



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75873-1

I-75873

“Carlos E. Iturriaga e hijos S.A. c/ Municipalidad de Chascomús s/ Inconst. Ord. 5329”

Suprema Corte de Justicia:

Vienen las presentes actuaciones a esta Procuración General a los efectos de emitir dictamen en la acción originaria de inconstitucionalidad interpuesta contra diversas normas de la Ordenanza n° 5329/2018 de la Municipalidad de Chascomús.

Adelanto mi opinión contraria a la pretensión articulada (arts. 161 inc. 1°, Const. prov.; 683 y conchs., CPCC).

I. ANTECEDENTES

I.1. El señor Jorge Oscar Iturriaga, en su carácter de presidente de Carlos E. Iturriaga e Hijos S.A., promueve con patrocinio letrado la presente acción en los términos de los artículos 161 inciso 1° de la Constitución provincial, 683 y conchs. del Código Procesal Civil y Comercial contra la Municipalidad de Chascomús, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 9°, 11 y 18 de la Ordenanza n° 5329/2018.

Entiende que las normas puestas en crisis afectan los principios y garantías establecidos en los arts. 1°, 10, 11, 27 y 31 de la Constitución provincial, como así también que la ordenanza habría sido dictada en violación del art. 192 inc. 6° del texto fundamental.

Se agravia puntualmente porque la ordenanza dispone que los establecimientos que desarrollen las actividades como las que lleva adelante su actividad comercial deberían localizarse fuera del Área Urbanizada, Poblada o Habitable y aquellos comprendidos por la norma que al momento de entrar en vigor se encuentren funcionando, tendrán 365 días para adecuarse a ella (conf. arts. 10 y 18, Ordenanza 5329/18). Bajo este último supuesto se hallaría comprendido el establecimiento del que es titular.

Expresa que, conforme lo dispone la ordenanza en pugna, debería trasladar sus instalaciones comerciales a otras zonas del municipio en el exiguo plazo de un año, situación que tilda de imposible cumplimiento por los costos que ello implica, conllevando, en la práctica, la aniquilación de su actividad comercial en el municipio.

Argumenta que, por otra parte, los artículos de la ordenanza atacada colisionan con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Territorial vigente en el municipio, en tanto este último dispone que, aun cuando el establecimiento realice actividades no compatibles con el uso del suelo fijado para una determinada zona, se garantiza su continuidad mientras no se produzcan molestias; circunstancia que no concurriría en el caso.

En consecuencia, sostiene que la norma fue dictada en contravención a lo dispuesto en el art. 192 inc. 6° de la Constitución provincial, en tanto importara una alteración del ordenamiento territorial de Chascomús sin haber transitado el procedimiento establecido en la legislación específica (Decreto Ley n° 8912/77).

Solicita el dictado de una medida cautelar de no innovar con el objeto de que se suspenda la aplicación de los artículos de la ordenanza cuya constitucionalidad se impugna.

I.2. La Municipalidad de Chascomús se presenta y contesta la demanda a través de su apoderada. Luego de la negativa de rigor, resiste la pretensión actora afirmando la constitucionalidad de la ordenanza cuestionada.

Señala que sus normas receptan los principios preventivo y precautorio que consagra la Ley n° 25675, con el objetivo fundamental de proteger la salud humana y los ecosistemas, optimizando el manejo y la utilización responsable de agroquímicos dentro del municipio.

En cuanto al perjuicio invocado por la actora relativo a su imposibilidad de trasladar la sede del establecimiento comercial que explota y, en particular, a la alegación consistente en la lesión al derecho adquirido a permanecer en el lugar donde se le confirió la habilitación municipal, pone de relieve que la empresa



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75873-1

Carlos E. Iturriaga e Hijos S.A. carece de capacidad para explotar un emprendimiento comercial como el que funciona en las actuales instalaciones.

Niega que exista una contradicción entre la Ordenanza n° 5329/2018 y el Plan de Desarrollo Territorial (PDT) sancionado por la Ordenanza n° 4030 -modif. por Ordenanza n° 4561- y convalidado por el Decreto provincial n° 270/2014.

Así, sostiene que ninguna de las normas contenidas en la ordenanza en crisis implica una modificación de los términos del PDT vigente. Aún más, puntualiza que, de acuerdo a sus parámetros, la actividad que realiza la actora desde el año 2000 en su actual ubicación califica como un uso no conforme y, como tal, deberían aplicarse las disposiciones relativas al uso condicionado.

Explica que las instalaciones de la firma en cuestión se encuentran enclavadas en una zona residencial ampliamente poblada, con tres establecimientos educativos a menos de 500 metros, cerca de un hogar de ancianos municipal y rodeado de comercios.

En ese contexto, destaca la alta peligrosidad ínsita en la comercialización y depósito de productos fitosanitarios que obliga a su parte a extremar todos los cuidados exigibles para su segura localización.

Con esos argumentos solicita el rechazo de la demanda con costas.

I.3. Encontrándose los autos para resolver la medida cautelar peticionada, se presenta la Municipalidad de Chascomús y denuncia un hecho nuevo en los términos del art. 363 del Código Procesal Civil y Comercial.

La demandada adjunta la respuesta brindada por la Asesoría General de Gobierno a la consulta formulada por ese municipio relativa a la necesidad procedimental de contar con la convalidación del Poder Ejecutivo provincial de la Ordenanza n° 5329/2018, en los términos de lo establecido por el art. 83 del Decreto Ley n° 8912/1977.

En el documento acompañado, el organismo asesor dictamina que "*...de acuerdo al ordenamiento territorial ya dado al partido de Chascomús a nivel municipal, aprobado luego por la provincia, se regula por esta normativa lo atinente a la elaboración, formulación, fraccionamiento, distribución, utilización,*

comercialización, transporte, almacenamiento, manipulación y/o aplicación de productos agroquímicos, no modificándose la organización territorial dada de conformidad a lo normado por el Decreto Ley 8912/77...", concluyendo que "...esta Asesoría de Gobierno no advierte que la ordenanza 5329/18 deba ser sometida al análisis del Poder Ejecutivo Provincial previsto en el artículo 83 del Decreto Ley 8912/77" (v. documentación adjunta a la presentación electrónica de fecha 17-2-2020, 12:17:44 a.m.).

I.4. Corrido el traslado correspondiente, con suspensión del pase al acuerdo para resolver la tutela cautelar pretendida, el letrado de la parte actora, invocando la franquicia que otorga el artículo 48 del Código de rito, sostiene que no se trata de un hecho nuevo sino en realidad de un intento de presentar una nueva prueba de hechos ya alegados y, en consecuencia, solicita se desestime, se tenga por no admitida la documental adjuntada por la demandada y se proceda a su desglose.

A todo evento, ofrece prueba informativa y solicita se libren oficios a la Asesoría General de Gobierno y a la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (v. presentación electrónica de fecha 29-5-2020, 09:02:49 a.m.).

I.5. Posteriormente, se presenta el apoderado del municipio demandado y pide que se declare la nulidad de la presentación en la que el abogado de la parte actora contesta el hecho nuevo, por entender que el plazo de 60 días con el que contaba su mandante para ratificar la presentación en los términos del artículo 48 del ritual se encontraba agotado.

Solicita además que, previa intimación, se decrete la caducidad de la instancia (conf. arts. 310 y sigs., CPCC; v. presentación electrónica del 16-11-2021, 7:35:53 a.m.).

I.6. Encontrándose los autos para resolver el pedido de nulidad requerido por el municipio, se presenta la actora y ratifica lo actuado por su letrado patrocinante, reitera el pedido cautelar y solicita la apertura de la causa a prueba (v. presentación electrónica de fecha 12-12-2021, 9:16:41 p.m.).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75873-1

I.7. Por resolución de fecha 23-2-22 la Suprema Corte resuelve:

a) Declarar la nulidad de todo lo actuado como consecuencia de la presentación electrónica de fecha 29-5-2020 inclusive (cfr. art. 48, CPCC).

b) Incorporar al expediente la información acompañada por la demandada en el escrito electrónico de fecha 17-2-2020, 12:17:44 p.m. y sus archivos adjuntos (arts. 36 inc. 2°, CPCC).

c) No hacer lugar a la solicitud de caducidad de instancia entablada por el municipio demandado (cfr. arts. 315 y cc., CPCC).

d) Rechazar la medida cautelar solicitada por la parte actora (arts. 195, 230, 232 y conc., CPCC).

e) Abrir la causa a prueba, concediendo a los litigantes un plazo común de cuarenta días para su producción (arts. 365, 687, CPCC).

I.8. Luego, con motivo de la intimación efectuada en el marco de lo dispuesto en el art. 315 del CPCC -texto según ley n° 13986- la parte actora solicita, el 16 de noviembre de 2022, la formación del cuaderno de prueba.

Pedida por la demandada la certificación de la prueba (v. presentación de 29-4-2024), resulta pendiente la informativa y pericial ofrecidas por la demandante (v. certificado de 6-5-2024).

En ese estado, a través de la presentación de fecha 11 de septiembre de 2024, la Municipalidad de Chascomús solicita, de conformidad a lo dispuesto en los arts. 382 y 383 del CPCC, se declare la negligencia de la actora en la producción de la prueba pendiente.

Corrido traslado del planteo, se presenta la demandante, desiste de la prueba informativa pendiente y requiere se ordene la producción de la pericial. Respecto a esta última, destaca que al proveerse se indicó que "*quedaría pendiente hasta tanto se hubiera cumplido con la totalidad de la prueba restante ofrecida*" (v. presentación de 11-9-2024).

Esa defensa no logra conmover el criterio del Tribunal que, por resolución de fecha 21-10-24 resuelve:

a) Hacer lugar a la acusación de negligencia formulada por la comuna demandada.

b) Declarar negligente a la parte actora en la producción de la prueba informativa y pericial pendientes (arts. 382, CPCC y 77 inc. 1°, Ley n° 12008 -texto según Ley n° 13101).

Ello en el entendimiento de que recae sobre la demandante la carga de impulsar el proceso y, por tanto, la de instar la producción de la prueba, sin que el modo en que fue ordenada su producción pueda ser entendido como atenuante o eximente de esa carga. Precisa, el no llevar adelante las diligencias necesarias para la producción de la prueba pendiente en tiempo oportuno no solo pone en riesgo esa actividad, sino también la que se halla supeditada a su conclusión.

c) Dispone poner las actuaciones a disposición de las partes a los fines de alegar.

I.9. Vencido el plazo para alegar, derecho ejercido por ambas partes con las presentaciones de fecha 5-11-2024, 9:40:24 a.m. (demandada) y de fecha 7-11-2024, 9:57:11 a.m. (actora), la Suprema Corte de Justicia pasa en vista las actuaciones a la Procuración General (art. 687 del CPCC).

II. ANÁLISIS

En atención a lo expuesto en la demanda, su contestación y demás circunstancias obrantes en la causa entiendo -tal como se adelantara- que corresponde rechazar la acción interpuesta.

II.1. El recurrente considera que los artículos 9°, 11 y 18 de la Ordenanza n° 5329/2018 de la Municipalidad de Chascomús vulneran los principios y garantías establecidos en los arts. 1°, 10, 11, 27 y 31 de la Constitución provincial, como así también que la ordenanza habría sido dictada en violación del art. 192 inc. 6° del texto fundamental.

II.2. Cuadro normativo

A continuación, se transcriben las normas de la Ordenanza n° 5329/2018 de la Municipalidad de Chascomús cuestionadas:



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75873-1

Artículo 9º. *“Del transporte exclusivo - Se prohíbe el transporte de las sustancias agroquímicas junto a productos destinados al consumo humano y/o animal compartiendo una misma unidad de carga”.*

Artículo 11. *“Los locales destinados a talleres de mantenimiento y reparación de los equipos de aplicación (limpios y sin carga), las oficinas de venta de productos agroquímicos y/o plaguicidas que no cuenten con depósito de productos, los locales de venta de maquinarias de aplicación nueva y usada (siempre que las mismas se encuentren sin carga, limpias y picos pulverizadores cerrados) y los locales de ventas de equipo de aplicación manual (limpios y sin carga) podrán localizarse en el Área Rural en toda su extensión así como en las parcelas frentistas a Autovía 2 regulados por los Distritos Complementario Industrial 2 (CI2), Complementario Agropecuario Intensivo (CAI), Complementario Comercial 1 (CC1) y Complementario Comercial 3 (CC3), según lo establecido por Ordenanza 4030 y su modificatoria Ordenanza 4561 y toda Ordenanza que en un futuro las modifique”.*

Artículo 18. *“De la preexistencia - En el caso de depósitos y establecimientos industriales y comerciales comprendidos dentro de esta normativa, que a la fecha de entrar en vigencia la presente ordenanza se encuentren funcionando, deben adecuarse a la normativa vigente en un plazo de 365 días”.*

II.3. Considero que la Ordenanza n° 5329/2018 de la Municipalidad de Chascomús no evidencia vicios que justifiquen su anulación.

En efecto, la Constitución Provincial otorga a los municipios la administración de los intereses y los servicios locales, y también los faculta a dictar ordenanzas y reglamentos en el marco de esas atribuciones (arts. 190 y 192 inc. 6º).

A su vez, la Ley Orgánica de las Municipalidades -Decreto Ley n° 6769/1958- establece que las ordenanzas deben responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación,

protección, fomento, conservación y demás estimaciones enunciadas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales (art. 25, LOM).

También dispone, que corresponde a los Departamentos Deliberativos municipales la potestad de reglamentar la radicación, habilitación y funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización (arts. 27 inc. 1° y 28 inc. 7°, LOM; SCJBA, doctrina de las causas I-71.272, "Garibaldi", res. del 11-7-2012, y sus citas I-1129, "Martins Oliveira", sent. del 10-4-1984; I-1248, "Sancho", sent. del 15-5-1990; B-50.333, "Nida SACIFI", sent. del 2-3-1999).

Cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un caso relativo a la instalación de mercados generales, sostuvo que la fijación de radios y condiciones para su instalación es facultad de las municipalidades, cuyas normas deben admitirse como constitucionalmente válidas mientras no sean arbitrarias, desiguales, de índole persecutoria o carentes de fundamentos elementales (doctrina CSJNA, "Fallos", T. 195:108, causa "Dituri"; SCJBA, causas I-1665 "Zanni", sent. del 23-7-2008 y I-70.164, "Agroservicios Pampeanos SA", sent. del 29-8-2017; Dictámenes PG causas I-2142 "Cooperativa de Horticultores Mar del Plata" del 18-8-2015 e I-70.164 "Agroservicios Pampeanos" del 6-5-2016).

En la misma dirección opino que la Municipalidad de Chascomús tiene la facultad de dictar una norma de la naturaleza de la impugnada.

Además, advierto que la ordenanza atacada resulta razonable pues no excede los límites antes señalados.

Asimismo, considero que, en el caso, no puede prosperar la alegación por parte de la actora de un derecho adquirido a la permanencia en el lugar donde se habilitara el funcionamiento de un establecimiento comercial (cuyo objeto social consiste en dedicarse por cuenta propia, de terceros, o asociada a terceros a la compra, venta, importación, exportación y comercialización en general de productos balanceados, agropecuarios, semillas y toda clase de maquinarias agrícolas), aun cuando se exhiba habilitación municipal y provincial para el depósito y expendio de fertilizantes y agroquímicos.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75873-1

Ello, atento la finalidad de la norma anticipada en sus considerandos y expuesta con énfasis en su art. 1º: *“...la protección de la salud humana y del ambiente, controlando la utilización y manipulación de productos agroquímicos; de la cual se deriva a los objetivos principales de proteger el derecho a la vida, el derecho a un ambiente sano y apto para el desarrollo actual y de las generaciones futuras, el derecho a la alimentación sana, y la producción agropecuaria sustentable”* (art. 1º de la Ordenanza n° 5329/2018).

En otro orden cabe mencionar que si bien es cierto que la Constitución Nacional establece una esfera de libertades económicas y que estas se integran al plano local por nuestra propia Constitución (art. 27), no es menos cierto que la misma le atribuye a la legislatura la facultad de reglamentar esos derechos.

El citado artículo 27 de la carta local garantiza la libertad de trabajo, industria y comercio, pero la supedita a que *“...no ofenda o perjudique a la moral o a la salubridad pública, ni sea contrario a las leyes del país o a los derechos de terceros...”*

A reglón seguido, en el artículo 28 consagra el derecho a un ambiente sano y establece al igual que su par nacional, un criterio de solidaridad intergeneracional para garantizar el acceso a un ambiente sano.

Por ello la Ordenanza n° 5329/2018 está destinada a *“...toda persona humana o jurídica que elabore, formule, fraccione, distribuya, utilice, comercialice, transporte, almacene, manipule y/o aplique productos agroquímicos, en forma aérea y/o terrestre, a título oneroso como gratuito, para sí o para terceros en el partido de Chascomús...”* (art. 2º).

Y no cabe declararla inválida frente a la invocación del derecho de propiedad, pues la propiedad privada debe ceder ante los fines públicos de seguridad, prosperidad, higiene, ornato, cultura, buenas costumbres, que justifican el ejercicio del poder de policía (arts. 14 y 17 de la Constitución de la Nación; 10 y 11 de la Constitución provincial; cfr. doct. causa I-1665, “Zanni” cit.).

Resulta clara pues la intención del Municipidad de Chascomús al regular la actividad mediante la ordenanza en crisis, la que sin duda se integra con las

normas pertinentes del Decreto Ley n° 8912/1977 (Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo) y la Ley n° 11723 (Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales), reconociendo la existencia de un mecanismo conjunto entre los municipios y la Provincia para su cumplimiento.

También es necesario destacar que el espíritu de la ordenanza es alejar dichas plantas de los centros poblacionales de la ciudad. La propia dinámica del crecimiento de las ciudades hace que el espacio geográfico que otrora fuera considerada periferia hoy se encuentre en el ejido urbano.

Es evidente que los valores que se encuentran en juego son por un lado el desarrollo económico y por el otro la salud pública y el derecho a un ambiente sano, y en ese contexto, las regulaciones establecidas por el Municipio de Chascomús en pos de garantizar la seguridad y la salubridad pública lucen claras y razonables.

III. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, propongo al Tribunal rechazar la acción de inconstitucionalidad interpuesta (art. 687, CPCC).

La Plata, 2 de abril de 2025.