supuesta alineación política de los accionantes con un grupo contrario al gobierno local y desmiente los dichos que estos efectuaron sobre la poca transparencia de la operación.

Asimismo, reputa infundado el agravio relativo a la falta de participación ciudadana. En tal sentido, alega que el traslado de la terminal de ómnibus a las afueras de la ciudad había sido un tema recurrente desde hacía casi veinte años, cuando se incluyó en el "Plan Estratégico 2000".

II.2. En cuanto a la legitimación activa, el ente demandado formula su oposición toda vez que el reclamo de la actora se enmarcaría bajo el rótulo de los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos y no en el de aquellos relativos a intereses individuales homogéneos, lo cual pondría de manifiesto la inhabilidad para accionar. Entiende que esa facultad, en la especie, la tendrían únicamente el Defensor del Pueblo y las organizaciones que propendan a la protección del medio ambiente (art. 43, Const. nac.). En su defecto, estima que los coactores carecen de idoneidad para representar al colectivo de vecinos de Junín.

II.3. Por otra parte, la comuna afirma que la demanda incoada sería improponible en la medida en que por su conducto se busca invalidar ordenanzas y decretos municipales no por su oposición a la Constitución provincial, sino por su alegada repugnancia con normas de rango inferior. Dice que ello se verificaría en el *sub*



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

examine ante el pretendido confronte de las ordenanzas 6.187/12 y 6.210/12 con el decreto ley 8.912/77 y el Código Urbano y Ambiental local (ord. 4.516/03).

II.4. En cuanto al fondo, contesta las críticas a la ordenanza 6.187/12. Destaca que esta norma, en la medida en que se limitó a autorizar al Intendente a enajenar un inmueble, corresponde a las atribuciones constitucionales y legales del Concejo Deliberante (arts. 190 y 192, Const. prov. y 24, 25, 26 y 29, LOM). Añade que la disposición obedecería a la necesidad de trasladar dicho equipamiento a las afueras de la ciudad, ya que su ubicación causa trastornos en materia de seguridad y tránsito vehicular/peatonal, con serio empeoramiento de las condiciones de higiene y tranquilidad.

Sostiene que el planteo en torno al art. 28 de la Constitución provincial es infundado. Manifiesta que los actores parten de una idea falsa, consistente en que la operación inmobiliaria respondería al objetivo de construir un "megaemprendimiento". En cambio, considera que del pliego de bases y condiciones particulares correspondiente a la licitación pública n° 20/12 (dec. 2.520/12) se extrae que la venta del predio se propicia con fines de edificar un complejo habitacional, comercial y con espacio librado al uso público. En adición, refiere que relocalizar la terminal a una zona más alejada del centro no puede tener un impacto ambiental negativo, dado que ello conducirá a descongestionar el tráfico en esa área neurálgica.

Sobre la presunta violación al derecho a la información, vuelve a enfatizar que el traslado de la





*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72267

estación de autobuses ha sido un objetivo del gobierno desde hace años, exteriorizado a través de varios medios de comunicación y siendo de público conocimiento. A su entender, esto es suficiente para satisfacer la manda constitucional del art. 12 inc. 4. También descarta la presunta lesión vinculada al mismo derecho, pero en el marco de las relaciones de consumo y en los términos del art. 38, pues lo considera inoponible en la especie.

Concluye negando que la terminal de ómnibus pueda constituir un patrimonio cultural, histórico o arquitectónico y, por ende, esté protegido por el art. 44 de la Constitución provincial.

II.5. A fs. 264 y vta. el municipio acompañó la ordenanza 6.344/13 de 8-VII-2013, que contiene -entre otras cosas- normas relacionadas a los indicadores FOT y FOS. Según arguye, esta disposición habría derogado las ordenanzas anteriores por las que se agraviaban los actores. Con todo, en ningún momento plantea formalmente que la cuestión haya devenido abstracta.

Esta presentación fue resistida por los accionantes, quienes acusan una maniobra dilatoria del municipio en tanto que las disposiciones de la nueva ordenanza, con arreglo a su art. 2, no le serían aplicables a las parcelas ubicadas en ciertas zonas, entre ellas, la Zona Área Centro (AC) donde se sitúa la antigua terminal de micros (v. fs. 278/279).

III.1. A fs. 290/297 el Tribunal hizo lugar a la medida cautelar solicitada, ordenando suspender los efectos de la ordenanza 6.210/12 hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el asunto.



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

III.2. A fs. 395/405 los actores denunciaron otro hecho nuevo y requirieron ampliar la demanda de inconstitucionalidad -siempre en relación al art. 28 de la Constitución provincial- contra la ordenanza 6.445/13, promulgada por decreto 3.635/13.

A través de ella, se autorizó al Departamento Ejecutivo a constituir un fideicomiso al que se le transmitiría el dominio fiduciario del predio donde se emplaza la vieja estación de ómnibus, con cargo al administrador -una entidad bancaria- de ceder el dominio perfecto del lote a quien resultase adjudicatario de la licitación pública n° 20/2012 -a la postre, la firma Rowing S.A.-. Entienden que dicho acto no es sino un "instrumento de ejecución" de la ordenanza 6.187/12 originalmente impugnada en autos, razón por la cual también debe ser parte de la materia litigiosa. En consecuencia, pidieron la ampliación de la medida cautelar decretada a fs. 290/297.

III.3. A fs. 410/413 se resolvió incorporar lo anterior como hecho nuevo, conferirle traslado a la demandada y denegar la ampliación del despacho cautelar sobre la base de lo denunciado. Oído el municipio, esta Corte confirmó que el dictado de la ordenanza 6.445/13 representaba un acontecimiento que debía ser traído al proceso por guardar relación directa con la cuestión que se ventilaba (v. fs. 499).

IV.1. Conforme ha quedado reseñado en el relato de los antecedentes, la demanda promovida por Mary Idelba Loris Mitchell, Ricardo Ernesto Biasella y Osvaldo Acerbo llega a esta etapa luego de sucesivas ampliaciones y



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

denuncias de hechos sobrevinientes.

Así las cosas, en este proceso se impugna la ordenanza 6.187/12 -y su decreto de promulgación- por la cual el Concejo Deliberante de Junín autorizó al Intendente a enajenar el bien inmueble de dominio municipal delimitado por las calles Winter, Belgrano, San Martín y Rivadavia, donde se encuentra la antigua terminal de ómnibus de dicha ciudad. A su vez, se cuestiona la ordenanza 6.210/12 que modificó los valores urbanísticos solamente para el inmueble involucrado, particularmente el índice FOT y la densidad neta (DN) de habitantes. También se ataca la ordenanza 6.445/13 por la cual se facultó al Intendente a constituir un fideicomiso a fin de instrumentar el traspaso del lote a la adjudicataria de la licitación pública n° 20/12 (dec. 2.520/12), contra la cual también enderezan su pretensión.

IV.2.a. Pues bien, a los fines de establecer la admisibilidad de la acción intentada, a la luz de lo dispuesto en el arts. 161 inc. 1 de la Constitución provincial y 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial, corresponde precisar el alcance de la impugnación que es posible articular por esta vía (doctr. causas I. 1.502, "Castilla", sent. de 30-III-1993; I. 1.465, "Las Totoras SRL", sent. de 1-VI-1993; I. 1.322, "Industrias Ganaderas Inga SAICIF", sent. de 17-X-1995; I. 1.617, "El Libertador SRL", sent. de 16-VII-1996; I. 1.631, "Labinca SA", sent. de 17-II-1998; I. 1.607, "Hidalgo", sent. de 13-IV-1999; I. 3.135, "Salvatierra", sent. de 7-VII-2010; e.o.). El citado texto dispone que



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

la Suprema Corte de Justicia "...ejerce la jurisdicción originaria y exclusiva para conocer y resolver acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos que estatuyan sobre materia regida por esta Constitución y se controvierta por parte interesada".

Por este carril procesal pueden ser motivo de impugnación aquellos preceptos que establezcan mandatos generales, abstractos e impersonales (doctr. causas I. 1.612, "Barbieri", resol. de 8-V-1993; I. 2.204, "Zamarreño", sent. de 8-X-2008; I. 71.542, "De Amorrortu", resol. de 28-XII-2011; I. 73.601, "Instituto de Rehabilitación del Lisiado", resol. de 15-VI-2016; B. 73.996, "Atanor SCA", resol. de 29-VI-2016; I. 74.339, "Nextel Communications Argentina SRL", resol. de 7-XII-2016; e.o.). Aunque también es posible tramitar en esa vía pretensiones enderezadas a controvertir ciertas disposiciones que, si bien regulan una situación específica, proyectan efectos que trascienden a sus destinatarios directos y poseen una incidencia colectiva (doctr. causas I. 1.490, "Bargo", sent. de 5-VII-2000; I. 3.024, "Lavadero de Lanás El Triunfo", resol. de 8-VII-2003; I. 2.107, "O'Connor", sent. de 18-II-2009; I. 75.351, "Biesa", resol. de 17-X-2018; I. 75.727, "Gullo", resol. de 23-X-2019; I. 75.905, "Simonelli", resol. de 20-XI-2019; e.o.). Sin desconocer que determinadas leyes u ordenanzas, próximas a la "norma medida" o "ad hoc", se apartan de la generalidad y abstracción regulatoria predicables respecto del común de esa clase de normas, lo cierto es que la lectura del art. 161 inc. 1 tampoco



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

descarta a aquellos supuestos de su campo de aplicación.

Por lo tanto y desde esa perspectiva, las disposiciones atacadas por los demandantes pueden ser objeto de la acción entablada, aun cuando aquella con aptitud para proyectar consecuencias normativas relevantes es la ordenanza 6.210/12.

IV.2.b. Sin embargo, incluso bajo esa noción más amplia a la hora de determinar la impugnabilidad por conducto de la acción originaria, parece claro que los cuestionamientos dirigidos contra la ordenanza 6.187/12 y su decreto de promulgación (autorización de venta), como contra la ordenanza 6.445/13 (creación del fideicomiso) y el decreto 2.520/12 (llamado a licitación pública), no son de recibo.

Esas reglas configuran un conjunto de dispositivos instrumentales, secundarios al núcleo del debate, que -según se ha dicho- está centrado en la compatibilidad de la alteración singular de los valores máximos de una parcela ubicada dentro del entramado central la ciudad de Junín con la cláusula del art. 28 de la Constitución de la Provincia. Ni la crítica a la decisión de vender y relocalizar la estación terminal, ni aquella que apunta a la conformación de un fideicomiso, poseen sustento constitucional autónomo. En tales condiciones, devienen insuficientes para instar un pronunciamiento jurisdiccional sobre el punto (arg. art. 688 *in fine*, CPCC; doctr. causas I. 1.597, "Wetzel", sent. de 28-III-1995; I. 1.252, "Ponce", sent. de 2-VII-2003; I. 2.070, "Video Cable Comunicación SA", sent. de 28-V-2010; I. 2.289, "Municipalidad de La



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

Costa", sent. de 26-VI-2020).

Con todo, lo expuesto no altera la suerte de la posición sustantiva de los accionantes, puesto que la demanda, circumscripta al embate de la ordenanza 6.210/12, tiene la virtualidad de satisfacer sus declarados intereses de conservación urbano-ambiental.

IV.3. Sentado lo expuesto, es necesario atender a las objeciones formuladas por la demandada, referidas a la falta de legitimación de los accionantes y a los aparentes defectos formales de su presentación.

IV.3.a. Respecto a lo primero, el municipio sostiene que los únicos sujetos con aptitud para promover un juicio tendiente a tutelar derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos son el Defensor del Pueblo y las organizaciones que propendan a la protección de tales derechos. En esa lógica, los demandantes carecerían de esta aptitud legal. Eventualmente, afirma que a estos les faltaría idoneidad para representar a su clase.

El argumento defensivo es producto de una lectura incompleta (dado que el art. 43 de la Constitución nacional menciona, en primer lugar, al "afectado") de una norma que, sin perjuicio de su valor informante, no es directamente aplicable al caso. A lo que se suma que en esta materia todo habitante se considera en principio afectado por una lesión al ambiente. De los arts. 41 de la Constitución nacional y 28 de la Constitución provincial se despliegan vastos contenidos tuitivos, comprensivos de la defensa ciudadana de la juridicidad urbanística. La transgresión a los



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72267

bienes jurídicos protegidos por aquellas cláusulas y sus regulaciones derivadas repercute sobre derechos de incidencia colectiva en general de la población (doctr. causa B. 64.464, "Dougherty", sent. de 31-III-2004).

De allí que en asuntos como el de autos y en tanto se configure un "caso" o "controversia", el rol de sujeto activo de la pretensión debe admitirse con flexibilidad y amplitud. No sólo por virtud del principio de accesibilidad jurisdiccional (art. 15, Const. prov.), sino porque la experiencia jurídica muestra que los conflictos urbano-ambientales involucran normalmente tanto a quienes dan testimonio de un menoscabo en sus derechos individuales, como a quienes, formalmente agrupados o no, enarbolan la afectación de intereses pluriindividuales, colectivos o de incidencia colectiva en general (arg. arts. 43 seg. párr., Const. nac.; 20 inc. 2, Const. prov.; cfr. causas I. 3.203, "Rivas", resol. de 20-VIII-2003; B. 65.269, "Asociación Civil Ambiente Sur", resol. de 19-III-2003; A. 70.106, "Machado", sent. de 30-XI-2011; e.o.; v. también mis votos en causas I. 2.162, "Fernández", sent. de 23-XII-2003 y A. 68.080, "Centro para la Cultura y Participación 'Brazos Abiertos'", sent. de 8-VII-2008).

Es ello lo que ocurre aquí con los vecinos que promueven la demanda, afectados por el uso que el municipio planea darle a una de las manzanas céntricas de la ciudad. Tal condición los inviste de un suficiente interés para accionar por hallarse domiciliados en el enclave del conflicto (cfr. causas B. 65.269, cit. y B. 65.158 "Burgués", resol. de 30-IV-2003).



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

Por lo demás, no se advierte ni se ha demostrado que quienes aquí reclaman carezcan de representatividad de los intereses vecinales cuya tutela propugnan o de idoneidad para actuar y ser los interlocutores del respectivo colectivo, aspecto sobre el cual cabe poner de relieve la diligencia con la que se han conducido en todo momento durante el proceso.

IV.3.b. En lo concerniente al defecto formal de la demanda puesto de manifiesto por la Municipalidad, señala esta que el confronte normativo propuesto por los accionantes no coteja las disposiciones locales impugnadas con el texto de la Constitución provincial, sino con el decreto ley 8.912/77 y el Código Urbano y Ambiental municipal (ord. 4.516/03), lo que con arreglo a la doctrina de esta Corte no sería admisible.

Cierto es que este Tribunal tiene dicho que en el marco de la acción originaria de inconstitucionalidad deben ser cuestionadas normas locales por su repugnancia con cláusulas de la Constitución de la Provincia (doctr. causas I. 1.998, "Piombo", resol. de 18-VI-1996; I. 1.452, "Recreación Marítima SA", resol. de 15-IV-1997; B. 72.098, "Mariano Emilio Furt SA", resol. de 10-IV-2013; I. 74.070, "Sindicato de Trabajadores Municipales de San Miguel", resol. de 28-XII-2016 e I. 74.585, "Necochea Entretenimientos SA", resol. de 28-VI-2017). Pero en casos urbano-ambientales como el presente, la violación de las reglamentaciones sobre los derechos consagrados en el art. 28 de la Constitución puede servir para evidenciar la invalidez constitucional (doctr. causas I. 68.174, "Filón", resol. de 18-IV-2007; I. 72.987,





*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72267

"Traverso", resol. de 12-IV-2017 e I. 73.931, "Peralta", resol. de 6-IX-2017).

Siendo así, los argumentos de ese tenor que los accionantes han hecho con referencia al decreto ley 8.912/77 o al Código Urbano y Ambiental a fin de fundar su pretensión, lejos de mellarla, la robustecen; son útiles para desentrañar el alcance de las normas y principios fundamentales en juego.

IV.4. En consecuencia, corresponde rechazar las oposiciones a la admisibilidad de la demanda formuladas por la accionada e ingresar al tratamiento del planteo de fondo.

V.1. La cuestión a resolver consiste en determinar la juridicidad de la ordenanza 6.210/12, asunto que no ha devenido abstracto con el dictado de la ordenanza 6.344/13 como la demandada parece deslizar. Adviértase que esa disposición no alcanza a la Zona Área Centro (AC) en relación al FOS (arts. 1 y 2), a la par que ratifica la vigencia de los demás indicadores urbanísticos para las situaciones existentes o en trámite (art. 7).

Según se ha relatado, la parte actora entiende que la ordenanza 6.210/12, en tanto alteró singularmente determinados indicadores urbanísticos para la parcela en la cual se ubica la terminal de ómnibus de Junín, en demasía al régimen de aprovechamiento edilicio para la zona de planeamiento, carece de validez constitucional.

V.2. Este Tribunal ha tenido oportunidad de resaltar la imbricación de los problemas urbanos con los ambientales, lo que determina el uso combinado "...de los



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

instrumentos de cuño ambiental y las normas de vertiente territorial que encauzan la gestión urbanística, con lazos antiguos y recientes expresiones" (doctr. causa A. 70.106, cit.). Es que como buena parte de la faena por la vigencia de la sustentabilidad ambiental se despliega en entornos urbanos, va de suyo que la temática del medio ambiente, lejos de ceñirse a la protección de la fauna en peligro, la atmósfera, los cursos de agua o los paisajes sensibles, se conjuga cada vez más en términos estrictamente urbanísticos; y, a la vez, por ello mismo, las regulaciones de las ciudades, las políticas urbanas en suma, se "ambientalizan" (cfr. Morand Deviller, Jacqueline, "Los 'grandes principios' del derecho del ambiente y del derecho del urbanismo", en Revista de Derecho Administrativo n° 41, Lexis Nexis, Bs. As., pág. 483; Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Tomo I, Trivium, Madrid, 1991, págs. 277 y sigs.; Rydin, Yvonne, *Urban and Environmental Planning in the UK*, 2da. Ed., Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003, pág. 227).

V.3. Como se adelantó, la ordenanza 6.210/12 -pasando por alto las recomendaciones del Consejo Asesor de Planeamiento del municipio, creado por la ordenanza 4.516/03- elevó singularmente el valor FOT para la partida -donde se encuentra la vieja terminal de transporte- y lo llevó muy por encima de los indicadores generales aplicables para la Zona Área Centro (AC) en la cual se emplaza (2.5/3 según uso residencial o comercial/administrativo del suelo) a un indicador de 6.5. A la vez, incrementó la densidad neta (DN) de



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72267

habitantes por hectárea de 2.000 a 3.000 personas para dicho sector.

Cobra singular relieve en estos asuntos el principio de sostenibilidad que impregna el articulado de la cláusula del art. 28 (*Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente*, 8va. Reunión, 6ta. Sesión, 1994, págs. 1.223/1.276), que implica -entre otras cosas- hallar un balance entre el uso racional del suelo y el desarrollo de la actividad antrópica que tiene lugar sobre ese recurso (cfr. Moreno Molina, Ángel Manuel, *Urbanismo y Medio Ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pág. 53). Encontrar un equilibrio que atienda las necesidades sociales prevalentes es una responsabilidad primaria del planificador urbano local, en cuyo ejercicio goza de un apreciable arbitrio regulatorio. Pero encuentra un límite en el marco de juridicidad dentro del cual ella se desenvuelve. Precisamente en este ámbito los tribunales ejercen el control de las determinaciones lesivas de derechos individuales o de incidencia colectiva.

La decisión de encarar un proyecto urbano relevante (la relocalización de la estación de ómnibus de una ubicación céntrica a una periférica y la recalificación del inmueble donde esta se asentaba alterando significativamente sus indicadores urbanísticos), si bien pertenece a la esfera del arbitrio contingente del gobierno local, no puede desvincularse del interés general urbano-ambiental plasmado en las reglas generales sobre la materia, esto es, en las normas



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

y los planes territoriales (cfr. Mazzarelli, Valeria, *Fondamenti di Diritto Urbanístico*, Carocci, Roma, 1996, pág. 122 y sigs.; v. "Dougherty", causa B. 64.464, sent. de 31-III-2004).

Como la laxitud de los conceptos insertos en el art. 28 de nuestra Constitución se especifica a través de las disposiciones provinciales y locales., es trascendental a la hora de evaluar la procedencia de proyectos públicos y reducir la "escala de incertidumbre" sobre el impacto que tales actuaciones pueden generar, sean encaradas por entes estatales o por particulares, detenerse en aquel entramado regulatorio (cfr. Pérez Moreno, Alfonso, "La primacía de la protección del medio ambiente en la ordenación de las obras públicas", en AA.VV., *XI Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Barcelona, 1998, págs. 395, 399).

VI.1. En virtud de lo expuesto, el régimen del decreto ley 8.912/77 complementado por otras normas (v.gr., leyes 11.723 y 14.449) debe ser tenido en cuenta.

VI.2. Este plexo -incontrovertido en autos y cuyo origen por supuesto que no se desconoce-, en el art. 45 del decreto ley 8.912/77 traza una serie de indicadores urbanísticos máximos que los municipios pueden establecer en sus planes. Entre otros establece el índice FOT de las construcciones: 2.5 para uso residencial, 3 para usos comerciales, administrativos y análogos y, para "otros usos", la reglamentación lo fijó en 3 (art. 1, dec. 1.549/83); ello sin perjuicio de los *premios* que determina el art. 47, que permite elevar los



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

topes en hasta en un 70%. En lo atingente a las densidades netas (DN) de habitantes por hectárea en zonas urbanas totalmente dotadas de servicios esenciales, el art. 37 inc. 2 las establece en un máximo de 1.000 para áreas residenciales y de 2.000 para áreas comerciales, administrativas y análogas, excluyendo áreas para espectáculos públicos. Se trata -insisto- de normas no cuestionadas por ninguna de las partes del proceso.

Finalmente, en lo que interesa a la contienda, el art. 102 -texto según decreto ley 10.128/83- prevé un extraño pero vigente mecanismo para *exceptuar el cumplimiento de la normativa general*, cuando razones de interés público así lo justifiquen, mediante su autorización por el Poder Ejecutivo provincial.

VI.3.a. La ordenanza 6.210/12 desborda los parámetros máximos fijados por la legislación provincial, superándolos con creces. Al tanto de que los indicadores estaban fuera del marco legal, la Municipalidad de Junín acudió al mecanismo de excepción previsto en el art. 102 del decreto ley 8.912/77 -texto según decreto ley 10.128/83-. En esta instancia fue que la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial emitió un dictamen contrario a la aprobación de la modificación efectuada al Código Urbano y Ambiental local para la parcela donde se ubica la antigua estación de ómnibus.

Tal como surge de la providencia n° 35/13 agregada a fs. 282 y vta., se advirtió que la comuna "...pretende gestionar la viabilidad de un proyecto que supera ampliamente los indicadores reglamentarios en ese



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

lugar mediante la aplicación del art. 102 del decreto-ley 8912/77". De seguido, se sostuvo que "los estudios municipales que fundamentan y acompañan la propuesta no alcanzan a cubrir el carácter general que tendría la nueva norma y es incompatible con estándares máximos que fija el Código de Junín para la Zona, que por cierto son los máximos que admite la ley marco...". Concluyó que "... no puede darse curso a la convalidación de la ordenanza N°6210/12 pues vulnera los estándares consagrados en la legislación vigente...".

VI.3.b. El Tribunal, en vista de lo manifestado por el órgano provincial interviniente, dispuso suspender el llamamiento de autos para sentencia y dictar una medida para mejor proveer.

Lo hizo con el fin de que se lo informara acerca del "...estado del trámite correspondiente a la solicitud de convalidación de la ordenanza 6210/12 de la Municipalidad de Junín"; en particular: "...si en dicho procedimiento se han producido nuevos informes y si se ha dictado algún decreto en consecuencia" (fs. 595).

Tras la insistencia de fs. 599, el Director Técnico Administrativo del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires informó que "...con posterioridad al informe 35/13 de fecha 14 de febrero de 2013, el expediente N°4059-8483/2012 por la cual tramita la referida convalidación [de la ordenanza 6210/12], fue remitido con fecha 19-II-2013 al Municipio de Junín, y allí permanece desde entonces a la fecha. En consecuencia, se deja constancia que no se ha dictado acto administrativo convalidatorio en las referidas



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

actuaciones" (sic, fs. 602).

La respuesta brindada pone de relieve que en el caso no se han cumplido en la órbita provincial los trámites que surgen de los arts. 83 y 102 del decreto ley 8.912/77 -texto según decreto ley 10.128/83- para eximir de los indicadores establecidos en dicho marco legal. Ello cobra relevancia dado que, como esta Corte ha tenido oportunidad de precisar, el cumplimiento de esas intervenciones de la Administración provincial constituye un requisito esencial que consagra el régimen legal vigente para el perfeccionamiento de las normativas locales de planeamiento urbanístico (doctr. causa I. 71.446, "Fundación Biosfera", resol. de 13-VII-2011).

En la especie, no consta que haya sido el titular del Poder Ejecutivo quien decidiese no aprobar la ordenanza 6.210/12. De momento solo la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, a través de una mera providencia, se expidió en contra de las normativas del municipio. Pero esta medida, huelga apuntar, no decide definitivamente el procedimiento.

VI.3.c. La indefinición producto de que el trámite de convalidación permanezca inconcluso, no podría coadyuvar a la presunción de compatibilidad urbanística de la ordenanza 6.210/12; sobre todo cuando el procedimiento registra informes técnicos adversos. Por lo demás, tampoco se aprecia que la comuna haya realizado mayores esfuerzos para impulsarlo con el objeto de obtener, finalmente, la aquiescencia de la autoridad provincial con competencia al efecto.

VI.4. Consecuentemente, en tanto los principios



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

informantes del decreto ley 8.912/77, sumado a ciertas previsiones específicas, han de servir en el *sub lite* a modo de útil pauta hermenéutica a fin de desentrañar el alcance y contenido de la garantía consagrada en el art. 28 del texto fundamental, cabe concluir que la ordenanza 6.210/12, en tanto implementó indicadores diferenciales, contrarios a los previstos en aquel régimen legal, sin evaluación de impacto que la habilite -y sin que se haya obtenido válidamente una excepción al respecto-, se encuentra en pugna con dicho precepto supralegal y, por ende, no tiene lugar bajo la Constitución.

VI.5. Refuerza dicha conclusión el análisis de las propias ordenanzas municipales sobre la materia.

En efecto, el Código Urbano y Ambiental de Junín (ord. 4.516/03), al listar sus criterios orientadores (art. 1.1), menciona que "El modelo de crecimiento de Junín puede definirse como de baja densidad y de distribución homogénea", para más adelante destacar la "homogeneización del espacio público en el área central (que) determinó la promoción de un basamento con altura uniforme..." (págs. 1/2). Particularmente relevante es lo afirmado en sentido que "...las tendencias de ocupación encuentran su ecuación económica más eficaz en la expansión extraurbana del casco y no en la densificación en altura de su tejido". Y así, se aclara: "En las áreas consolidadas, las dinámicas urbanas predominantes son las de ampliación, modificación y renovación de las edificaciones existentes sin incremento significativo del volumen construido", puesto que "...la presente normativa se propone evitar la heterogeneización





*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

morfológica del tejido, manteniendo sus características con relación a las alturas predominantes y conformación de la línea municipal" (pág. 3).

Como puede apreciarse, los criterios que se extraen el mismo bloque de legalidad urbanística general autodeterminado por el municipio -y al que le debe sujeción- dan cuenta de que la ordenanza 6.210/12 no se adecua a las bases allí establecidas.

VII. Desde luego, los propósitos que tuvo en miras la Municipalidad de Junín al decidir relocalizar la terminal de ómnibus del centro de la ciudad a su periferia en manera alguna pueden ser objeto de reproche en este proceso. Pero el respeto de la juridicidad exige encuadrar tal decisión en el ordenamiento positivo.

Ahora bien, pese a que en el caso aún no ha intervenido el Poder Ejecutivo provincial, mediante el procedimiento reglado en el art. 102 del decreto ley 8.912/77, mientras tanto eso no ocurra, la observancia del principio preventivo obliga al Tribunal a interceder, en resguardo del bien público urbano ambiental, acogiendo el planteo principal, tornando inaplicable la ordenanza 6.210/12 de la Municipalidad demandada (arts. 28, Const. prov.; 41, Const. nac.; 4, ley 25.675; doctr. causas C. 89.298, "Boragina", sent. de 15-VII-2009; I. 71.446, "Fundación Biosfera", resol. de 24-V-2011; C. 111.706, "Delaunay", sent. de 8-VIII-2012; I. 72.760, "Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre", resol. de 28-X-2015; A. 72.844, "Estivariz", sent. de 17-VI-2015; A. 70.082, "Longarini", sent. de 29-III-2017; e.o.; CSJN Fallos: 332:663;



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

333:1849; 338:811; 339:142).

VIII. Por todo lo expuesto, corresponde hacer parcialmente lugar a la demanda promovida por Mary Idelba Loris Mitchell, Ricardo Ernesto Biasella y Osvaldo Acerbo y declarar la inaplicabilidad de la ordenanza 6.210/12 de la Municipalidad de Junín, en las condiciones referidas en el apartado VII de este pronunciamiento (art. 688, CPCC). Una vez firme la presente, cesen los efectos de la medida cautelar dictada a fs. 290/297.

Voto por la **afirmativa**.

Costas a la vencida (art. 68, CPCC).

**A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Genoud, dijo:**

I. En cuanto a la aptitud actoral para postular en autos, comparto las conclusiones a las que arriba el señor Juez doctor Soria sobre la base de mis razonamientos en autos C. 91.806, "Spagnolo", sentencia de 19-V-2008 a cuyos fundamentos habré de remitirme en razón de la brevedad.

II. Asimismo comparto con el ponente que el objeto de esta controversia se encuentra limitado a la conformidad constitucional o no de la ordenanza 6.210/12, como también la necesidad de ingresar al tratamiento del planteo de fondo.

III. Por lo demás, toda vez que resulta evidente que la ordenanza 6.210/12 desborda y supera los parámetros máximos fijados por la legislación provincial, adhiero a la exposición del magistrado que inicia el acuerdo a partir del punto VI.3.a.



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-72267

Voto por la **afirmativa**.

La señora Jueza doctora **Kogan** y el señor Juez doctor **Pettigiani**, por los fundamentos del señor Juez doctor Soria, votaron también por la **afirmativa**.

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

**S E N T E N C I A**

Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, se hace lugar parcialmente a la demanda promovida, declarándose que mientras perduren las circunstancias referidas en el apartado VII del voto emitido en primer término, la Municipalidad de Junín no podrá aplicar la ordenanza 6.210/12 (art. 688, CPCC).

Una vez firme la presente, cesen los efectos de la medida cautelar dictada a fs. 290/297.

Costas a la vencida (art. 68, CPCC).

Por su actuación profesional en autos, regúlense los honorarios de los letrados patrocinantes de la parte actora, doctores Ricardo Ernesto Biasella y Osvaldo J. Acerbo, en la suma de quince mil novecientos pesos para cada uno de ellos -\$15.900- (arts. 1, 9, 15, 16, 28 inc. "a", 44 último párr. y 54, dec. ley 8.904/77; causa I. 73.016, "Morcillo", resol. de 8-XI-2017 y Acuerdo 3.972/20) con más el 10% (art. 16, ley 6.716 -t.o. dec. 4.771/95 y sus modif.-) y el porcentaje que corresponda según la condición tributaria de los mencionados profesionales frente al Impuesto al Valor Agregado.

Regístrese, notifíquese de oficio y por medios



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72267

electrónicos (conf. art. 1 acápite 3 "c", resol. Presidencia SCBA 10/20).

**Registrada bajo el N°:**

Suscripto y registrado por el Actuario firmante, en la ciudad de La Plata, en la fecha indicada en la constancia de la firma digital (Ac. SCBA 3971/20).

**REFERENCIAS:**

Funcionario Firmante: 18/08/2020 16:13:57 - KOGAN Hilda - JUEZA

Funcionario Firmante: 19/08/2020 09:21:42 - GENOUD Luis Esteban - JUEZ

Funcionario Firmante: 19/08/2020 09:28:29 - PETTIGIANI Eduardo Julio - JUEZ

Funcionario Firmante: 27/08/2020 09:36:02 - SORIA Daniel Fernando - JUEZ

Funcionario Firmante: 27/08/2020 10:36:16 - MARTIARENA Juan Jose - SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



231100290003111178

**SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

**NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS**



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-72267