

ACUERDO

En la ciudad de Ushuaia, Capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a los 27 días del mes de setiembre del año dos mil veintidós, se reúnen en Acuerdo ordinario los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, para dictar pronunciamiento en los autos caratulados "**Municipalidad de Ushuaia c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad – Conflicto de Poderes – Medida cautelar**", expediente N° 4285/21, de la Secretaría de Demandas Originarias, resultando que debía observarse el siguiente orden de votación: jueces Ernesto Adrián Löffler, Javier Darío Muchnik, María del Carmen Battaini y Carlos Gonzalo Sagastume.

ANTECEDENTES

I. La Municipalidad de Ushuaia promueve acción de inconstitucionalidad contra el decreto provincial 952/21, publicado en el Boletín Oficial el 19/5/2021, en tanto vulneraría los artículos 169 y 173 inciso 8, apartado d) de la Constitución de la Provincia y el artículo 1972 del Código Civil y Comercial (ID 170365).

En primer lugar, expone acerca de la admisibilidad formal de la acción y destaca que se encuentran cumplidos los recaudos del CPCCLRyM. Luego, ingresa en los motivos de fondo que dieron lugar a la demanda. A tal fin, comienza por recorrer los antecedentes normativos

que previnieron al decreto provincial 952/21, en concreto, el decreto territorial 348/86.

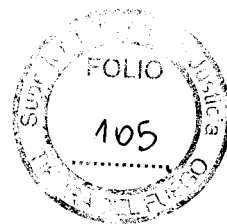
Recuerda que dicho precepto establecía que todo fraccionamiento que implique la creación de manzanas debería contar con la provisión de infraestructura de servicios básicos, esto es, red de agua domiciliaria, energía eléctrica, red cloacal y apertura de calles con abovedado —cfr. arts. 1º y 2º—. También que mediante el decreto territorial 926/86 se dejó establecido que sólo estarían alcanzadas por esa obligación las tierras del dominio privado —cfr. art. 1º—.

Indica que la sanción de aquella norma por parte del entonces Ejecutivo territorial resultó procedente, en tanto al momento de su dictado —año 1986— la actual Provincia aún era un territorio nacional y las competencias correspondientes a los municipios estaban previstas por el decreto ley 2191/57 y la ley territorial 236.

Sin embargo, entiende que este extremo se vio modificado tras la provincialización de Tierra del Fuego y el dictado de la Constitución local, que en su artículo 169 reconoció la autonomía de los municipios de la Provincia de conformidad con las pautas de los artículos 5º y 123 de la Constitución nacional.

Destaca que en el artículo 173 de la Carta provincial se reconoce a los municipios la competencia en el ejercicio del poder de policía en materia de planeamiento y desarrollo urbano y rural —cfr. art. 173, inciso 8, apartado d)—, y que en ese contexto es que se dictó el decreto provincial 1519/99 —actualmente derogado por el art. 3º del decreto 952/2021—.





Aquella norma determinaba que *“...de acuerdo a lo establecido en la Constitución Provincial es competencia de las municipalidades y comunas lo atinente a la planificación y desarrollo urbano y rural dentro de sus respectivas jurisdicciones, por lo cual son la autoridad que debe establecer si es de aplicación el decreto territorial 348/86 en las distintas zonas en que se dividen los ejidos...”* —considerando 1°—.

Y en línea con ello, disponía que la autoridad competente exigiría *“...la aplicación de lo establecido en el Decreto Territorial N° 348/86 y su modificatorio Decreto Territorial N° 926/86 en toda mensura de tierras del dominio privado en la que se cedan calles cuando las Municipalidades o Comunas así lo determinen...”* —cfr. art. 1°—.

Señala que con la sanción de la Carta Orgánica municipal en el año 2002 se estableció el carácter pleno, irrenunciable e indelegable de las competencias en materia de planificación territorial y urbana —artículo 49— y que este extremo habilitó el dictado de diversas ordenanzas y decretos en ejercicio del poder de policía en dicha materia.

De este modo, concluye que no quedan dudas de que, tras la provincialización y la sanción de la Carta Orgánica, el Municipio de Ushuaia tiene plena y exclusiva competencia en la temática. Por esta razón, el decreto provincial 952/2021, en cuanto fija la obligación de que todo loteo cuente con la infraestructura de servicios básicos y limita su transferencia de dominio hasta tanto se cuente con el certificado pertinente de habilitación de las obras, se presenta como una herramienta

que viene a sustraerle —de forma ilegítima—competencias que le son propias y exclusivas.

Ello dado que las obligaciones y restricciones al dominio allí establecidas comprenden tanto a tierras públicas como privadas ubicadas en áreas urbanas, lo que denota que en la norma impugnada el Poder Ejecutivo provincial asume atribuciones que no le son propias e invade competencias exclusivas del Municipio como lo son las que hacen a la planificación y al ordenamiento territorial.

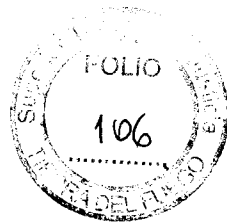
Cita en respaldo lo dispuesto en el artículo 51 incisos 2) y 3) de la Carta Orgánica Municipal, en los que se establece que es competencia del Municipio implementar el Plan de Regularización Catastral y Dominial del ejido municipal bajo dos pautas relevantes, en las que se regulan extremos sobre los que avanza el decreto impugnado:

a) El principio de regularidad dominial, en virtud del cual todo vecino que adquiere tierra fiscal municipal, siempre y cuando haya cumplimentado la totalidad de las obligaciones a su cargo, tiene derecho a obtener su título de propiedad regularmente inscripto en un plazo razonable, contado a partir de la adjudicación a determinar por la ordenanza;

b) El principio de calidad de vida y protección ambiental, que veda la venta de tierra fiscal municipal urbana sin que cuente, como mínimo, con servicios cloacales y de recolección de residuos.

En virtud de ello, considera que la norma cuestionada, amén de ilegítima por avasallar competencias de otro nivel de gobierno, también





traería un perjuicio para los vecinos puesto que el otorgamiento del título de propiedad quedaría sujeto al tiempo de órganos del Estado ajenos al ámbito municipal, lo que podría ir en contra del plazo razonable de entrega dispuesto en el precepto precitado.

Agrega que en el Código de Planeamiento Urbano municipal y su reglamentación se regulan los aspectos y requerimientos para nuevas urbanizaciones —v.gr. dimensión de las parcelas, apertura de calles, trama de circulación, superficies a ceder al uso público, e infraestructura de servicios, etc.— que deben cumplimentarse de acuerdo con los requerimientos generales y específicos de cada zona, y que allí se ha dispuesto que la obtención del visado del proyecto de mensura solo requiere la presentación de la “aprobación de cada proyecto de redes de servicios correspondiente” sin condicionarlo a la culminación de las obras.

Entiende que el decreto provincial 952/2021 pone un coto irracional e inconstitucional a la política pública que el Municipio de Ushuaia diseña con el objetivo de dar respuesta a una problemática real, concreta y de larga data que afecta a la comunidad en materia habitacional y urbanística, como lo es la de otorgar el título de propiedad a beneficiarios de predios fiscales aun cuando no cuenten con todos o algunos de los servicios.

Concluye que el decreto cuestionado se encuentra en abierta contradicción con la normativa municipal referida al desarrollo urbano por parte del Departamento Ejecutivo Municipal para satisfacer la demanda habitacional de la ciudad, por lo que incurre en una clara intromisión a una competencia propia y exclusiva del Municipio que afecta e impide el

cumplimiento actual de los objetivos que éste ha fijado en materia de política habitacional, planeamiento territorial y hábitat y que se encuentran plasmados en diversas ordenanzas, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Provincial y en la Carta Orgánica Municipal.

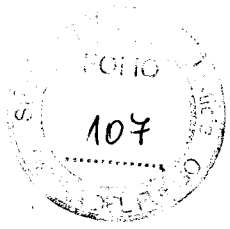
Como argumento adicional expone que el decreto 952/2021 introduce limitaciones a la trasmisión del dominio que constituyen atribuciones propias de la legislación nacional de fondo, puesto que bajo el ropaje de un certificado catastral condicional, crea una limitación administrativa a la transmisión de un derecho real —el dominio—, que afecta la libre disposición y el ejercicio del derecho de propiedad —art. 17 CN— y que, en los hechos, opera como una especie de cláusula de inenajenabilidad impuesta administrativamente, la cual está prohibida por el Código Civil y Comercial vigente —art. 1972—.

Finalmente, con carácter subsidiario, plantea que para el caso de que se considere que la materia regulada es de competencia provincial, el decreto cuestionado igualmente sería inconstitucional, dado que las restricciones allí impuestas debieron ser establecidas por medio de una ley y no de una norma de carácter general emanada del Poder Ejecutivo.

Para concluir solicita el otorgamiento de una medida cautelar de suspensión de efectos del decreto 952/21 y ofrece prueba documental, testimonial e informativa.

II. Mediante resolución ID 145365 del 18 de agosto de 2021, se rechaza la medida cautelar solicitada y por providencia ID 145530, se confiere traslado al Sr. Gobernador de la Provincia de Tierra del Fuego





para que comparezca y la conteste conforme a las reglas del proceso sumario en el término de treinta (30) días (art. 352.2 CPCCLRYM).

III. La accionada se presenta con el escrito ID 236288 y solicita el rechazo de la demanda.

En primer término postula la inadmisibilidad de la acción por ausencia de caso, dado que considera que la contraria naufraga en el intento de acreditar la existencia de un agravio a sus intereses que supere la mera hipótesis de conflicto normativo planteada.

Refiere que la actora alega que la Provincia entorpece sus competencias y afecta a los vecinos de la ciudad, pero no sólo omite acompañar en su demanda algún acto puntual que se pronuncie por el rechazo de la inscripción registral de urbanizaciones municipales o perjudique a sus ciudadanos, sino que ni siquiera agrega algún elemento palpable que denote un retraso o retardo ocasionado por la Provincia a su política habitacional.

En dicho marco, entiende que el agravio denunciado por la actora luce meramente conjetural, puesto que podría ocurrir —o no— en un futuro que resulta incierto, lo cual importa especular con una hipótesis de controversia que, al menos por ahora, no es posible asegurar que vaya a producirse.

Al ingresar al fondo del asunto plantea que las competencias de la Nación, las provincias y los municipios son de dos tipos:

a) "exclusivas", es decir, propias de cada nivel estatal, por lo que no pueden, en principio, ser ejercidas por la autoridad no competente, y;

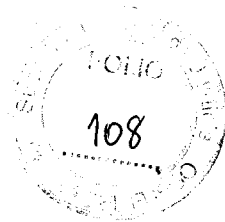
b) "concurrentes" o complementarias, que suponen cooperación o bien cada nivel las ejerce de modo aislado.

En el supuesto de potestades concurrentes, destaca, se impone la idea de federalismo de cooperación, opuesta a la versión clásica del federalismo de confrontación, en el que las unidades políticas territoriales, especialmente del Estado federal y las provincias, aparecen enfrentadas y en competencia.

Recuerda que la autonomía municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización pero fundado en un federalismo cooperativo (CSJN, Fallos: 344:809, voto del Dr. Lorenzetti). En tal contexto el ejercicio del poder de policía, que limita el ejercicio y contenido de los derechos individuales para hacerlos compatibles con los de otros sujetos o con el interés público, puede hacerse de forma concurrente.

Diferencia entre las nociones de urbanismo, planificación y ordenamiento territorial, y con cita a doctrina que respalda su posición, menciona que el ordenamiento territorial en la estructura jurídica federal argentina es de tipo concurrente, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 de la Constitución Nacional, especialmente en los incisos 18 y 19, y lo normado en el artículo 54 inciso 3) de la Constitución Provincial





que pone a cargo del Estado provincial el dictar normas que aseguren una distribución equilibrada de las urbanizaciones en su territorio.

De este modo, si bien de acuerdo a la Constitución Provincial de 1991, el planeamiento y desarrollo urbano y rural constituyen una materia municipal excluyente de cualquier otro acto gubernamental, lo cierto es que la gestión territorial planificada —de la que el decreto provincial 952/21 es sólo una manifestación— resulta una asignatura concurrente y complementaria a todos los niveles, con distinto grado de intensidad.

Para concluir ofrece prueba y solicita el rechazo de la demanda, con costas por su orden.

IV. En la audiencia del artículo 431.2 del CPCCLRyM (ID 24784) se colocan los autos para alegar, actividad procesal que es desplegada por la parte demandada (ID 274453) y por la actora (ID 276165).

V. El señor Fiscal ante el Estrado opina a través del dictamen ID 26584.

VI. Cumplido el llamado de autos para el dictado de la sentencia (ID 147880), el Tribunal resolvió considerar y votar las siguientes

CUESTIONES:

Primera: *¿es admisible la presente acción?*

Segunda: *en su caso, ¿es fundada?*

Tercera: *¿qué pronunciamiento corresponde dictar?*

A la primera cuestión el Sr. Juez Ernesto Adrián Löffler dijo:

1. En nuestra Provincia la Constitución admite el planteo de inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos que vulneren derechos garantías y cualquier otra cláusula consagrados en dicha Constitución, por vía de la acción directa de inconstitucionalidad.

Este proceso ha de ventilarse en única instancia ante el Superior Tribunal de Justicia (art.157 inc.1° CPTF) y de acuerdo con las reglas previstas en los artículos 315 a 318 del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero (cfr. “Núñez, Antonia Catalina c/ I.P.R.A. S/ Acción de Inconstitucionalidad — Medida Cautelar”, expediente 1498/02 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 31 de julio de 2002, registrada en T° XXXIX, F° 74/82, entre muchas otras).

En la norma procesal se determinan las condiciones de admisibilidad de la acción en trato, así como su alcance, de corte meramente declarativo, en tanto se trata de una acción que se limita a establecer el correcto entendimiento de la cuestión planteada, así como su adecuación a la ley fundamental (cfr. “Caro, Miguel Ángel c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad”, expediente 4188/20 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 3 de septiembre de 2021, registrada en T° CXXXI, F° 65/73, entre otras). Bajo estos lineamientos cabe efectuar el examen de admisibilidad formal de la acción deducida.

2. De la documentación aportada por el accionante con el escrito de inicio se desprende que posee legitimación para obrar por ser titular de





intereses que, según sostiene, se hallarían vulnerados por el decreto 952/21.

El decreto 952/21 fue publicado en el boletín oficial el 19 de mayo de 2021 y la demanda se interpuso el 7 de julio del 2021, por lo que resulta temporánea a la luz de lo prescripto en el artículo 316 del CPCCLRyM; y se dirige contra el titular del Poder Ejecutivo provincial en tanto autor del acto impugnado, tal y como lo dispone el artículo 317 de esa misma norma.

En cuanto al objeto del proceso, de la lectura de los términos de la demanda surge que la actora comparece con la finalidad de obtener la declaración de inconstitucionalidad del decreto provincial 952/21 por considerarlo contrario a la manda del artículo 17 de la Constitución nacional; los artículos 169 y 173 inciso 8, apartado d) de la Constitución provincial, el artículo 1972 del Código Civil y Comercial y la normativa municipal referida al desarrollo urbano por parte del Departamento Ejecutivo municipal (ID 170365).

En este punto, se debe recordar que la acción de inconstitucionalidad procura mantener el contralor de esta Constitución a fin de evitar que los principios, declaraciones, derechos y garantías en ella consagrados se vean quebrantados por preceptos jerárquicamente subordinados (*in re*: "Stefani Héctor Antonio y otro c/ Concejo Deliberante de la Ciudad de Ushuaia s/ Acción de Inconstitucionalidad — Medida Cautelar", expediente 4345/22 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 8 de abril de 2022, registrada en Tº CXXXVII, Fº 22/36, entre otras).

En virtud de ello, y en tanto se trata de un proceso dirigido a cuestionar la validez de una norma por contraponerse con la Constitución provincial, se debe corroborar si los actos que se denuncian aparecen directamente reñidos con los preceptos que emergen de la Carta Magna local (*in re*: "Hilandería Fueguina S.A.I. y C. y Otros c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad — Medida Cautelar", expediente 2517/11 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 16 de junio de 2016, registrada en T° XCVIII, F° 74/80, entre otras).

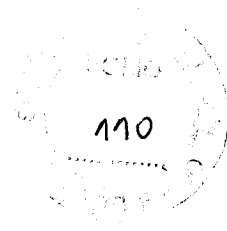
A la luz de lo expuesto, se advierte que, entre los enunciados, el único planteo que no desborda los límites de la acción en trato, es el que postula que el decreto impugnado violenta la autonomía que se le reconoce al municipio en el artículo 169 y la competencia que le confiere el artículo 173 inciso 8, apartado d) de la Constitución local

Los restantes, vinculados con la presunta vulneración del artículo 17 de la Constitución nacional, el artículo 1972 del Código Civil y Comercial y la normativa municipal referida al desarrollo urbano por parte del Municipio, no pueden atenderse dado que su abordaje implicaría apartarse del límite dispuesto para el objeto de la acción en estudio en el artículo 315 del CPCCLRyM.

Por las razones dadas, y con los límites señalados en el presente en cuanto al objeto de la acción, a la cuestión en examen **voto por la afirmativa.**

A la primera cuestión el Sr. juez Javier Darío Muchnik dijo:





Que adhiero en lo sustancial al relato de los antecedentes desarrollados en el voto del colega que lidera el Acuerdo, los que deben considerarse reproducidos por razones de brevedad.

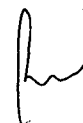
1. En su escrito de demanda el Municipio de Ushuaia plantea la inconstitucionalidad del Decreto Provincial 952/2021, invocando la vulneración a través de su dictado de disposiciones explícitas de la Constitución Provincial -artículos 169 y 173 inciso 8.d)-, por entender que configuró una sustracción de las competencias propias y exclusivas del Municipio, al restablecer *"...exigencias de similares características a las previstas en el Decreto Territorial N° 384/86 asumiéndolas como atribuciones propias enmarcadas en competencias en materia catastral o del poder de policía inmobiliaria"*, y disponer *"...su aplicación sobre todo loteo o subdivisión con cesión de superficie con destino a uso público, de tierras públicas o privadas en área urbana, desconociendo la existencia de normativa municipal que regula expresamente tales exigencias, por ser competencias exclusivas de los Municipios"* (fs. 16vta., párrafos 2do. y 3ro.).

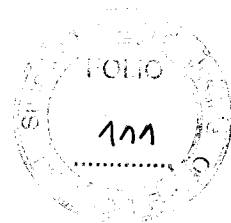
Por su parte, el representante del Estado Provincial solicita se declare la inadmisibilidad del planteo de inconstitucionalidad formulado respecto del Decreto Provincial N° 952/2021 ante la ausencia de caso, al resultar el planteo efectuado una hipótesis conjetural, señalando que *"...la afectación alegada por la actora no es ni concreta, ni actual ni efectiva, y por consiguiente no existe caso o controversia en el sentido que lo exige"*

el ritual, al menos a la fecha del presente conteste” (fs. 44vta., 4to. párrafo).

Y para el supuesto que se ingrese a realizar el análisis de la cuestión de fondo, expone las consideraciones que a su entender justifican la razonabilidad de la norma que se cuestiona. Básicamente reafirma el carácter concurrente de competencias de las autoridades nacionales, provinciales y municipales para la regulación del ordenamiento territorial, entendiendo que *“...las competencias desplegadas no invaden la esfera de lo exclusivamente urbanístico sino que se inscriben dentro de una política federal enfocada en la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes de Tierra del Fuego”* (fs. 60, 3er.párrafo) y expresa que *“...la normativa cuestionada, viene a brindar soluciones a todos los actores intervinientes y, fundamentalmente, beneficia a los adquirentes de los lotes de terreno que se comercializan a través de urbanizadores privados y también a los adjudicatarios de las tierras fiscales municipales. Estos últimos podrán contar, así, con la certificación de servicios instalados emanados de los entes correspondientes a fin de escriturar inmediatamente a su nombre en el Registro de la Propiedad Inmueble. De este modo, se complementa la normativa municipal en materia urbanística con las disposiciones emanadas de mi representada de índole catastral, inmobiliaria y territorial”* (fs. 65vta. último párrafo y fs. 66 primer párrafo).

2. Que el abordaje del planteo efectuado se encuentra limitado y condicionado por los precedentes del Cuerpo que han de ser respetados.





Delimitadas sucintamente las posturas antagónicas de las partes y el núcleo en que se sustenta la acción de inconstitucionalidad promovida, corresponde ingresar al análisis de su admisibilidad, cuestión en la que el Estrado ha dicho que a diferencia de la acción contenciosa administrativa, no tiene estipulado un control de admisibilidad previo, razón por la cual no existe impedimento para que el mismo sea realizado al momento de emitir el presente pronunciamiento (ver entre otros **“Hilandería Fueguina S.A.I. y C. y Otros c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad -Medida Cautelar-”**, expediente N° 2517/2011 STJ-SDO, sentencia del 16 de junio de 2016, registrada en T° 98 F° 74/80).

A esos efectos corresponde evaluar: la temporalidad de su promoción en instancia originaria de este Estrado, el carácter de la norma cuestionada y la configuración de un caso justiciable por esta vía; aspecto éste para el que deben concurrir la legitimación del accionante que invoca una lesión a un interés jurídicamente protegido y una formulación suficientemente concreta de la afectación de dicho interés. Ello, en base a los recaudos de procedencia formal fijados en los artículos 315 y 316 del CPCCLR y M.

3. El último de los artículos antes mencionados prescribe que la demanda debe plantearse dentro de los treinta (30) días desde la fecha en que el precepto impugnado afectare los intereses del accionante; ya que de otro modo queda extinguida la competencia originaria del Cuerpo según expresamente lo establece la citada norma legal -segundo párrafo-, extremo, en principio, cumplimentado de acuerdo al cotejo de las fechas

en que la norma ha sido publicada -19 de mayo de 2021- y de la interposición de la acción que por el presente se analiza -7 de julio de 2021-. Del cómputo de los días hábiles judiciales transcurridos desde la publicación del Decreto provincial 952/2021, surge que la acción fue promovida dentro del plazo legal considerado por la actora.

4. En orden al carácter de la norma impugnada, conforme surge del texto del artículo 315 del código de rito, sólo resulta admisible este tipo de acción respecto de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos, en tanto éstos vulneren derechos, garantías y cualquier otra cláusula consagrados por la Constitución de la Provincia.

Así lo entendió este Tribunal desde sus comienzos, al afirmar que *"El plexo normativo constitucional de nuestra provincia prevé, en su artículo 157 inc. 1, la demanda de inconstitucionalidad, proceso cuyo contenido consiste en el pronunciamiento, por parte del Superior Tribunal de Justicia, de la adecuación o no de una ley, decreto, ordenanza o reglamento a la ley fundamental del sistema provincial"* (el resaltado es propio) (**"Del Valle, Jorge c/ Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur s/Acción de inconstitucionalidad"**, expediente SJT-SDO N° 215/1996, sentencia del 17 de diciembre de 1996, registrada en T° V, F° 199/259, y **"Pereyra Mario Eugenio c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad"**, expediente N° 374/1997 STJ-SDO, sentencia del 27 de octubre de 1997, registrada en T° X F° 103/129, entre otros), precedentes en los que se señalaran además algunas de las pautas que presiden el análisis de esta acción -dada su entidad y la insuperable relevancia que tiene en el





sistema jurídico provincial, se considera la última ratio del ordenamiento jurídico-.

Estimo que este recaudo se encuentra cumplido en el *sub spes*, toda vez que la Municipalidad de Ushuaia cuestiona la validez de un decreto provincial, bajo la pretensión de ser violatorio de los artículos 169 y 173 inciso 8.d) de la Constitución Provincial -coadyuvando a dicha petición la supuesta vulneración al artículo 17 de la Constitución Nacional y al artículo 1972 del Código Civil y Comercial de la Nación- realizando en su escrito inaugural un desarrollo argumental tendiente a contraponer el contenido del precepto impugnado con las citadas cláusulas constitucionales.

5. Cumplimentados los recaudos de la temporalidad y del tipo de prescripción normativa controvertida, corresponde relevar si en el proceso se ha acreditado el requisito de afectación de los intereses de la parte accionante al que alude el citado artículo 316 del ritual, extremo este que, aunado a la legitimación, hace a la configuración de un caso justiciable por esta vía en los términos del artículo 157 inciso 1º de la Constitución de la Provincia.

Sobre el particular tiene dicho este Cuerpo que para considerar reunida la legitimación activa en la accionante, la norma atacada debe afectarle directamente, no de modo abstracto, genérico y/o eventual, es decir que para que se configure “un caso” a los fines del proceso regulado por el artículo 315 y siguientes del CPCCLRyM, se requiere la concurrencia de un interés particular directo que da pie a la legitimación procesal y la demostración de una lesión actual a dicho interés (ver entre

otros “IPAUSS c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar”, expediente N° 1957/2007 STJ - SDO, sentencia del 31 de octubre de 2012, registrada en T° LXXIX F° 63/83).

En un pronunciamiento en que se analizara una normativa vinculada con el Código de Planeamiento Urbano tuvo la oportunidad de señalar:

“...Constituye, también, una conditio sine qua non la legitimación para obrar, esto es, que quien acciona sea el titular de los derechos o intereses legítimos a los cuales afecta la normativa que tilda de inconstitucional.....Siguiendo esta línea de razonamiento, en oportunidad de resolver los autos `Fernández Ricardo Humberto y otros c/ Provincia De Tierra Del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur s/ Acción de Inconstitucionalidad y Acción de Amparo´, expte. N° 079/95 SDO, y sus acumulados: `Machado Julio Cesar y Otros c/ Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur s/ Acción de Inconstitucionalidad y Acción de Amparo´, expte. N° 080/95 y `Anachuzi Rubén Roberto y otros c/ Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur s/ Acción de Inconstitucionalidad y Acción de Amparo´, expte. N° 081/95´, sentencia de fecha 05/12/95, T° III F° 134/146, y en numerosos pronunciamientos posteriores, este Tribunal sostuvo que `...No basta un interés simple porque la jurisdicción de los tribunales se circunscribe a los `casos contenciosos´, es decir a aquellos que encierran una controversia que involucra las relaciones jurídicas entre partes con intereses encontrados”.





“ El control de constitucionalidad es ejercido por los jueces solo en causas judiciales promovidas por sujetos con legitimación e interés jurídico para requerir un pronunciamiento de fondo, que en los supuestos de las acciones declarativas de mera certeza tiene por objeto aventar la incertidumbre sobre la existencia, modalidades o alcances de un derecho o relación jurídica controvertidos”.

“En ese sentido, la acción directa de inconstitucionalidad autorizada en los arts. 315 a 318 CPCCLRM participa de la naturaleza de toda acción meramente declarativa (art. 339 punto 1 CPCCLRM) aunque cubre lesiones potenciales y está limitada al análisis de la compatibilidad o concordancia de las normas jurídicas atacadas, con los derechos y garantías reconocidos en la Constitución de la Provincia (conf. Salgado, Alí Joaquín `Juicio de Amparo y Acción de Inconstitucionalidad en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Buenos Aires`, en La Ley 1988- C-175) (del voto del Dr. Félix A. González Godoy)”.

“Es claro entonces que el diseño de la acción de inconstitucionalidad en la órbita provincial no consagra un remedio procesal tendiente al control genérico o abstracto de las normas, sino que prescribe la existencia de un caso concreto a fin de habilitarlo. Este supuesto está configurado por la afectación actual que el precepto puesto en crisis debe generar en el proponente, tal cual lo ha destacado este Tribunal en los precedentes citados” (“Patagonia Spirit SA c/ Municipalidad de Ushuaia s/ Acción de Inconstitucionalidad”, Expediente Nº 2303/2010, SDO-STJ, sentencia de fecha 4 de octubre de

2012, registrada en el Tº LXXVIII, Fº 192/199, el subrayado no está en el original).

Y más recientemente el Estrado ha señalado que:

“...para que se configure el requisito de caso, y el Tribunal pueda intervenir, el precepto puesto en crisis debe producir una afectación actual en el proponente `...de modo que no involucre un análisis de la norma en sí, sino en función de la relación jurídica que se somete a su conocimiento...´ (in re: `IPAUSS c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad – Medida Cautelar´, sentencia del 31/10/2012, del voto del juez Muchnik)”.

“Hablamos aquí de una cuestión que cobra especial relevancia: el factor tiempo a los fines de corroborar la existencia efectiva de caso judicial. No habrá caso si no hay actualidad, lo que podría suceder bien por el hecho de `...que todavía no sea un caso, es decir, que no haya llegado a la madurez suficiente para ser tal...´, o bien porque `...ya haya dejado de serlo, convirtiéndose así en un caso abstracto...´ (cfr. Alberto B. BIANCHI., Control de..., ob. cit., pp. 296)”.

“En ambas situaciones —falta de madurez suficiente o abstracción—, es el tiempo lo que determina si un caso posee aptitud suficiente para ser considerado y decidido por un tribunal, lo cual en definitiva no es más que responder a la pregunta relativa a cuándo puede ejercerse el control de constitucionalidad (cfr. Alberto B. BIANCHI, Control de..., ob. cit., pp. 296)”.



“Véase por ejemplo lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *‘Verbitsky’* (CSJN, Fallos 312:916), en el que el Máximo Tribunal Federal sostuvo que no existía agravio actual, en la medida que no se sabía a ciencia cierta si lo que los peticionantes intentaban evitar sucedería o no. En esa línea de pensamiento, en una causa sustancialmente análoga a la presente, advertí que no basta para quien alega la inconstitucionalidad de la norma el invocar un perjuicio potencial, sino que debe exigirse una afectación concreta en los intereses del promotor (in re: *‘Fiscal de Estado de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad’*, sentencia del 25 de noviembre de 2010). Dicho de otro modo, para que el caso sea justiciable, la controversia *‘...no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo prematuro o que hubiera devenido insustancial...’* (CSJN, Fallos 342:917)” (**“Fiscal de Estado de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego, AelAS s/ Acción de inconstitucionalidad”**, expediente N° 4207/2020 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia de fecha 11 de junio de 2021, registrada en el T° CXXVII, F° 107/119).

6. Que el asunto traído al Estrado no constituye el “caso contencioso” que deviene imperativo a fin de la admisibilidad formal de su planteo, tal como lo ha señalado el representante del Estado Provincial en su primera presentación ante este Estrado y al momento de formular el correspondiente alegato sobre las pruebas producidas.

En esas oportunidades procesales, la provincia demandada señaló por ejemplo:

“...no se ofrecen pruebas concretas acerca de la existencia de un agravio a tales intereses que supere la mera hipótesis del conflicto normativo que se plantea”, y que “..varias ordenanzas habrían autorizado al Ejecutivo municipal a emitir títulos de propiedad de predios fiscales a los beneficiarios de soluciones habitacionales de urbanizaciones ubicadas dentro del ejido urbano de Ushuaia que no cuenten con infraestructura de servicios, y que las mismas se encontrarían afectadas ante la nueva decisión de mi representada” (fs. 43, párrafos 2do. y 5to. y fs.43vta. párrafo 1ero.).

Califica de fugaz a la mención de urbanizaciones como las que enumera la Municipalidad actora -“San Martín”, “Sector del Río Pipo”, “Valle de Andorra”-, expresando que *“...no queda una sola evidencia del estado de avance actual de estos emprendimientos, ni constancias acerca de sus características, en particular, de la presencia o ausencia de ejecución de las obras de infraestructura básica, ni de los intercambios que pudiera haber habido entre las autoridades o los prestatarios de tales servicios”,* y que la insinuación efectuada acerca de la aplicación de la norma cuestionada a proyectos existentes e intervenidos por el propio Instituto Provincial de Vivienda, no pasa de ser una hipótesis conjetural que no surge del texto en cuestión. Antes bien, por el contrario cita una noticia periodística de la que se desprende que las propias autoridades de AREF habrían indicado que a los terrenos ya adjudicados se les continuaría aplicando la anterior normativa (fs. 43vta., 5to. párrafo).



Diferencia la interdicción para inscribir de la escrituración y, afirma que no se demuestra de manera alguna un perjuicio concreto que torne procedente la intervención judicial, o la afectación al otorgamiento de créditos hipotecarios a quienes resultan adjudicatarios, máxime teniendo en cuenta los requerimientos del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, afirmando que la actora “...omite acompañar a su demanda algún acto puntual de la Administración Pública provincial que se pronuncie rechazando la inscripción registral de urbanizaciones municipales o perjudicando a sus ciudadanos, sino que ni siquiera agrega algún elemento palpable que denote un retraso o retardo ocasionado por la Provincia a su política habitacional” (fs. 44, último párrafo, el subrayado no está en el original).

Y al momento de alegar, en la pieza que obra agregada a fs. 86/89, valora la declaración testimonial del profesional municipal que se desempeña como Director de Análisis e Información Territorial de la Municipalidad de Ushuaia obrante a fs. 83/84, quien indica que no han existido cambios sustanciales en la normativa que rige las tareas de su área, y, que el decreto provincial 952/2021 mayormente no entra en contradicción con lo que venían manejando.

Claramente, de las posturas asumidas por las partes y de las pruebas producidas en el presente proceso, surge que no ha existido al día de la fecha un accionar identificable por parte de la Provincia que le genere un perjuicio actual y concreto a la Municipalidad de Ushuaia.

Dicha conclusión se corresponde con lo afirmado por el propio Municipio en su alegato, al indicar lo siguiente “...no siendo necesaria la ejecución de actos posteriores derivados de la norma impugnada que genere un perjuicio tangible...” (fs. 91 vta., 2do. párrafo).

Que en el marco de nuestro sistema jurídico la declaración de inconstitucionalidad, además de respetar los estándares ya señalados en términos de “última ratio” y de imprescindible acaecimiento de “caso” sobre el cuál se proyecta, no tiene, como necesaria derivación de ello, efectos “erga omnes” (“Thomas”, Fallos: 333:1023, considerando 7º; BIDART CAMPOS, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 168). Solo su declaración, descalifica la ley o normativa contraria a nuestra Constitución Provincial, en el contexto del conflicto suscitado entre el confornte normativo promovido que afecte intereses tutelables. Mas no puede proyectarse la descalificación constitucional de la normativa infraconstitucional a supuestos distintos de los analizados en el “caso”.

Que la importancia, entonces, de los requisitos indicados y los precedentes referidos también permite sostener que la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos *ex nunc*, hacia el futuro. Por ello debe diferenciarse del supuesto de inaplicabilidad y de nulidad.

Que las afirmaciones de la parte actora y sus pretensiones no pueden, en consecuencia, enmarcarse en el molde de la acción entablada en tanto no pudo demostrar eficazmente durante el presente proceso la



existencia de un “caso”, más allá del aparente conflicto normativo relatado, tal y como se preanunció en el fallo de este Superior Tribunal de Justicia dictado el 18 de agosto del año 2021, al analizar la medida cautelar solicitada valorando la ausencia del peligro en la demora (fs. 33 vta., 2º párrafo).

Con sustento en las consideraciones desarrolladas, a la cuestión bajo análisis me pronuncio **por la negativa**.

A la primera cuestión la Sra. juez María del Carmen Battaini dijo:

Que comparte íntegramente los fundamentos del doctor Muchnik, adhiere a ellos y vota la primera cuestión en los mismos términos, **por la negativa**.

A la primera cuestión el Sr. juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo:

Que he de adherir al voto del juez Javier Darío Muchnik, con la salvedad del antepenúltimo párrafo del considerando 6. En consecuencia, **voto por la negativa**.

A la segunda cuestión el Sr. Juez Ernesto Adrián Löffler dijo:

1. La Municipalidad de Ushuaia se presenta y promueve acción de inconstitucionalidad contra el decreto provincial 952/21, publicado en el

Boletín Oficial el 19/5/2021, en tanto vulneraría los artículos 169 y 173 inciso 8, apartado d) de la Constitución de la Provincia.

Para fundar su pretensión sostiene que, tras la provincialización y la sanción de la Carta Orgánica, el Municipio de Ushuaia tiene plena y exclusiva competencia en materia de planificación territorial.

En virtud de ello considera que el decreto provincial 952/2021, en cuanto fija la obligación de que todo loteo cuente con la infraestructura de servicios básicos y limita su transferencia de dominio hasta tanto cuente con el certificado pertinente de habilitación de las obras, constituye una reglamentación que vulnera las previsiones de los preceptos citados de la Constitución local, dado que interfiere en competencias que le son propias y exclusivas.

2. Este Superior Tribunal tiene dicho, en línea con la postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que: *“la declaración de inconstitucionalidad es un acto de extrema gravedad pues pone a prueba el delicado equilibrio que debe imperar entre las funciones de los tres poderes del gobierno republicano y representa la “última ratio” del ordenamiento jurídico cuando no se dispone de otros remedios para preservar la primacía de las garantías fundamentales de rango constitucional (...) La cuestión constitucional ha de cobrar entidad suficiente para influir decisivamente en la sentencia que dirime el litigio...”* (in re: “Caro, Miguel Ángel c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad”, sentencia del 3 de septiembre de 2021, ya citada. También: “A.T.E. c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad”, expediente 2811/13 de la Secretaría de



Demandas Originarias, sentencia del 29 de agosto de 2013, registrada en T° LXXXIII, F° 68/74, entre muchas otras).

En virtud de ello, el juez debe ejercer su función de control con extrema prudencia y con apego a los requisitos establecidos en los preceptos que delimitan la acción judicial en trato.

3. De manera preliminar, estimo pertinente recordar que en oportunidad de comentar la Constitución de la Provincia en una obra publicada recientemente, destacué el mandato preambular en orden a **afianzar la autonomía municipal** que, como organización estadual de segundo grado, le impone a la Provincia la Carta Magna local (cfr. Ernesto Adrián LÖFFLER, *Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, comentada, anotada y concordada en base a los debates constituyentes, leyes provinciales y jurisprudencia*, Ediciones de la Lengua, Ushuaia, 2021, pp. 44 y 45).

Señalé que este es otro de los principios que incorpora nuestra Constitución vernácula, antes que se reformara la Constitución nacional en 1994, al establecer como obligación de la nueva provincia garantizar la autonomía municipal. Las ciudades autónomas se constituyen así en instituciones naturales y necesarias del sistema democrático (*in re*: “Stefani, Héctor Antonio y otro c/ Concejo Deliberante de la Ciudad de Ushuaia s/ Acción de Inconstitucionalidad”, sentencia del 8 de abril de 2022, según mi voto).

También señalé que el nuevo estatus se proyecta en cinco planos esenciales: el *político*; el *administrativo*; el *institucional*; el *económico*; y el *financiero*. Y expuse mi opinión en cuanto a que esta decisión responde a

una fuerte aspiración de los convencionales locales de fortalecer el régimen municipal en tanto constituye la primera organización representativa y republicana, y es la forma de descentralización más pequeña de nuestro régimen federal, constituido para resolver las necesidades de la comunidad y lograr el bienestar de sus vecinos (*in re*: “Stefani, Héctor Antonio y otro c/ Concejo Deliberante de la Ciudad de Ushuaia s/ Acción de Inconstitucionalidad”, sentencia del de abril de 2022, según mi voto).

4. La parte actora postula que el decreto 952/21 violentaría la autonomía municipal que la Constitución local le reconoce en el artículo 169 al avanzar sobre la competencia que, con carácter exclusivo y excluyente, le atribuye en el artículo 173 inciso 8 apartado d), vinculada con el ejercicio de funciones político administrativas y, en particular, el poder de policía en materia de planeamiento y desarrollo urbano y rural, vialidad, planes edilicios, política de vivienda, diseño y estética urbanos y control de construcción.

Este Tribunal tiene dicho que las relaciones jurídico-políticas entre el Estado federal, las provincias y los municipios, están determinadas con precisión en la Constitución nacional y en la Constitución de la Provincia, que operan como núcleo de asignación de competencias. Es allí donde debe buscarse, no sólo la existencia misma de la atribución, sino también el centro de poder al cual ella ha sido asignada o, en su caso, si se trata de un ejercicio concurrente (cfr. este Tribunal, "Agencia de Recaudación Faguina (AREF) c/ Municipalidad de Ushuaia, Tolhuin y Río Grande s/ Acción Meramente Declarativa", expediente 3424/16 de la Secretaría de



Demandas Originarias, sentencia del 12 de diciembre de 2017, registrada en T° CIV, F° 164/212).

Asimismo, se debe tener presente que la competencia para regular un mismo instituto puede ser atribuida a diferentes niveles de gobierno “...de forma **excluyente** (arts. 75, inc. 12 y 123, entre otros), **concurrente** (art. 75, inc. 18 y 125) o **cooperativa** (art. 41 en materia ambiental, artículo 75, inc. 2, en materia de coparticipación o art. 75, inc. 12, en materia de legislación de fondo y procesal, entre otros ejemplos)...” (CSJN, Fallos 344:2811, 344:1769, votos del Juez Rosatti, el destacado es propio).

5. En este marco es que cabe dilucidar si, tal como sostiene la actora, la competencia para ejercer el poder de policía en materia de planeamiento y desarrollo urbano y rural le ha sido conferida por el artículo 173 de manera exclusiva o, por el contrario, se trata de una potestad concurrente o colaborativa entre este nivel de gobierno y la Provincia demandada.

A tal fin, es relevante tener en cuenta que, si bien el urbanismo inicialmente aparece como un concepto exclusivamente vinculado a la ciudad, hoy se lo relaciona con el ordenamiento del territorio en su totalidad. Así, el urbanismo se constituye en “...una actividad multidisciplinaria, ‘una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo’...” (cfr. Juan Octavio GAUNA (h), “Urbanismo y derecho”, *Diario Ambiental 16 DPI Cuántico*, 9

de mayo de 2014, p. 1, <https://dpicuantico.com/2014/05/09/diario-ambiental-nro-16-24-04-2014/>).

En otras palabras, el concepto urbanismo y, por extensión, el de derecho urbanístico, ya no es sólo lo propio del conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los espacios de las ciudades, sino que se ha expandido para abarcar *“...nuevos contenidos al compás de la intensificación de las interrelaciones entre la planificación física y la planificación económica, por un lado, y el medio ambiente y el desarrollo económico por otro...”* (cfr. Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, “El urbanismo como condición de desarrollo social y humano”, *TR LALEY AR/DOC/3783/2018*, p. 1).

En razón de ello, en materia urbanística, *“...la competencia material no se ocupa sólo del hábitat urbano a partir del recurso del suelo (enfoque físico), sino que, desde un plano cualitativo, también comprende otros recursos naturales (aire, agua, forestación, medio ambiente)...”* (cfr. Gustavo SPACAROTEL, “El derecho urbanístico y los principios del derecho administrativo”, 27 de mayo de 2020, https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/doctrina_SPACAROTEL.pdf).

Como se ha señalado, *“...de lo que se trata en nuestros días es de proporcionar a los ciudadanos un bienestar a través del aseguramiento de una cierta calidad de vida en el espacio urbano y su entorno (...) Ello es clave para un verdadero desarrollo social y humano...”* (cfr. Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, “El urbanismo como condición de desarrollo social y humano”, ob. cit., p. 1).



6. En suma, la competencia en materia de desarrollo urbano no queda limitada al recurso suelo desde un enfoque exclusivamente físico sino que, desde un plano cualitativo, comprende la consideración del medio ambiente y, puntualmente, de los servicios y recursos indispensables para el desarrollo urbano sustentable.

Este entendimiento amplio del concepto de derecho urbanístico y, por ende, de las potestades regulatorias asociadas, es el que mejor se conforma con los compromisos de la República Argentina con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que comenzó a implementarse en el año 2016, y cuyos objetivos y metas demandan la participación de provincias y municipios, en tanto su actuación provoca un impacto directo en la vida de sus ciudadanos.

Recordemos que en aquel documento se establecieron diecisiete (17) objetivos y ciento sesenta y nueve (169) metas que deberán ser cumplidos para el año 2030, a la par que se renovó el compromiso de todos los países para trabajar por la paz y la dignidad humana para todos los habitantes del mundo.

En virtud de ello, los Objetivos del Desarrollo Sostenible deben incorporarse como herramienta de gestión y planificación a nivel subnacional, en tanto abarcan aspectos relevantes en materia de vivienda, provisión de servicios básicos y desarrollo urbano. Veamos.

El Objetivo Once procura que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, para lo cual

establece entre sus metas la de “...aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países...” y la de “...Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural...” (ver en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/objetivos_metas_e_indicadores_nacionales_alta_v6.pdf, pág. 26).

El Objetivo Seis, por su parte, busca garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, ubicando entre sus metas la de “...lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos...” y la de “...lograr el acceso universal y equitativo al agua potable...” (ver en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/objetivos_metas_e_indicadores_nacionales_alta_v6.pdf, pág. 19).

Y el Objetivo Siete se propone garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos, para lo cual entre sus metas establece la de “...garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos...” (ver en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/objetivos_metas_e_indicadores_nacionales_alta_v6.pdf, pág. 20).

En el ámbito local, mediante la resolución de la Legislatura provincial 172/15, se adhirió a los Objetivos del Desarrollo Sostenible y se instó al Poder Ejecutivo a que adapte sus políticas para tender a su cumplimiento, lo que dio lugar a la suscripción del convenio ratificado por el decreto provincial 2578/16.



7. Bajo este paradigma es que cabe analizar las normas en juego en el conflicto traído a estudio del Tribunal, a los fines de asignarles un correcto alcance.

Al respecto, tenemos que el artículo 173 inciso 8 apartado d) de la Constitución —tal como reclama la parte actora— establece que la Provincia reconoce a los municipios la potestad para ejercer sus funciones político administrativas y, en particular, el poder de policía en materia de planeamiento y desarrollo urbano.

Paralelo a ello, el artículo 54 de la Constitución prevé que el agua, el suelo y el aire, son materia de especial protección por parte del Estado Provincial, que tiene el deber de proteger el medio ambiente y preservar los recursos naturales, para lo cual debe dictar normas que aseguren la compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia con la preservación y mejoramiento del ambiente; y una distribución equilibrada de la urbanización en su territorio (cfr. artículo 54 incisos 2 y 3 de la CPTDF).

El artículo 63, por otro lado, dispone que el sistema económico debe estar subordinado a los derechos del hombre, al desarrollo provincial y al progreso social, a la par que el artículo 75 establece que *“...la planificación del desarrollo provincial es imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado, y tiende a establecer un concepto integral que contemple los intereses locales, regionales y nacionales, y sus relaciones de interdependencia...”*.

Finalmente, el artículo 135 inciso 14 determina que es competencia del Poder Ejecutivo provincial proveer al ordenamiento y régimen de los servicios públicos provinciales.

8. Atendiendo a las consideraciones vertidas en los puntos 4 y 5 del presente voto, entiendo que para decidir en el caso corresponde realizar una interpretación dinámica del texto constitucional, que debe ser entendido como un todo sistémico y coherente que procura que las atribuciones conferidas a los distintos niveles de gobierno se desenvuelvan de manera armoniosa y coordinada, con el objetivo de exaltar la dignidad humana protegiendo los derechos individuales y sociales; proteger el medio ambiente y promover el bienestar general, tal y como lo consagrara el constituyente fueguino en el Preámbulo.

Por ello, entiendo que antes que buscar la confrontación del mandato contenido en los artículos 169 y 173 inciso 8 apartado d), con el dado en los artículos 54, 63, 75 y 135 inciso 14) de la Constitución provincial, se debe propiciar una hermenéutica de estos preceptos que, partiendo de la noción amplia de derecho urbanístico dada más arriba, tienda a cumplir de la manera más adecuada los objetivos fijados en el Preámbulo de la Carta Magna provincial y los compromisos asumidos por la Provincia para el cumplimiento de los ODS —cfr. resolución 172/15 de la Legislatura provincial—, que se enmarcan en el objetivo más amplio de lograr un mundo más justo, equitativo e inclusivo.

La visión del fenómeno urbano desde el enfoque sistémico y amplio ya señalado, es la que da lugar a que las atribuciones asignadas



constitucionalmente a las autoridades provinciales y municipales en materia de desarrollo urbano deban interpretarse, no ya como de orden puramente concurrente sino colaborativo, puesto que ambos niveles de gobierno tienen el deber de cooperar para alcanzar el objetivo común de lograr cierta calidad de vida en el espacio de la ciudad en pos del desarrollo sostenible de todo el territorio provincial.

En este punto, no está de más recordar que *“...el armónico desenvolvimiento de un sistema federal de gobierno —cuyo eje es la distribución de competencias— depende de la ‘buena fe’, de la ‘coordinación’ y de la ‘concertación’ entre los distintos sujetos participantes, pues tales líneas directrices definen el modo razonable de conjugar los diferentes intereses involucrados para encauzarlos en el logro del bien común...”* (CSJN, Fallos 344:2811, voto del juez Rosatti).

Y que *“...el ideario federal en el que descansa nuestro sistema de gobierno parte de la base de que el Estado Nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios coordinan sus facultades para ayudarse y nunca para destruirse...”* (CSJN, Fallos: 344:1769, disidencia del juez Rosatti. También Fallos: 344:809, voto concurrente de los jueces Maqueda y Rosatti).

Corolario de lo señalado, no se observa que el decreto 952/21 se contraponga con la potestad reconocida a la parte actora en el artículo 173 inciso 8 apartado d) de la Constitución provincial, ni tampoco que vulnere la autonomía que le reconoce el artículo 169. Por el contrario, configura un ejercicio razonable de las competencias de orden colaborativo que la misma Constitución le reconoce a la Provincia en los

artículos 54, 63, 75 y 135 inciso 14) para lograr que las ciudades y los asentamientos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; para proteger el medio ambiente y para promover el bienestar general de la comunidad toda.

A mayor abundamiento, se observa que esta ha sido la motivación expresada por el Poder Ejecutivo de la Provincia al dictar el decreto reglamentario impugnado, que sostuvo que “...*la expansión urbana sólo significa desarrollo cuando la misma se efectúa de manera armónica y contando con los servicios públicos necesarios para el progreso de sus habitantes...*” (cfr. considerando 10 del decreto 952/21).

9. Por último, en cuanto al planteo deducido en subsidio, relacionado con la inconstitucionalidad del decreto 952/21 derivada de la ausencia de competencia del Poder Ejecutivo provincial para dictarlo, advierto —en línea con la Fiscalía de Estado al contestar la demanda— que el acto impugnado ha sido emitido en uso de la atribución de reglamentar las leyes que el artículo 135 inciso 3 de la Constitución le confiere a su titular.

Más específicamente, se trata de una reglamentación que responde a la previsión del artículo 3° de la ley territorial 146 —expresamente citada en el reglamento impugnado— que coloca en cabeza del organismo de catastro el ejercicio del poder de policía inmobiliaria catastral, de acuerdo con lo establecido en dicha norma y en la ley nacional 26.209.

Por todo ello, a la segunda cuestión **voto por la negativa.**



A la segunda cuestión el Sr. juez Javier Darío Muchnik dijo:

En base a lo decidido en la cuestión anteriormente analizada, **voto por la negativa.**

A la segunda cuestión la Sra. juez María del Carmen Battaini dijo:

Que comparte y hace suyo el criterio resolutivo del colega que la precede y se expide, también, **por la negativa.**

A la segunda cuestión el Sr. juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo:

De conformidad con lo indicado al tratar el primer interrogante, adhiero a la solución propiciada por el juez Javier Darío Muchnik. **Voto por la negativa.**

A la tercera cuestión el Sr. Juez Ernesto Adrián Löffler dijo:

1. Por los fundamentos dados al evacuar el interrogante anterior, propongo al Acuerdo rechazar la acción promovida por la Municipalidad de Ushuaia contra la Provincia de Tierra del Fuego, por la que solicita que se declare la inconstitucionalidad del decreto provincial 952/21. Con costas a la actora (art. 78.1 del CPCCLRyM).

2. Con base en los artículos 12, 24, 31, 49, 85 y concordantes de la ley 1384, corresponde regular los honorarios de los letrados de la parte actora y demandada en 9.24 IUS y 13.2 IUS, respectivamente. **Así voto.**

A la tercera cuestión el Sr. juez Javier Darío Muchnik dijo:

1. En atención a las merituaciones efectuadas en los párrafos precedentes, propongo al Acuerdo declarar inadmisibile la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad de Ushuaia contra el Decreto Provincial N° 952/2021 e imponer las costas a la actora vencida (art. 78.1 del CPCCLR y M).

2. Los honorarios de los letrados intervinientes se regulan al amparo de la ley 1384 (artículos 31, 49, 51 inciso a), 85 y concordantes), en atención a la labor desplegada, las etapas del proceso efectivamente cumplidas, el resultado obtenido y el carácter de su intervención profesional, asignando a César Gabriel Molina Holguín, María Luisina Segovia, Ximena Cavagliato y Delio Nilo Díaz -en el carácter de apoderado y patrocinantes de la Municipalidad de Ushuaia- treinta y cinco (35) IUS, y, a los abogados Maximiliano Augusto Tavarone, Maximiliano Juan Malnati, Pedro Andrés Mullion y Romina Silvana Briceño Manqui -apoderados y patrocinantes de la Provincia de Tierra del Fuego AelAS-, cuarenta y tres (43) IUS, respectivamente y en forma conjunta. **Así voto.**

A la tercera cuestión la Sra. juez María del Carmen Battaini dijo:



Que coincide con la solución adoptada por el juez que la antecede, adhiere a ella y vota la cuestión en el mismo sentido.

A la tercera cuestión el Sr. juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo:

De conformidad con lo indicado al tratar el primer interrogante, adhiero a la solución propiciada por el juez Javier Darío Muchnik.

Con lo que terminó el Acuerdo dictándose la siguiente

SENTENCIA

Ushuaia, 27 de setiembre de 2022.

Vistas: las consideraciones efectuadas en el Acuerdo que antecede y la votación de las cuestiones planteadas,


EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

1°.- DECLARAR, por mayoría, INADMISIBLE la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad de Ushuaia contra el Decreto Provincial N° 952/2021.

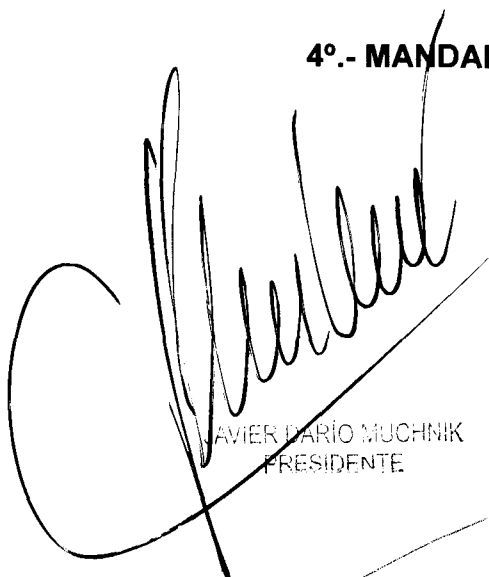
2°.- IMPONER COSTAS A LA ACTORA (art. 78.1 del CPCCLR y M).

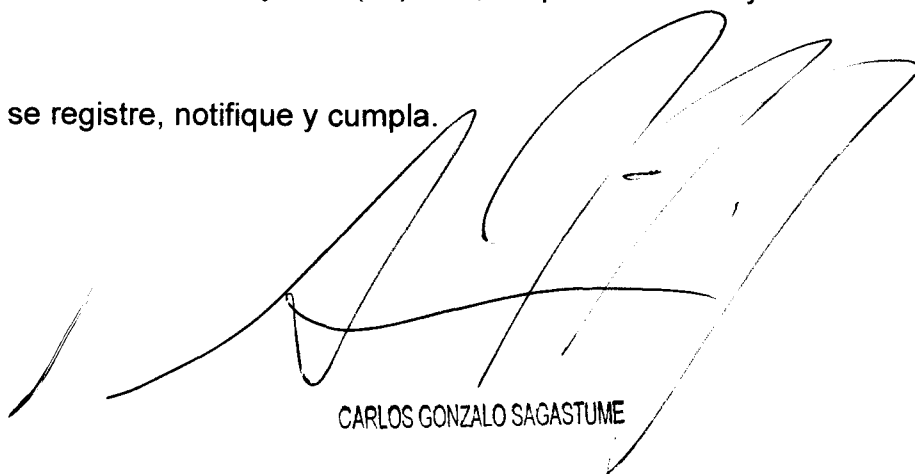
3°.- REGULAR los honorarios de los letrados César Gabriel Molina Holguín, María Luisina Segovia, Ximena Cavagliato y Delio Nilo Díaz -en

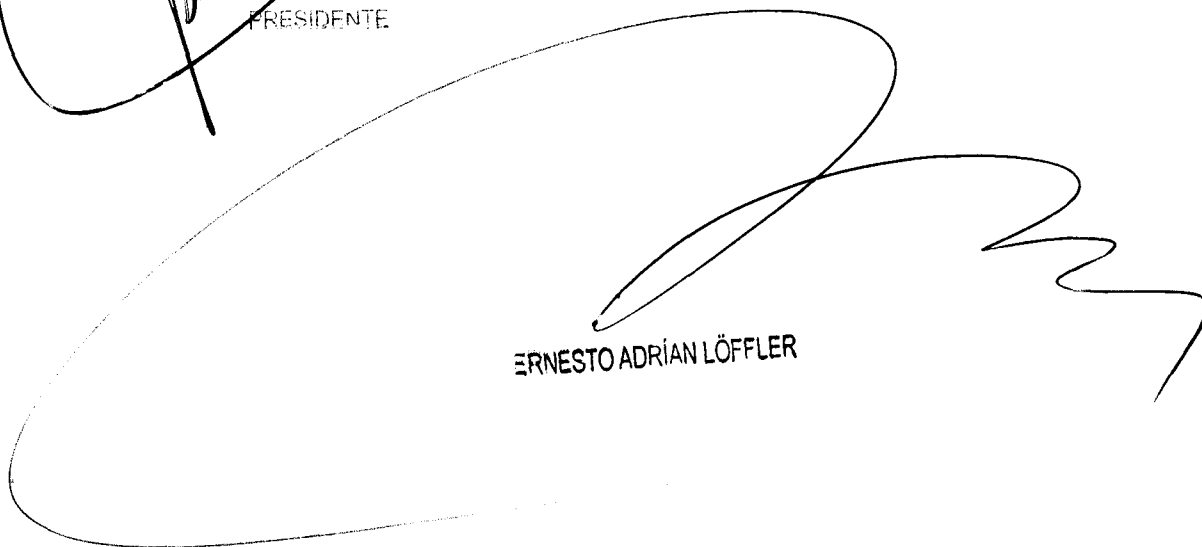

ROXANA CECILIA VALLEJOS
Secretaría de Demandas Originarias
Superior Tribunal de Justicia

el carácter de apoderado y patrocinantes de la Municipalidad de Ushuaia-
en treinta y cinco (35) IUS, y, de los abogados Maximiliano Augusto
Tavarone, Maximiliano Juan Malnati, Pedro Andrés Mullion y Romina
Silvana Briceño Manqui -apoderados y patrocinantes de la Provincia de
Tierra del Fuego AelAS-, en cuarenta y tres (43) IUS, respectivamente y
en forma conjunta.


4°.- MANDAR se registre, notifique y cumpla.


JAVIER DARÍO MUCHNIK
PRESIDENTE


CARLOS GONZALO SAGASTUME


ERNESTO ADRIÁN LÖFFLER


MARIA DEL CARMEN BATTANO


ROXANA CECILIA VALLEJOS
Secretaría de Demandas Originarias
Superior Tribunal de Justicia