Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 1 de Octubre de 2020

Vistos los autos: "Cornacchione, Ana María c/ Municipalidad de Marcos Paz s/ acción contencioso administrativa".

Considerando:

1°) Que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, por mayoría, admitió la demanda deducida por Ana María Cornacchione y, en consecuencia, declaró la nulidad de la ordenanza 94/89 y de toda otra regulación emanada de la Municipalidad de Marcos Paz -demandada en autos- mediante la cual se hubiera conferido al Barrio Parque El Moro el estatus de club de campo, por cuanto la petición en tal sentido no había sido formulada por una entidad que representara a todos los propietarios del referido barrio.

Para así decidir, la corte local precisó que la norma aplicable al caso era el decreto-ley 8912/77, que rige el ordenamiento del territorio de la Provincia de Buenos Aires y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, cuyo art. 67 establece: "En las situaciones existentes cuando una misma entidad jurídica agrupe a los propietarios de parcelas ubicadas en un club de campo y existan calles públicas podrán convenirse con la respectiva municipalidad el cerramiento total del área y la prestación de los servicios habitualmente de carácter comunal bajo la responsabilidad de la institución peticionante.(…)". Agregó que, en el marco del decreto 9404/86 que regula la constitución de los clubes de campo, la Municipalidad de Marcos Paz dictó la ordenanza 94/89 mediante la

cual tuvo al Club El Moro por acogido al citado art. 67 del decreto-ley 8912/77 y lo autorizó a efectuar el cerramiento perimetral del conjunto de las parcelas integrantes del barrio. Indicó que seis meses después, estando la aplicación de dicha ordenanza suspendida, el Concejo Deliberante de Marcos Paz dictó la ordenanza 33/90, en cuyos considerandos se mencionó expresamente que el acogimiento del Club El Moro a lo dispuesto en el citado art. 67 del decreto-ley 8912/77 "involucró además de los propietarios de parcelas con destino residencial del Club El Moro, a otros propietarios,…los que de ninguna manera, ni en forma expresa o tácita, confirmaron tal petición (…)". Asimismo, el *a quo* sostuvo que a través del art. 3° de esta última ordenanza, al prever que "las resoluciones que adopte la Asociación Civil Club El Moro deberán dejar a salvo los derechos de los propietarios no socios a perpetuidad, no pudiendo restringir su ejercicio ni su disposición", el municipio había pretendido –a su entender infructuosamente– "enderezar una situación que a todas luces aparecía como irregular" por la cuestión de representatividad referida.

En virtud de ello, el voto de la mayoría de la corte provincial consideró que para que pudiera producirse el acogimiento a las prescripciones del art. 67 del decreto-ley 8912/77, autorizarse el mencionado cerramiento perimetral y, en definitiva, que un barrio se transformase en un club de campo, la entidad peticionaria debía necesariamente ostentar la representación de la totalidad de los propietarios de las

parcelas que lo componen. Por este motivo, concluyó que, dadas las circunstancias descriptas, la ordenanza 94/89 no se ajustaba a los presupuestos legalmente establecidos a esos fines.

2°) Que contra dicho pronunciamiento, tanto la Municipalidad de Marcos Paz como la Asociación Civil Club de Campo El Moro, esta última en su carácter de tercero coadyuvante, interpusieron sendos recursos extraordinarios federales a fs. 621/629 y 631/650 vta., que fueron concedidos a fs. 694/695 y 696/697, respectivamente.

3°) Que, en su presentación, la Municipalidad de Marcos Paz alega, en síntesis, que la sentencia resulta arbitraria ya que no respeta el principio de congruencia, por exceder lo resuelto la cuestión litigiosa sometida a consideración del *a quo*. En este sentido, sostiene que en virtud de lo solicitado en el escrito de demanda, al hacer lugar a la pretensión de la actora, la corte local solo podía anular las disposiciones posteriores a las ordenanzas 94/89 y 33/90, sin incluir a estas últimas.

Por otro lado, agrega que el tribunal no tuvo en cuenta la ordenanza 32/83 de zonificación y usos del suelo del Partido de Marcos Paz, convalidada por el Poder Ejecutivo provincial mediante el decreto 1354/89. Además, manifiesta que las normas impugnadas no otorgaron el estatus jurídico de club de campo al barrio, sino que solo autorizaron un cerramiento

perimetral conforme a los términos del art. 67 del decreto-ley 8912/77 y del art. 3° del decreto reglamentario 9404/89.

Por su parte, la Asociación Civil Club de Campo El Moro también tacha la sentencia de arbitraria. Sostiene que la asociación y el municipio nunca tuvieron la intención de cambiar el estatus jurídico de la urbanización que data del año 1975, ni de transformar o afectar el barrio al régimen jurídico del decreto-ley 8912/77. Entiende que el *a quo* se apartó de los hechos acreditados en la causa y de la normativa aplicable al considerar que se había producido una transformación a club de campo, cuando solamente se había aprobado el cerramiento perimetral de un área que ya tenía esa característica. Señala, además, que la sentencia omitió valorar elementos probatorios que resultan fundamentales para arribar a una solución justa, de los cuales surge que el encuadramiento como club de campo no proviene de las ordenanzas impugnadas sino de normas y definiciones urbanísticas previas que consideran la zonificación y el tipo o destino del uso del suelo al que están afectados los inmuebles en una determinada área territorial.

Asimismo, sostiene que la actora no alegó ni acreditó sufrir perjuicios concretos, daños o incidencia efectiva como consecuencia del obrar del municipio ni, menos aún, de su parte, conculcándose de esta forma el principio según el cual el interés es la medida de las acciones. Refiere que el pronunciamiento impugnado también resulta arbitrario por la forma indeterminada en la que se anulan normas municipales.

Destaca que al dictar el fallo apelado el *a quo* omitió considerar las consecuencias negativas que provocaría. Al respecto, manifiesta que la urbanización se encuentra en una zona rural sin presencia policial permanente y que los servicios asumidos y prestados por la asociación civil marcaron una notoria mejoría en la calidad de vida de las más de seiscientas familias que desde hace años habitan en el club de campo, así como una considerable revalorización de sus inmuebles. Por último, expresa que se configura en autos un supuesto de gravedad institucional, debido a que los efectos de lo decidido trascienden a las partes del litigio y a que se encuentran en juego la potestad reglamentaria del municipio y sus recursos.

4°) Que en atención a la entrada en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y a la presentación de fs. 704/708 de la Asociación Civil Club de Campo El Moro, a fs. 741 esta Corte dispuso correr traslado a las partes para que se expidan al respecto. Las contestaciones lucen a fs. 744/750 y 751/757, respectivamente.

5°) Que los recursos extraordinarios resultan admisibles. En efecto, si bien como regla las cuestiones que guardan relación con la aplicación de normas de derecho común y derecho público local, o con la interpretación otorgada a aspectos de hecho y prueba, son propias de los jueces de la causa y ajenas, por su naturaleza, a la instancia del art. 14 de la ley 48, tal principio cede cuando se configura un supuesto de arbitrariedad que descalifica al pronunciamiento apelado como

acto jurisdiccional válido (conf. Fallos: 312:1722; 326:3131; 327:5857, entre muchos otros). Esta circunstancia, por los motivos que se exponen en los próximos considerandos, acontece en el caso.

6°) Que en su contestación de la demanda, la Asociación Civil Club de Campo El Moro sostuvo que la actora no alegaba ni acreditaba la existencia de un perjuicio cierto y concreto que ameritara su reparación por la vía judicial (cfr. fs. 553 vta./554). El *a quo* omitió dar tratamiento a este planteo pese a que resultaba conducente para la resolución del litigio, lo que fue materia de agravio en el recurso extraordinario federal deducido por la asociación.

Sobre el punto asiste razón a la apelante, ya que en ningún momento la actora menciona el gravamen determinado, real y sustancial que los hechos narrados en su escrito de demanda le irrogarían, y, por su parte, la corte provincial no se hizo cargo de la defensa oportunamente planteada, que fue mantenida luego en esta instancia extraordinaria.

7°) Que, en efecto, la actora no explica de qué modo tangible sus derechos habrían sido afectados a través de las normas y los actos que impugna. En ningún momento expone que el régimen convenido entre la Municipalidad de Marcos Paz y la Asociación Civil Club de Campo El Moro, en los términos del art. 67 del decreto-ley 8912/77, le haya inferido un daño concreto que deba ser reparado. Ninguna consecuencia dañosa que resulte

mensurable y jurídicamente relevante es invocada ni acreditada en relación al cerramiento del área, ni tampoco ninguna otra que hubiera derivado de la transferencia a la Asociación Civil Club de Campo El Moro de la responsabilidad por la prestación de los servicios habitualmente a cargo de la comuna, con el debido contralor municipal.

En este sentido es menester señalar que en el reclamo efectuado en el escrito de inicio, la actora ha reconocido expresamente que el municipio demandado tenía facultades para autorizar el cerramiento perimetral del área en cuestión. Así surge de fs. 57 vta.: "la autorización de un simple cerramiento es la única interpretación lógica de las ordenanzas (94/89 y 33/90)"; fs. 58 vta.: "Únicamente se toleró tácitamente el cerramiento perimetral"; y fs. 71: "el Municipio de Marcos Paz (…) solamente tendría facultades de conformidad con el art. 67 de la ley 8912/77 y el art. 3ero del decreto reglamentario para autorizar un cerramiento". Cabe preguntarse entonces de qué manera podría consentirse dicho cerramiento perimetral y al mismo tiempo pretender suprimir los efectos connaturales a la adopción de esa medida, tales como el servicio de vigilancia privada y un control razonable de los accesos al área cercada.

Tampoco se encuentra controvertido en autos que la actora, al revestir la calidad de "propietario con derechos reservados" en los términos del art. 5 del estatuto del Club de Campo El Moro, si bien goza de un conjunto de servicios, tales como la referida vigilancia privada, recolección de residuos,

poda y extracción de sus restos, mantenimiento de áreas verdes y calles interiores, se encuentra exenta de la obligación de aportar las cuotas destinadas a afrontar sus costos, de acuerdo a lo expresamente previsto en dicha cláusula estatutaria. En consecuencia, no se advierte cuál sería el perjuicio que esta situación le provocaría a la demandante, máxime cuando no existen reclamos en cuanto a la calidad y eficiencia con las que la asociación cumple las prestaciones a su cargo.

Por lo demás, debe destacarse que el mencionado art. 3° de la ordenanza 33/90 establece que "las resoluciones que adopte la Asociación Civil Club de Campo El Moro deberán dejar a salvo los derechos de los propietarios no socios a perpetuidad [condición que reviste la actora], no pudiendo restringir su ejercicio ni su disposición", y que, más allá del dogmático desmerecimiento que se formula hacia dicha ordenanza, no se invoca ni surge de las constancias de la causa que por parte de la administración municipal o de la Asociación Civil Club de Campo El Moro hubiere mediado vulneración alguna de los derechos de la demandante.

Finalmente, con relación a la aprobación del reglamento de edificación para el Club de Campo El Moro por parte del municipio (ver en este sentido copia de la ordenanza 13/97 que luce a fs. 414), menos aún ha acreditado la actora que de allí haya derivado afectación concreta alguna de sus derechos que trascienda de lo meramente conjetural o hipotético.

8°) Que lo señalado hasta aquí constituye un impedimento insalvable para la procedencia de la acción intentada, pues queda corroborado que la actora no ha invocado la existencia de un menoscabo cierto y concreto a sus derechos ni ha demostrado la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido susceptible de tratamiento judicial.

9°) Que sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal no deja de advertir que los efectos de una decisión contraria a la adoptada alterarían relaciones jurídicas consolidadas desde el dictado de la referida ordenanza 94/89, hace más de veinticinco años, y afectarían en forma directa a unas seiscientas treinta familias, que en forma permanente o temporaria residen en el Club de Campo El Moro (cfr. fs. 533/534; fs. 650) y de buena fe adquirieron sus derechos bajo el régimen que aquí se cuestiona y la actora pretende se deje sin efecto.

10) Que en atención al modo en que se resuelve, resulta inoficioso el tratamiento de los restantes agravios expuestos por la Asociación Civil Club de Campo El Moro, así como de aquellos planteados por el municipio demandado en su remedio federal.

11) Que, sentado lo expuesto, cabría descalificar la sentencia apelada con el alcance indicado y devolver los autos al tribunal de origen a fin de que se dicte un nuevo fallo con arreglo al presente. Sin embargo, en atención al tiempo transcurrido desde el inicio de estas actuaciones, en virtud de

los principios de economía y celeridad procesal, y con el propósito de evitar los serios inconvenientes que genera para todos los involucrados el estado de incertidumbre sobre la procedencia del reclamo intentado, corresponde que esta Corte haga uso de la facultad que le confiere el art. 16, segunda parte, de la ley 48 y decida sobre el fondo del asunto, con el objeto de no generar un mayor e inútil dispendio de actividad jurisdiccional.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se declaran admisibles los recursos extraordinarios deducidos por la Municipalidad de Marcos Paz y por la Asociación Civil Club de Campo El Moro, procedente el interpuesto por esta última, se deja sin efecto la sentencia apelada y se rechaza la demanda. Con costas por su orden, en atención a las particulares circunstancias del caso (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, remítase.

DISI-//-



-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

Que los recursos extraordinarios interpuestos a fs. 621/629 y 631/650 vta. resultan inadmisibles (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se los desestima. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Recursos extraordinarios interpuestos por la **Municipalidad de Marcos Paz, parte demandada,** representada por el **Dr. Guillermo A. Creimer,** con el patrocinio letrado del **Dr. Ramiro Creimer;** y **la Asociación Civil Club de Campo El Moro, tercero coadyuvante,** representada por el **Dr. Edgardo Oscar Scotti.**

Traslados contestados por la **Dra. Ana María Cornacchione, por sí misma y bajo su propio patrocinio.**

Tribunal de origen: **Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.**