



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

**ACUERDO**

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. 76.357, "Química True S.A.C.I.F. c/ Municipalidad de Esteban Echeverría s/ Inconstitucionalidad ordenanza 9.264/19 (decr. 1.804/19)", con arreglo al siguiente orden de votación (Ac. 2078): doctores **Soria, Kogan, Torres, Budiño.**

**ANTECEDENTES**

La firma Química True S.A.C.I.F. promovió demanda originaria de inconstitucionalidad en los términos de los arts. 161 inc. 1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial, contra la Municipalidad de Esteban Echeverría, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza 9.264/19, promulgada por decreto 1.804/19 del Intendente municipal, por cuanto considera que es incompatible con los arts. 10, 15, 27, 31, 56 y 57 de la Carta local.

Solicitó que, cautelarmente, se suspendan los efectos de la norma impugnada, pedido que fue concedido (v. resol. de 15-IV-2021).

Corrido el traslado de ley, se presentó la Municipalidad de Esteban Echeverría; contestó la demanda, pidió su rechazo y requirió el



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

dictado de un remedio preventivo a su favor, el que fue denegado (v. resol. cit.).

Agregada la documentación acompañada con los escritos postulatorios, incorporados los cuadernos de prueba de la actora y de la demandada y los alegatos de ambas partes (v. proveídos de fecha 4 de mayo y 6 de junio de 2023 y escritos de fecha 5 de junio de 2023), oído el señor Procurador General (v. dictamen de fecha 11 de octubre de 2023) y encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente

**CUESTIÓN**

¿Es fundada la demanda?

**VOTACIÓN**

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

I. La actora pretende la declaración de inconstitucionalidad de la ordenanza 9.264/19 -promulgada por decreto 1.804/19- que dejó sin efecto la ordenanza 8.800/17, mediante la cual se había desafectado del dominio público el tramo de la calle Evita entre la Avenida Pedro Dreyer y la calle Uruguay de la localidad de Monte Grande y se había dispuesto su venta directa a la actora, Química True S.A.C.I.F.

I.1. Al respecto, explica que el día 24 de agosto de 2016 solicitó al Subsecretario de Tierras y Vivienda municipal la adquisición



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

de dicha fracción urbana, a fin de conectar los dos predios colindantes de su propiedad y así poder incrementar la producción de su compañía a través de la expansión de la planta, incorporando un total de veintinueve puestos de trabajo en un período de tres años y trasladando definitivamente allí la actividad que realizaba en sus instalaciones de San Isidro. De esta manera, se dio inicio al expediente administrativo 3.045-16.003/16, cuya copia acompaña.

Relata que, en aquellas actuaciones, tomó intervención la Dirección de Planificación Urbana y Territorial dependiente de la mencionada Subsecretaría y la Dirección General de Asuntos Legales, expidiéndose ambas dependencias en sentido favorable a su petición. Fue entonces que el Concejo Deliberante sancionó la ordenanza 8.800/17 y, fundándose en los informes técnicos y jurídicos producidos, manifestó que: a) Química True S.A.C.I.F. se encontraba instalada en los terrenos identificados catastralmente como Manzana 163, Circunscripción V, Sección R y como Fracción 5, Circunscripción V, Sección R; b) la morfología de la zona donde se ubicaba la empresa distaba de ser regular y resultaba evidente la discontinuidad de las arterias en dicho espacio; c) la desafectación del inmueble del dominio público municipal no implicaba un cambio de referencia en la tipología del tejido urbano existente ni suponía una alteración relevante para la circulación vial; d)



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

la desafectación y posterior venta no restringía ningún derecho ni uso de las parcelas del área circundante y e) el tramo de la calle había perdido la finalidad pública prevista.

Así, haciendo uso de las facultades otorgadas por el art. 9 del decreto ley 9.533/80, se desafectó del dominio público el aludido segmento de la calle Evita y se acudió a lo previsto en el art. 25 de la citada norma que habilita la enajenación en forma directa a los propietarios linderos (inc. "c").

Refiere que luego se realizó la correspondiente tasación por parte del Colegio Público de Martilleros y Corredores del Departamento Judicial de Lomas de Zamora y el día 6 de junio de 2017 la Subsecretaría de Tierras fijó el monto de adquisición en la suma de siete millones ciento cuarenta y ocho mil pesos -\$7.148.000-. Así, indica que el día 9 de febrero de 2018 abonó todo el precio de venta a la Municipalidad demandada y que solicitó a la Subsecretaría de Tierras la posesión del inmueble para disponer de él mientras se hicieran los trabajos de mensura y catastro necesarios para su escrituración. Detalla que, con fecha 10 de mayo de 2018, la aludida Subsecretaría tuvo por cumplida la adquisición e hizo lugar a la entrega de la posesión requerida, lo que sucedió el día 1 de agosto de 2018 (v. fs. 83/86, expte. adm. cit.).

Expone que, si bien escogió una escribana para culminar



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

con los trámites traslativos de dominio, ello se vio imposibilitado por el incumplimiento del municipio de su obligación de confeccionar y registrar el plano de mensura de la parcela. Pese a esto, reconoce que comenzó a realizar obras de unión de las manzanas lindantes al tramo de la calle Evita, a la par de efectuar inversiones que ascendieron a la suma aproximada de un millón novecientos mil dólares estadounidenses -USD 1.900.000- (v. Anexo VII, acompañado como prueba documental a la demanda).

Se agravia de que, por sorpresa, el día 21 de noviembre de 2019 la Municipalidad de Esteban Echeverría le notificó el decreto 1.804/19, que promulgó la ordenanza 9.264/19. Explica que por medio de estas normas la comuna volvió a afectar al dominio público el segmento de la calle Evita que muy poco antes le había vendido, ordenándose la restitución del monto abonado por la empresa, sin intereses ni reconocimiento por las inversiones hechas hasta ese momento.

I.2. Los argumentos con los que la actora respalda su demanda de inconstitucionalidad son los siguientes:

I.2.a. En primer lugar, aduce que la ordenanza 9.264/19 vulnera palmariamente su derecho de propiedad, consagrado en los arts. 10 y 31 de la Constitución provincial.



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

En este sentido, postula que, tras cumplir el procedimiento previsto en el decreto ley 9.533/80 y las condiciones impuestas en la ordenanza 8.800/17, la adquisición del bien se concluyó por el pago del precio total de venta. Por tal razón, critica que la Municipalidad se dispusiera a (re)afectar al dominio público el inmueble que le fuera enajenado, sin acudir al carril previsto en el ordenamiento jurídico para recobrar algo que -a esas alturas- no le pertenecía: la expropiación.

Sostiene, entonces, que es titular de un derecho subjetivo constitucionalmente tutelado, citando para fundar tal aserto jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Asevera, además, que el municipio vulneró el principio de confianza legítima que ampara a los ciudadanos que de buena fe creen en la validez de los actos jurídicos y conductas de la Administración, la que es desafiada por su obrar actual incompatible con su conducta anterior.

A todo evento y en caso de estimarse legítimo el obrar estatal, plantea que el precio pagado por el inmueble debe -cuanto menos- ser actualizado al día en que se haga efectiva su devolución, atento la situación inflacionaria del país.

I.2.b. En otro orden de ideas, dice que los actos municipales transgreden su derecho a ejercer el comercio o industria lícita,



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

consagrado en el art. 27 de la Constitución de la Provincia.

En este punto, menciona que el propósito que provocó la venta y posterior adquisición del inmueble fue ampliar y llevar a cabo una actividad productiva de la compañía, lo que se ha visto frustrado por la actuación antijurídica de la Municipalidad.

I.2.c. Afirma que la demandada ha violado su derecho de defensa amparado en el art. 15 de la Carta local. Esto por cuanto el Concejo Deliberante dispuso de un bien que ya no formaba parte del patrimonio estatal -sino que integraba el acervo de la firma- sin darle aviso del trámite de las actuaciones administrativas iniciadas al efecto ni haberle concedido audiencia previa a fin de ser oída. Por tal razón, tilda de "arbitrario" e "ilegítimo" al procedimiento de (re)afectación instado y califica como sorpresiva a la notificación de la ordenanza 9.264/19 que le fuera seguidamente cursada.

I.2.d. En último término, esgrime que la referida ordenanza es inconstitucional por violar el principio de razonabilidad que debe respetar toda norma jurídica. Considera que los medios empleados para lograr el objetivo supuestamente perseguido son inadecuados y no están basados en la proporcionalidad.

Destaca que el Concejo Deliberante basó su segunda decisión en la presentación formulada por un pequeño grupo de vecinos



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

que se opuso al cerramiento del tramo de la calle Evita que le fuera vendido. Sin embargo, resalta que los peticionantes dicen ser del Barrio "Santa Isabel", que está ubicado a un kilómetro y medio del terreno en cuestión, por lo que su desafectación como vía pública mal podría gravitar en la vida de tales personas.

Tras esto, enfatiza la contradicción en la que incurre el municipio al afirmar, luego de dos años e ignorando los documentos técnicos que expresaban lo opuesto, que aquella calle de repente reviste una gran importancia en el tejido urbano y que obstruir su circulación provocaría un grave perjuicio al interés general de los ciudadanos.

I.3. Por todo lo desarrollado, concluye que la ordenanza 9.264/19 y el decreto 1.804/19 que la promulgó son inconstitucionales.

Ofrece prueba y hace reserva del caso federal.

II. Con fecha 27 de noviembre de 2020, la Municipalidad de Esteban Echeverría contestó la demanda.

II.1. Se defiende explicando que el día 5 de agosto de 2019 un grupo de vecinos del Barrio "Santa Isabel" -en representación de toda la comunidad- manifestaron su oposición al cerramiento y/o alambrado y/o barrera que interrumpiera la libre circulación sobre la calle Evita.

En virtud de esto, comenta que se formó el expediente administrativo 4.035-57.744/19 y se dio intervención a la Secretaría de





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

I-76357

Obras y Servicios Públicos para que elaborase -con la participación del área de Coordinación de Uso del Suelo- un nuevo informe técnico. En aquella oportunidad, el referido organismo comunicó que la desafectación del dominio público del tramo de la calle Evita entorpecía de manera significativa el paso hacia la Avenida Pedro Dreyer, por tratarse de un corredor este-oeste de gran importancia vial (v. fs. 21, expte. adm. cit.). A partir de esto, el municipio entendió que resultaba menester priorizar el interés general por sobre el particular de la empresa.

Añade que la ordenanza impugnada ha sido dictada de conformidad con lo establecido en los arts. 190 y 192 de la Constitución provincial y 24 y 25 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM), por lo que su legalidad es indiscutible. Al mismo tiempo, advierte que, al no haberse concretado la escrituración traslativa de dominio del inmueble objeto de este pleito, no se ha afectado el derecho de propiedad de la actora, en tanto el bien continuaba dentro del patrimonio del Estado.

Pone en duda las manifestaciones vertidas por Química True S.A.C.I.F. en torno a las inversiones que se habrían llevado a cabo en el predio y que la demandante pretende, subsidiariamente, que se las indemnice. En cualquier caso, manifiesta que las hipotéticas obras



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

integrarían el capital de la firma, por lo que cualquier reclamo económico al respecto importaría un enriquecimiento sin causa a su favor.

Desde otro ángulo, remarca que la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) ha elaborado el proyecto de la obra de "Red Secundaria de Agua Monte Grande Sur 1 - El Jaguel Resto - Etapa 1" y otra vinculada con los desagües cloacales, que permitirá una pronta densificación poblacional en la zona, incrementando el uso del corredor de la calle Evita.

II.2. Seguido a ello, desarrolla la conducta seguida por el municipio a fin de aplicar y cumplir con lo dispuesto en la ordenanza 9.264/19 y sostiene la validez de todo lo actuado.

Narra que mediante carta documento n° 012630600 -del día 20 de noviembre de 2019- se le notificó a la actora el decreto 1.804/19, que promulgó la ordenanza discutida y que entiende "consentida", dado que la empresa no cuestionó en sede administrativa el monto ni la modalidad de pago allí establecida para la restitución de las sumas abonadas por la compra del terreno.

No obstante, frente a la inacción de la compañía a los efectos de percibir el valor fijado en la ordenanza, dice que se le remitió una nueva carta documento n° 032764605 -notificada el día 28 de



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

septiembre de 2020-, por medio de la cual se la intimó a presentarse ante la Tesorería municipal, bajo apercibimiento de consignación. De este modo y ante un nuevo silencio, anuncia que se iniciaron los autos caratulados "Municipalidad de Esteban Echeverría c/ Química True SACIF s/ materia a categorizar", que tramitan por ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n° 1 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora y cuyos plazos procesales se hallan suspendidos.

Sobre tales bases, se opone al pedido de actualización del monto nominal de venta del inmueble y de las sumas que supuestamente habría desembolsado Química True S.A.C.I.F. en concepto de inversiones.

II.3. En cuanto al planteo de inconstitucionalidad articulado, lo refuta en todos sus términos.

Argumenta que la ordenanza en crisis se encuentra "...amparada constitucionalmente por ser consecuencia del legítimo ejercicio de la función legislativa de la Administración municipal". Resalta que es una norma razonable y que el interés público invocado se encuentra suficientemente acreditado. Señala, además, que nuestro ordenamiento recepta y permite ciertas limitaciones al derecho de propiedad y que debe evitarse que el derecho individual se convierta en



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

un obstáculo para la satisfacción de los intereses del grupo social.

De todas maneras, rechaza que la actora tenga un derecho adquirido sobre la extensión de la calle Evita pretendida y que sólo se habría hecho entrega de su posesión. En este sentido, subraya que la mera expectativa no puede considerarse comprendida dentro de la protección constitucional de la propiedad.

En cuanto a la vulneración al derecho de ejercer el comercio o industria lícita, repara en que la actora no ha identificado con certeza cuáles serían aquellos actos que se ve impedida de realizar.

Se exply, a continuación, respecto de la legalidad del ejercicio de la potestad revocatoria del Estado municipal y la necesidad en el caso de priorizar el interés general de la comunidad en materia urbanística.

II.4. Ofrece prueba y formula reserva del caso federal.

III. Al emitir el dictamen contemplado en el art. 687 del Código Procesal Civil y Comercial, el señor Procurador General se pronunció en sentido favorable a la pretensión de la actora.

IV. De la prueba producida y de la documentación acompañada a la causa surgen los siguientes elementos útiles para la solución del conflicto:

IV.1. Del expediente administrativo 4.035-16.003/16 se



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

I-76357

desprende que:

IV.1.a. Las actuaciones se iniciaron a partir de la solicitud formulada el día 24 de agosto de 2016 por la firma Química True S.A.C.I.F. para la adquisición del tramo de la calle Evita entre la Avenida Pedro Dreyer y la calle Uruguay (v. fs. 1/2).

IV.1.b. En virtud de lo requerido tomó intervención la Dirección de Planificación Urbana y Territorial, quien expresó que al medir el frente del terreno identificado catastralmente como Circunscripción V, Sección R, Manzana 163 aproximadamente setenta metros, era procedente pensar en el anexo de la Fracción V y producir el "englobamiento" mediante la compraventa de ese tramo de la vía pública. Además, reparó en que la calle Evita tenía una discontinuidad ya dada en el trazado sobre la Avenida Pedro Dreyer y que lo peticionado podría encuadrarse en el art. 2.2.1.4 del Código de Planeamiento Urbano, que permite la unificación de parcelas (v. fs. 42).

IV.1.c. La Subsecretaría de Tierras y Viviendas, por su parte, estimó que se encontraban dadas las condiciones para acudir a los mecanismos establecidos en el decreto ley 9.533/80 para la desafectación del bien y su venta directa al propietario lindero. A la par que consideró que esta operatoria no restringía derecho alguno, ni frustraba el uso de las parcelas del área circundante (v. fs. 46/47).



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

I-76357

IV.1.d. La Dirección de Asuntos Legales opinó que resultaba aplicable el régimen jurídico impuesto por el art. 235 del Código Civil y Comercial, el decreto ley 9.533/80 y la Ley Orgánica de las Municipalidades, concluyendo que correspondía dar curso favorable a lo solicitado (v. fs. 49/50).

IV.1.e. La Comisión de Legislación y Peticiones, por acuerdo unánime de sus miembros, aconsejó aprobar el proyecto de ordenanza elevado al Concejo Deliberante (v. fs. 56).

IV.1.f. Mediante ordenanza 8.800/17, el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Esteban Echeverría resolvió: a) desafectar del dominio público municipal el segmento de la calle Evita entre la Avenida Pedro Dreyer y la calle Uruguay, de la localidad de Monte Grande; b) establecer la operatoria de venta directa del inmueble, conforme lo previsto en el art. 25 del decreto ley 9.533/80 a favor de Química True S.A.C.I.F., la cual debía concretarse en el término de ciento ochenta días hábiles desde la promulgación de la norma y c) determinar los modos de adquisición del bien, pudiendo optarse por el pago en pesos fijado previamente por tasación especial o bien, por el método de compensación de suelos (v. fs. 57/60).

IV.1.g. El Intendente de la Municipalidad de Esteban Echeverría, el día 7 de marzo de 2017, dictó el decreto 308/17, por el



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

cual promulgó la ordenanza 8.800/17 (v. fs. 62).

IV.1.h. En cumplimiento con lo dispuesto en el art. 4 de la referida ordenanza, el Colegio Público de Martilleros y Corredores del Departamento Judicial de Lomas de Zamora realizó la tasación del inmueble, estimando un valor unitario de \$3.200/m<sup>2</sup> y un total de \$7.148.800, por una superficie de 2.234 m<sup>2</sup> (v. fs. 71).

IV.1.i. El día 14 de febrero de 2018, la firma actora acompañó constancia de la transferencia del total del precio fijado para la adquisición del inmueble a la cuenta bancaria que le fuera informada el día 17 de enero de aquel año. Asimismo, solicitó la cesión de las tierras para poder disponer de ellas mientras se llevasen a cabo los trabajos de mensura y catastro (v. fs. 79).

IV.1.j. El día 10 de mayo de 2018, el Subsecretario de Tierras y Viviendas municipal dio por terminada la adquisición del segmento de la calle Evita y ordenó la entrega de la posesión, cosa que tuvo lugar el día 1 de agosto de aquel año (v. fs. 83/86).

IV.2. Del expediente administrativo 4.035-57.744/19 se extrae que:

IV.2.a. Las actuaciones se originaron a raíz de una presentación efectuada el día 5 de agosto de 2019 por un grupo de vecinos del Barrio "Santa Isabel", quienes solicitaron que se evalúe la



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

posibilidad de mantener abierto el tramo de la calle Evita que fuera vendido a Química True S.A.C.I.F. (v. fs. 1 y 17).

IV.2.b. En virtud de lo peticionado, intervino nuevamente la Subsecretaría de Tierras y Vivienda. En esta oportunidad, el organismo subrayó que la decisión de desafectar y entregar la posesión del bien a la compañía respondía a criterios de oportunidad, mérito y conveniencia, órbita bajo la cual recaía -paralelamente- la determinación de dejarla sin efecto (v. fs. 18/19).

IV.2.c. Girado el expediente a la Coordinadora de Factor Uso del Suelo, ésta cambió su anterior criterio y manifestó que la calle Evita era uno de los ejes estructurales del área residencial del Barrio "San Roque" -al sur de la Avenida Pedro Dreyer- por contar con pavimento asfáltico en toda su extensión y, luego, adunó que la reapertura requerida respondía a la necesidad de mantener la comunicación viaria para la propia movilidad de los vecinos y para el ingreso de ambulancias, patrullas de policías y/o camiones hidrantes de bomberos (v. fs. 21).

IV.2.d. La Dirección de Asuntos Legales también modificó su dictamen primigenio. Invocando criterios de oportunidad y conveniencia, estimó que debía priorizarse el interés general sobre el privado de la firma. Expresó, entonces, que "...las circunstancias fácticas





*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

que pudieron ser fundantes de la ordenanza 8.800/17 (agregada a fojas 23/27) han dejado de serlo a través de los posteriores informes obrantes a fojas 18/19, que pusieron de manifiesto la importancia de la calle Evita en la trama urbana, como eje estructural del área residencial del Barrio San Roque, al sur de la Avenida Pedro Dreyer, por contar con pavimento asfáltico en toda su extensión y que la desafectación del dominio público dispuesto por la mencionada ordenanza perjudica de manera significativa la circulación, rompiendo la trama urbana preexistente con tendencia a densificarse acorde a los planes de futura expansión de infraestructura de servicios".

Apuntó que los derechos nacidos de un acto administrativo que deban ser extinguidos por no resultar armónicos con las nuevas exigencias del interés público, no siempre -ni necesariamente- se convierten por ello en ilegítimos, sino simplemente en inoportunos. Remató diciendo que los derechos no son absolutos y que la propiedad privada debe ceder ante los fines públicos.

Así pues, concluyó que se encontraba "...inhabilitada toda invocación de invalidez que pudiera afectar la potestad revocatoria municipal". No obstante, propició devolver las sumas abonadas por la empresa (v. fs. 28/29).

IV.2.e. Valiéndose de los nuevos informes técnicos y las



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

renovadas opiniones jurídicas, el Concejo Deliberante dictó la ordenanza 9.264/19 impugnada en estos actuados (v. fs. 33/34).

IV.2.f. El día 21 de agosto de 2019, el Intendente municipal promulgó la mencionada ordenanza, a través del decreto 1.804/19 (v. fs. 36).

IV.2.g. Fue recién entonces que, el día 21 de noviembre de 2019 -mediante carta documento n° 012630600-, la Municipalidad de Esteban Echeverría le notificó a la firma Química True S.A.C.I.F. la sanción de la norma aquí puesta en crisis (v. fs. 39/40).

IV.2.h. El día 11 de septiembre de 2020 el municipio remitió una nueva carta documento (n° 032764605), por la cual se intimó a la empresa a que, en el término de cuarenta y ocho horas, se hiciera presente en la Tesorería comunal para reintegrarle el monto oportunamente desembolsado para la adquisición de la porción de tierra objeto de esta litis, bajo apercibimiento de dar trámite a una acción de pago por consignación (v. fs. 54).

La actora resistió esta comunicación, mediante carta documento n° 086862455 de fecha 9 de octubre de 2020 y puso en conocimiento del municipio del inicio de este proceso impugnativo (v. fs. 55).

Tales son los antecedentes relevantes del caso.



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

V. Reiterando lo dicho en la primera intervención (v. resol. de 7-X-2020), cabe dejar sentado que la ordenanza cuya constitucionalidad se controvierte es de aquellas que, a pesar de contener -en parte- disposiciones tendientes a regular una situación específica, proyectan efectos que trascienden a sus destinatarios directos y poseen una evidente incidencia colectiva, siendo posible conocer de ellas por vía de la acción intentada (doctr. causa I. 72.267, "Mitchell", sent. de 27-VIII-2020 y sus citas).

VI. Ingresando ya en el fondo de la disputa, no está en tela de juicio la competencia municipal para afectar o desafectar bienes inmuebles al o del régimen dominial (conf. arts. 225 y concs., LOM; 1 y 9, dec. ley 9.533/80; 235 inc. "f" y 237, Cód. Civ. y Com.), particularmente en su relación con el trazado, apertura, rectificación o clausura de calles (art. 27 inc. 2, LOM), ejerciendo el poder de policía sobre tales espacios (art. 192 inc. 4 *in fine*, Const. prov.). Tampoco la de disponer de ellos, enajenándolos de forma directa a un propietario lindero una vez desafectados, observando los requisitos legales pertinentes (arts. 158, 159, 226 inc. 4 y concs., LOM; 25 inc. "c", dec. ley 9.533/80 -texto según ley 14.461-).

Por ende, lo que se debate aquí es si la conducta desplegada por la Municipalidad de Esteban Echeverría, que en un primer momento



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

dirigió activamente sus esfuerzos para venderle a Química True S.A.C.I.F. una fracción de terreno -originariamente afectada como arteria pública- a fin de que pueda unificar dos lotes contiguos en los cuales estaba distribuida su planta industrial (v. ordenanza 8.800/17), para poco tiempo después volver sobre sus pasos (v. ordenanza 9.264/19), lesionó los derechos y garantías constitucionales reivindicados por la empresa actora.

VI.1.a. Como fue indicado, la ordenanza impugnada se fundó en la oposición manifestada por un grupo de vecinos del Barrio "Santa Isabel" al cerramiento del tramo de la calle Evita entre la Avenida Pedro Dreyer y la calle Uruguay, que se encontraba en ejecución con motivo de la ordenanza 8.800/17. La comuna estimó que debía priorizarse el interés expresado por aquellas personas por sobre el particular de Química True S.A.C.I.F., quien había solicitado la desafectación del bien para adquirirlo de manera directa en su calidad de propietario lindante, conforme la normativa citada más arriba.

Con apoyo en renovados informes técnicos y jurídicos -que reexaminaron y modificaron sustancialmente los criterios plasmados en sus anteriores intervenciones- e invocando razones de oportunidad, mérito y conveniencia, el municipio consideró que habían cambiado los hechos que dieron nacimiento a la ordenanza 8.800/17, constatándose la



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

actual relevancia para la trama urbana de toda la extensión de la calle Evita. A esto añadió que la sustracción de la vía pública del segmento en cuestión afectaba de manera significativa la circulación en la zona, por no contar los vecinos con carriles alternativos idóneos. En lo que a Química True S.A.C.I.F. respecta, aseguró que el derecho de propiedad no era absoluto y que debía ceder ante los fines públicos, por lo que la empresa no podría alzarse contra lo decidido. En su defensa ante esta sede, enfatizó que no se llegó a configurar el derecho real de dominio sobre la parcela ante la falta de escrituración e inscripción registral, situación de precariedad jurídica que habilitaba y justificaba la retracción.

La parte actora, desde ya, controvierte tales conclusiones, alegando la violación de su derecho de propiedad constitucionalmente amparado (arts. 10 y 31, Const. prov.), puesto que se había consumado la compraventa, entregado la posesión y comenzado a realizar inversiones.

VI.1.b. Se sabe que mediante la ordenanza 8.800/17, con el dictamen favorable de las áreas sustantivas y órganos asesores, se desafectó del dominio público el referenciado segmento de la calle Evita y se procedió a su enajenación en forma directa -conforme lo previsto en el art. 25 inc. "c" del decreto ley 9.533/80- a Química True S.A.C.I.F. La empresa pagó el precio total del inmueble y el día 1 de agosto de 2018 el



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

Subsecretario de Tierras y Vivienda comunal hizo entrega de la posesión del predio (v. fs. 83/86, expte. adm. 3.045-16.003/16).

Nadie desconoce que el art. 2 de la ordenanza 8.800/17 establecía que "...la operatoria de venta directa según lo dispuesto en el artículo 25 inc. 'c' del decreto ley 9.533/80 a favor de Química True SACIF [...] deberá concretarse en el término de 180 días hábiles desde la promulgación de la presente ordenanza", lo que sucedió el día 7 de marzo de 2017, por decreto 308/17.

Aunque, por otro lado, ambas partes coinciden en su relato al afirmar que no llegó a otorgarse la escritura traslativa de dominio, puesto que antes debía confeccionarse y aprobarse el plano definitivo y que esta operación -a cargo de la Municipalidad de Esteban Echeverría- nunca se materializó.

Ese era el escenario al momento de dictarse la ordenanza 9.264/19, que revirtió completamente lo hecho hasta ese punto.

VI.1.c. La principal defensa montada por la Municipalidad para sostener la validez de esa norma -además de aquello que aduce genéricamente en punto a la policía de la propiedad privada en pro del interés público, que se verá al final- anida en la circunstancia de que la operación otrora impulsada por la ordenanza 8.800/17 no llegó a plasmarse por escritura pública -mucho menos a inscribirse



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

registralmente-, tal como se exige para que quepa reputar perfeccionado el respectivo derecho real, con la confluencia de título y modo suficientes (conf. arts. 1.107, 1.892 y concs., Cód. Civ. y Com.; v. doctr. causa Ac. 59.873, "Pontet", sent. de 19-II-2002). Hubo, eso sí, un acto formalizado que dispuso la venta directa, seguido del pago del precio y la toma de posesión del terreno. Pero de aquella carencia escrituraria la demandada deriva que no pudo consumarse una afectación a un derecho de propiedad *stricto sensu*.

Semejante inteligencia entra en cuestión con la relevante protección que debe dispensarse a aquel derecho, capaz de albergar cualquier interés económicamente apreciable: sea que se origine en relaciones de derecho privado o de derecho público, sea que se vincule a derechos reales o personales, sea que involucre bienes materiales o inmateriales; siempre que haya acción para reclamarlo o resguardarlo (doctr. arts. 14 y 17, Const. nac.; CSJN Fallos: 137:47; 145:307; 184:137; 294:152; 330:3483; 336:1774; 341:54; 344:3476; e.o.; v. doctr. causa A. 75.192, "Galibert", sent. de 28-VIII-2021). La noción constitucional de "propiedad" posee una amplitud suficiente como para no dejar huera de reconocimiento práctico ciertas situaciones subjetivas dignas de una razonable protección (art. 15, Const. prov.).

Todo eso es sin perjuicio de las limitaciones que pudieran



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

recaer sobre esos intereses o derechos a los fines de hacerlos compatibles con los demás, en el ejercicio del poder de policía estatal (doctr. causa I. 76.801, "Helacor S.A.", sent. de 8-IV-2024 y sus citas).

VI.1.d. Mal podría desconocerse en el caso la existencia de un derecho amparado por una protección de grada supralegal, sobre la base de la falta de una actuación complementaria. A la luz de las especiales circunstancias de la contienda (que ponen en entredicho la regularidad de la acción estatal, dada la sanción de la ordenanza 8.800/17 y del dictado de la ordenanza 9.264/19) un corolario de esa índole solo conduciría a adoptar una decisión arbitraria.

Es que lejos de pretender salvaguardar meras expectativas de derechos futuros o eventuales, en el *sub lite* los efectos producidos a propósito de una ordenanza que acordó que Química True S.A.C.I.F. adquiriese esa pequeña fracción de terreno para unificar y ampliar su planta industrial ubicada en el partido -sumando beneficios colaterales a la comunidad en materia de generación de empleo, etcétera-, deben ser tutelados. Se trataba de normativa que se reputó válida, perduró en el tiempo y sirvió de base para actos aplicativos posteriores, sin descontar todo otro tipo de acciones materiales con gravitación económica para la empresa.

VI.1.d.i. Es útil destacar que los efectos de la norma por la





*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

cual se motorizó todo el proceso de desafectación y venta del tramo de la calle Evita a Química True S.A.C.I.F., nunca fueron suspendidos administrativamente a medida que -en otro expediente- tomaba cuerpo su derogación, lo cual culminó con la sanción de la ordenanza 9.264/19 aquí impugnada.

Así, la Municipalidad, al recibir la petición formulada por un grupo de vecinos del Barrio "Santa Isabel" y dar inicio el día 5 de agosto de 2019 al expediente administrativo 4.035-57.744/19, omitió hacerle saber a la actora de su desacuerdo o dar cuenta de este evento en las actuaciones 4.035-16.003/16; siendo éstas recién remitidas el día 6 de junio de 2019 a la Dirección General de Asuntos Legales, "...en atención a lo solicitado telefónicamente por la Sra. Directora General de Asuntos Legales" (fs. 87, expte. adm. cit.).

De este modo queda en evidencia que existió un lapso temporal lo suficientemente prolongado durante el cual la compradora pudo desplegar una conducta consecuente con la enajenación dispuesta, sin interrupciones ni impedimentos formales. Nótese, por cierto, que transcurrieron más de dos años y cuatro meses entre la promulgación de la ordenanza 8.800/17 y de la ordenanza 9.264/19. Y más de un año y dos meses desde la entrega de la posesión y la notificación de la ordenanza que dejaba sin efecto la anterior.



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

VI.1.d.ii. Sumado a eso, reviste singular interés el hecho de que, al haber Química True S.A.C.I.F. abonado íntegramente el precio del inmueble y, con ello, saldado la obligación asumida por su parte, era la Municipalidad de Esteban Echeverría quien debía dar cumplimiento con los restantes trámites para perfeccionar la venta.

De esa manera, encontrándose ampliamente vencido el plazo fijado en el art. 2 de la ordenanza 8.800/17 para la concreción de la operatoria y no pesando sobre ella ninguna otra obligación, la firma actora se había convertido en titular de un derecho personal para reclamar la escrituración del inmueble enajenado (conf. arts. 1.137, Cód. Civ. y Com. y 510, CPCC).

En esa lógica, es claro que con el dictado de la ordenanza 9.264/19 y del decreto 1.804/19 se la privó abruptamente de acceder al título escriturario que formalizara su propiedad sobre lo transferido, en virtud de la venta directa hecha a su favor.

Con ese accionar, se pretendió retrotraer el estatus jurídico al momento previo a la celebración de la compraventa, desconociendo que en esa ocasión nacieron derechos a favor de ambas partes y se contrajeron las correspondientes obligaciones sobre un bien que, al pasar a formar parte del dominio privado del Estado municipal, era perfectamente enajenable (conf. art. 25, dec. ley 9.533/80).



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

La compradora, con el pago del precio total de la operación, cumplió con la obligación a su cargo. Además, el tiempo transcurrido entre que la comuna tuvo por acreditado el ingreso de los fondos al erario, entregó la posesión y notificó la ordenanza 9.264/19, generó una fundada expectativa en la empresa de que las cosas seguirían su curso normal y ordinario. La demora en la entrega del título para el perfeccionamiento de la operación inmobiliaria respondió a la inercia de la demandada de hacer frente a una obligación previamente contraída (v. art. 6, ordenanza 8.800/17 y ptos. 2 y 3, resol. del Subsecretario de Tierras y Vivienda, glosada a fs. 86 del expte. adm. 4.035-16.003/16).

En contraste con el letargo que el municipio le imprimió al curso del expediente de enajenación, mientras instaba -sin vista a la adquirente- las actuaciones para reincorporar el bien al dominio público, la actora fue diligente para afrontar las cargas que se le impusieron.

VI.1.e. Semejante accionar, reñido con la buena fe, la seguridad jurídica, el debido proceso y elementales principios de buena administración, no puede ser convalidado. No hubo aquí, como era esperable de toda actuación estatal, una conducta leal, honesta y diligente (conf. mi voto en causa A. 70.399, "Müller", sent. de 10-XII-2014). Más bien lo contrario: la autoridad municipal se condujo erráticamente y con opacidad, siendo por demás llamativo el radical



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

cambio de criterio de las mismas áreas sustantivas que, en un período relativamente corto de tiempo, pasaron de considerar -con creíble rigor técnico- que ese tramo de la calle Evita era inconsecuente para el tránsito vial, a estimarlo absolutamente imprescindible sin mejores justificaciones.

VI.1.f. Por lo tanto, cabe concluir que en los hechos existió una situación jurídica concreta e individual en cabeza de Química True S.A.C.I.F. que, al ser repentinamente desconocida del modo en que se lo hizo, vulneró un interés propietario garantizado por los arts. 10 y 31 de la Constitución de la Provincia (conf. doct. causas I. 72.409, "Siderca S.A.I.C." e I. 72.410, "Siderar S.A.I.C.", sents. de 6-XI-2019).

VI.2. Dicho eso, la actora avanza complementariamente ideas en torno al quebrantamiento del principio de confianza legítima, algo estrechamente ligado con lo anterior y que refuerza lo sostenido hasta aquí.

VI.2.a. Se ha afirmado que aquel importa, básicamente, que la autoridad pública no pueda tomar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquella, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. De allí que, bajo comprobadas condiciones, a juzgarse con cierta estrictez, la virtualidad del principio puede suponer



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

la anulación de un acto administrativo -o en el caso, la invalidación de una ordenanza local- por la alteración de las circunstancias habituales y estables generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento, sin las debidas medidas correctoras o compensatorias proporcionadas al interés público en juego (doctr. causas B. 56.425, "Bomarco S.A.", sent. de 15-IV-2009; B. 63.822, "González", sent. de 10-VI-2011; A. 70.399, cit.; B. 62.161, "Asociación de Empleados de la Dirección de Rentas e Inmobiliario (AERI)", sent. de 28-XII-2021; e.o.).

De allí que, si bien no constituye un derecho subjetivo, la creencia de que el Estado ha de cumplir con las obligaciones a su cargo y que no dañará los intereses de sus habitantes conforma una expectativa, un interés que genera en el particular aquella "confianza legítima" (doctr. causas B. 64.708, "Iberargen S.A.", sent. de 1-XII-2004 y B. 65.022, "Torres", sent. de 3-VI-2015).

VI.2.b. Bajo tales premisas, se puede inferir que Química True S.A.C.I.F. tenía, a partir de la sanción de la ordenanza 8.800/17 y sus actos concretos de ejecución, la legítima expectativa de convertirse en titular registral del tramo de tierra en cuestión, toda vez que no sólo había dado total y acabado cumplimiento con las obligaciones a su cargo, sino que el municipio omitió suspender el trámite del expediente administrativo 4.035-16.003/16 al decidir dar curso a las actuaciones



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

4.035-57.744/19.

En ese marco, el accionar estatal sobreviniente que se limitó a comunicar la decisión de dejar sin efecto toda una iniciativa anterior, plausiblemente la haya tomado por sorpresa, sin sospechar que la unificación y ampliación de su planta industrial corría el riesgo de quedar trunca.

VI.2.c. Por lo tanto, se está en condiciones de afirmar que el principio de confianza legítima invocado por la reclamante resulta claramente una causal adicional de revisión de la ordenanza impugnada en autos, cuyo desconocimiento -nuevamente- resultó lesivo de la garantía prevista en los arts. 10 y 31 de la Constitución bonaerense.

VII. A todo esto, no es de recibo el argumento esgrimido por la demandada en punto a que "...la reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social" y que "...reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad, y con los intereses superiores de esta última" (apdo. IV, contestación de demanda).

Esta postura no se compece con el entendimiento que se le ha asignado al principio de razonabilidad en la normación (conf. arts. 28, Const. nac. y 57, Const. prov.), pues no podría válidamente afirmarse



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

que la decisión adoptada por la Municipalidad de Esteban Echeverría haya meramente reglado o limitado proporcionalmente los derechos o intereses propietarios de la actora. Por el contrario, es claro que en las circunstancias presentadas y a través de la norma puesta en entredicho se los ha suprimido, frustrando su goce por completo (conf. doctr. causa I. 74.078, "Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales", sent. de 19-IX-2018).

VIII. Para concluir, dado que en el pasado esta Suprema Corte -en el marco de su competencia contencioso administrativa transitoria- intervino en un asunto que, a primera vista, guarda semejanzas con el *sub lite* (causa B. 58.326, "Ikelar S.A.", sent. de 3-IX-2008), es prudente destacar que en ese precedente mediaron una serie de circunstancias que no solo lo tornan distinguible del presente, sino que permiten confirmar la justicia de la solución que acá se propicia.

Principalmente y sintetizando, allí: a) el proceso de desafectación y posterior venta de la calle fue tempestivamente suspendido y anoticiado por el municipio en el marco de un contradictorio, quien luego procedió a la revocación; b) no se había llegado a abonar la totalidad del precio, ni hubo entrega de la posesión; c) en la anulación se invocaron una mixtura de motivos, primando los de



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

legalidad por sobre los de oportunidad, mérito o conveniencia y d) las proyecciones empresariales sobre la parcela con impacto en su giro económico quedó en el juicio como un aspecto enteramente conjetural e hipotético.

En definitiva, podría sostenerse que, en esos cruciales extremos, este caso es la contracara de aquel otro.

IX. En atención a todas las consideraciones desarrolladas, juzgo que los actos municipales cuestionados lesionaron garantías fundamentales de la actora, justificándose la declaración de inconstitucionalidad requerida en la demanda (arts. 10, 15 y 31, Const. prov.).

Ello resulta suficiente para dar sustento a la decisión que se adopta, lo que hace innecesario el tratamiento del resto de los planteos formulados.

X. Por lo expuesto, corresponde hacer lugar a la acción originaria incoada por Química True S.A.C.I.F., declarando la inconstitucionalidad de la ordenanza 9.264/19 dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Esteban Echeverría.

Consecuentemente, se la condena a impulsar los trámites -catastrales, notariales y registrales- necesarios para la traslación definitiva del dominio del tramo pertinente de la calle Evita entre la





*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

Avenida Pedro Dreyer y la calle Uruguay de la localidad de Monte Grande, en favor de la firma actora (art. 688, CPCC).

Las costas se imponen a la demandada vencida (art. 68, CPCC).

Voto por la **afirmativa**.

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

Las costas se imponen a la demandada vencida (art. 68, CPCC).

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, oído el señor Procurador General, se hace lugar a la demanda entablada por la firma Química True S.A.C.I.F. y se declara la inconstitucionalidad de la ordenanza 9.264/19 dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Esteban Echeverría, lo que importa su inaplicabilidad a la situación de hecho en que se encuentra la actora.

Asimismo, se condena a la demandada a impulsar los trámites -catastrales, notariales y registrales- necesarios para la traslación definitiva del dominio del tramo pertinente de la calle Evita



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

entre la Avenida Pedro Dreyer y la calle Uruguay de la localidad de Monte Grande, en favor de la firma actora (art. 688, CPCC).

Cesen, por consiguiente, los efectos de la medida cautelar dictada el día 15 de abril de 2021.

Costas a la demandada en su calidad de vencida (art. 68, CPCC).

Por su actuación profesional en autos y en virtud del resultado obtenido, regúlense los honorarios de los abogados de la actora, doctor Arnaldo Cisilino y doctora Rosario Albina, en la suma equivalente a treinta (30) *Jus* arancelarios y cincuenta (50) *Jus* arancelarios, respectivamente y de los letrados apoderados de la parte demandada, doctora María del Carmen Martínez y doctor Marcelo Daniel Rodríguez, en la suma equivalente a treinta y cuatro (34) *Jus* arancelarios y dieciséis (16) *Jus* arancelarios, respectivamente (arts. 1, 2, 9, 13, 15, 16 inc. "e", 21, 24, 28 y 49, ley 14.967), cantidad a la que se deberá adicionar el 10% (arts. 12 inc. "a" y 16, ley 6.716) y lo que resulte de la condición de los nombrados frente al Impuesto al Valor Agregado.

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

Suscripto por el Actuario interviniente, en la ciudad de La Plata, en la



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-76357

fecha indicada en la constancia de la firma digital (Ac. SCBA 3971/20).

**REFERENCIAS:**

Funcionario Firmante: 19/09/2024 15:41:24 - BUDIÑO María Florencia - JUEZ

Funcionario Firmante: 20/09/2024 11:28:43 - TORRES Sergio Gabriel - JUEZ

Funcionario Firmante: 20/09/2024 13:23:16 - KOGAN Hilda - JUEZA

Funcionario Firmante: 24/09/2024 11:42:41 - SORIA Daniel Fernando - JUEZ

Funcionario Firmante: 24/09/2024 12:09:55 - MARTIARENA Juan Jose - SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



235100290005080239

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

**NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS**

Registrado en REGISTRO DE SENTENCIAS DE SUPREMA CORTE el 24/09/2024 12:15:53 hs. bajo el número RS-81-2024 por DO\jmartiarena.  
Registrado en REGISTRO DE REGULACIONES DE HONORARIOS DE SUPREMA CORTE el 24/09/2024 12:15:51 hs. bajo el número RH-76-2024 por DO\jmartiarena.



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

I-76357