

Los datos personales e información sensible contenidos en el presente documento han sido anonimizados y reservados en cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos personales.

ACTUACIONES N°: 589/24

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE TUCUMÁN

C A S A C I Ó N

Provincia de Tucumán, reunidos los señores Vocales de la Excma. Corte Suprema de Justicia, de la Sala en lo Contencioso Administrativo, Laboral, Civil en Documentos y Locaciones y Cobros y Apremios, integrada por el señor Vocal doctor Daniel Leiva y las señoras Vocales doctoras Claudia Beatriz Sbdar y Eleonora Rodríguez Campos, bajo la Presidencia de su titular doctor Daniel Leiva, para considerar y decidir sobre el recurso de casación interpuesto por la parte demandada, en autos: ***“Cooperativa de Servicios de Educación y Servicios Sociales Gabriela Mistral Ltda. y otros vs. Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/ Amparo”***.

Establecido el orden de votación de la siguiente manera: doctoras Eleonora Rodríguez Campos, Claudia Beatriz Sbdar y doctor Daniel Leiva, se procedió a la misma con el siguiente resultado:

La señora Vocal doctora Eleonora Rodríguez Campos,
dijo:

I. La parte demandada plantea recurso de casación contra la Sentencia N° 610 dictada por la Sala III de la Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo en fecha 03 de julio de 2025, el cual, previo cumplimiento con el traslado previsto por el artículo 811 *in fine* del Código Procesal Civil y Comercial (en adelante CPCyC), es concedido mediante Resolución N° 942 del 02 de octubre de 2025.

II. Al ser inherente a la competencia funcional de esta Corte, como tribunal del recurso de casación, revisar lo ajustado de la concesión efectuada por el *A quo*, la primera cuestión a examinar es la relativa a la admisibilidad del remedio impugnativo extraordinario local (cfr. arg. art. 822 del CPCyC).

El planteo fue interpuesto en el plazo que consagra el artículo 811 del CPCyC; impugna una sentencia definitiva, en los términos del artículo 808, inciso 1, del CPCyC; cumple con el depósito previsto por el artículo 812 del CPCyC; y satisface el requisito del artículo 810, inciso 2, del CPCyC, en la medida que está fundado en una supuesta arbitrariedad por parte del fallo en cuestión.

Por lo señalado el recurso resulta admisible y, siendo ello así, corresponde abordar su procedencia.

III. En lo que es materia de recurso, la sentencia en crisis

admitió esta acción de amparo y declaró la inconstitucionalidad de la ordenanza n° 5390 de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, en tanto declara de utilidad pública y sujeto a expropiación tres inmuebles de propiedad de la actora.

Para así decidir, la Cámara analizó en primer lugar el agravio central planteado por la actora, referido a si la Municipalidad de San Miguel de Tucumán tiene competencia para dictar una ordenanza que declare la utilidad pública y sujeto a expropiación un inmueble determinado, por considerar que se trata de una potestad reservada al Poder Legislativo de la Provincia.

A fin de dilucidar esta cuestión, el Tribunal analizó el régimen jurídico aplicable a la autonomía municipal en nuestra provincia, a partir de lo dispuesto en la Constitución Nacional, en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica de Municipalidades n° 5529. Sostuvo que en el diseño constitucional vigente, el art. 67, inc. 17 de la Constitución de Tucumán atribuye al Poder Legislativo provincial la facultad de declarar los casos de utilidad pública para la expropiación y, correlativamente, los arts. 132 y 134, al consagrar la autonomía municipal, no incluyen entre las competencias exclusivas de los municipios la regulación integral del régimen expropiatorio. En concordancia con ello, añadió, la Ley 5006 de expropiaciones establece que podrán ser sujetos expropiantes las municipalidades, siempre que estén expresamente facultados para ello por sus respectivas leyes orgánicas o leyes especiales, con lo que infirió que las municipalidades pueden ser sujetos expropiantes, únicamente cuando medie habilitación expresa en sus leyes orgánicas.

De acuerdo a la Cámara, la Ley Orgánica de Municipalidades expresamente prevé la posibilidad de ordenar el establecimiento de plazas, paseos y parques, autorizando la compra o disponiendo la expropiación de los terrenos necesarios para ello (art. 25, inc. 28) y, correlativamente, declara de utilidad pública los terrenos que fuesen necesarios para la apertura de calles o caminos (art. 77), estableciendo que la expropiación se hará ajustándose a las leyes vigentes en la provincia sobre la materia.

El Tribunal estimó que la Ley Orgánica de Municipalidades contiene una declaración de utilidad pública de carácter genérico, pero limitado exclusivamente a los supuestos referidos a la apertura de calles y plazas, dentro de una finalidad específica, acotada y funcional al interés urbano-municipal, sin extenderse a otros supuestos ni implicar la potestad municipal para declarar la utilidad pública inmuebles determinados con fines más amplios.

Con cita de doctrina y jurisprudencia que consideró aplicable al caso, la Sala sentenciante manifestó que la competencia municipal para declarar la utilidad pública y avanzar con un proceso expropiatorio debe ejercerse únicamente dentro del marco y con los límites establecidos en la legislación provincial. El pronunciamiento impugnado consideró claro que no es lo mismo ser sujeto expropiante, es decir, tener capacidad para actuar en el procedimiento expropiatorio, que tener la potestad constitucional de emitir la declaración de utilidad pública, que es el requisito legal indispensable para dar inicio a dicho procedimiento.

La Sala estimó que la declaración de utilidad pública constituye una función legislativa por excelencia, en tanto habilita al Estado a restringir el

derecho de propiedad y, por ello, dicha declaración debe emanar de una autoridad con potestad normativa suficiente. Sostuvo que no puede considerarse que la habilitación legal prevista en la Ley 5529 configure una autorización general para que los municipios suplan, por vía de ordenanza, la reserva legislativa constitucional en materia de afectación de bienes específicos con fines distintos a los expresamente previstos.

En consecuencia, dado que la finalidad netamente educativa para el que se pretende destinar el inmueble de titularidad de la actora resulta ajeno a las competencias expresamente delegadas por la Legislatura provincial (art. 25, inc. 28 y 77, Ley 5529), la Ordenanza 5390 fue dictada por un órgano carente de competencia material para hacerlo, lo que constituyen un vicio insalvable que afecta su validez constitucional. En razón de ello, admitió la acción de amparo y declaró la inconstitucionalidad de esa norma, en tanto declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación tres inmuebles de propiedad de la actora.

IV. La Municipalidad demandada sostiene que la sentencia recurrida se encuentra viciada de arbitrariedad, por cuanto ha ignorado todo andamiaje legal vigente y aplicable al caso, tanto respecto de las normas procesales, de fondo y constitucionales.

Afirma que el fallo desvía el centro del análisis de la cuestión propuesta en la demanda y dirige sus consideraciones respecto de la facultad de los municipios para dictar una ley que regule las expropiaciones, cuando el tema central es la potestad de los municipios para declarar un bien afectado a utilidad pública.

Desde su punto de vista, el pronunciamiento impugnado es autocontradictorio, puesto que, por un lado, reconoce que los municipios tienen una habilitación genérica nacida de la Ley 5529 para declarar la utilidad pública de ciertos bienes sujetos a expropiación y al mismo tiempo afirma que la Ley 5006 limita las facultades expropiatorias del municipio. Aduce que la primera afirmación se ve condicionada y admite la posibilidad de una situación diferente, ya que en virtud de la declaración genérica de utilidad pública efectuada por el art. 25, inc. 28 de la Ley 5529 los Consejos Deliberantes están facultados para determinar los bienes que considera necesarios afectar a la utilidad pública.

Sostiene que el razonamiento adecuado a derecho es que los Municipios gozan de una declaración de utilidad pública genérica sobre bienes que sean necesarios para la consecución de los fines del Estado, estando los Concejos Deliberantes facultados para efectuar la determinación de dichos bienes, cuya expropiación tramitará por los carriles normales previstos en la Ley 5006.

Aduce que la declaración de utilidad pública a los fines de la expropiación de un bien puede ser genérica o respecto de bienes determinados. Continúa en que es genérica cuando no está limitada a determinados bienes o características de los mismos, mientras que determinada es cuando la declaración de utilidad pública recae sobre bienes individualizados. En este caso, será sobre un bien identificado en forma concreta. Invoca un precedente de la Cámara en lo Civil y Comercial Común en el que, según alega, admitió la posibilidad de que a partir de que la declaración genérica de utilidad pública contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades autorice la expropiación de un bien.

Se agravia de la conclusión de la sentencia referida a que la

demandada puede ser considerada sujeto expropiante, pero que carece de la potestad constitucional de emitir una declaración de utilidad pública. Sostiene que las facultades otorgadas a los municipios respecto de la afectación de bienes determinados como de utilidad pública se reducen a la mera posibilidad de ser sujetos expropiantes. Alega que ello no tiene en cuenta que la Ley Orgánica de Municipalidades faculta a los Consejos Deliberantes de los Municipios a disponer la expropiación, lo que obviamente ésta atribución conlleva lo necesario para hacer posible el procedimiento de expropiación, incluyendo la declaración de utilidad pública de un bien.

Reitera que existe una declaración de utilidad pública genérica que, sobre la cual la demandada, en ejercicio de las potestades establecidas en el art. 25, inc. 28 de la Ley 5529 y de la declaración genérica de utilidad pública, ha dictado la ordenanza 5390/24 declarando de utilidad pública los inmuebles necesarios para el desarrollo de las actividades de la Escuela Gabriela Mistral. Concluye que con ello la Municipalidad cumple con los requisitos de utilidad pública, de acuerdo a las potestades conferidas por la ley.

Insiste en que los municipios no se encuentran limitados a declarar la utilidad pública de inmuebles para obras de ensanche de caminos y calles, razón por la cual pueden válidamente, en virtud de la declaración genérica de utilidad pública dispuesta en la Ley Orgánica de Municipios, efectuar la declaración de utilidad pública de bienes que consideren necesarios su expropiación. Por lo tanto, concluye, la finalidad educativa o la necesidad de contar con inmuebles o bienes que sean necesarios para su consecución no se encuentran excluidos de la habilitación para declarar la utilidad pública y por aplicación del artículo. 25, inc. 28 los municipios se cuentan facultados para hacerlo.

V. Confrontados los agravios expuestos en el recurso en examen con la sentencia impugnada, anticipo que aquel no puede prosperar dado que no se observa la configuración del supuesto de arbitrariedad denunciado por la demandada en su casación.

El planteo central del recurso consiste en reivindicar la existencia de una potestad municipal para declarar la utilidad pública de un bien inmueble destinado a la prestación de servicios educativos. Desde la perspectiva de la demandada, ello surge de la habilitación genérica contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades (art. 25, inc. 28, Ley 5539) y de la Ley de Expropiaciones (art. 2, inc. 2, Ley 5006) y por ello considera arbitraria la sentencia que le negó facultades suficientes para declarar la utilidad pública de un bien a través de una ordenanza municipal (Ordenanza 5390/24).

De acuerdo a establecido en el régimen jurídico expropiatorio provincial, es claro que las Municipalidades pueden ser sujetos expropiantes, ya que la ley 5006 establece en su art. 2 que “podrán ser sujetos expropiantes (2) las municipalidades”. Sin embargo, también es claro que de la sola identificación de una persona pública estatal como sujeto expropiante no se deriva la posibilidad de declarar la utilidad pública de un determinado bien para someterlo a la expropiación, puesto que esa calificación de sujeto expropiante sólo lo habilita para actuar en el procedimiento expropiatorio, pero no para ejercer una facultad diferente, que es la de establecer que un bien debe ser excluido del

patrimonio individual de una persona para ser afectado a la satisfacción de un bien común, sea de naturaleza material o espiritual (art. 1, Ley 5006).

Es precisamente la satisfacción de un bien colectivo encomendado a las municipalidades la que las autoriza a “ordenar el ensanche y la apertura de calles y caminos ... ordenar el establecimiento de plazas, paseos y parques” y para ello prevé legalmente la posibilidad de que sean ellas mismas quienes terminen “autorizando la compra o disponiendo la expropiación de los terrenos necesarios al efecto” (art. 25, inc. 28, Ley 5529).

Pero se trata de una habilitación legal expresa para la realización de un determinado cometido estatal propio e inherente a las municipalidades (organización del ejido urbano público) y no implica la posibilidad de que sean los municipios quienes, por sí y ante sí, sean titulares de una facultad expropiatoria genérica derivada de la posibilidad de declarar la utilidad pública de bienes que cada municipalidad considere necesarios para satisfacer un bien común de sus vecinos.

Debe recordarse que la facultad de declarar la utilidad pública de un bien para someterlo a un proceso expropiatorio es una atribución expresamente conferida por la Constitución de Tucumán al Poder Legislativo de la Provincia (art. 67, inc. 17, Constitución Provincial) y no existe ninguna referencia en el Régimen Municipal (arts. 132 a 143, Constitución Provincial) que autoricen a inferir que una potestad similar fue conferida a los Concejos Deliberantes. En efecto, ni las materias que la Constitución Provincial reservó para que sean atendidas por los municipios (art. 132, inc. 4, apartados a, b, c, d, e, f, g, h, i) ni las atribuciones y finalidades conferidas a las Municipalidades (art. 132, incs. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16) incluyen potestades similares a las de la Legislatura para declarar la utilidad pública de un determinado bien.

Descartada la posibilidad de que la facultad para declarar la utilidad de un bien para someterlo a expropiación pertenezca constitucionalmente a otro sujeto que no sea el Poder Legislativo provincial (art. 67, inc. 17, Constitución Provincial), corresponde analizar si es que esta potestad ha sido conferida por la Legislatura a las municipalidades a través de alguna delegación legal.

La demandada sostiene que esa delegación se deriva de las facultades atribuidas en la Ley Orgánica de Municipalidades que, a partir de una declaración genérica de utilidad pública realizada por la Legislatura, autoriza a los municipios a concretar esa determinación a través de declaraciones propias de utilidad pública específicas cuando concurran las circunstancias concretas que autoricen el uso de tal facultad delegada por la Legislatura en los Concejos Deliberantes.

No le asiste razón en ese planteo a la demandada. Como puede verse en la reseña normativa realizada más arriba, la facultad expresa para declarar la utilidad pública y expropiar que le confiere la Ley 5529 a la Municipalidad de San Miguel de Tucumán se circunscribe a la expropiación de los terrenos necesarios para el establecimiento de calles, caminos, plazas, paseos y parques (art. 25, inc. 28). En el caso de autos, esa facultad fue invocada para declarar la utilidad pública de bienes que no se vincularon con la

satisfacción de esos cometidos municipales específicos (apertura de calles o establecimiento de parques), sino con la prestación de servicios educativos.

De hecho, el precedente de la Cámara en lo Civil y Comercial que el recurrente invoca en sustento de su posición se refiere precisamente a una situación vinculada al ensanche de calles y aceras, que es una atribución legislativa expresa, pero en nada ayuda a la crítica del recurrente puesto que no implicó el reconocimiento de ninguna facultad implícita vinculada a finalidades que no fueran las expresamente previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades. En efecto, la cuestión que se analizó en dicho caso se refirió a si el retiro del frente de una casa (retranqueo) en que consiste la prohibición municipal de construir desde una determinada distancia de la calle, para dejar una fracción de terreno libre para el dominio público municipal a los fines de ampliar la vereda de una determinada arteria, constituye o no una afectación suficiente de la propiedad privada del vecino que autorice indemnizarlo por una razón expropiatoria (ya sea directa o inversa) o bien si se trata de una restricción administrativa razonable del dominio que no amerita tal indemnización (CCyC, sala 1, sent. 355 del 31-10-2012, “Lanati, Federico vs Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/expropiación”).

Tampoco puede razonablemente inferirse que la habilitación legal que la demandada denomina “genérica” para declarar la utilidad pública de un bien pueda ser extendida a supuestos diferentes a los que expresamente menciona la norma (art. 25, inc. 28, Ley 5529). La declaración de utilidad pública implica una grave afectación de la propiedad privada y esa es la razón por la cual la facultad de hacerlo constituye una atribución constitucional expresa de la Legislatura. Para entender que tal facultad pueda ser conferida a otro ente, en este caso un municipio, es necesaria una delegación legal expresa con una finalidad determinada. Eso es lo que permite sostener la validez constitucional de la habilitación contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades para la realización de los cometidos que la Constitución asigna los municipios (Constitución de Tucumán, sección VII, capítulo único, Régimen Municipal, arts. 132 a 143), entre los que, no cabe ninguna duda, se encuentran las referidas a la organización del tránsito urbano, a la apertura o cierre de determinadas calles o caminos, el establecimiento de lugares recreativos para los vecinos, ya se trate de plazas, parques o algún otro espacio verde destinado a la satisfacción de los intereses comunales.

Pero, tal como señala el señor Ministro Fiscal en su dictamen, no existe en nuestro ordenamiento jurídico provincial ninguna norma que permita inferir que los municipios cuentan con una habilitación implícita para declarar la utilidad pública de bienes con finalidades no previstas expresamente en la ley. En efecto, “esto permitiría optar por su postura y habilitar que, en el caso, pueda declarar la utilidad pública de los inmuebles en cuestión, pero careciendo de la facultad expresa de expropiar por cualquier finalidad que no se vincule con el establecimiento de plazas, paseos, parques, calles claramente no se puede hacer deducir como facultad implícita la de declaración de utilidad pública y expropiación de inmuebles que sean destinados a otra finalidad distinta de la antes aludida” (dictamen del 20-10-2025).

Dado entonces que la Municipalidad de Tucumán carece de

facultades autónomas para declarar la utilidad pública de un bien que no esté destinado a satisfacer las necesidades públicas establecidas previa y expresamente por ley (art. 25, inc. 28, Ley 5529) y que tampoco puede inferirse que tenga facultades razonablemente implícitas para hacerlo, corresponde descartar los planteos de arbitrariedad formulados en su recurso.

Cabe señalar, a mayor abundamiento, que tampoco debe entenderse que existe un vínculo inescindible e ineludible entre una circunstancia fáctica contingente, tal como es que un determinado inmueble sea de titularidad de la actora, y el desarrollo de un cometido estatal que la Municipalidad considera auspicioso para el bien colectivo de la comunidad de sus vecinos, tal como las tareas educativas correspondientes a una escuela municipal. No cabe duda que la Municipalidad puede llevar adelante el cometido estatal educativo en cualquier inmueble y que no se encuentra constreñida a hacerlo en el inmueble del que es titular dominial la actora, ya que, en definitiva, la Cooperativa actora es una persona jurídica de derecho privado entre cuyas finalidades estatutarias se incluyen los servicios educativos que, eventualmente, podrá llevar adelante por sí misma en el marco de su propia gestión privada.

VI. Como corolario de todo lo expuesto, debe rechazarse por improcedente el recurso de casación interpuesto por la parte demandada en contra la sentencia N° 610 dictada por la Sala III de la Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo en fecha 03 de julio de 2025.

VII. En atención al resultado al que se arriba, las costas correspondientes al recurso extraordinario local serán soportadas por la demandada (art. 26, CPC).

La señora Vocal doctora Claudia Beatriz Sbdar, dijo:

Estando de acuerdo con los fundamentos vertidos por la señora Vocal preopinante doctora Eleonora Rodríguez Campos, vota en idéntico sentido.

El señor Vocal doctor Daniel Leiva, dijo:

Estando de acuerdo con los fundamentos vertidos por la señora Vocal preopinante doctora Eleonora Rodríguez Campos, vota en idéntico sentido.

Y VISTO: El resultado del precedente acuerdo, y habiendo dictaminado el señor Ministro Fiscal, la Excma. Corte Suprema de Justicia, por intermedio de su Sala en lo Contencioso Administrativo, Laboral, Civil en Documentos y Locaciones y Cobros y Apremios,

RESUELVE:

I. NO HACER LUGAR al recurso de casación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia N° 610 dictada por la Sala III de la Excma. Cámara en lo

Contencioso Administrativo en fecha 03 de julio de 2025.

II. COSTAS, como se consideran.

III. RESERVAR pronunciamiento sobre regulación de honorarios para su oportunidad.

HÁGASE SABER

SUSCRIPTA Y REGISTRADA POR LA ACTUARIA/O FIRMANTE EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN, EN LA FECHA INDICADA EN LA CONSTANCIA DE LA REFERIDA FIRMA DIGITAL DE LA ACTUARIA/O.

JRM