

## Corte Suprema de Justicia de la Nación

Suprema Corte:

### I

A fojas 10/19 de los autos principales (a los que corresponderán las siguientes citas), la Municipalidad de La Plata demandó a la Provincia de Buenos Aires a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad del decreto-ley 9111/78, emitido por el Poder Ejecutivo provincial, que regula la disposición final de los residuos en los partidos que conforman el área metropolitana, incluido el de La Plata. A su entender, la norma que impugna vulnera los arts. 9, 10, 27, 181 y sptes. de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (texto 1934) y 5, 14, 17 y 33 de la Constitución Nacional (texto anterior a la reforma de 1994).

Expresó que la citada provincia celebró el 7 de enero de 1977 un convenio con la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para regular el relleno sanitario en su jurisdicción y creó, a tal fin, el Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado (C.E.A.M.S.E.). Con posterioridad, el 17 de julio de 1978, emitió el decreto-ley 9111, que incluyó en su ámbito de aplicación al partido de La Plata.

Señaló que numerosas normas del citado decreto-ley son violatorias del régimen municipal consagrado en los arts. 181 y sptes. de la constitución local, toda vez que el sistema implementado le impide desarrollar su propio procedimiento de eliminación de residuos, al obligarle a disponer de ellos únicamente por intermedio del C.E.A.M.S.E. y que el art. 6º quebranta su patrimonio, cuando impone que las tarifas que facture dicha sociedad deben ser abonadas por las municipalidades comprendidas, al igual que los reajustes y/o intereses punitivos que tuvieran que aplicarse por eventuales moras en su pago.

Enfatizó que la Constitución Nacional reconoce y garantiza en su art. 5º el régimen municipal, al imponer a las provincias, como condición para su organización política, el deber de asegurar ese régimen. De esta manera, la Provincia de Buenos Aires organiza los municipios, a los que ha conferido facultades de administrar los intereses y servicios locales (art. 181 constitución provincial), cuyos alcances fija la Ley Orgánica de Municipalidades, a la vez que establece como atribución inherente del régimen municipal, la salubridad (art. 183, inc. 4º).

En tales condiciones, adujo que la Provincia de Buenos Aires no está cumpliendo con el mandato de la Constitución Nacional, por cuanto el municipio, para su misma existencia, necesita ser respetado en su patrimonio y ejercer su poder de policía en aquellos aspectos en que están directamente afectados sus habitantes.

Alegó que no existe régimen municipal cuando, compulsivamente, se la obliga a participar en un sistema de disposición de residuos, se toman tierras que están dentro de su competencia, se le cobran considerables sumas de dinero y ni siquiera se le permite controlar la cantidad recolectada y lo que se paga por ella.

## II

A fs. 121/150, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires -por mayoría- rechazó la demanda, sobre la base de entender que el decreto-ley 9111/78 tuvo como finalidad la protección del ambiente, lo que constituye un deber indelegable del gobierno provincial.

Consideró -en lo que aquí interesa- que la provincia había obrado dentro de las facultades conferidas por la nueva constitución local (arts. 28 y 45 - texto posterior a la re-

## Corte Suprema de Justicia de la Nación

forma de 1994) para legislar en la materia, tal como lo hizo al dictar el decreto-ley citado, por tener una obligación atribuida en exclusividad de proteger el ambiente, que estimó indelegable en los municipios.

A mayor abundamiento, expresó que la ley 11.723 del Medio Ambiente, promulgada por decreto 4371 del 6 de diciembre de 1995, con las observaciones efectuadas por el Poder Ejecutivo al art. 65 y al inc. e) del art. 66, demuestra que ha sido la voluntad del legislador reivindicar para la autoridad provincial la competencia en el tema *sub examine*.

### III

A fs. 154/170, la actora interpuso el recurso extraordinario que, denegado, origina la presente queja.

Tras reiterar la violación de distintas cláusulas de garantías previstas por la Constitución Nacional, ya aducida en la demanda, aclaró que en autos no se cuestionó la facultad de la provincia para regular la materia del decreto-ley 9111/78, sino el contenido de las disposiciones en él adoptadas, sin su participación en una materia que la Constitución le atribuye expresamente. Ello, sin perjuicio de señalar la inadecuada combinación que el fallo realiza de la inteligencia del art. 28 con el 45 (ambos de la constitución local), que no se compadece con lo establecido por el constituyente provincial y, por ende, con el contenido que resulta del art. 41 de la Ley Suprema de la Nación.

Destacó que el art. 45 de la constitución provincial, en cuanto establece que los poderes públicos no podrán delegar ni atribuir al Poder Ejecutivo otras facultades que las expresamente acordadas por ella, está referido a la protección del principio de división de poderes y a evitar la invasión o aumento de prerrogativas por parte de uno sobre el otro, pero

que no guarda relación con el funcionamiento ni con el ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas a los municipios.

Sostuvo que el fundamento del voto mayoritario de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires se limita a invocar cláusulas de la constitución local en vigor al momento de emitirse la sentencia, pero inexistentes al momento del dictado del decreto-ley 9111/78 y del inicio de la demanda; que el a quo omitió el análisis e interpretación del decreto-ley impugnado, y el cotejo con las cláusulas pertinentes de la constitución provincial, a los efectos de determinar su falta de compatibilidad con ellas; que la sentencia es arbitraria ya que la decisión de la mayoría tuvo un fundamento sólo aparente, sin expedirse sobre el caso y que, además, viola el principio de congruencia, altera el derecho de defensa de su parte y conculca los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional.

Para finalizar, dijo que el caso reviste gravedad institucional, por exceder el mero interés de las partes y afectar de modo directo al de la comunidad.

#### IV

A mi juicio, corresponde admitir formalmente el recurso extraordinario por tratarse de una cuestión federal, en cuanto la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido a favor de un decreto-ley emanado de autoridad de provincia, cuestionado bajo la pretensión de ser contrario a las prescripciones sobre el régimen de autonomía de los municipios consagrado en los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional (art. 14, inc. 2º de la ley 48).

#### V

## Corte Suprema de Justicia de la Nación

Con referencia al fondo de la cuestión, creo oportuno reiterar que, como quedó expuesto, el decreto-ley 9111/78, establece que los partidos que conforman el área metropolitana dispondrán de los residuos exclusivamente por relleno sanitario, sistema que se efectuará sólo a través del Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado -C.E.A.M.S.E.-.

En particular, los arts. 6º y 7º determinan que los municipios comprendidos deben abonar al C.E.A.M.S.E. las tarifas que éste facture por la prestación realizada, a cuyo fin dispone el procedimiento para los supuestos en que aquéllos no cumplieran con el pago estipulado, tales como retenciones de importes adeudados y demás accesorios de los fondos que pudieren corresponderles por coparticipación municipal de los gravámenes o tributos provinciales o en las coparticipaciones o aportes que, a su vez, percibe la provincia.

Cabe advertir que, si bien es cierto que de acuerdo con reiterado criterio "*los pronunciamientos de la Corte deben atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque ellas fueran sobrevinientes al recurso interpuesto*" (Fallos: 301:947; 306:1160; 318:342; entre muchos otros) y que, en virtud de ello, corresponde analizar el planteo de inconstitucionalidad -tal como lo hizo el a quo- a la luz de las normas vigentes luego de las reformas constitucionales de 1994 en el ámbito nacional y provincial, pienso que asiste razón a la recurrente en cuanto sostiene que también debió hacérselo con respecto a las normas que rigieron hasta ese momento.

En este sentido, es del caso recordar que V.E., con anterioridad a las mencionadas reformas, ya había reconocido la autonomía de los municipios por estimarla más adecuada a su naturaleza institucional y a los rasgos que los distinguen y

dejó sentado que el aseguramiento de su régimen determina que estén dotados de las atribuciones necesarias para el desempeño de su cometido.

Así, V.E. expresó *"que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido...si (tales entes) se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratara de la provincial- ésta podría llegar a impedirles el cumplimiento de sus funciones..."* (Fallos: 312:326, considerando 9?).

La reforma constitucional de 1994 no sólo mantuvo la potestad de cada provincia de dictar su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5, sino que la condicionó a que se asegure la autonomía municipal, "reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (art. 123).

Es así que, reconocida constitucionalmente la autonomía de los municipios, parece necesario desentrañar las facultades que la Constitución Nacional les confirió a las provincias para regular su alcance, a efectos de armonizarlas con las garantías consagradas en la cláusula aludida.

A mi modo de ver, el decreto-ley 9111/78, en cuanto detrae de la libre disposición del municipio recursos para el pago de una entidad ajena a él, importa la asunción -por parte de la autoridad provincial- de funciones que hacen a la administración directa de los intereses de aquél. Ello es así, pues lo atinente a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos, son atribuciones previstas en la constitución provincial como inherentes al régimen municipal:

## Corte Suprema de Justicia de la Nación

"Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo" (art. 192 inc. 5).

En tales condiciones, de admitirse dicha injerencia, se lesionarían la personalidad y las atribuciones de los municipios y se pondría "en riesgo su subsistencia" y la misión fundamental dentro de las instituciones políticas de la república que la Constitución y V.E. les ha reconocido (Fallos: 154:25; 210:1153, entre otros).

Por lo tanto es lógico concluir, como lo hizo la minoría en Fallos 314:495, que resulta "necesario preservar el derecho de usar todos los medios o instrumentos que conduzcan al logro legítimo de sus intereses específicos definidos por las leyes o las Constituciones provinciales para no frustrar aquel mandato que la Ley Fundamental de la Nación impone y que, de no ser así, se convertiría en un postulado teórico con menoscabo de la vivencia efectiva e indestructible de estos poderes. Por lo demás, su preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal...", aun por mínima que fuera la afectación de los recursos municipales, "...se autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales" (conf. Fallos cit., considerando 5º del voto de los Dres. Fayt, Belluscio y Petracchi).

Esa posición de la doctrina de V.E. quedó reforzada, poco después, con la reforma constitucional, que consagró la autonomía de los municipios en el ya citado art. 123.

Así pues, a mi modo de ver, los arts. 6º y 7º del decreto-ley impugnado, en cuanto obligan a la actora a abonar al CEAMSE las tarifas que éste facture -cualquiera sea su monto-, so pena de retener de la coparticipación municipal las sumas

que resulten necesarias a fin de afrontar el pago de sus servicios, importa avanzar sobre la autonomía municipal, lo que lo hace pasible de la tacha argüida.

## VI

En cambio, no parece que lo establecido en los restantes artículos justifique la acción intentada, ya que lo allí regulado constituye el ejercicio de la competencia específica de la provincia en el plano ambiental, asignada por el art. 41 de la Constitución Nacional, que acuerda a la Nación la facultad de dictar normas de tal carácter que contengan pautas mínimas de protección, defiriendo a las provincias las competencias para aprobar las que sean necesarias para complementarlas. En consecuencia, a éstas se les atribuye la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan (Fallos: 318:992).

Así lo ha sostenido V.E. cuando expresó que "*no cabe desconocer las facultades que en el derecho ambiental les corresponden a cada uno de los estados (provinciales)*" (Fallos: 322:2862).

Por otra parte, la facultad ejercida por la Provincia de Buenos Aires para regular lo atinente al destino final de los residuos, en la doctrina del Tribunal "*no aparece como desproporcionada con la finalidad de policía perseguida; por el contrario, el Poder Legislativo ha ejercido sus facultades en forma razonable, y no absurda o arbitraria, pues se apoya en fines de utilidad común*", toda vez que el Estado tiene facultades "*...para intervenir por vía de reglamentación en el ejercicio de ciertas industrias y actividades a efecto de restringirlo o encauzarlo en la medida en que lo exijan la defensa y el afianzamiento de la salud, la moral y el orden público*" (Fallos: 315:222).



## Corte Suprema de Justicia de la Nación

### VII

Por las consideraciones que anteceden, soy de opinión que corresponde dejar sin efecto la sentencia en cuanto fue materia de recurso extraordinario y devolver los autos al tribunal de procedencia, para que dicte una nueva con el alcance indicado precedentemente.

Buenos Aires, 15 de mayo de 2001.

NICOLAS EDUARDO BECERRA

ES COPIA



## Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 28 de mayo de 2002.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Plata en la causa Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1?) Que contra el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que desestimó la demanda interpuesta por la Municipalidad de La Plata a fin de obtener que se declare inconstitucional el decreto-ley 9111/78 -que regula la disposición final de los residuos en los partidos que conforman el área metropolitana-, aquel municipio dedujo el recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la presente queja.

2?) Que la actora, en lo sustancial, cuestionó la norma en cuanto impuso la disposición de los residuos mediante el sistema de relleno sanitario -que debía efectuarse únicamente por intermedio del Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)-, y el pago de una tarifa que dicha sociedad factura por los trabajos realizados en los terrenos habilitados a tal fin, todo lo cual avasallaba, a su entender, facultades que eran expresamente reconocidas por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires a los distintos municipios.

3?) Que el recurso extraordinario de la actora resulta formalmente procedente, pues se ha cuestionado la validez del decreto-ley provincial 9111/78 por ser contrario a la Constitución Nacional (art. 5?) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido en favor de su validez (art. 14, inc. 2? de la ley 48).

4?) Que esta Corte tiene dicho que cuando se impug-

nan actos emanados del gobierno provincial por poner en peligro la existencia misma del municipio, el interesado debe demostrar claramente de qué manera aquéllos contrarían la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen, y debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto (Fallos: 314:495).

5?) Que en el sub lite, tales extremos no se han cumplido, pues la interferencia de la provincia en el ámbito de la Municipalidad de La Plata, es planteada por la actora como un obstáculo para desarrollar su propio sistema de eliminación de residuos a un menor costo; pero no logra demostrar eficazmente que la norma cuya validez constitucional cuestiona comprometa su existencia patrimonial. En efecto, no aporta prueba alguna que pueda acreditar la excesiva onerosidad del servicio impuesto por la provincia, limitándose a afirmar que dicho sistema provoca un singular quebranto en los fondos municipales.

6?) Que, por lo demás, y como lo ha destacado el señor Procurador General de la Nación en el punto VI de su dictamen, la facultad ejercida por la Provincia de Buenos Aires para regular lo atinente a la disposición final de los residuos no se revela como desproporcionada con la finalidad perseguida; por el contrario, el legislador provincial ha ejercido sus facultades en forma razonable, y no arbitraria o absurda, pues se apoyó en propósitos de utilidad común. Desde esta perspectiva, la regulación prevista en el decreto-ley 9111/78 aparece como una legítima opción adoptada en la legislación de la provincia, sin agravio al art. 5º de la Carta Fundamental de la Nación.

7?) Que, por otra parte, el art. 123 de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le

## Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 (arts. 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 art. 123.

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 1. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia) - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

DISI-//-



## Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO  
PETRACCHI

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación originó la presente queja, es inadmisibile (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General de la Nación, se lo desestima. Declárase perdido el depósito de fs. 1. Notifíquese, devuélvanse los autos principales, y archívese. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA