

## La declaración de utilidad pública por los Concejos Deliberantes en los ordenamientos provinciales ¿pueden realmente expropiar los municipios?

---

POR **MARÍA GARCÍA URCOLA** (\*)

**Sumario:** I. Introducción.- II. El régimen municipal en la Constitución Nacional de 1953.- III. El régimen municipal a partir de la reforma constitucional del año 1994.- IV. Análisis de las constituciones provinciales y legislación local sobre la materia. Autonormatividad constituyente. Facultades expropiatorias.- V. El caso particular de la Provincia de Buenos Aires.- VI. Las reflexiones de la doctrina.- VII. Evaluación y conclusiones.- VIII. Bibliografía.

**Resumen:** en nuestro país, la autonomía municipal es un tema que suscita desde hace tiempo amplios debates. El presente trabajo aborda particularmente la discusión relativa a la facultad de los Concejos Deliberantes de declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación un bien determinado. La investigación comienza con el análisis de las pautas contenidas por la Constitución Nacional, se extiende hacia la situación actual y los mecanismos adoptados por los ordenamientos locales, adentrándose luego en el examen del especial caso de la provincia de Buenos Aires y las problemáticas que exhibe su ordenamiento jurídico. Finalmente, se exponen las discrepancias que sobre la materia exhiben las regulaciones locales y se destaca la conveniencia de que en la Provincia de Buenos Aires se reconozca a los Concejos Deliberantes la potestad cuestionada, de conformidad con el concepto de autonomía municipal incluido en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994.

**Palabras claves:** municipio - autonomía - expropiación - declaración de utilidad pública

*The declaration as public utility by the city councils in provincial legal systems. Can municipalities actually expropriate?*

---

(\*) Prof. Auxiliar docente Derecho Administrativo II, Cátedra I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Prof. Adscripto en Derecho de la Comunicación, Cátedra III, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

**Abstract:** *in Argentina, municipal autonomy is an issue that has been arousing extensive and profound debates, for some time now. This article addresses in particular the debate about the power of City Councils to declare certain property as public utility and subject to expropriation. The research begins with an analysis of the guidelines contained in the National Constitution; it extends to the current situation and the existing procedures in local legal systems to continue with the analysis, in particular, of Buenos Aires Province's situation and the problems its legal system presents. Finally, this article exposes the discrepancies present in the local legal systems regarding the subject under analysis and it emphasizes the convenience of the fact that in Buenos Aires Province the City Councils are granted the power under dispute, in compliance with the concept of municipal autonomy included in the National Constitution of 1994.*

**Keywords:** *municipality - autonomy - expropriation - declaration of public utility*

## I. Introducción

La potestad expropiatoria consagrada en favor del Estado en el artículo 17 de la Constitución Nacional, que permite privar a un sujeto de su derecho de dominio sobre un bien, exige de una ley que lo declare, previamente, de utilidad pública y sujeto a expropiación. Asimismo, reconoce al sujeto expropiado el derecho a una indemnización previa.

La doctrina y la jurisprudencia parecen pacíficas en torno a la posibilidad de que existan diversos **sujetos expropiantes**. Incluso así lo señalan la mayoría de las regulaciones referidas a la materia: el Estado Nacional, los estados provinciales, los municipios y hasta los concesionarios de algunos servicios públicos pueden asumir aquella calidad.

En cuanto a la competencia para efectuar la declaración de utilidad pública, en el marco de la exigencia de una “ley”, en sentido formal y material, elegida como modo de la exteriorización de voluntad pública por el artículo 17 citado, luego de la reforma a la Constitución Nacional del año 1994 (artículo 123) y su recepción por las constituciones provinciales y la legislación local, resulta algo más complejo elucidar **quiénes** se hallan habilitados para formular aquella declaración, que hasta ese momento se hallaba sin duda en cabeza del Congreso Nacional y las Legislaturas estadales.

El panorama que exhiben los ordenamientos jurídicos de las provincias en el sentido indicado es múltiple y habilita procedimientos diversos y competencias disímiles.

Los municipios y específicamente sus concejos deliberantes poseen, en algunas jurisdicciones, idénticas facultades —en materia expropiatoria, claro está—

que las atribuidas al Congreso Nacional y las legislaturas provinciales. En otras las comparten con estas últimas, y en muchas no cuentan con ellas.

El propósito de esta indagación será establecer los distintos mecanismos que, a partir de la reforma constitucional de 1994, previeron las provincias para el instituto de la declaración de utilidad pública en el ámbito municipal y, particularmente, las posibilidades interpretativas que sugiere el ordenamiento de la Provincia de Buenos Aires.

A los fines señalados será objeto de análisis, en primer término, el texto constitucional vigente hasta 1994 —Constitución sancionada en el año 1853—, en la parte pertinente (artículos 5 y 17). Luego, las reformas en torno a la materia proyectadas y aprobadas por la Convención Constituyente de 1994 (artículo 123), juntamente con los debates de los convencionales constituyentes relacionados con las características de la autonomía municipal. Tras ello, la recepción por los textos constitucionales locales y la legislación provincial, con especial referencia a la organización municipal y a las leyes de expropiación provinciales, y las previsiones contenidas en las leyes orgánicas de municipalidades y cartas orgánicas de algunos municipios. También formará parte del estudio el ejercicio que de dicha facultad realizan las comunas a las que les fue deferida.

A continuación, se describirá en detalle el estado de situación en la Provincia de Buenos Aires a partir de la Constitución local, también reformada en el año 1994, la ley orgánica de municipalidades, su propia ley de expropiaciones, la jurisprudencia de los tribunales en la materia y los aportes de la doctrina.

Finalmente, se desarrollarán las conclusiones producto de la clasificación y evaluación de los sistemas elegidos en los distintos ámbitos.

## **II. El régimen municipal en la Constitución Nacional de 1953**

En torno a las obligaciones de cada una de las provincias vinculadas a la regulación del régimen municipal, la Constitución de 1853 estableció que

cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo un sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (artículo 5).

Tal previsión se vio complementada por el artículo 101: “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal”; el

artículo 102: “se dan sus propias instituciones y se rigen por ella. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal”; y el artículo 103: “cada provincia dicta su propia Constitución y antes de ponerla en ejercicio, la remite al Congreso para su examen, conforme a lo dispuesto en el artículo 5”.

En punto a la génesis de los municipios y el alcance de sus atribuciones y competencias no existe acuerdo entre los autores; en tal sentido, se ha dicho que “así como (...) cierta doctrina considera que el municipio argentino no tiene vinculación estrecha con la institución virreinal del Cabildo, otro sector de la opinión calificada entiende que el Cabildo llevaba el germen del municipio y/o de la provincia argentina” (Rosatti, 2012, p. 63).

La escueta alusión del artículo 5 antes mencionado al “régimen municipal” que las provincias deben asegurar no aporta datos que arrojen luz sobre la naturaleza jurídica de las comunas. Al respecto, la cláusula ha sido tildada de “insondable y misteriosa” (Rosatti, 2012, p. 65), no solo en virtud de la oscuridad intrínseca de sus términos sino además con motivo del silencio que guardaron al respecto las Actas de la Comisión de Negocios Constitucionales que redactó la Carta Fundamental.

Al respecto, al explicar la naturaleza de los municipios Joaquín V. González refirió:

(...) sus facultades son tan extensas cuanto alcanzan a comprender las palabras, interés y servicios locales, funciones administrativas y económicas, intereses morales y materiales de carácter local. (...) Respecto de su posición en el Estado o Provincia, los hay de dos formas: los que son sólo una rama administrativa y política del gobierno, y los que tienen existencia más separada y distinta de éste. Pero bajo todas sus especies y con todas sus imperfecciones, las municipalidades constituyen ‘gobiernos’ o ‘poderes’ circunscriptos al territorio que se les ha señalado (González, 1897, pp. 721-722).

Lo cierto es que, si bien la norma consolidó la exigencia constitucional del municipio en las provincias del país, la imprecisión y ausencia de desarrollo respecto a la tipología del régimen comunal dio lugar a interpretaciones muy diversas — incluso opuestas— entre quienes estudiaron tal temática; las posturas asumidas en tal sentido fueron desde aquellas que consideraron que la disposición constitucional apuntaba a la idea de “municipios-gobierno” que tuvieran facultades de autodeterminación política, hasta las que le asignaron el sentido de “municipio-administración” (simples delegaciones de los poderes estadales), en el entendimiento de que se trataba de instituciones administrativas dedicadas al tratamien-

to y solución de problemáticas domésticas y servicios locales, con facultades no mayores a las que se derivan de la autarquía (Rosatti, 2012).

Entre los autores que adoptaron este último posicionamiento cabe citar a Bielsa quien entendía que

las atribuciones generales de las municipalidades, a diferencia de las de la Nación y de las provincias, no han sido constitucionalmente determinadas. La Constitución nacional (artículo 5) ha deferido a las provincias la organización del régimen municipal, por lo que éstas han dictado leyes orgánicas de municipalidades, en las cuales se determina la forma de gobierno municipal (...). Las municipalidades -como ha declarado la Corte Suprema- no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial (...) (Bielsa, 1954, p. 667; González Calderón 1974, pp. 81-84).

Sin embargo, ya en 1936 Korn Villafañe propugnaba el reconocimiento de amplias facultades a los municipios, sosteniendo enfáticamente la autonomía comunal:

(...) las municipalidades provinciales son creación del artículo 5 de la constitución federal y no dependen, en cuanto a su existencia, de la buena o mala voluntad de las convenciones provinciales. En consecuencia, a pesar de los abusos en que hayan incurrido todas las convenciones provinciales al organizar los respectivos regímenes municipales, desde nuestro punto de vista, las comunas provinciales son autónomas, en el sentido político del vocablo; y no autárquicas, como se ha pretendido, aplicándoles el alcance administrativo-burocrático de la expresión (Korn Villafañe, 1936, p. 101).

Con el paso del tiempo, no fueron pocos los juristas que adoptaron una posición favorable al reconocimiento de la autonomía municipal. Entre ellos, Bidart Campos expuso:

(...) nos enrolamos en la tesis que reconoce al municipio como la forma primaria de descentralización política -y no sólo administrativa-. Cabe, pues, hablar de un verdadero "gobierno" municipal en sentido político, con una genuina autonomía (...). Si la constitución habla de "asegurar" el régimen municipal, tenemos base más que suficiente para concebir al municipio como una entidad de derecho público políticamente descentralizada y autónoma (...) (Bidart Campos, 1972, p. 138). En la misma dirección, Zuccherino (1977, pp. 195-199).

Esbozadas las principales tendencias doctrinarias sobre la conceptualización de los municipios, resulta de interés adicionar que (como ya lo expusiera Bidart Campos y años después reafirmara Rosatti) el vocablo *asegurar* empleado por la Carta Magna reconoce la preexistencia del municipio con relación al Estado Argentino, dado que asegurar “no significa crear o fundar, sino proteger algo que existe previamente y tiene el derecho a seguir existiendo” (Rosatti, 2012, p. 66).

En el contexto expuesto, caracterizado por interpretaciones divergentes sobre las facultades comunales, cada una de las provincias sancionó su propia constitución en concordancia con las previsiones y lineamientos establecidos por la carta magna nacional, y sus legislaturas dictaron las pertinentes leyes orgánicas municipales destinadas a regir la institución comunal.

En tal régimen, las facultades de los cuerpos deliberativos municipales se hallaban acotadas a las expresamente concedidas en las leyes orgánicas comunales y, en ese sentido, debían observar las reglas a las que se encuentra sometida la competencia en el ámbito del derecho público (entendida como la medida de la potestad asignada a un órgano), esto es, poseían las atribuciones taxativamente designadas por la norma atributiva y, eventualmente, las razonablemente implícitas en aquella (de conformidad con el principio de especialidad, según el cual la actividad desempeñada por las personas jurídicas públicas se halla limitada por sus propios fines y objetivos).

Al respecto resulta útil recordar brevemente que en el ámbito del derecho público:

(...) la ‘competencia’ equivale a la ‘capacidad’ del derecho privado. En eso se asemejan. Pero se diferencian en que, mientras en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en derecho administrativo sucede todo lo contrario: la competencia es la excepción, la incompetencia la regla. Por eso se dice que la competencia debe ser ‘expresa’, lo que, claro está, no debe interpretarse en forma literal, sino racionalmente (Marienhoff, 2011, p. 455).

De ello se derivan diversos principios, entre los que se encuentra la necesidad de que la competencia se origine en una norma expresa y la improrrogabilidad de la competencia asignada, puesto que fue establecida en función del interés público.

Va de suyo, entonces, que en la coyuntura planteada por la Constitución Nacional del año 1853 (especialmente en sus artículos 5, 17 y 19) no podía considerarse incluida dentro de las atribuciones municipales la de dictar una ley declarando

de utilidad pública y sujeto a expropiación un bien, facultad reservada en dicho sistema al Congreso de la Nación y las legislaturas provinciales.

### **III. El régimen municipal a partir de la reforma constitucional del año 1994**

La ley 24.309, sancionada y promulgada el 29 de diciembre del año 1993, declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Nacional Argentina.

A través de su artículo tercero, dicha norma habilitó determinados puntos y artículos para el debate y resolución de la Convención Constituyente, encontrándose entre ellos la autonomía municipal, “por reforma del artículo 106 de la Constitución Nacional”.

Las discusiones de los convencionales constituyentes sobre la materia habilitada culminaron con la incorporación del artículo 123, que saldó las históricas discusiones concernientes a la autarquía o autonomía de los municipios al establecer que “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

En punto a los debates desplegados en aquella oportunidad, se ha dicho que

(...) de la lectura del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente se desprende un elevado consenso entre los convencionales sobre la necesidad de consagrar la autonomía, incluso un adecuado conocimiento doctrinario y práctico del tema. Los enfoques para fundamentar la autonomía se dieron bajo los tópicos de la descentralización del poder, de la democratización, del vecinalismo, del principio de subsidiariedad, de la autonomía jurídica, del proceso constitucional de las provincias y lo tributario (Marchiaro, 2000, pp. 45-46).

En efecto, tanto las opiniones exteriorizadas durante la Convención reformadora como las numerosas consecuencias que para la vida institucional del país aparejó la incorporación del artículo en cita han sido minuciosamente analizadas por María Gabriela Abalos (2003), destacándose algunas de las intervenciones más significativas. Entre ellas, la del convencional Antonio María Hernández, quien indicó que en el artículo 123:

(...) se respeta la autonomía de las provincias y se dice que ellas tienen que reglar su alcance y contenido (refiriéndose a la autonomía municipal), pues la variedad y asimetría constituyen la base de todo buen régimen municipal. Naturalmente se hace referencia a los órdenes institucional, político, económico, financiero y administrativo, lo cual

significa reconocer todos los ámbitos de la autonomía -la autonomía plena- que tendrán algunos municipios -según lo indiquen las Constituciones provinciales- y la autonomía semiplena o relativa que tendrán otros (Abalos, 2003, pp. 17-22).

Por su parte, Pascual Rampi, convencional por Buenos Aires, manifestó que con este nuevo artículo se daba respuesta a una necesidad histórica, “ya que le otorgamos rango constitucional a la autonomía municipal reconociendo a las provincias la facultad de reglar su contenido según lo que sus pueblos determinen” (Abalos, 2003, pp. 17-22).

Por último, cabe mencionar la opinión crítica de la norma debatida, correspondiente al convencional por Buenos Aires, Daniel García, quien consideró que al delegar a las provincias la posibilidad de determinar qué grado de autonomía tendrían sus municipios se dejaban las cosas en el mismo estado en el que se encontraban, puesto que aquellas que poseyeran municipios con autonomía semiplena no estarían obligadas a modificar tal situación, afirmando por tal motivo que la cláusula resultaba neutra y estéril.

Sancionada la norma, la doctrina resultó conteste en punto a la trascendencia que involucró la inclusión del artículo en la delimitación del concepto de la institución municipal en nuestro país, al establecer en forma categórica e irrefutable su naturaleza autonómica, dotando asimismo de mayor énfasis a la impronta federalista que la Nación Argentina adoptó para su organización gubernativa ya desde la Carta Magna sancionada en el año 1853.

En este sentido, se ha señalado que su introducción involucró un salto cualitativo, consistente en integrar el “régimen” municipal que el artículo 5 encargaba a las provincias asegurar, con la “autonomía” reconocida por el nuevo artículo 123 (Reca, 2010).

Prácticamente sin excepciones, con posterioridad a la reforma constitucional los autores adoptaron posicionamientos propicios al reconocimiento de la autonomía municipal (*v.* Losa, 1995, pp. 32-35; Hernández, 1997, pp. 528-529; Sagüés, 2007, pp. 597-600 y, aunque con algunas vacilaciones, también Badeni, 2004, pp. 254-256).

Sin embargo, el nuevo concepto incorporado a la Carta Magna nacional (autonomía municipal) no fue definido, circunstancia que dio lugar, lógicamente, a numerosas investigaciones y análisis doctrinarios con el objeto de dotarlo de contenido.

Por caso, Rosatti consideró que la autonomía puede definirse como “la capacidad de Derecho Público reconocida a un ente que se encuentra delimitada por

los siguientes contenidos”, entre los cuales menciona la autonormatividad constituyente sujeta a una referencia constitucional (capacidad para otorgarse su propia norma fundamental), la autocefalía (capacidad de elegir las propias autoridades), autarquía (entendida como autosatisfacción económica y financiera), materia propia (posesión de una materia o contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción, aunque no necesariamente de carácter exclusivo) y, finalmente, las garantías de funcionamiento y autodeterminación (como el equivalente a no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo provenientes del exterior, que impidan cumplir las facultades antedichas o las tornen ilusorias) (Rosatti, 2012, pp. 86-93).

Por su parte, Abalos expuso que, a pesar de que la Constitución Nacional se limita a declarar la autonomía y enumerar sus ámbitos característicos:

(...) es posible precisar el sentido de cada uno de estos órdenes de la siguiente forma: el institucional, que supone la facultad de dictarse su propia carta fundamental mediante una convención convocada al efecto; el político, al elegir a sus autoridades y regirse por ellas; el administrativo, en la gestión y organización de los intereses locales, servicios, obras, etcétera; y el económico-financiero, al organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios, e inversión de ellos sin contralor de otro poder (Abalos, 2003, p. 17).

De este modo, a partir de la reforma en comentario, cada uno de los estados provinciales cuenta con la potestad de reglar el alcance y contenido de la autonomía municipal de acuerdo con sus singulares necesidades, realidades y proyecciones locales, habilitando de ese modo la posibilidad de que, aun cumpliendo con la exigencia de la manda constitucional, concurren diversos regímenes jurídicos en cada una de ellas.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de pronunciarse en relación con la delimitación del concepto de autonomía que corresponde a cada una de las provincias:

El artículo 123 de la Constitución Nacional —incorporado por la reforma de 1994— no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes “institucional, político, administrativo, económico y financiero” e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su ‘alcance y contenido’. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los

poderes que éstas conservan (artículos 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123 (Fallos 325: 1249).

En virtud de lo expuesto anteriormente, es posible afirmar que, con posterioridad a la reforma del año 1994, la mayor parte de las provincias del país —haciendo uso del poder no delegado al gobierno federal (artículo 121 CN)— adecuaron sus constituciones locales y/o las leyes orgánicas de municipalidades recestando la directiva trazada por el artículo 123 de la Constitución Nacional y reconociendo en consecuencia, aunque en distinta medida y grado, la autonomía de los municipios que las componen (temática que forma parte del análisis realizado en los próximos capítulos).

#### **IV. Análisis de las constituciones provinciales y legislación local sobre la materia. Autonormatividad constituyente. Facultades expropiatorias**

La mayoría de las 23 provincias que componen la Nación incluyen en sus constituciones locales el concepto de autonomía municipal, caracterizada en la generalidad de los casos en los mismos términos que el artículo 123 de la Constitución Nacional, incorporado luego de la reforma del año 1994: autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera.

Si bien algunas constituciones provinciales contenían disposiciones de esta índole en forma previa a la mentada innovación, muchas otras modificaron sus textos en tal sentido con posterioridad.

En el marco del reconocimiento de esa autonomía del régimen municipal, veinte de los textos constitucionales referidos habilitan a las propias comunas (en varios casos, previa categorización de ellas según la cantidad de población que las compone, nominándolas como de primera, segunda y tercera categoría) a dictarse sus propias cartas orgánicas, en ejercicio de lo que se ha dado en llamar “autonomía institucional” o “autonormatividad” (Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Río Negro, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán, Tierra del Fuego y La Pampa).

Las tres restantes (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe) nada prevén en torno a este punto, a pesar de que, en el particular caso de Buenos Aires, su texto constitucional fue reformado por última vez en 1994, es decir, en el mismo año en que era incorporado el concepto de autonomía municipal por el constituyente nacional.

Cabe entonces verificar si existe alguna relación entre la autonomía establecida en las cartas magnas locales y la posibilidad de que el cuerpo deliberativo

del municipio se encuentre habilitado para declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación determinado bien.

Para completar el análisis resulta asimismo conveniente indagar cuál es el estado de situación respecto al régimen jurídico en cada una de las provincias argentinas, es decir, qué prevén las normas locales en punto a las facultades de los municipios para concretar la declaración de utilidad pública.

En síntesis, el orden de la indagación abarcará tanto las constituciones locales, como las leyes orgánicas de municipalidades dictadas por las distintas legislaturas provinciales regulando el ámbito comunal y, asimismo, la legislación que en cada provincia reglamenta en forma genérica la materia expropiatoria. Por último, a fin de arrojar luz sobre determinadas situaciones que podrían originar dudas, se añadirá al material de consulta algunas cartas orgánicas de municipios específicos.

De la evaluación de las normas a las que se ha hecho referencia se extrae un primer dato de particular interés: en cuatro provincias argentinas los municipios cuentan con autorización expresa para declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación un bien. Ellas son Córdoba, Chubut, San Juan y Catamarca. Cabe señalar que, en el caso de las tres primeras, la facultad procede de las constituciones locales, mientras que en la última —Catamarca— se deriva de la Ley Orgánica de Municipalidades provincial.

En virtud de la trascendencia de dichos regímenes jurídicos para este trabajo, se describen, a continuación, las normas que en cada provincia articulan la potestad expropiatoria.

La Constitución de la provincia de Córdoba, cuya última reforma data del año 2001, se ocupa expresamente del asunto en el artículo 186 al disponer: “Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal (...) 10. Establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia”.

Por su parte, la ley N° 8102 “Régimen de municipios y comunas de la provincia de Córdoba” regla, a través del artículo 30, que “son atribuciones del Concejo Deliberante (...) 3) Establecer restricciones al dominio, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia (...)”.

Esas normas se ven complementadas por el régimen general de expropiaciones regulado en la ley N° 6394 cuyo artículo 3 reza: “La expropiación puede ser efectuada (...) b) Por las municipalidades y exclusivamente sobre bienes ubicados dentro de sus respectivas jurisdicciones. El órgano deliberativo de la Municipali-

dad declarará en cada caso y dentro de la autorización legislativa los bienes afectados a expropiación (...).”

Con independencia de los interrogantes que de la norma citada en último lugar pudieran llegar a surgir (con motivo de la expresión “dentro de la autorización legislativa (...).”), lo cierto es que, a modo de ejemplo, articulando la facultad reconocida por la constitución provincial y la ley orgánica de municipalidades, la carta orgánica de la ciudad de Bell Ville estableció en su artículo 141 que “la municipalidad podrá expropiar bienes, previa declaración de utilidad pública, cualquiera sea su naturaleza jurídica. La utilidad pública que debe servir de fundamento a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure satisfacer el bien común y será determinada por la Ordenanza del Concejo Deliberante”.

En el mismo sentido, la carta orgánica de la ciudad de Córdoba (dictada en el año 1995) señala que “el municipio puede expropiar bienes previa declaración de utilidad pública hecha por ordenanza e indemnización, con arreglo a las leyes que rigen la materia” (artículo 11). En la misma dirección, la carta orgánica municipal de la ciudad de Villa María en su artículo 107, inc. 13.

En el caso de la provincia de Chubut (modificada por última vez en el año 2010), la carta magna provincial indica que es competencia de las municipalidades y comisiones de fomento el “calificar los casos de expropiación por causa de utilidad pública, determinando los fondos con que se hace efectiva la previa indemnización” (artículo 233 inc. 11).

En consonancia con la disposición mencionada, la Ley de Corporaciones Municipales de Chubut establece en su artículo 56 que

corresponde al Concejo autorizar las expropiaciones de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley vigente que rija la materia. Además, podrá autorizar la expropiación de fracciones de tierra, las que declararán de utilidad pública, para subdividirlas y venderlas a particulares para fomento de la vivienda propia.

Finalmente, la Ley General de Expropiaciones de la provincia en comentario (ley I N° 45) señala que “podrán actuar como expropiantes el Estado Provincial, las Corporaciones Municipales y sus respectivos entes, en tanto estén expresamente facultados para ello por sus leyes orgánicas o por ley especial (...)” (artículo 2).

En el caso de la Constitución de la provincia de San Juan —cuyo texto se mantiene incólume desde el año 1986—, al momento de regular el régimen municipal prevé que “son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a los

principios de sus Cartas y Ley Orgánica, los siguientes (...) 8) Expropiar bienes con fines de interés general (...)” (artículo 251).

La ley Orgánica de Municipalidades de San Juan N° 6.289 (modificada en el año 1996) entiende que corresponde al Concejo Deliberante el dictado de ordenanzas referidas a diferentes materias, entre las que incluye “determinar en cada caso la necesidad de expropiar un inmueble particular por causa de utilidad pública” (artículo 48 inc. 11).

A la par de dicha norma, la Ley General de Expropiaciones N° 7966 del año 2009 determina que “sólo podrá expropiarse por razones de utilidad pública para la satisfacción del bien común y del bienestar general, calificada y declarada por ley o por ordenanza municipal, determinando los fondos con que se ha de hacer efectiva la previa indemnización” (artículo 1).

Finalmente, el particular sistema de la provincia de Catamarca reviste ciertas diferencias con los anteriores, puesto que, al regular el régimen municipal, la constitución provincial (del año 1988) nada dice en cuanto a las potestades expropiatorias de los municipios (artículos 244-262).

Sin embargo, la ley orgánica municipal N° 4640 (del año 1991) indica que “son atribuciones y deberes del Concejo Deliberante: (...) 9) Declarar de utilidad pública y sujetos a expropiación, los bienes necesarios para ser afectados a un uso público, de acuerdo a la ley general que rige en la materia” (artículo 32), surgiendo entonces la facultad señalada de una norma local y no de la carta magna provincial.

La situación de las 19 provincias restantes en relación con la materia es muy diversa, puesto que cada una de ellas cuenta con una específica regulación normativa que impide sistematizarlas a todas en forma unívoca y definitiva.

Sin embargo, es posible distinguir dos grupos que se caracterizan por su situación común:

1) Aquellas en las que ni la constitución ni la ley orgánica de municipalidades local se ocuparon de regular esta cuestión, guardando silencio al respecto (Buenos Aires, Tierra del Fuego, Misiones, Santiago del Estero, Mendoza, Santa Cruz y Tucumán);

2) Las provincias en donde la carta magna local y/o la ley orgánica de municipalidades veda explícitamente a las comunas la posibilidad de declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación un bien, ya sea porque se requiere que los municipios cuenten con una autorización previa de la legislatura o porque directamente se exige el dictado de la ley al poder legislativo local.

Los datos expuestos en los párrafos antecedentes dan cuenta de la gran heterogeneidad existente entre los regímenes jurídicos de cada una de las provincias al regular las facultades de los municipios que las componen.

No obstante, reconocemos la presencia de una situación de máxima habilitación a los cuerpos deliberativos comunales, una de mínima o nula autoridad para ejercitar potestades vinculadas a la expropiación y una enorme cantidad de combinaciones en medio de esas dos posibilidades.

La primera de ellas es, por ejemplo, el caso de la provincia de Chubut, donde tanto el texto constitucional provincial como la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley General de Expropiaciones reconocen explícitamente a los municipios la posibilidad de declarar la utilidad pública de un bien.

La situación de mínima se da en los supuestos en los que la carta magna provincial optó por vetar esa facultad al exigir a la comuna que desee expropiar un bien solicitar a la Legislatura local el dictado de la ley que lo declare de utilidad pública y sujeto a expropiación, existiendo casos en que incluso se exigen previas mayorías agravadas en el Concejo deliberante para poder concretar ese pedido.

Ejemplo de lo expuesto es el caso de la provincia de Chaco, cuya constitución provincial refiere que “son atribuciones y deberes del concejo municipal: 9) Requerir autorización legislativa para proceder a expropiar bienes con fines de interés social y de utilidad pública” (artículo 205), en consonancia con la Ley Orgánica de Municipios N° 4233, artículo 60:

Son atribuciones y deberes del concejo municipal (...) r) calificar los casos de expropiación de bienes con fines de interés social y utilidad pública, requiriendo autorización legislativa para proceder a expropiar. A tal efecto la ordenanza debe consignar las características del inmueble objeto de la expropiación y su destino. Asimismo deberá elevarse a la cámara de diputados junto con la ordenanza, una copia del acta de aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del concejo.

En el medio surge un sinfín de posibilidades, entre ellas el especial caso de la provincia de Buenos Aires, que constituye el objeto de estudio de los siguientes párrafos.

## **V. El caso particular de la Provincia de Buenos Aires**

En las líneas dedicadas a este capítulo, se abordará la situación de los municipios en la provincia de Buenos Aires en cuanto a la autonomía que conforme el tex-

to constitucional nacional deberían detentar y a las potestades que el estado provincial reconoce a las comunas (haciendo especial hincapié en la eventual posibilidad de declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación un determinado bien).

En atención al objetivo señalado, la temática será analizada a través de un triple prisma:

- 1) describiendo en forma breve cuáles son las normas atinentes a la cuestión bajo estudio;
- 2) mencionando cómo llegó a configurarse el ordenamiento jurídico actual en la provincia y, finalmente; 3) exponiendo qué posturas han sido asumidas por la doctrina y jurisprudencia en relación con esta cuestión.

### **V.1. Las normativas comprometidas**

El ordenamiento legal que delimita el estatus jurídico de los municipios de la provincia de Buenos Aires se encuentra encabezado por los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, cuyo contenido ya ha sido estudiado en acápites anteriores.

Luego, en el ámbito exclusivamente local, cabe recordar que la ley 11.488 declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (artículo 1), indicando asimismo que “la Convención Reformadora deberá considerar los siguientes temas para ser incorporados a la Constitución de Buenos Aires: (...) 7) Exigencias de mayorías calificadas para la sanción de las leyes que versen sobre: Régimen Electoral, Régimen Municipal y modificación del número de Jueces de la Suprema Corte de Justicia”.

Sin embargo, dicha Convención mantuvo inalterado el régimen de la organización municipal establecida en los artículos 181 a 188 de la carta magna local del año 1934, actual sección VII, capítulo único, artículos 190-197.

El primero de ellos —artículo 190— dispone que

la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.

A continuación, ordena a la Legislatura local deslindar las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, indicando asimismo las bases a las que habrá de sujetarse en dicha regulación.

Finalmente, en lo que aquí interesa, el artículo 192 establece y enumera las atribuciones inherentes al régimen municipal (incisos 1 a 8) y el 193 precisa las limitaciones acordadas a las atribuciones mencionadas.

De la lectura de las normas aludidas es posible observar que el texto constitucional local ha omitido manifestarse sobre dos cuestiones que revisten particular interés para este trabajo. La primera de ellas se relaciona con el llamativo silencio guardado por la Constitución de la provincia de Buenos Aires a la hora de regular la autonomía municipal. La segunda radica en la ausencia de referencia, favorable o denegatoria, de la potestad de las comunas para declarar la utilidad pública de los bienes ubicados en su territorio, concretando *a posteriori* su expropiación.

No obstante, el panorama planteado se completa con la Ley General de Expropiaciones de la Provincia de Buenos Aires (Nº 5708) y asimismo con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de las Municipalidades (decreto-ley Nº 6769/58), luego de las reformas incorporadas por la ley Nº 13.101 —publicada en el Boletín Oficial con fecha 19-09-2003—.

La norma mencionada en primer término establece en su artículo 3 que las expropiaciones deben practicarse mediante ley especial que determine explícitamente el alcance de cada caso y la calificación de utilidad pública o interés general, exceptuando de ese requisito los inmuebles afectados a calles, caminos, etc. en las que la afectación expropiatoria se delimita y circunscribe a su trazado, quedando la calificación de utilidad pública declarada por la propia ley general de expropiaciones.

A pesar de no contener una referencia expresa a quiénes pueden ser los sujetos expropiantes, el artículo 5 —referido a la comunicación que debe cursarse al Registro de la Propiedad a fin de que anote preventivamente la expropiación— establece que “(...) el titular afectado podrá requerir al organismo provincial competente o municipalidad expropiante la cancelación anticipada de dicha anotación, cuando corresponda considerar abandonada la expropiación”, de manera tal que cabe colegir que la norma prevé la posibilidad de que las comunas actúen con dicho carácter.

En lo concerniente al decreto-ley Nº 6769/58, cabe destacar que dicha legislación ya disponía en su originaria redacción que corresponde al Concejo Deliberante autorizar las expropiaciones de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la ley vigente que rija la materia, admitiendo también la posibilidad de que

este autorice la expropiación de fracciones de tierra —que se declaran de utilidad pública— para subdividirlas y venderlas a particulares, a fin de fomentar la vivienda propia (artículo 58).

Como ya se señalara, la Ley Orgánica de las Municipalidades fue parcialmente modificada en el año 2003. Entre los cambios contenidos por la ley N° 13.101, se encuentra la adición al artículo 77, que actualmente expresa: “Las disposiciones que adopte el Concejo se denominarán: Ordenanza, si crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la Intendencia Municipal. Las Ordenanzas serán consideradas ley en sentido formal y material (...)”.

De los párrafos que anteceden se desprende que el sistema normativo provincial se compone con las previsiones incluidas en la Constitución Nacional (artículos 5 y 123) y en la constitución provincial (artículos 190-197), las que a su vez se completan con diversas leyes de carácter local (como el régimen general de expropiaciones o la ley orgánica de municipalidades). Empero, no puede soslayarse que —como se verá— a partir de la mentada omisión de regular la temática relativa a la autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires, el sistema mencionado exhibe lagunas que han dado lugar a la coexistencia de interpretaciones diversas sobre la cuestión bajo estudio.

Se intentará a continuación describir el panorama actual e indagar en cuanto a la posibilidad de arribar a una interpretación armónica que integre los textos normativos invocados y resulte respetuosa de las pautas establecidas por la Constitución Nacional, sosteniendo a su vez la constitucionalidad de la legislación provincial.

## **V.2. La reforma frustrada. Convención Constituyente bonaerense del año 1994**

Como se señalara anteriormente, en enero del año 1994 se publicó la ley N° 11.488, declarando la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que incluyó entre los temas a incorporar en la carta magna local el concerniente al Régimen Municipal.

Sin embargo, del resultado obtenido luego de las sesiones de la Convención convocada al efecto, se advierte que la reforma de la Constitución provincial no se pronunció sobre la materia municipal, manteniendo intacto el régimen anterior. La Asamblea constituyente desoyó de ese modo no solo la propia norma local que disponía su tratamiento, sino también —el entonces reciente— artículo 123 de la Constitución Nacional que ordenaba a las provincias asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido.

Resulta interesante destacar que la omisión expuesta contrasta con lo ocurrido, casi en paralelo, en la asamblea constituyente nacional que sesionó en las ciudades de Santa Fe y Paraná, oportunidad en que la mayoría de los convencionales constituyentes por la provincia de Buenos Aires avalaron favorablemente el alcance autonómico conferido a los municipios por el artículo 123, votando sin reservas a su respecto.

La deuda de la Provincia de Buenos Aires con los municipios que la componen se extiende hasta la actualidad, sin que la reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades resulte suficiente para saldar la discordancia entre el mandato incorporado en la Constitución Nacional y la norma fundamental local.

Esta falencia ha quedado expuesta y originado diversos conflictos, entre ellos el suscitado entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de San Isidro, que dio lugar al pronunciamiento de la Suprema Corte provincial en la causa “Municipalidad de San Isidro contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 11.757”, que a continuación comentaremos brevemente.

Dicho litigio se originó en la discusión relativa a la constitucionalidad de la ley provincial N° 11.757, que regulaba el régimen de personal de las municipalidades de la provincia demandada. El Municipio de San Isidro planteó la invalidez de la norma, por entender que resultaba contraria a lo dispuesto por el artículo 192, inc. 3 de la Constitución Provincial y las cláusulas 5, 31 y 123 de la Constitución Nacional.

La sentencia definitiva hizo lugar parcialmente al planteo, declarando la inconstitucionalidad de la mayor parte de los artículos de la ley y su consecuente inaplicabilidad a la comuna accionante.

El voto del Juez Soria, que hizo mayoría, efectuó diversas consideraciones relacionadas tanto con la situación de la autonomía municipal en la provincia, como con el deslinde entre las facultades propias de la Provincia accionada y aquellas potestades de las que los municipios no pueden ser privados, so pena de no poder cumplir adecuadamente con las misiones que le corresponden.

El magistrado sostuvo que el debate arribado a la Corte evidenciaba una circunstancia notoria y determinante, cual es que

(...) desde el año 1994 y hasta la fecha, el mandato plasmado en el artículo 123 no ha sido incorporado al ordenamiento provincial. En las dos décadas transcurridas no se arbitraron medidas destinadas a propiciar la adecuación constitucional (artículo 206, Const. Prov.) o a reformar el sistema legislativo actual (...) para alinearlos en la indisputable dirección autonómica determinada por el constituyente nacional.

Para manifestar más adelante, respecto de la Convención Constituyente provincial, que

(...) una cosa es constatar que la Convención provincial no reformó el régimen municipal y otra, bien diferente, sería pensar, como sugiere la demandada, que la falta de acuerdo sobre el punto y la inercia posterior se han convertido en una especie de decisión capaz de diluir indefinidamente la fuerza normativa del artículo 123 de la Constitución Nacional e impedir su aplicabilidad en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Lo primero es un hecho incontrovertible; lo segundo, una especulación contraria al ordenamiento (...).

Como puede observarse, la omisión de los convencionales constituyentes que debatieron la reforma de la carta magna provincial en el año 1994 no ha sido inocua para la vida jurídico-política de nuestra provincia. El estado actual del ordenamiento jurídico aplicable a la temática abordada (Constitución Nacional, Constitución Provincial, Ley Orgánica de Municipalidades y —en lo atinente a este trabajo— Ley General de Expropiaciones provincial) origina conflictos en los distintos grados de descentralización (estado provincial - comunas), cuya resolución exige un análisis completo e integral de la normativa mencionada.

Sin embargo, como se desarrollará en el siguiente acápite, las soluciones brindadas por los tribunales locales en su tarea de interpretar y aplicar el derecho vigente han derivado a sentencias con resultados disímiles que, a pesar de tener su origen en circunstancias fácticas análogas, varían según el intérprete al que se encomiende la tarea.

### **V.3. Los aportes de la jurisprudencia y la doctrina**

Finalmente, cabe hacer referencia a los posicionamientos que han asumido en torno a esta cuestión dos fuentes fundamentales del ordenamiento jurídico, como son la jurisprudencia y la doctrina.

Con respecto a las decisiones de los tribunales locales, debe tenerse presente que la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires no ha tenido oportunidad de expedirse específicamente sobre el objeto de estudio de este trabajo.

Por tal motivo, las decisiones jurisprudenciales que se comentarán a continuación corresponden a dos Cámaras en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, una de ellas con competencia en el Departamento Judicial de Mar del Plata y la otra en el Departamento Judicial de San Martín. Dichos tribunales tuvieron oportunidad de pronunciarse en torno a la posibilidad

de que, en el marco del esquema jurídico vigente en el ámbito local, los concejos deliberantes comunales efectúen la declaración de utilidad pública que habilita la expropiación.

Los razonamientos que los llevaron adoptar sus decisiones resultan de indiscutible utilidad para reflejar el estado de la situación en la provincia de Buenos Aires, y probablemente adviertan acerca de la necesidad de que, en ausencia de un abordaje explícito por la convención constituyente de 1994 —que diera cumplimiento a la manda del artículo 123 de la Constitución Nacional conforme su redacción luego de la reforma— y el silencio posterior impuesto en la materia, sean los superiores tribunales provincial y nacional quienes lleguen a determinar el alcance de los cuerpos normativos hoy vigentes.

El 9 de febrero de 2011 la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata se expidió en los autos “Municipalidad de Maipú c/ Macchi, Juan Eduardo s/expropiación directa” (causa N° C-1935).

El fallo de primera instancia, emanado del Juzgado Contencioso Administrativo del Departamento Judicial de Dolores, había rechazado una demanda de expropiación interpuesta por la comuna, a la que se opusiera la accionada, al considerar incumplido el requisito establecido en el artículo 24, inciso a) de la ley N° 5708 (de expropiaciones provincial) de mencionar en la demanda la ley en que se funda la expropiación intentada.

La comuna actora llevó al centro del debate, mediante su recurso, la posibilidad de que sea el concejo deliberante quien declare la utilidad pública —como había efectivamente ocurrido en el supuesto tratado— mediante ordenanza. Invocó así, en apoyo de su postulación, al artículo 58 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en su coordinación con la enmienda constitucional de 1994, que estableció en el nuevo artículo 123 la autonomía de las municipalidades y el ajuste de este último dispositivo con lo reglado por el nuevo artículo 77 de la Ley Orgánica de Municipalidades que, tras la modificación introducida por la ley N° 13101, asigna el rango de ley en sentido formal y material a las ordenanzas municipales.

El voto que hizo mayoría rechazó el recurso y, consecuentemente, la demanda. Para hacerlo, tras abundar en consideraciones vinculadas a la tutela del derecho de propiedad, al que califica como “atributo inherente a la propia naturaleza del hombre”, concluye que

cuando el artículo 17 de la Constitución Nacional exige al estado expropiante el dictado de una ley que declare la utilidad pública del bien o conjunto de bienes objeto del desapoderamiento (en un giro metafórico lo califica de ablación de un derecho) utiliza el término ‘ley’ en

un sentido propio y específico del ordenamiento constitucional, (...) que implica que el acto del cual surja tal calificación debe emanar de aquél órgano al cual el Constituyente ha atribuido la potestad legislativa y resultar de un procedimiento desarrollado en su seno, en ejercicio de tal potestad y de conformidad con las pautas rectoras que fija la Ley Suprema para la ‘formación y sanción de las leyes’ (CAMP, Mar del Plata, 9/2/2011, “Municipalidad de Maipú c/ Macchi, Juan Eduardo s/ expropiación directa” Causa C-1935).

Posteriormente concluye que, aun cuando el derecho público local no resulta materia delegada por los constituyentes al estado nacional, el artículo 31 de la constitución provincial contiene idéntica previsión a la del artículo 17, lo que torna de lleno aplicable el anterior razonamiento.

Reconoce la facultad comunal de ser sujeto expropiante, en tanto exista una ley de la Legislatura provincial que califique la utilidad pública, y entiende que el alcance del nuevo artículo 77 de la LOM (que declara a las ordenanzas ley en sentido formal y material) no puede abarcar la materia, ya que aceptarlo:

(...) importaría poco menos que admitir que una ley de rango inferior a la Constitución —en el caso la citada ley N° 13101— habría tenido virtualidad para ampliar el concepto constitucional de ‘ley’ extendiéndolo a aquellos actos emanados de los cuerpos deliberativos que integran la estructura orgánica de los Municipios, lo que impondría declarar la inconstitucionalidad del aludido precepto legal, en la medida que patentizaría una indebida asunción de facultades propias del poder constituyente por parte de un poder constituido (CAMP, Mar del Plata, 9/2/2011, “Municipalidad de Maipú c/ Macchi, Juan Eduardo s/ expropiación directa” Causa C-1935).

Tras destacar la trascendencia que la declaración de inconstitucionalidad de una norma posee como acto jurisdiccional, la evade señalando solamente que

(...) más allá de los alcances que correspondiera dar a la pretendida equivalencia entre ordenanzas municipales y leyes (...) reconocida por el mentado artículo 77 de la L.O.M., queda descartada toda interpretación de dicho precepto encaminada a vislumbrar en él una equiparación entre los actos emanados de los cuerpos deliberativos municipales y las ‘leyes’ entendidas en la acepción constitucional del término —esto es, actos emanados del poder legislativo a través del procedimiento fijado por el constituyente al efecto— desde que tal inteligencia, además de no encontrar sustento en la letra de la norma analizada, implicaría darle a ésta un sentido repugnante al orden constitucional

vigente (...) (CAMP, Mar del Plata, 9/2/2011, “Municipalidad de Maipú c/ Macchi, Juan Eduardo s/ expropiación directa” Causa C-1935).

Por último, y al evaluar la argumentación del representante municipal, asociada a la incidencia en el tema que pudiera tener la reforma al régimen municipal introducida por el artículo 123 de la Constitución Nacional, destaca que

(...) ello no altera la solución propiciada. Es que la especial tutela que el orden constitucional ha brindado al derecho de propiedad —tanto antes de la reforma como con posterioridad a ella— impone como recaudo ineludible para proceder a la expropiación de un bien el dictado de una norma emanada de la legislatura —nacional o provincial, según corresponda— conforme los procedimientos constitucionalmente diseñados a tal efecto, que declare de utilidad pública, no pudiendo estimarse cumplido tal recaudo cuando el acto en que pretenda fundarse la expropiación no comparta aquella naturaleza. Así, aún cuando la propia Constitución Nacional asegure la autonomía municipal (...), es ella misma la que sigue manteniendo fuera de la órbita de competencia de los municipios el dictado de leyes declarativas de utilidad pública a efectos de llevar a cabo expropiaciones (...).

Transcurrido menos de un año de la sentencia mencionada, el 11 de octubre de 2012 la Cámara en lo Contencioso Administrativo de San Martín dictó sentencia en la causa “Municipalidad de Malvinas Argentinas c/ Llopis, Ricardo Omar y otros s/ Expropiación Directa”, donde se suscitó un debate de similares características al planteado en los párrafos que anteceden.

La acción judicial fue iniciada por la municipalidad de Malvinas Argentinas con el objeto de concretar la expropiación de un inmueble declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación a través de la ordenanza N° 1179/10, en atención a la necesidad de ampliar un hospital materno infantil.

El demandado recurrió la sentencia de primera instancia adversa a sus intereses, sosteniendo que tanto la ordenanza como los artículos 58 y 77 de la LOM resultan inconstitucionales por violentar la ley general de expropiaciones N° 5708 y los artículos 17 y 31 de la Constitución Nacional y provincial respectivamente, que exigen el dictado de una ley que declare la utilidad pública del bien que se pretende expropiar, carácter que no reviste la ordenanza municipal sancionada al efecto. En favor de su postura, hace suyos los argumentos de la sentencia “Municipalidad de Maipú c/ Macchi Juan Eduardo s/ Expropiación Directa” (*v.* punto 1.).

El voto correspondiente al juez Echarri, al que prestaran su adhesión los otros dos magistrados del tribunal, resolvió rechazar la apelación intentada. Sus desarrollos se dedicaron —fundamentalmente— al análisis de las diversas aristas que

exhibe la temática de la autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires, en especial luego de la incorporación del artículo 123 a la Constitución Nacional.

Para resolver de ese modo, comienza por señalar que la posición jurídica asumida por el recurrente se exhibe errónea y también anacrónica al contrastarla con el análisis de los textos constitucionales y legales implicados, destacando que

(...) dicho derrotero hermenéutico resulta en pugna con los principios y mandatos constitucionales que imponen asegurar la Autonomía Municipal —artículos 5 y 123 CN— y respetar la Autonomía Política e Institucional Provincial en materia de derecho público interno- cfr. artículos 5, 121, 122, 123 CN (...) (CASM, San Martín, 11/10/2012, “Municipalidad de Malvinas Argentinas c/ Llopis, Ricardo Omar y otros s/ Expropiación Directa”, Causa n° 3251/12).

En ese recorrido expone que, en el estado actual de nuestro derecho público nacional y provincial, la función normativa de los municipios se encuentra reconocida (aunque con las graduaciones y modulaciones propias que las provincias se autoimponen en virtud de la materia no delegada); es así que las comunas no solo tienen plena capacidad legislativa y reglamentaria en el marco de su competencia material y territorial, sino que incluso han sido dotadas de un poder constituyente de tercer grado a partir del cual pueden darse sus propias cartas orgánicas (Considerando 7).

En el marco del pleno reconocimiento de la autonomía municipal que la constitución nacional ordena asegurar, la provincia de Buenos Aires ha dictado normas tendientes a llenar el vacío y la deuda que mantiene la constitución provincial en este aspecto. Cita entre ellas la Ley de Ministerios N° 13.757 (artículo 6: “Cada Ministerio deberá proveer en su área a la defensa del sistema democrático, republicano y representativo, al afianzamiento del federalismo, el respeto por la autonomía municipal (...)”) y la ley N° 13.101, que reformó la Ley Orgánica de Municipalidades (estableciendo en el artículo 77 que “las ordenanzas serán consideradas ley en sentido formal y material”); ambas reconocen que cuando los municipios sancionan ordenanzas destinadas a regular cometidos públicos cuyos destinatarios son los habitantes de su territorio, en cuestiones inherentes a su competencia material, lo hacen con una clara naturaleza legislativa.

En tal sentido, afirma que

pretender entonces en este marco normativo constitucional y legal desnaturalizar la potestad legislativa de los municipios, en una típica cuestión de derecho y fin público, como resulta la facultad de declarar por medio de una Ordenanza la declaración de utilidad pública de un bien privado a los efectos de su expropiación —en el caso particular

para ampliar un hospital público— resulta contraria a los propios textos individualizados, de donde no puede deducirse una interpretación retrograda, como la que se pretende en los agravios vertidos, a poco que se indague en la correlación entre los derechos y facultades inherentes a la preservación del derecho de propiedad, la facultad expropiatoria por causa de utilidad pública y la autonomía municipal (CASM, San Martín, 11/10/2012, “Municipalidad de Malvinas Argentinas c/ Llopis, Ricardo Omar y otros s/ Expropiación Directa”, Causa n° 3251/12).

Agrega que, si bien el derecho a la propiedad privada debe gozar de la tutela que la propia constitución nacional y provincial le deparan, dicho derecho no es absoluto y debe compatibilizarse, de acuerdo con su función social, con las normas constitucionales que permiten su sacrificio en aras de fines públicos, lo que no implica que el Estado pueda eludir el procedimiento constitucionalmente dispuesto en garantía de aquel derecho.

Añade que, ya con anterioridad a la reforma del artículo 77, la LOM disponía la potestad de los Concejos Deliberantes para hacer la declaración de utilidad pública a los efectos expropiatorios (artículo 59 —según texto Decreto-ley 8613/76— *in fine*) y que no debe generar confusión el hecho de que en numerosas oportunidades las expropiaciones municipales se concreten a través de leyes provinciales, puesto que ello obedece a razones de orden político y financiero.

A modo de conclusión, afirma que

la interpretación que pretenden los accionados con fundamentos tomados del fallo recaído en el ya mencionado caso “Municipalidad de Maipú” para disponer sin argumentos jurídicos consistentes, una *capitis diminutio* de los municipios bonaerenses en materia de expropiación y de función legislativa de tercer grado no se compadece —resulta violatorio— con lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional que expresamente dispone la autonomía municipal, autonomía que se proyecta sobre competencias y contenidos de orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. También resulta violatoria de la voluntad legislativa provincial que claramente ha dispuesto —en consonancia con el artículo 123 CN— el carácter legislativo de las ordenanzas municipales (CASM, San Martín, 11/10/2012, “Municipalidad de Malvinas Argentinas c/ Llopis, Ricardo Omar y otros s/ Expropiación Directa”, Causa N° 3251/12).

Por último, a mayor abundamiento, considera que otro argumento tendiente a reconocer el carácter legislativo de las ordenanzas es el carácter político y representativo de la soberanía popular del cual están investidos los Concejales que integran los Concejos Deliberantes de los municipios bonaerenses, que no son

funcionarios administrativos sino políticos y representan la soberanía del pueblo que los elige para ejercer el gobierno municipal en su rama deliberativa, es decir, legislativa.

Ellos integran un cuerpo colegiado con representantes de los distintos partidos políticos, cuya principal función es el dictado de las normas de alcance general y obligatorio para todos los habitantes del distrito.

Por otra parte, añade que la sanción de las ordenanzas municipales prevé tanto por ley (artículos 68-82 LOM) como por el reglamento interno del Concejo Deliberante (artículo 75 LOM) un procedimiento similar al de sanción de las leyes, que expresamente dispone que las sesiones son públicas (artículo 71 LOM).

## VI. Las reflexiones de la doctrina

La doctrina ha reflexionado sobre la cuestión brindando sus aportes. Así, Tena-glia, al examinar la ley orgánica de municipalidades, expresa que “las municipalidades pueden ejercer la potestad de expropiar mediante el dictado de la Ordenanza que declare de utilidad pública y sujeto a expropiación el bien que involucre”.

En efecto, “las ordenanzas serán consideradas Ley en sentido formal y material (...)”, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, modificado por la ley N° 13.101, cumpliéndose con el recaudo exigido por el artículo 3 de la ley N° 5708 (T.O. 1996) “General de Expropiaciones”.

En este orden, la calificación de utilidad pública que declare la respectiva ordenanza deberá estar acompañada de los recaudos que tornan viable tal declaración (“causa expropiante”).

Estos han sido enumerados en el artículo 4 del aludido cuerpo legal (estudio integral, planificado, con tasaciones, determinación de los valores indemnizatorios aproximativos, previsión de recursos y un informe del organismo técnico a quien le correspondería la efectivización y utilización de la misma), y deben cumplirse en todos los casos con antelación al dictado de la ordenanza que declare la utilidad pública (artículo 9 del decreto N° 955/72).

Por último, la aplicación del artículo 12 del decreto-ley N° 9645/80 (“Facultando a las Municipalidades a otorgar concesiones de obra pública”), modificado por la ley N° 11.184, al supuesto en análisis, en tanto declara de “(...) utilidad pública y sujetos a expropiación todos los inmuebles requeridos para la realización de obras (...)”, exceptúa a la Comuna del dictado de la respectiva ordenanza —no del cumplimiento de los recaudos legales referidos precedentemente— en la medida que la obra a realizar se encuentre comprendida en el decreto-ley” (Tenaglia, 2016, pp. 651-652).

En el mismo orden de ideas que el anterior, Bayón y González Barlatay analizaron la jurisprudencia concerniente a las facultades expropiatorias de los municipios, concluyendo que

(...) afirmar que los municipios no se encuentran facultados para expropiar bienes, equivale a impedirles el ejercicio de atribuciones esenciales para satisfacer sus necesidades locales, lo que resulta contrario a los artículos 5º y 123º de la CN (...) la fuerza normativa que posee el artículo 123 de la CN “por haber sido incorporada al peldaño superior del sistema jurídico (artículo 31 CN), así como la consecuente gravitación y centralidad que cabe asignársele en el entramado de competencias estatales, hacen que ella deba funcionar de alguna manera, al menos como principio, guía, o patrón de interpretación para la solución de conflictos, cuando esté comprometido el acceso del municipio a ciertos grados de autogobierno estimados necesarios o relevantes para la satisfacción de los fines de la institución (...)” y finalmente “En suma, considerar que la modificación introducida por la ley nº 13.101 al artículo 77 de la LOM no resulta apta para habilitar a las comunas a sancionar Ordenanzas con fines expropiatorios (y de este modo no tener por satisfecho el recaudo constitucional y supraconstitucional, lejos de dirigirse a garantizar la autonomía municipal, excluiría a los municipios de toda posibilidad de satisfacer -mediante su régimen de autogobierno los asuntos e intereses locales que innegablemente procuran alcanzar las normas declarativas de utilidad pública-. Dicho temperamento, bajo el prisma de lo expuesto por el Máximo Tribunal local en los autos “Municipalidad de San Isidro”, resulta sumamente reprochable y endeble frente a la fuerza de los principios emergentes de nuestra propia Norma Suprema (Bayon y González Barlatay, 2018).

Finalmente, Pulvirenti se refirió a la jurisprudencia bonaerense sobre el tópico y el carácter legislativo de las ordenanzas, exponiendo que

(...) En este punto es donde se observa en la decisión de la jurisdicción marplatense un innecesario error que puede llevar a un equívoco futuro respecto de otras materias que no se vinculen a la expropiación analizada en el caso y que entiendo, correctamente focaliza el fallo de San Martín: la ordenanza es ley (Pulvirenti, 2013).

Con posterioridad al estudio de los dos casos jurisprudenciales a los que ya se ha hecho alusión en este trabajo, el autor coligió que

(...) la Justicia no puede seguir decidiendo en materia municipal con base en una interpretación legislativa que obra en forma contraria a las disposiciones constitucionales. El artículo 123 de la CN es claro al

reconocer la autonomía de los gobiernos locales y si bien es cierto, ello no implica que carezcan de todo límite o que cada una de las Provincias que componen la Nación puedan definir los alcances concretos que acuerdan a ella dentro de su territorio, queda fuera de discusión que entre aquellas potestades que hacen precisamente a la definición de 'autonómico' radica en la posibilidad de sancionar normas (...) la postura asumida por la Cámara de Mar del Plata reduce el rol y función de los concejales, quienes representan la soberanía del pueblo que los elige para ejercer el gobierno municipal en su rama legislativa (...) (Pulvirenti, 2013).

Añadiendo que es función del cuerpo colegiado "la sanción de normas de alcance general y obligatorias para todos los habitantes del municipio". Por último, en este sentido, considera que "tales disposiciones en el ámbito territorial tienen el alcance de una ley, en tanto expresión de un cuerpo elegido por la totalidad de la población que integra el estado local y sancionada, siguiendo el procedimiento previamente estipulado que asegura la participación plena de los concejales (...)” (Pulvirenti, 2013).

## VII. Evaluación y conclusiones

Si bien la convención constituyente del año 1994 sentó el principio de que los ordenamientos jurídicos locales deben consagrar la autonomía municipal, dicha manda no ha sido todavía satisfecha por la totalidad de las jurisdicciones. Ello permite divergencias en torno a los ordenamientos jurídicos que rigen en cada jurisdicción, diferencias que serían deseables zanjar, consagrando la autonomía municipal más amplia.

Es destacable que, aun en jurisdicciones en las que se adoptó la modalidad de la autonomía municipal, persisten regímenes jurídicos que imponen que la declaración de utilidad pública sea realizada por las legislaturas provinciales.

Esa circunstancia restringe la esfera de sus facultades y configura una dificultad u obstáculo en el efectivo desenvolvimiento de la autonomía que les es reconocida, que, en la mayoría de los casos, llega incluso a permitirles el dictado de sus propias cartas orgánicas.

De este modo, podría considerarse contradictorio sostener que las comunas son autónomas con la amplitud que actualmente se reconoce a dicho concepto (autonomía económico-financiera, política, institucional y administrativa), al punto de habilitarlas a darse sus propias instituciones a través del dictado de sus cartas orgánicas, y al tiempo negarles la facultad de declarar la utilidad pública de un bien.

Son muy pocas (cuatro) las provincias que tienen establecido un régimen que habilite expresamente la declaración de utilidad pública mediante una ordenanza dictada por los consejos deliberantes.

Cabe entonces reflexionar en torno a las dificultades que median para hacer efectiva la descentralización del poder y permitir el desarrollo pleno de los principios introducidos por la reforma de la Constitución Nacional de 1994 en relación con el régimen municipal. Evidentemente, el desenvolvimiento histórico-político de nuestro país exhibe pulsiones antagónicas que no terminan de consolidar el sistema al que se aspira.

En lo concerniente al particular caso de la provincia de Buenos Aires, la ausencia de adaptación de la Constitución local al régimen del artículo 123 de la Carta Magna Nacional constituye una deuda que mantiene aún en la actualidad la organización política provincial.

De todos modos, la hermenéutica adecuada de los preceptos vigentes permitiría integrar la disposición del ya mencionado artículo 123 de la Constitución Nacional, con las normas de los artículos 77 de la Ley Orgánica de las Municipalidades y 6 de la Ley de Ministerios, tal como propicia el comentado fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de San Martín, habilitando el ejercicio de la potestad expropiatoria por los Concejos Deliberantes municipales.

Los eventuales riesgos que pudieran derivarse del ejercicio arbitrario de dicha potestad hallarían remedio en la tutela judicial efectiva de los legitimados para cuestionar dicha declaración de utilidad pública.

A todo evento, la elevación del debate en el ámbito provincial pierde intensidad al observarlo en perspectiva dentro del ámbito nacional. En efecto, como se señalara, existen numerosos regímenes provinciales que, sea mediante sus constituciones o a partir del dictado de leyes, permiten que los Consejos Deliberantes cumplan tal tarea sin que ello genere mayores cuestionamientos.

Finalmente, y a modo de colofón, puede observarse que la interpretación propuesta por quienes niegan la posibilidad de que los Concejos Deliberantes locales declaren de utilidad pública y sujeto a expropiación un bien, con fundamento en que dichos cuerpos no producen leyes en el sentido aludido por el artículo 17 de la Constitución Nacional y 31 de la Constitución provincial, derivaría en la necesaria inconstitucionalidad de las propias constituciones locales que reconocen dicha facultad.

### VIII. Bibliografía

Abalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Revista Cuestiones Constitucionales* (8), (pp. 3-45).

Badeni, G. (2004). *Tratado de derecho constitucional*. T. I. Buenos Aires: La Ley.

Bayon, A. y González Barlatay, F. (2018). Los municipios de la provincia de Buenos Aires y el alcance de su potestad expropiatoria. *Revista La Ley*. Sup. Adm. (febrero).

Bidart Campos, G. (1972). *Manual de derecho constitucional*. Buenos Aires: Ediar.

Bielsa, R. (1954). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Roque Depalma.

González, J. V. (1897). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ángel Estrada y Ca. Editores.

Hernández, A. M. (1997). *Derecho municipal*. T. I. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Korn Villafaña, A. (1936). *Derecho público político*. T. I. Buenos Aires: Librería Santa Catalina.

Losa, N. O. (1995). *El derecho municipal en la constitución vigente*. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.

Marchiaro, E. J. (2003). Derecho Municipal. Nuevas relaciones intermunicipales. En M. G. Abalos, El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Revista Cuestiones Constitucionales* (8), (pp. 3-45).

Marienhoff, M. S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot. T. I.

Pulvirenti, O. D. (2013). La idoneidad constitucional de una ordenanza para disponer la expropiación de un bien. *Revista La Ley*, Sup. Adm.

Reca, R. P. (2010). El anacrónico régimen municipal bonaerense. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* (40), (pp. 457-467).

Rosatti, H. (2012). *Tratado de derecho Municipal*. T. I. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

Sagüés, N. P. (2007). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.

Tenaglia, I. D. (2016). *Ley orgánica de municipalidades de la Provincia de Buenos Aires*. T. I. Buenos Aires: Platense.

Zuccherino, R. M. (1977). *Derecho público provincial y municipal*. T. II. La Plata: Editorial Lex.

### **Legislación**

Constitución de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina, 23/08/1994.

Constitución de la provincia de Buenos Aires, Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires, La Plata, 14/09/1994.

Constitución de la provincia de Catamarca, Boletín Oficial de la provincia de Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca, 07/09/1988.

Constitución de la provincia de Chaco, Boletín Oficial de la provincia de Chaco, Resistencia, 07/12/1994.

Constitución de la provincia de Chubut, Boletín Oficial de la provincia de Chubut, Rawson, 01/06/2010.

Constitución de la provincia de Córdoba, Boletín Oficial de la provincia de Córdoba, Córdoba, 14/09/2001.

Constitución de la provincia de Corrientes, Boletín Oficial de la provincia de Corrientes, Corrientes, 13/06/2007.

Constitución de la provincia de Entre Ríos, Boletín Oficial de la provincia de Entre Ríos, Constitución de la provincia de Paraná, 15/10/2008.

Constitución de la provincia de Formosa, Boletín Oficial de la provincia de Formosa, Formosa, 08/07/2003.

Constitución de la provincia de Jujuy, Boletín Oficial de la provincia de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 17/11/1986.

Constitución de la provincia de La Pampa, Boletín Oficial de la provincia de La Pampa, Santa Rosa, 14/10/1994.

Constitución de la provincia de La Rioja, Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, La Rioja, 20/05/2008.

Constitución de la provincia de Mendoza, Boletín Oficial de la provincia de Mendoza, Mendoza, 28/12/1916.

Constitución de la provincia de Misiones, Boletín Oficial de la provincia de Misiones, Posadas, 21/04/1958.

Constitución de la provincia de Río Negro, Boletín Oficial de la provincia de Río Negro, Viedma, 13/06/1988 (Fe de erratas 28/07/1988).

Constitución de la provincia de Salta, Boletín Oficial de la provincia de Salta, Salta, 22/04/1998.

Constitución de la provincia de San Juan, Boletín Oficial de la provincia de San Juan, San Juan, 7/05/1986.

Constitución de la provincia de San Luís, Boletín Oficial de la provincia de San Luís, San Luís, 8/04/1987.

Constitución de la provincia de Santa Cruz, Boletín Oficial de la provincia de Santa Cruz, Río Gallegos, 27/11/1998.

Constitución de la provincia de Santa Fe, Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe, Santa Fe, 18/04/1962.

Constitución de la provincia de Santiago del Estero, Boletín Oficial de la provincia de Santiago del Estero, Santiago del Estero, 26/11/2005.

Constitución de la provincia de Tucumán, Boletín Oficial de la provincia de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 07/06/2006.

Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, Boletín Oficial de la provincia de Tierra del Fuego, Ushuaia, 28/05/1991.

Provincia de Córdoba:

Ley N° 8102, "Régimen de municipios y comunas". Boletín oficial de la provincia de Córdoba, Córdoba, 15/11/1991.

Ley N° 6394, "Régimen de expropiación". Boletín oficial de la provincia de Córdoba, Córdoba, 24/04/1980.

Carta orgánica de la ciudad de Bell Ville, promulgada por decreto N° 503 "A"/94, 16/09/1994.

Carta orgánica municipal de la ciudad de Córdoba, Boletín Municipal, ciudad de Córdoba, 08/11/1995.

Carta orgánica municipal de la ciudad de Villa María, publicada en “El Diario del Sur de Córdoba”, 1/4/1996, instituida como edición especial del Boletín Municipal (según decreto 187 del intendente Veglia, del 29/03/1996).

Provincia de Chubut:

Ley XVI - N° 46 (antes ley 3.098) “ley de corporaciones municipales de Chubut”, Boletín Oficial de la provincia de Chubut, Rawson, 21/09/2010.

Ley I N° 45 “Ley General de expropiaciones”, Rawson.

Provincia de San Juan:

Ley N° 6289, “Ley Orgánica de municipalidades de San Juan”, Boletín Oficial de la provincia de San Juan, San Juan, 11/12/1992 (con las modificaciones de la Ley N° 6752, Boletín Oficial de la provincia de San Juan, San Juan, 22/11/1996).

Ley N° 7966, “Ley General de expropiaciones”, Boletín Oficial de la provincia de San Juan, San Juan, 23/03/2009.

Provincia de Catamarca:

Decreto-ley N° 4640, “Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal”, Boletín Oficial de la provincia de Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca, 29/10/1991.

Provincia de Chaco:

Ley N° 4233, “Ley Orgánica de municipios”, Boletín Oficial de la provincia de Chaco, Resistencia, 11/12/1995.

Provincia de Buenos Aires:

Ley N° 11.488. Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires, del 17 al 21/01/1994.

Ley N° 5708 “Ley General de Expropiaciones de la Provincia de Buenos Aires”, Boletín oficial de la provincia de Buenos Aires, La Plata, 27/01/1987.

Decreto-ley 6769/58, “Ley Orgánica de las Municipalidades”, Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires, La Plata, 30/4/1958, con las reformas de la ley N° 13.101, Boletín oficial de la provincia de Buenos Aires, La Plata, 19/09/2003).

## **Jurisprudencia**

Fallos 325:1249, “Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley N° 9111/1978”, 25/05/2002.

SCBA, 27/08/2014, “Municipalidad de San Isidro c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad de la ley N° 11.757”, causa I-2021.

Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata, 09/02/2011. “Municipalidad de Maipú c/ Macchi, Juan Eduardo s/expropiación directa”. Causa C-1935.

Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de San Martín, 11/10/2012, “Municipalidad de Malvinas Argentinas c/ Llopis, Ricardo Omar y otros s/ Expropiación Directa”, causa N° 3251/12.

Fecha de recepción: 30-04-2018      Fecha de aceptación: 06-07-2018