



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810



KOBER, SILVIA BEATRIZ Y OTROS C/
MUNICIPALIDAD DE TRENQUE LAUQUEN
S/ INCONSTITUCIONALIDAD
ORDENANZAS 4.388/15 Y 5.594/2024

AUTOS Y VISTOS:

La señora Jueza doctora Kogan y los señores Jueces doctores Soria y Kohan dijeron:

I. Silvia Beatriz Kober, Ana María Cánepa, Jorge Nicolás Hapanowicz Apanowicz, Luis Mina, Celeste Fabiana Romero, Ofelia Pellejero y Alejandro Florencio Soler, promueven demanda originaria de inconstitucionalidad en los términos de los arts. 161 inc. 1º de la Constitución provincial y 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial, con el objeto de que esta Suprema Corte declare la invalidez de las ordenanzas 4.338/15 y 5.594/24, sancionadas por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Trenque Lauquen. Ello, por considerar que vulneran los derechos y garantías consagrados en el art. 28 de la Carta local.

Asimismo, a título cautelar, solicitan que se ordene la



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

suspensión de los efectos de las normas impugnadas, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la presente controversia.

II. Comienzan su relato explicando que mediante las ordenanzas puestas en crisis se aceptó la cesión efectuada por los señores Alfredo Luis y José Luis Cibeira a favor de la Municipalidad de Trenque Lauquen de una fracción del inmueble designado catastralmente como Circunscripción I, Sección B, Quinta 45, Manzana 45d, Parcela 3d, Partida 1.408 de aquella ciudad, para que se dé continuidad a la traza de la calle Paredes entre las calles Teniente General Uriburu y 9 de julio. Luego, indican que la comuna aceptó el cargo impuesto por lo cedentes y se comprometió a autorizar los factores de habitabilidad, los índices FOS, FOT y el desarrollo de actividades permitidas, alentadas, toleradas o prohibidas en los terrenos resultantes de la subdivisión parcelaria, conforme lo previsto en el decreto ley 8.912/77.

En ese contexto, sostienen que la apertura de la calle supone un cambio radical en la fisonomía del ejido urbano y del modo de vida de los habitantes de aquel barrio. Entienden que esto provocará un mayor riesgo de siniestralidad vial sobre las vías de acceso a la calle 9 de julio, sin que se haya contemplado la necesidad de establecer semáforos u otra cartelización que mitigue el peligro por mayor circulación vehicular en la zona. También estiman que no se ha



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

merituado correctamente la contaminación de las napas subterráneas ni se ha diseñado un mecanismo adecuado para el tratamiento de efluentes cloacales.

Aseveran que esta actividad legislativa fue llevada a cabo sin que se hubiera sustanciado el procedimiento administrativo ambiental previsto en la ley 11.723, ni obtenido un acto administrativo de declaración de impacto ambiental.

II.1. Tras esto, se detienen en la admisibilidad de la vía intentada, aunque por momentos justifican —sin razón aparente, siendo este un proceso sensiblemente distinto— la viabilidad de la acción de amparo para enjuiciar este tipo de cuestiones.

En particular, arguyen que en la especie se encuentra configurado un presupuesto de ilegalidad manifiesta, pues a través de las ordenanzas impugnadas se acepta la cesión de una franja de terreno que por derecho no les corresponde a los cedentes y denuncian que se trata de un bien de carácter sucesorio, por lo que los señores Cibeira no podrían proceder a la entrega gratuita del inmueble por fuera del marco del expediente judicial donde tramita la sucesión y menos si tal traspaso no se ha efectuado mediante escritura pública, todo lo cual implica una clara violación a las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación que rigen la materia.

II.2. En otro orden, alegan que la demandada también



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

ha incumplido lo previsto en los arts. 62 y 63 del decreto ley 8.912/77, al autorizar desarrollos urbanísticos sin antes haber planificado la extensión de la infraestructura necesaria y la instalación de servicios esenciales en aquellas zonas.

II.3. Al fundar el pedido cautelar, insisten en que el municipio introdujo una modificación al uso del suelo dentro del partido de Trenque Lauquen, sin haber sometido con carácter previo los proyectos al proceso de evaluación de impacto ambiental.

III.1. En primer término, es pertinente señalar que el examen de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad es atribución que corresponde a esta Suprema Corte, con independencia de las alegaciones vertidas por las partes en sus escritos postulatorios (doctr. causas I. 1.499, "Fiscal de Estado", resol. de 5-III-1991; I. 1.329, "Playamar", sent. de 10-XII-1992; I. 1.465, "Las Totoras", sent. de 1-VI-1993; I. 1.322, "Industrias Ganaderas Inga", sent. de 17-X-1995; I. 1.631, "Labinca S.A.", sent. de 17-II-1998; I. 68.449, "I.G.T. 33 S.A.", resol. de 31-V-2006; I. 2.270, "VAGSA", sent. de 8-VII-2014; I. 2201, "Search Org. de Seguridad SA", sent. de 22-VI-2016; I. 71.551, "Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos", sent. de 23-XI-2020 e I. 79.801, "Provincia de Buenos Aires", resol. de 13-II-2025, e.o.).

III.2. Sentado lo anterior, es útil recordar que conforme lo dispone el art. 161 inc. 1 de la Constitución provincial, esta



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

Corte ejerce jurisdicción originaria para conocer y resolver acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos que estatuyan sobre materia regida por ella y se controvierta por parte interesada. De ello se infiere que el objeto de esta acción y, por consiguiente, el ámbito delimitado de conocimiento judicial en esta vía reside en la discusión sobre la validez de una norma infra constitucional considerada en abstracto (doctr. causas B. 75.290, "Francisco Frare SA", resol. de 22-VIII-2019; B. 75.541, "Asociación Mutual Consejeros de los Arroyos Coop. Emp. Mult.", resol. de 13-II-2019; B. 77.824, "Falconnat", resol. de 23-II-2022; B. 78.229, "Lallo", resol. de 5-IX-2022 y B. 78.627, "Mutilva", resol. de 23-VI-2023, e.o.).

Con ese alcance, cuando ese precepto alude a la "materia regida por esta Constitución" hace alusión a las características de la contienda a dirimir. Ella ha de versar sobre una colisión entre la disposición controvertida por el interesado y la o las normas de la Carta local que se consideren infringidas (doctr. causas I. 1169, "Malacari", sent. de 11-XII-1984; I. 1998, "Piombo", resol. de 18-VI-1996; I. 2027, "Sindicato de Trabajadores Municipales de Necochea", sent. de 27-XII-2000; I. 1447, "Expreso Merlo SA", sent. de 28-III-2001 y B. 70.086, "Consorcio Exportador Pesquero SA", resol. de 29-IV-2009, e.o.).



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

De allí que, de ordinario, no sean admisibles bajo el régimen del art. 161 inc. 1º y los arts. 683 a 688 del Código Procesal Civil y Comercial, las demandas que desarrollen infracciones a la Constitución Nacional o, también, como en este litigio se plantea, que revelen que los agravios formulados se refieran a la invocada inobservancia de leyes o reglamentos dictados por autoridades nacionales o provinciales. Sobre tal base, se ha decidido que la competencia originaria en cuestión no se ve afectada en los casos de esa índole (doctr. causas B. 68.381, "Ganadera 2000 SA" y B. 68.416, "Agroindustrias Quilmes SA", ambas resol. de 23-XI-2005; B. 68.940, "Asociación Mutual del Personal de la Administración Pública", resol. de 13-XII-2006; B. 69.932, "Citta", resol. de 3-XII-2008; B. 72.098, "Mariano Emilio Furt SA", resol. de 10-IV-2013; I. 74.725, "Miño", resol. de 7-II-2018 y B. 75.316, "Siniego Berri", resol. de 3-V-2018; e.o.).

III.3. Así y todo, en ocasiones el Tribunal admitió la posibilidad de residenciar en el singular ámbito de resolución aquí examinado ciertas pretensiones que —como la que motiva el presente asunto— concernían a la materia medioambiental o urbanística, en casos en que se adjudicaban a las ordenanzas municipales impugnadas vicios formales o agravios de cuño legal que *coadyuvaban* a poner en evidencia el quebrantamiento del orden constitucional (en estos casos, la inobservancia del art. 28 de la Constitución provincial), dotándolo de



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

contenido y permitiendo así dilucidar su alcance (doctr. causas I. 68.174, “Filón”, resol. de 18-IV-2007; I. 73.931, “Peralta”, resol. de 6-IX-2017; I. 75.687, “Proconsumer”, resol. de 15-IV-2020; I. 72.267, “Mitchell”, sent. de 27-VI-2020; I. 77.485, “Zacarías”, resol. de 18-XII-2021; I. 78.228, “Lallo”, resol. de 2-VIII-2023; I. 78.847, “Foro Amigos de Cariló”, resol. de 21-XII-2023; e.o.).

De alguna forma, el criterio señalado valoró los contratiempos provocados por la ley 13.101, reformadora del art. 77 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (decreto ley 6.769/58, en adelante LOM), así como la confusión que su sanción generó; muy especialmente alrededor del sendero procesal apto para la impugnación directa de las normas locales en cuestión. Reñida con elementales pautas de seguridad jurídica, la citada modificación procuraba instaurar, en cuanto aquí importa, una parificación de las ordenanzas municipales con las *leyes en sentido formal* carente de sostén constitucional. Ello, a su turno, sembró dudas en torno al órgano judicial competente para conocer en semejantes acciones: si esta Corte en instancia originaria o los tribunales inferiores a través de juicios ordinarios o sumarios, habiéndose —bajo tales circunstancias— priorizado soluciones facilitadoras del acceso a la jurisdicción. Esto fue finalmente precisado, recientemente, al resolver en la causa B. 78.225, “Blasi”, resolución de 29-IX-2022, que se traerá a colación más abajo.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

IV. Siguiendo tales premisas, se advierte que la demanda, al fundarse primordialmente en vicios de mera legalidad, no puede ser canalizada por conducto del art. 161 inc. 1º de la Constitución provincial.

Es que, aun cuando en asuntos concernientes a la tutela ambiental las reglas procesales deban ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de la propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin (CSJN Fallos: 329:3493), tal flexibilización no puede ser llevada al extremo de admitir el andamiaje de un planteo como el articulado, donde la línea argumental esbozada se centra de modo predominante en un cotejo entre las ordenanzas impugnadas y normas de rango infraconstitucional, materia ajena —por definición— a la acción originaria de inconstitucionalidad (v. *supra* pto. III.2.).

Esto surge evidente a poco que se repare en que la parte actora funda su reclamo, de un lado, en la supuesta falta de sustanciación del procedimiento previsto en la ley 11.723; de otro, en la presunta ilegalidad de las normas impugnadas por disponer "la aceptación de una franja de terreno que por derecho no les corresponde a los cedentes ya que se trata de un bien de carácter sucesorio"; y, finalmente, el aparente incumplimiento de los artículos 62 y 63 del decreto ley 8.917/77, "al autorizar un desarrollo urbanístico sin haber



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

completado la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales fijados para el caso y verificado el normal funcionamiento de los mismos".

V. Ahora bien, independientemente de los defectos formales y de procedencia que exhibe la postulación inicial y que impiden que ella pueda ventilarse en esta sede, los reclamantes innegablemente alegan una serie de agravios judicialmente cognoscibles dirigidos contra las ordenanzas puestas en pugna, que merecen ser oídos (art. 15, Const. prov.). Así las cosas, se impone la reconducción de las actuaciones.

V.1.a. En la ya citada causa “Blasi”, esta Corte tuvo oportunidad de expedirse respecto de los carriles de impugnación de las ordenanzas municipales, atendiendo tanto a su contenido como a la clase de vicio —constitucional o legal— imputado, precisando que la vía de la demanda originaria de inconstitucionalidad no resulta el único cauce procesal hábil para examinar ese tipo de normas (conf. causa B. 79.175, “Vivas”, resol. de 14-II-2024).

Es que cuando las solicitudes impugnativas formuladas en la demanda tienen en mira una o más infracciones atribuidas a una ordenanza, consistentes, no ya en su colisión con alguna cláusula supralegal, sino en violaciones de enunciados normativos establecidos por leyes o decretos, la vía de la demanda en jurisdicción originaria de



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

este Tribunal —tal como se señaló— no podrá en principio acogerse.

Este cuadro de situación se torna más complejo si, al calor de una genérica alusión a violaciones de la Constitución provincial, el reproche articulado se funda en vicios de mera legalidad, en la inobservancia de leyes provinciales o incluso nacionales. En la especie —entre otras cosas— las disposiciones implicadas, atinentes al uso del suelo bajo criterios de sostenibilidad y a los mecanismos de evaluación de impactos en el entorno (v. *supra* pto. II), son todas de rango infraconstitucional. De modo prioritario se plantea, no ya una miríada, sino unas formulaciones críticas de predominante legalidad, que no configuran de suyo un conflicto directo entre la regla local implicada y el contenido específico de una norma o principio de la Constitución provincial.

V.1.b. Entonces, no cabe descartar la posibilidad de enjuiciar la juridicidad constitucional de las ordenanzas ante los estrados contencioso administrativos (arts. 15 y 166 *in fine*, Const. prov.; 1, 2, 12 y concs., CCA) *so pretexto* del art. 77 de la LOM. Por el contrario, a la hora de ponderar el ámbito de juzgamiento de semejantes impugnaciones, habrá que evitar el mecánico descarte de la opción de acudir a la justicia administrativa. En particular, cuando la denegación de esa alternativa podría poner en riesgo la observancia en concreto de la garantía del acceso a la tutela judicial (arts. 18, Const. nac.; 15, Const.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810

prov.). De tal modo, aferrarse a ultranza a semejante cercenamiento importaría soslayar que en el contencioso administrativo los jueces también ejercen el control difuso de las disposiciones *infra* constitucionales a la luz de la norma fundamental. Ello se desprende de la lectura del texto enfáticamente expresado en el art. 3 del Código Contencioso Administrativo.

En consecuencia, cabe asignar a la justicia administrativa el conocimiento de una pretensión dirigida contra una ordenanza local, sin que a ello obste que aquella desarrolle una serie de agravios de raigambre constitucional. En especial lo es cuando, practicado el *balance de efectividad de la tutela judicial* reclamada (arg. causas B. 65.637, “López Fernández”, resol. de 14-V-2003; B. 66.112, “Torres”, resol. de 8-VII-2003, e.o.), frente a la disyuntiva relativa a la determinación del ámbito adecuado para la resolución del conflicto, prevalezca objetivamente el sistema contencioso administrativo (art. 166 *in fine*, Const. prov.) sobre el cifrado en el art. 161 inc. 1, ya aludido, por favorecer un mejor acceso a la jurisdicción (art. 15, Const. prov.).

V.2. En resumidas cuentas, el análisis del escrito inicial -fundado esencialmente, como se dijo, en vicios de mera legalidad de las ordenanzas impugnadas- permite concluir que el caso bajo estudio es ajeno a la jurisdicción originaria de esta Corte y que la pretensión debe tramitar por ante el fuero contencioso administrativo, por lo que



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79810

corresponde ordenar la remisión de las actuaciones al juzgado especializado en la materia, territorialmente competente, para la prosecución de su trámite (arts. 161 inc. 1 y 166 *in fine*, Const. prov.; 1º inc. 1º y 5, CCA).

V.3. Por lo demás, en línea con lo fallado en la causa C. 94.669, “Álvarez”, sentencia de 25 de septiembre de 2013, hallándose denunciados eventuales daños al medio ambiente en puntos distantes de la capital provincial —sede de este cuerpo colegiado—, la solución propiciada es la que mejor se condice con los principios de proximidad e inmediatez que han de informar el ejercicio de la judicatura en esta clase de asuntos, puesto que la cercanía al lugar del conflicto redundará tanto en beneficio del acceso irrestricto a la jurisdicción como del posterior desarrollo dinámico y eficaz del propio proceso (conf. arts. 32 y concs., ley 25.675; 34 y sigs., ley 11.723; 8, Acuerdo de Escazú, aprobado por ley 27.566).

El señor Juez doctor Torres dijo:

Por las particularidades del caso, adhiero a la solución propuesta por mis colegas preopinantes.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia

RESUELVE:

Declarar, por las razones expuestas, que en el caso no se encuentra comprometida la competencia originaria del Tribunal para



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79810

conocer en la constitucionalidad de las normas municipales impugnadas (arts. 161 inc. 1, Const. prov.; 683, CPCC).

Por Secretaría, se remitirán las actuaciones a la Receptoría General de Expedientes del Departamento Judicial de Trenque Lauquen, para su adjudicación al juzgado del fuero contencioso administrativo (art. 15, Const. prov. y 5 inc. 1, CCA).

Regístrese y notifíquese de oficio y por medios electrónicos (conf. art. 1 acápite 3 "c", resol. Presidencia SCBA 10/20 y resol. SCBA 921/21).



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

REFERENCIAS:

Funcionario Firmante: 09/10/2025 09:18:06 - KOGAN Hilda - JUEZA

Funcionario Firmante: 13/10/2025 14:17:14 - KOHAN Mario Eduardo - PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL

Funcionario Firmante: 13/10/2025 15:55:42 - SORIA Daniel Fernando - JUEZ

Funcionario Firmante: 14/10/2025 12:12:51 - TORRES Sergio Gabriel - JUEZ

Funcionario Firmante: 14/10/2025 15:21:30 - MARTIARENA Juan Jose - SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79810



243500290005833764

SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS

Registrado en REGISTRO DE RESOLUCIONES DE SUPREMA CORTE el 14/10/2025 15:24:18 hs. bajo el número RR-770-2025 por MARTIARENA JUAN JOSE.