

N°119.- En la ciudad de Rosario, a los 21 días del mes de abril del año dos mil ocho, se reunieron en Acuerdo los señores Jueces de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2, doctoras Clara Rescia de de la Horra y María Mercedes Serra, con la presidencia del titular doctor Marcelo López Marull, a fin de dictar sentencia en los autos caratulados "WILLI, DIEGO WALTER C/ COMUNA DE PIÑERO S/ RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", Expte. C.C.A. 2 N° 209, año 2.004.-

A la Primera cuestión, -¿Es admisible el recurso interpuesto?- la señora Juez de Cámara Dra. Rescia de de la Horra dijo:

I.- 1. Diego Walter Willi, por apoderado, interpone recurso contencioso administrativo contra la Comuna de Piñero tendente a que se declaren nulas: la Resolución N° 174 de fecha 26.08.03, la Ordenanza N° 204 de fecha 10.03.03, la Resolución N° 185 de fecha 13.10.04, y de la Ordenanza N°. 243/04 de fecha 31.03.04; todas emitidas por la Comisión Comunal de Piñero.

Precisa que todas las resoluciones y disposiciones atacadas, tienen por objeto el cierre del establecimiento agropecuario de su propiedad dedicado a la crianza de novillos con alimentación a base de ración, Feed Lot, ubicado sobre la ruta 18, km. 12 del Distrito de Piñero.

Sostiene que el acto de clausura que por esta vía impugna debe declararse nulo, de nulidad absoluta, por razones de ilegitimidad e inconstitucionalidad, por fundarse en hechos o antecedentes falaces, habiendo sido emitido

mediando vicios en la declaración de voluntad del órgano administrativo emisor y desviación de poder, habida cuenta que se han violado normas de jerarquía superior, las cuales reglamentan las facultades de las Comunas a nivel provincial.

Puntualiza también, que los actos administrativos cuestionados merecen también la tacha de inconstitucionalidad, pues agravian -a su entender- los derechos constitucionales de propiedad, de trabajar, y de ejercer toda industria lícita.

Tras analizar las condiciones de admisibilidad formal del presente, pasa a relatar el debido proceso legal habido en sede administrativa, destacando que el 15 de noviembre de 1.999 solicitó a la Comuna demandada la habilitación del establecimiento rural de su propiedad, pedido que fue acogido por el Ente Comunal, quien luego de realizar la inspección pertinente, le reconoció el derecho de criar novillos en forma intensiva en el predio de su propiedad.

Continúa diciendo que, luego de emitida la Resolución N° 70/2.001, inscribió su emprendimiento en el Registro habilitado por el SENASA, habiendo también abonado regularmente a la Administración local el Derecho de Registro e Inspección correspondientes a los años 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003.

Destaca que, luego de cuatro años de actividad ininterrumpida la Comuna de Piñero resolvió clausurarlo en base a un dictamen emitido por el veterinario Guillermo Yasparra, quien en uso de facultades conferidas por la Ordenanza N° 204/99, informó a la Comuna que la última

habilitación le fue expedida el 15.11.99, y no renovada en noviembre del 2.000, verificando en el lugar la construcción de nuevos corrales con animales vacunos destinados a engorde, los que lindaban con el predio donde se construía "EL SANTA FE COUNTRY CLUB ESTE", entendiendo que la proximidad de los mismos perturbaría el normal establecimiento del Country, por la emanación de olores propios de la crianza artificial, aunado a la no presentación de las habilitaciones correspondientes a los años 2.000, 2.001, 2.002 y 2.003, y que por tratarse de un establecimiento agro industrial de características intensivas eran motivos suficientes para disponer su clausura.

Indica que, notificada su parte de la Resolución de clausura, mediante escrito del 10.09.2.003 presentó su impugnación, y, ante el silencio de la Administración demandada, interpuso Pronto Despacho mediante CD N° 49717679, pedido que reiteró el 24.05.2.004.

Continúa diciendo que, el 06.10.2.004 la Comuna de Piñero realizó una constatación en el establecimiento manifestando que se había violado la clausura dispuesta el 26.08.03, emplazándolo para que en el término de diez días proceda al desmantelamiento de los corrales existentes, bajo apercibimiento del decomiso de los animales y el desmantelamiento del lugar por parte de la Comuna, a su costo, con más las multas que pudieran corresponder.

Precisa que la Comuna de Piñero le notificó la Resolución N° 185/03 -resolutorio que insólitamente ignoraba por completo su Recurso de Reconsideración interpuesto el

10.09.03- afirmando que la Resolución N° 174/03 se encontraba firme y consentida, advirtiéndole al Tribunal que la señalada Resolución nunca le fué notificada, resolviendo en consecuencia mantener la clausura dispuesta en agosto del año anterior, en base a un nuevo argumento, la franca contravención a la Ordenanza N° 243/04, no haciendo lugar a la suspensión de la clausura solicitada por su parte, emplazándolo a cumplimentar la orden de desmantelamiento del Feed-Lot.

En afín orden de ideas indica que la Ordenanza N° 243/04 prevé llevar a cabo un nuevo planeamiento urbano, prohibiendo expresamente toda explotación ganadera que no sea a campo abierto.

Endilga a los actos administrativos impugnados plurales vicios de ilegitimidad, señalando que la Ordenanza cuestionada N° 204/99, llamativamente aparece firmada por el Presidente Comunal y la Secretaria Administrativa sin que los restantes integrantes de la Comisión la hubieran suscripto, lo que -a su entender- la torna nula de nulidad absoluta.

En esa línea, cuestiona que la sanción de clausura impuesta por la Comisión Comunal se funda exclusivamente en el dictamen confeccionado por el veterinario Yasparra, confiriéndole al mismo plenos poderes para habilitar y clausurar emprendimientos, afirmando que el defecto formal denunciado anula la Ordenanza referida, y todos los actos dictados en su consecuencia.

Argumenta que los actos administrativos cuestionados resultan manifiestamente ilegítimos por atentar contra

derechos adquiridos, con sustento en que el Ente Comunal le había concedido la Habilitación solicitada para la cría de novillos en forma intensiva, considerando el veterinario interviniente en aquella oportunidad que las instalaciones habidas eran aptas para la crianza de novillos, verificando que los animales se encontraban en buen estado sanitario, eran alimentados a base de ración, con suministro constante de agua en piletones, sin que se comprobaran olores, ni otras contras que pudieran impedir su funcionamiento.

En relación a la renovación anual de la Habilitación concedida, asevera que ello no significa que se lo habilite sólo por un año, sino que el administrado debe oblar todos los años el Derecho de Registro e Inspección, y ello es entendido por su parte como una renovación tácita de la habilitación inicial.

Puntualiza que, a pesar de tener pagado el primer semestre del año 2.003, la Comuna decidió practicar una nueva inspección, en la que el veterinario Yasparra informó que los corrales construidos dentro del predio del actor, lindantes con el predio donde se construiría el Country, perturban el uso futuro del proyectado Country, centrado en una cancha de golf.

En este orden, estima que la decisión adoptada resulta arbitraria por no fundarse en el bien común, sino en el interés individual del propietario del campo lindero, habiéndose privilegiado el interés particular de éste, y no el interés común, y si bien su parte también esgrime un interés individual, la existencia del suyo es anterior a la

del propietario del Country.

Por ende, considera ilegítimo que en auspicio del derecho de otro particular, se pretenda sacrificar su derecho que es prioritario, causándole un agravio constitucional por estar gozando de un derecho incorporado a su patrimonio.

Atribuye ilegitimidad a la orden de clausura dispuesta por el Ente Comunal, por incurrir en "desvió de poder", aseverando que la finalidad de esos espurios actos administrativos se apartan ostensiblemente del interés público o comunitario.

En suma, considera que el proceder de la demandada no se ajusta a derecho y merece su revocación por no existir causas legítimas y razonables para la clausura dispuesta, habida cuenta que el establecimiento del actor fue habilitado en origen, no habiendo cambiado las circunstancias que determinaron tal decisión.

Además pone de manifiesto, previa exposición de los agravios, que el Ente Comunal fundó la medida adoptada en la Ordenanza 243/04 que planificó y ordenó el ejido urbano estableciendo diversas limitaciones para la radicación de industrias, criaderos y club de campos, prohibiendo directamente el Feed Lot.

Con cita de los arts. 5, 6, 7, 8, 13, 14, ss. y cc. de la Ley N° 2.439 aduce que, la delimitación de cada comuna o municipio, la aprobación del trazado, y plan regulador de aplicación al ejido urbano es de la competencia del Poder Ejecutivo Provincial, por lo que asevera que lo dispuesto por el Ente Comunal en su Ordenanza N° 243/04, se aparta del

procedimiento establecido en la normativa antes citada, pretendiendo sólo acabar con las explotaciones ganaderas intensivas.

En síntesis, concluye afirmando que los actos administrativos impugnados devienen nulos de nulidad absoluta por: exceder la Comuna el uso de sus facultades legislativas al desafectar de la explotación agropecuaria una zona declarada como rural por la Administración Provincial; afectar derechos adquiridos por el recurrente en base a un fin que no puede sustentarse en el interés público; y, violar la garantía de defensa del administrado al desconocer los escritos presentados por su parte, en tiempo y forma.

Formula reserva de ejercer oportunamente los recursos de inconstitucionalidad y extraordinario, por entender que hay cuestión constitucional involucrada en el presente litigio.

Solicitando en definitiva, se declare procedente el recurso interpuesto.

2. Comparecida la accionada (fs. 78), y declarada por Auto de Presidencia N° 130 del 06.04.05 (fs. 83) la admisibilidad del presente recurso, se presenta la demandada a estar a derecho, fs. 89/93, y, tras deducir defensas previas subsidiamente procede a contestar la demanda, solicitando su rechazo, con costas.

En su responde, previa negativa general de los hechos expuestos en la demanda, afirma que la actora pretende por esta vía jurisdiccional especial, recurrir un acto administrativo que por imperio de lo dispuesto por el artículo 6° inc. e) de la ley 11.330 se halla expresamente

excluido.

Asimismo postula la improcedencia del presente recurso con fundamento en lo dispuesto en el artículo 9 de la ley de rito, afirmando que la pretensión recursiva articulada contra la Resolución N° 174/03 que dispuso la clausura del establecimiento agropecuario del actor se encuentra firme y consentida, conforme las constancias obrantes en el Expediente Administrativo N° 01/03.

Seguidamente, en subsidio contesta la demanda, rechazando los argumentos del recurrente en tanto cuestionan las actuaciones administrativas labradas Comuna de Piñero, afirmando que las mismas se realizaron conforme a derecho, habiendo sido el actor quien violó en forma reiterada y sistemática la clausura oportunamente ordenada.

Dice que el emprendimiento del recurrente ha sido instalado y explotado en forma clandestina, sosteniendo que carece de Habilitación Comunal para funcionar como Feed Lot.

Aduce, previa cita de las disposiciones establecidas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Santa Fe que, el actor no ha cumplido con ninguno de los requisitos mínimos definidos por esa Secretaría, ni tampoco con las leyes provinciales aplicables en la materia.

Asevera que el Feed Lot se instaló a menos de tres mil metros del límite con el radio urbano, circunstancia agravada por el hecho de existir un loteo y/o urbanización anterior a menos de mil metros, loteo denominado "Los Pinos", de Carmelo Santiago Rolance, Elvio Angel Monchietti Re y Eduardo Cesar

Porcel, Plano N° 70.826, autorizado en fecha 22.08.72, es decir, de fecha muy anterior a la instalación del Feed Lot, por lo que la sanción aplicada nada tiene que ver con el desarrollo urbanístico llevado a cabo por Vangelis S.A..

También dice que, el mismo fue instalado en un predio que cuenta con un curso de agua (canal), lo que motivó la iniciación del Expediente Administrativo N° 03/03 que obra glosado al incidente de Medida Cautelar N° 210/04.

Agregando que, al no estar suficientemente alejado del núcleo urbano preexistente (loteo Los Pinos), del cual sólo lo separan 738,11 metros, los vientos predominantes afectan la zona trasladando olores, moscas, y polvillo al mencionado núcleo urbano y, sumado a ello destaca que, el emprendimiento se encuentra a menos de 500 metros de la Ruta N° 18 (ex Ruta N° 178) contados desde la tranquera de ingreso a los corrales del Feed Lot.

Afirma que no cuenta con personal idóneo para hacerlo, por lo que oportunamente no se pudo observar qué medidas habría tomado el actor para la gestión integral de los residuos sólidos y líquidos, ni el destino o disposición final que da a los animales muertos, y dado el supuesto que ésta situación impactara negativamente en el ambiente, alega que no sólo se degradaría la superficie y la capa de humus, sino también todo el ecosistema de la zona aledaña que se encuentra poblada.

Descarta que el actor haya proyectado una cortina de árboles altos en todo el perímetro de su establecimiento con la finalidad de filtrar el polvillo que se produce, afirmando

que el recurrente no acreditó, previo a su instalación, que haya iniciado gestiones ante la Dirección de Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo sustentable de la Provincia de Santa Fe a los fines de cumplimentar lo dispuesto por el Decreto N° 0101/03, y la Resolución N°094.

Por último, indica que el actor tiene cuestionada judicialmente por el SENASA las autorizaciones para funcionar, que se encuentra funcionando a partir de una medida cautelar favorable que impide al SENASA clausurar la entrada y salida de animales al Feed Lot dictada en el marco de una acción fr Amparo concedida por el Juzgado Federal de Rosario.

Finalmente, solicita se de intervención como tercero coadyuvante a la firma Vangelis S.A..

3. Abierta la causa a prueba y producida la que consta en autos, se agregan los alegatos de las partes (fs. 187/191 y 193/197 vta.), dictada y firme la providencia de autos, queda la causa en condiciones de ser resuelta.

4. Habiendo la recurrida planteado la improcedencia del presente recurso, con fundamento de que la Resolución atacada N° 174/03 que dispuso la Clausura del establecimiento agropecuario del actor ha sido consentida por éste y se encuentra encuentra firme conforme lo dispuesto por el art. 6 inc. c) de la ley 11.330, y por ende, excluida del control jurisdiccional de legitimidad y, en virtud de ello con arreglo al art. 9 de la ley citada la articulación presente recurso deviene extemporáneo, procede de acuerdo a las

previsiones del art. 23 inc. a) de la ley del rito analizar de las objeciones opuestas por la recurrida, las que en rigor hacen a la admisibilidad formal del presente.

Obra en el Expte. Adm. N° 01/03 la Resolución N° 174/03 del 26.08.03 de la Comisión de la Comuna de Piñero que dispone clausurar el establecimiento agropecuario del actor, comprobándose que el referido acto administrativo no ha sido notificado al actor, por lo que a su respecto no ha devenido eficaz, no pudiendo, por ende, válidamente sostenerse que ha sido consentido y se encuentra firme, fs. 12.

Así lo ha señalado el Alto Tribunal local, al expresar que la eficacia del acto es la aptitud de este para producir efectos jurídicos, y precisamente una modificación jurídica o, lo que es lo mismo, el nacimiento, modificación, o extinción de una relación jurídica, (CSJSF, A. y S. T. 89, Pág. 1).

A fs. 13/13 vta. obra la comuncación de la Secretaria Administrativa de la Comuna accionada del 27.08.03 notificando al recurrente que el 26.08.03 personal idóneo en la materia realizó una inspección en el establecimiento agropecuario de su propiedad, en virtud de la cual se procederá clausurar su local con fundamento en la Ordenanza N° 204799, otorgándole un plazo de 10 días a partir de la recepción la notificación para erradicar el Feed Lot; adjuntándole a sus efectos fotocopia del Informe veterinario que realizó la diligencia.

También las actuaciones administrativas dan cuenta que recepcionada que fuera por el actor la referida notificación

en fecha 10.09.03 impugna ante la Comisión Comunal la sanción de clausura por improcedente por los siguientes fundamentos: 1) la Secretaria Administrativa no posee facultades para disponer la clausura, habiéndose arrogado cargos, y usurpado títulos, por lo que radicará denuncia criminal; 2) las causas que se enuncian como antecedentes de la medida dispuesta son falsas, surgiendo también que se habría ingresado a su propiedad sin su autorización, incurriendo otro ilícito; y 3) el veterinario Yasparra carece de facultades para aconsejar o disponer la sanción de clausura, configurándose otro ilícito en su contra, careciendo el informe del experto de idoneidad y rigor científico en materia de habilitaciones, solicitando no se le aplique la sanción pretendida, remitiéndose en lo demás a su requerimiento en virtud del cual se le otorgó el Certificado de Habilitación de fecha 17.11.99, fs. 15 y 5, Expte. cit.

Ante el silencio de la Administración, el actor por Carta Documento del 23.09.03 solicita Pronto Despacho de su Recurso de Reconsideración, y con posterioridad en fecha 10.09.03 efectúa Pedido de Nulidad con los alcances previstos en los arts. 166 y 169 de la Ley Orgánica de Comunas, reiterando los fundamentos expuestos, instando el curso del procedimiento como interruptivo de la caducidad en sede administrativa, fs. 16.

El 07.10.04 comparece a las actuaciones administrativas la apoderada legal del actor, solicitando se expidan a su cargo fotocopias de fs. 01/41 del Expte. Adm. N° 01/03; constando diligencia en manifestación en la dice que habiendo

tomado vista de las actuaciones, y advirtiéndole que la Administración no se ha expedido solicita resuelva en forma definitiva sobre la suspensión solicitada dentro de las siguientes 72 horas a los fines de evitar perjuicios, y radicar el sede judicial el correspondiente recurso, fs. 48/48 vta.

Pocos días después, el 12.10.04 la Comisión Comunal dicta la Resolución N° 185/04 resolviendo no hacer lugar a la suspensión solicitada, art. 1; que le es notificada a la apoderada del actor el 14.10.04, fs. 51/52 vta., a resultas de lo cual el presente recurso radicó en el término indicado en el primer párrafo del art. 9 de la ley 11.330.

Ergo, el presente recurso es admisible.

Así voto.

A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor López Marull, a quien correspondió votar en segundo término expresó análogos fundamentos a los expuestos por la Señora Juez de Cámara doctora Rescia de de la Horra y votó en el mismo sentido.

A la misma cuestión, la señora Juez de Cámara doctora Serra, a quien le correspondió votar en tercer término, dijo que, habiendo tomado conocimiento de dos votos totalmente concordantes, invoca la aplicabilidad al caso de lo dispuesto en el art. 26 de la ley 10.160, absteniéndose de emitir opinión.

II.- A la Segunda cuestión -en su caso ¿Es procedente el recurso interpuesto?- la doctora Rescia de de la Horra dijo:

1. De los antecedentes administrativos, instrumental

pública acompañada, y de la prueba producida en autos surge que:

a) Que el 15.11.99 el actor solicitó al Ente Comunal la Habilitación del inmueble de su propiedad ubicado en la zona rural para la actividad de criador de Aves e Invernada Vacuna; que a consecuencia de su pedido -en igual fecha- el Veterinario Yasparra procede a Inspeccionar el predio expidiéndose favorablemente sobre el buen estado sanitario sanitario que presentaban las aves, y los novillos alimentados en base a ración, con constante suministro de agua, en bebederos automáticos a las primeras, y en piletones a los segundos, comprobando también el buen estado de las instalaciones existentes, aconsejando se le otorgue la Habilitación requerida, sujeta a renovación anual; que a las resultas del Informe de Inspección la Comuna de Piñero extiende al actor el 17.11.99 el Certificado de Habilitación, que expresa que predio agropecuario propiedad del actor, sito en el Distrito de Piñero, Departamento Rosario, Provincia de Santa Fe, es Apto para su Habilitación como lugar de Producción de Crianza de Novillos, con fecha de vencimiento 15.11.2.000, fs. 3/5 Expte. Adm. cit..

b) Que el Expediente Administrativo N° 01/03, caratulado "Vangelis S.A.-Willi, Diego s/ Verificación" se inició con motivo del pedido del 08.07.2.003 efectuado el Sr. Manuel Maximino en su carácter de apoderado de Vangelis S.A., sociedad autorizada por Ordenanza N° 229/02 a ejecutar el Club de Campo "Santa Fe Country Golf Club", en el que solicita que la Comuna de Piñero le informe fehacientemente y

dentro de las 24 horas si ha autorizado la instalación de un establecimiento de alimentación y engorde de animales en el inmueble propiedad de la familia Willi, tierras vecinas al Club de Campo; requiriéndole además que, de existir permiso extendido proceda a constituirse en el lugar a los fines de constatar la existencia de corrales y la formación de aguadas para bebederos, arbitrando las medidas para hacer cesar cualquier actividad tendiente a la violación de la normativa vigente, advirtiéndole que el engorde de animales en forma intensiva se encuentra en contradicción con la autorización concedida a Vangelis S.A., porque le provocará efecto ecológico, ambiental, sanitario, contrario a los fines previstos en los Considerandos de la Ordenanza N° 229/02, haciendo expresa reserva los daños y perjuicios que la autorización otorgada, y/o la omisión de control de la autoridad administrativa le provoquen en forma directa o indirecta, fs. 1/2 Expte. cit.

En igual fecha el apoderado de Vangelis S.A. pone en conocimiento del actor el tenor de la presentación efectuada ante la Administración Comunal, fs. 2, Expte. "Willi, Diego c/Comuna de Piñero s/Aseguramiento de Prueba", N° 1.261 del 09.09.2.003 del Juzgado de Distrito de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de la Décima Nom. De Rosario.

A fs. 8 del Expte. Adm. cit. obra respuesta de la Secretaria Administrativa del 20.08.03 al Apoderado de Vangelis S.A. en la que le hace saber que el predio de la zona rural propiedad de la familia Willi contaba con autorización la que se encuentra vencida, razón por la que

procederá a Clausurar dicho establecimiento, hasta tanto regularice la situación.

Resulta importante advertir que la respuesta cursada no se encuentra respaldada por Acta de Sesión alguna de la Comisión Comunal que dé cuenta que en su seno se trató la presentación de Vangelis S.A., que se resolvió clausurar el establecimiento del actor por la razones expresadas y, menos aún, que se haya autorizado a la Secretaría Administrativa a cursar ninguna respuesta a la firma presentante.

c) Consta que la presentación de Vangelis S.A. motiva pedido de informe al Asesor Técnico en la Materia -veterinario Yasparra- que es evacuado el 26.08.03 y se dice que la Habilitación es fecha 15.11.99, con renovación en noviembre de 2.000, que a la fecha no se renovó, que en la Inspección realizada en el predio verificó la construcción de nuevos corrales con animales vacunos destinados a engorde que lindan con el predio donde se construye "Santa Fe Country Golf Club Oeste", proximidad que perturbaría el normal funcionamiento del emprendimiento por la emanación de olores propios de la crianza artificial de los animales, dictaminando que la no presentación de las Habilitaciones desde el año 2.000 y hasta el 2.003 inclusive, constituyen motivos para la clausura, fs. 16 Expte. Judicial s/Aseguramiento de Pruebas, fs. 11 Expte. Adm. N° 01/03.

d) En fecha 26.08.03 la Comisión Comunal dicta la Resolución N° 174, Visto: el informe del Veterinario del 26.08.03 y las demás constancias obrantes el el Expte. N° 01.03, Considera: procede Clausurar el establecimiento

agropecuario tipo Feed-Lot del actor, por carecer de las correspondientes Habilitaciones de los años 2.000, 2.001, 2.0002, y 2.003 de acuerdo a las previsiones de la Ordenanza N° 204/99, Resolviendo proceder a la Clausura del referido establecimiento, estando probado que ésta Resolución no se notificó al recurrente, fs. 12 Expte cit.

A fs. 13 corre comunicación del 27.08.03 de la Secretaria al actor haciéndole saber que el 26.08.03 se realizó una Inspección con personal idóneo en la materia en su Establecimiento Agropecuario -adjuntándole fotocopia de Informe del experto-, por lo que se se procederá a la Clausura del mismo, conf. Ordenanza N° 204 del 10.03.99.

e) Obra presentación del actor ante la Comisión Comunal-10.09.03- cuestionando la comunicación cursada por la Secretaria, en las que expone las razones de su disenso: 1) la remitente carece de atribuciones para disponer la Clausura, arrogándose cargos y usurpado títulos que no posee por lo que radicará denuncia criminal; las causas antecedentes que se invocan para el dictado del acto resultan falsas, surgiendo además que se habría ingresado al predio de su propiedad sin su autorización, configurándose otro ilícito; y que el veterinario interviniente carece de facultades para aconsejar, y disponer la Clausura, configurándose otro ilícito más en su contra, agregando que el informe carece de idoneidad y de rigor científico, fs. 15 Expte. cit.

Ante la falta de respuesta a su impugnación (10.09.03), el actor por Carta Documento del 23.09.03 requiere Pronto

Despacho de su Recurso de Reconsideración y Pedido de Nulidad -arts. 166, y 169 de la Ley Orgánica de Comunas- como solicitud interruptora de la caducidad en sede administrativa, reiterando las fundamentaciones articuladas, fs. 16 Expte cit..

El 07.10.04 comparece a las actuaciones administrativas la apoderada legal del actor -Expte. 01/03- requiriendo vista de las mismas y se le expidan fotocopias a su cargo de fs. 1 a 41 inclusive; constando en manifestación que al tomar vista advierte que la suspensión del acto administrativo cuestionado no ha sido todavía resuelto, requiriendo a la Administración se expida sobre la suspensión solicitada dentro de las 72 hs., para radicar el recurso contencioso administrativo en sede judicial, fs. 49/48 vta. Expte. Adm. cit.

El 13.10.04 la Comuna de Piñero dicta la Resolución N° 185/04, a las resultas del pedido de la apoderada del actor de que se expida respecto del pedido de suspensión de la clausura ordenada; Considerando que la Resolución N° 174/03 se encuentra firme y consentida, que se constató la violación de la clausura oportunamente ordenada (fs. 32/34), y habiéndose detectado la existencia de doce corrales de encierre y bebederos con aproximadamente 800 animales que se encuentran en franca contravención con lo dispuesto en la Ordenanza N° 234/04, procede mantener firme la clausura ordenada y, también el emplazamiento al desmantelamiento del Feed-Lot, Resolviendo no hacer lugar a la suspensión solicitada, y emplazar a cumplir en tiempo y forma con el

desmantelamiento del Feed Lot; constando notificada la apoderada del actor el 14.11.04, fs. 51/52 Expte. Adm. cit.

Resulta importante hacer presente que Resolución N° 185/04 no se corresponde con el derecho del actor de obtener de la Administración recurrida una resolución fundada, resultando incongruente al haber dispuesto no hacer lugar a la suspensión de la aplicación de la clausura, sin siquiera mínimamente haber analizado expresamente, ni tomado en consideración ninguno de los cuestionamientos opuestos por el actor, existiendo vicio de causa por constar en las actuaciones administrativas que la Resolución N° 174/03 ha sido cuestionada, de allí que ninguna violación de la clausura pudo válidamente haberse constatado, no resultando en las particularísimas circunstancias del caso, y en principio razonable disponer no sólo mantener la clausura, sino además ordenar el desmantelamiento del Feet Lot.

f) De las testimoniales rendidas en autos surge que, Juan Sugasti, que desde hace desde aproximadamente cinco años coloca su hacienda en el Feed Lot del actor, manifiesta que las condiciones del establecimiento deben ser muy buenas ya que tiene un bajísimo porcentaje de mortalidad; respecto a si le consta que Willi haya tenido algún conflicto con la Comuna y/o algún vecino, responde que sabe que la relación con Maximino eran muy buenas mientras éste tenía un Feed-Lot de engorde de ganado igual al del actor, pero luego cuando cambia el destino del campo pasando a ser un Country comienzan los problemas, fs. 136.

Juan Cruz de Elía -médico veterinario responsable ante

el ante el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria- responde que desde junio de 2.003 asesoraba a Sugasti en el Feed-Lot de Willi, luego, en su carácter de médico veterinario especialista en producción animal comienza a hacerlo en el Feed Lot del actor, controlando las condiciones sanitarias una o dos veces por semana, realizando además asesoramiento nutricional de la hacienda, comercialización, compra y venta de animales; preguntado si le consta la existencia de algún conflicto entre el Sr. Willi y la Comuna y/o algún vecino, responde que para él tiene conflicto es con el vecino -cree que es Maximino- no constándole en que carácter ocupa el inmueble lindero, aclara que lo conoce porque acompañó al médico veterinario Nicolás Kurtzermann a realizar una cesárea en una vaca, no pudiendo determinar la fecha; sabe que desde que Maximino dejó de tener animales Kurtzermann cesó de asesorarlo, constándole que al tiempo que él asesoraba a Willi, Kurtzermann lo hacía a Maximino y charlaban sobre los establecimientos; por comentarios de Willi tiene entendido que entre ellos había un buena relación, y actualmente en ese campo hay un loteo y comenzaron los problemas. Preguntado si sabe bajo qué modalidad se hallaban los animales en el campo de Maximino al tiempo que él pudo constatar su existencia, contesta que tenía vacas de cría a las que se le habían hecho un destete para mejorarlo y venderlo como invernada, no constándole si se realizó en esa forma o no, fs. 137/140.

De la testimonial de la Secretaria Administrativa de la Comuna, surge que se encuentra a cargo de la parte contable y

administrativa, que recibe oficios, controla el ingreso y egreso del personal, y el el trámite de expedientes; que conoce el Distrito de Piñero por vivir en el mismo y trabajar en la Comuna, también conoce que en el mismo existe un Feed Lot, no sabe cuantos criaderos de conejos hay; reconoce que por sus manos pasa la autorización para el funcionamiento de actividades agrícola ganaderas, con un informe del veterinario, que es personal idóneo porque la dicente no puede habilitar algo que no conoce; exhibido que le fuera el plano del Distrito obrante en el Informe Ambiental con la distribución de su espacio territorial, y preguntada si alguna vez ha visto alguno de esos establecimientos, contesta que no puede interpretar el plano por no encontrarse claras las localidades; interrogada si conoce dos edificaciones con galpones para aves de corral a la vista situadas en Piñero y frente al límite que lo divide con la localidad de Álvarez, dice que la zona es el camino Los Pinos el que no conoce; interrogada si dentro del Distrito existe algún Country habilitado, responde que por Ordenanza hay habilitado uno lindero al establecimiento de Willi; un loteo cerrado sobre la Ruta A012; un loteo abierto que se llama Los Pinos que linda con el Country; el loteo Los Muchachos sobre la Ruta A012, que no recuerda la fecha de habilitación del Country, y que a Diego Willi la Comuna le habilitó un criadero de gallinas y novillos, no recordando si había otra actividad más, fs. 168/169.

g) En la Constatación efectuada el 14.03.07 fs. 143/45 de autos consta que: en el predio de Sr. Willi por razones

climáticas no se comprueba la existencia de curso fluvial o canal de desagüe (barro y agua por abundante lluvia; que la distancia que separa el establecimiento del núcleo urbano Los Pinos es de aproximadamente 750 metros, que se estimó la distancia con el odómetro del automóvil utilizado para la medición, previamente puesto a 0KM, y luego que marcara 700 metros; se observa una calle sin pavimentar que es un camino límite que divide a Piñero de la localidad de Álvarez, con una garita para colectivos y un cartel de "Almacén" y que no existe indicación que sea el Loteo "Los Pinos"; que circulando por la misma calle hacia el Oeste se observa sobre el lado Norte una franja de terrenos edificados de aparentemente 50 metros lindando con el "Country" privado; en un trayecto aproximado de 1.000 metros al Oeste se ubican doce viviendas de material con sus respectivos terrenos, algunas con piletas de natación y otra canchita de football, algunos terrenos intermedios se encuentran sin construcción, las últimas dos edificaciones son aparentemente galpones, visualizando el Oficial de Justicia a cargo de la diligencia aves de corral, con la posible instalación de un criadero de animales; y al final un terreno construcciones precarias -postes y chapas- y una pila de ladrillos que en apariencia sería un "horno de ladrillo". Frente al lado Sur y sobre lo que sería la localidad de "Álvarez" observa cerca de la ruta algunas viviendas, y al Oeste campo, con la aparente instalación de un criadero de cerdos; la distancia entre la tranquera de ingreso al establecimiento de Willi y los corrales del Feed Lot es de aproximadamente 350 metros; la

gestión integral de todos los de residuos sólidos y líquidos son entregados sin cargo a productores que se dedican a la lombricultura, o como abono de su explotación agrícola del Sr. Willi, previamente mezclados con tierra con pala mecánica y la niveladora de su propiedad; las condiciones sanitarias en las se se trabaja en el establecimiento disminuyen al mínimo la mortalidad de los animales, por lo que en los casos excepcionales que se debe disponer el destino de los animales muertos se los entierra tratados con cal; observa una hilera de eucaliptos en el perímetro Norte del campo, y dentro de éste donde se encuentran las instalaciones principales del Feed Lot árboles, aclarando el Sr. Willi que la actividad que desarrolla no requiere la existencia de filtros de polvillo por tratarse de una actividad húmeda, y que lo afirmado por por su parte se encuentra asentado en el "Informe Ambiental" cumplimentado por su parte.

h) De la constatación realizada el 25.08.03 en el campo lindero al del actor por la Secretaria Comunal, ésta comprueba que se cría ganado a campo abierto, encerrándose únicamente a 60 terneros en destete, no existen corrales ni comederos, contando en total 200 cabezas -terneros, vacas, toros-, se le entregó copia de señales, marcas, certificados de vacunación del 05.2.003, e inspección del Senasa, dejando constancia que el Sr. Maximino en su carácter de apoderado de Vangelis S.A expresa que la cría de ganado es una actividad absolutamente marginal respecto del proyecto principal el que se encuentra en un estado avanzado de su desarrollo, fs. 50/51 Expte. Aseguramiento de Pruebas.

i) En la audiencia de reconocimiento de documental la ingeniera Stella Maris Andretic reconoce ser de su autoría el el Informe Ambiental que obra reservado en Secretaría, respondiendo las preguntas que se le efectuara, responde que en su opinión profesional el establecimiento del actor cumple con los requisitos establecidos por la Provincia de Santa Fe en la Ley N° 11.717 -Ley marco de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable-, la que el Capítulo 8 trata en particular el proceso de evaluación del impacto ambiental (EIA), y su Decreto Reglamentario N° 101 define los procedimiento para la identificación de los impactos y la propuesta de su solución; que a la fecha de confección de su informe la Provincia carecía de legislación en materia de Feed Lot -cree que tampoco existe a la fecha-, se allí que para su confección se apoyó en la documentación existente a nivel nacional que publica el INTA donde se definen los términos de referencia para la construcción y operatividad de un Feed Lot, habiendo observado las pautas técnicas señaladas en las mismas y las disposiciones del Decreto N° 101; lo trabajó en forma personal realizando el reconocimiento exhaustivo de la zona, utilizó sus equipos para el relevamiento fotográfico; habiendo concurrido a la Secretaría de Medio Ambiente -Delegación Rosario- donde se informó que no existían nuevos centros habitacionales construidos o proyectados y en proceso de habilitación, razón por que estimó que las dos o tres viviendas situadas al sur del Feed Lot no cuentan con la Habilitación Provincial de la ley 11.717 y su Decreto Reglamentario, fs.165/166.

Del Informe Ambiental reservado en Secretaría -Cargo 4.058 del 10.12.06- resulta de interés al sub examine destacar que, el Feed Lot se ubica en la zona rural del Distrito de Piñero, a 2.500 metros de la intersección de la Ruta Nacional A0012 y la Ruta Provincial 18; a 8.500 metros de la Comuna de Piñero, promediando los 8.000 metros la distancia se separación no sólo con el centro urbano de Piñero sino también con las Comunas vecinas, Álvarez, Villa Amelia y Coronel Domínguez, por lo que encontrándose alejado de los centros urbanos -a más de 8 kilómetros- el impacto sobre el paisaje es neutro, estando demostrado que las aguas de lluvia escurren por los causes naturales hacia el Arroyo saladillo el que también se encuentra a varios kilómetros del campo en cuestión, contando la zona de influencia directa con los más diversos establecimientos dedicados a la cría de animales tales como conejos, aves, cerdos, y bovinos, tanto en invernada como en Feed Lot.

Los animales muertos son llevados al sector norte del predio, aproximadamente a 500 metros de los corrales, existiendo en ese sector una cava para la disposición de los animales muertos que son enterrados y tapados con tierra para que experimenten una degradación natural y evitar la proliferación de vectores y olores.

j) A fs. 173/176 corren copias certificadas de tres Actas de Sesiones de la Comisión Comunal que dan cuenta de de los antecedentes, estudios, y deliberaciones llevados a cabo por el Ente Público, y que en su hora motivaron la sanción de las Ordenanzas Nros. 204/99 y 243/04.

Analizado el Artículo Cuarto del Acta N° 43 del 15.10.03, surge que el Presidente se limitó a comunicar que varias empresas e industrias se habían acercado a la Comuna manifestando interés en radicarse en el Distrito, que un miembro de la Comisión -no se indica quién-, a raíz de ello propone efectuar un croquis a los fines de reordenar las zonas del del Distrito.

La propuesta no es sometida ni deliberación, ni a votación, dándose por finalizado el acto.

Iguales irregularidades sustanciales contienen: a) el Acta N° 47 del 09.12.03, en la que -Artículo Sexto- un miembro presente tras señalar que la zona suburbana se encuentra bastante dispersa, propone se prohíba la radicación de Feed Lot..., aclarando -Artículo Séptimo- que la prohibición corresponde a las actuaciones de los Exptes. 01/03 y 02/02; y b) el Acta N° 05 del 12.03.04 -Artículo Cuarto- .. el Presidente presenta el croquis con todas las modificaciones sugeridas para su análisis..., se aprueba y se procede a realizar una ordenanza a tales fines.

k) De la constatación judicial diligenciada en el domicilio de la Comuna de Piñero el 01.10.03 surge que: el Ente llevaba Libros de Actas de las Sesiones de la Comisión loa que fueron extraviados exhibiéndose la denuncia de extravió de fecha 09.11.01; a partir de 1.999 llevan un legajo de las Resoluciones y Ordenanzas de hojas móviles, sin rubricar, del que dan cuenta las fotocopias de fs. 2 a fs. 15; por haber sido extraviados no se pudo constatar si en cualquiera de los libros mencionados existen espacios en

blanco; tampoco si se llevan foliados en forma correlativa; no se constató en las hojas móviles se hayan sancionado Ordenanzas referidas a Feed Lot en los años 1.998, 1.999, y 2.000; no se pudo constatar si se llevan correlativamente foliados, en orden cronológico, y numeradas todas las reuniones de Comisión y/o Resoluciones; no llevan Registro de Solicitudes de Habilitaciones sistemáticamente ordenados, guardando los pedidos en cajas conjuntamente con la notas recibidas y remitidas por el Ente; manifestando la Secretaria que cree hubo un pedido de habilitación de un Establecimiento tipo Country en el año 1.999, no acompañando constancia , fs. 24, 26 vta. /27 vta. Expte. s/Aseguramiento de Pruebas.

A fs. 28 del Expte. obra el Certificado de Denuncia de extravío -09.11.04- efectuada por la Secretaria Administrativa, encargada del traslado y archivo de la documentación comunal a galpones externos hasta que finalicen la remodelación del edificio, ante el Jefe de la Comisaría 4a. se Piñero de la falta del Libro de Actas, períodos 09/80 al 08/02; Libro de Ordenanzas desde el año 1.980 al 1.999, Caja Archivo resúmenes bancarios años 1.993 al 1.995; y Caja Archivo de notas recibidas y remitidas.

l) En la absolución de posiciones del Sr. Presidente de la Comuna de Piñero responde que: Que no es cierto, la prohibición del establecimiento del Feed Lot en todo el distrito de Piñero surge de la Ordenanza N° 243/04, y no de una decisión del suscripto, fs. 170 y 177.

m) En la absolución de posiciones el actor afirma que es cierto que la explotación del Feed Lot que realiza en el

predio de su propiedad, que cuenta con Habilitación de la Comuna de Piñero; no siendo cierto que en dicho predio se encuentre el canal llamado Don Manuel, ni que no cuente con cortina de árboles para el viento, fs. 123/124.

n) Obran reservados en Secretaría -Cargo 3.512 del 27.10.04- las Declaraciones Juradas del actor de liquidación e ingresó a la Administración Fiscal del Derecho de Registro e Inspección desde desde noviembre de 1.999 y hasta junio de 2.003 inclusive.

o) En los autos "Willi Diego c/Senasa s/Amparo -Medida Cautelar", Expte. N° 1.469 año 2.004, tramitados ante el Juzgado Federal N° 2, Secretaría B de Rosario, glosados por cuerda al presente consta acreditado que: 1) el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) -organismo descentralizado bajo jurisdicción de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca, y Alimentación de la Nación- el 11.09.2.001 otorgó al actor, con el debido control sanitario a cargo de ese organismo, la pertinente Habilitación para la actividad que desarrolla -Feed Lot -engorde a corral- en el predio de su propiedad sito en la localidad de Piñero, registrando al actor como Productor Agropecuario inscripto (RENSPA 20-012-0-00834-00), Registrando inscripto su establecimiento en la Categoría 1 en fecha 19.11.01 bajo el N° EC-020-012-104, fs. 25; 2) el Servicio de Catastro e Información Territorial informa que el inmueble del actor, partida N° 16-10-00-345178/0002-0 se encuentra ubicado en la zona rural, fs. 142/145; e igual información aporta la Comuna a fs. 146.

p) A fs. 132/135 de los citados obra el Informe Higiénico-Sanitario Anual-noviembre 2.004- del médico veterinario responsable ante el SENASA del establecimiento del actor, en el que ratifica la inscripción del actor en el Registro de Productor Agropecuario (RENSPA 20-012-000834-00), y que su establecimiento se Registró en la categoría 1 el 19.11.01, y que se le otorgó el Certificado N° EC-020.012-104, concluyendo que las medidas Sanitarias, Nutricionales, y MedioAmbientales adoptadas permiten el correcto funcionamiento del Feed Lot, reduciendo la mortandad a niveles prácticamente inexistentes.

2. El recurrente considera procedente el presente recurso con fundamento en los siguientes vicios: 1) señala luego de cuatro años de actividad ininterrumpida desde que el Ente Comunal le otorgara la Habilitación para la cría de novillos en forma intensiva, el veterinario Yasparra realiza una nueva inspección informando que la proximidad de los corrales con el predio lindero donde se ubicaba el nuevo emprendimiento -Santa Fe Country Club Este- perturbaría a este último por la enamación de olores propios de la actividad agro industrial desarrollada por su parte, agregando además que no presentó las habilitaciones anuales subsiguientes -2.000 al 2003-, motivos que entiende suficientes para clausurar su establecimiento, dictamen que motiva a la Administración accionada emitir la Resolución N° 174/03 disponiendo la clausura de su establecimiento, sanción que estima arbitraria por lesinar de modo directo sus derechos adquiridos existentes con anterioridad a los del propietario

del Country, privilegiando de modo manifiesto el interés individual propietario lindero con desmedro del interés público general incurriendo en "desvío de poder", aseverando que el referido acto administrativo debe declararse judicialmente nulo por su ilegitimidad e inscontitucionalidad, por fundarse hechos falaces habiendo sido emitido mediando vicios graves en la declaración de voluntad del ente Comunal; 2) que por la Ordenza N° 204/99 de la Comuna de Piñero confiere plenos poderes para Habilitar y Clausurar emprendimientos comerciales al veterinario Yasparra, incurriendo en clara violación de normas de jerarquía superior que reglamentan las facultades de las Comunas a nivel provincial; 3) le agravia la Resolución N° 185//04 por ignorar completamente el Recurso Reconsideración que articulara contra la Resolución N° 185/03 en que solicitara la suspensión de la clausura, nunca notificada, resolviendo mantener la clausura dispuesta en agosto del año anterior con base en un nuevo argumento, la franca contravención a la Ordenanza N° 243/04, resolviendo no hacer lugar a la suspensión solicitada, emplazándolo además a cumplimentar la orden de desmantelamiento del Feed-Lot; y 4) que la Ordenanza N° 243/04 consagra un nuevo planeamiento del éjido urbano al margen de las previsiones de los arts. 5, 6, 7, 8, 13, 14, ss. y cc. de la ley 2.439, resultando ilegítima e inconstitucional al afectar sus derecho de propiedad, y de trabajar y de ejercer toda industria lícita no permitiendo en el ámbito territorial del ente Comunal la radicación de establecimientos agro industriales organizados bajo la modalidad de Feed-Lot.

Planteada así la litis corresponde analizar, por su orden, la legitimidad o no de la actuación administrativa, y en su caso disponer la nulificación, por su nulidad absoluta de los siguientes actos administrativos: 1) de la Ordenanza N° 204 del 10.03.99; 2) de la Resolución N° 174 del 26.08.03 por estar fundada en la Ordenanza N° 204/99; 3) de la Ordenanza N° 243 del 31.03.04; y 4) de la Resolución N° 185 del 13.10.04 por estar fundada en la Ordenanza N° 243/04.

3.- El primer aspecto en cuestionamiento subsume materia que refiere a las limitaciones a los derechos individuales en razón del interés público, denominada policía y poder de policía, las que dentro de la función administrativa, insertan una modalidad para el actuar administrativo y legislativo del Estado, en suma, con la expresión poder de policía se hace referencia al poder de limitar mediante la ley los derechos reconocidos por la Constitución Nacional, arts. 14, 19, y 28.

A partir de los principios generales que informan nuestra organización nacional, su régimen jurídico se encuentra explícita o implícitamente alojado en la Constitución Nacional, que ha exigido a las Provincias asegurar un Régimen Municipal Autónomo (arts.5 y 123 de la Constitución Nacional) de donde puede concluirse que el orden constitucional aplicable considera al Municipio, como una entidad natural y necesaria como forma de organización institucional, autónoma, con un mínimo de atribuciones que no pueden ser conculcadas sin afectarlo, pero cuya determinación concreta, teniendo en cuenta la heterogeneidad de la realidad

municipal, corresponde ser efectuada por cada Provincia. (Conf. CSJ Santa Fe, 17.05.00 "Cardozo, Máximo c/ Municipalidad de Rosario s/RCA; CSJBA, 17.06.96, "Municipalidad de la Plata"; CSJ Santa Fe, 05.11.97 "Trujillo, Federico c/Municipalidad de Rosario"; TSJ de Neuquen, 15.11.99, "Fiscal de Estado de la Provincia c/Municipalidad de San Martín de los Andes; CSJN, 28.05.02, "Municipalidad de la Plata c/ Provincia de Buenos Aires").

En cumplimiento de tal cometido, la Constitución Provincial en su artículo 106° estableció que "Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipio y comunas y ...".

En su consecuencia, la Legislatura Provincial dictó la La Ley Orgánica de Comunas de la Provincia de Santa Fe N° 2.439 (t.o. Dec. N° 66/85 y su modif. Dec. N° 823/86), la que establece que la administración comunal estará a cargo de las Comisiones Comunales (art. 1), otorgándoles entre otras atribuciones y competencias la de sancionar disposiciones de carácter policial sobre matanzas y mercados, abasto, higiene, cementerio, salud y comodidad, moralidad, recreos y espectáculos públicos, estética, servicio doméstico, y en general, todas las de fomento o interés local no prohibidas

por esta ley y compatibles con las prescripciones de la Constitución; facultándolas para imponer de acuerdo a las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, clausuras de casas y negocios, espectáculos públicos, demolición de construcciones, secuestros, destrucción y decomiso de mercaderías, art. 45, apartados 1 y 3, ss.y cc.

Sabido es que el poder de policía, bajo las características especiales y formalidades del Estado contemporáneo, es el resultado de una lenta evolución, y que conforme genéricamente lo ha definido Freund es "la potestad gubernativa ejercida para asegurar el bienestar general restringiendo y reglamentando el uso de la libertad y de la propiedad", es "un derecho natural inherente a la existencia constitucional o real de una persona" según Joaquín V. González, o consustancial a toda función de gobierno, al decir de González Calderón.

Tal poder de policía, "cualquiera sea el criterio que se acepte sobre su objeto, sea el criterio restringido (narrow) o el amplio (broad and plenary), permite afirmar que su naturaleza jurídica es de sustancia legislativa, y concretada en la limitación a la libertad y a la propiedad individual. Consiste, en suma, en potestad legislativa reguladora de los derechos reconocidos por la ley fundamental" (Villegas Basabilbaso "Tratado de Derecho Administrativo" T. V, pág.97), potestad que es discrecional de acuerdo con las exigencias cambiantes de los intereses públicos, aunque nunca arbitraria.

No obstante su mayor o menor amplitud, ese poder debe enmarcarse en la Ley Fundamental, y en éste sentido nuestra Constitución Nacional ha sido previsor, tanto en la amplitud de tal poder: Preámbulo, arts.14 y 41; como en sus límites: arts.17, 18, 19, 28 y 33.

Es que no existen derechos absolutos y en todo estado organizado, la libertad y la propiedad individual están limitadas en beneficio del bien común mediante el llamado poder de policía, que tiene por objeto la "promoción del bienestar", "proveer lo conducente a la prosperidad del país", regulando a ese fin los derechos individuales reconocidos expresa o implícitamente, extendiéndose hasta donde el bienestar general lo haga conveniente o necesario, respetando los límites previstos en los artículos 19 y 28 de la Constitución Nacional.

Reiterada y uniformemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha señalado que el poder de policía es originario de las Provincias que se lo han reservado al momento de organizarse constitucionalmente: "La Nación no tiene poder de policía local en las Provincias, pues es un poder que estas se han reservado" (Fallos: 196-170; 154-5; 156-20; 186-170); y que "Es un hecho y también un principio constitucional que la policía de las Provincias está a cargo de sus gobiernos locales,... por consiguiente, pueden lícitamente dictar leyes y reglamentos a dichos fines, no habiéndose garantizado por el art. 14 de la C.N. a los habitantes de la República el derecho absoluto de ejercer su industria o profesión sino con sujeción a las leyes que

reglamentan su ejercicio" (Fallos: 7-150; 154-157, entre otros); y que "El Gobierno Federal no puede -pues carece de facultades- impedir o estorbar a las Provincias el ejercicio de aquellos poderes de gobierno que no han delegado o se han reservado, porque por esa vía podría llegarse a anularlos por completo" (Fallo: 147-239; 186-170; entre muchos otros).

Así concebido, como función normativa -reglamentaria-, éste poder es ejercicio dentro de sus respectivas atribuciones por la Nación, las Provincias y también por las Municipalidades y Comunas, por leyes y ordenanzas.

En ese marco, las facultades de Municipios y Comunas en su condición de personas jurídicas públicas se hallan determinadas no sólo por el constituyente sino también por el legislador, pudiendo serles atribuidas en forma exclusiva o en concurrencia con otros entes territoriales o servicios estatales. Es decir, ese poder de policía, según su finalidad, puede ser de competencia federal o nacional, provincial, municipal, o comunal (cf. Abad Hernando, Jesús Luis, "Estudios de Derecho Administrativo", pág.177; Diez, Manuel María, "Tratado de Derecho Administrativo", T. IV, pág.56; Dromi, Roberto, "Derecho Administrativo", pag.576; entre otros).

Cabe distinguir, entonces, las potestades públicas (la función) de los cometidos o actividades concretas (la materia) que pueden ejercer los gobiernos municipales y/o comunales. Mientras la función administrativa es plena, la función legislativa (el poder jurídico de dictar normas de

carácter general y por tanto obligatorias para sus habitantes, como las ordenanzas) sólo puede ejercerse respecto de ciertas actividades de interés local y dentro del ámbito de su competencia (Cf. Sayagués Lazo, "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo, 1953-I-252).

En ese sentido, no puede desconocerse que las Comunas tienen competencia en materia de poder de policía, competencia atribuída a una estructura de gobierno, el comunal, reconocida en la Constitución Nacional y en la Provincial, cuya organización se concretó con el dictado de la ley 2.439, estando su gobierno a cargo de las Comisiones Comunales quiénes están dotadas de las atribuciones necesarias para la eficaz gestión de los intereses locales (art. 107 C.P.), a través de la potestad de dictar Ordenanzas en la materia, en los límites de su jurisdicción, en forma exclusiva o concurrente con la Provincia y la Nación, y en la extensión atribuida por la Constitución Provincial y las Leyes Orgánicas dictadas en su consecuencia.

Como afirma Abad Hernando, la jurisprudencia es coincidente: "La concesión a las Comunas de los poderes de policía puede hacerse en forma implícita; a este respecto debe entenderse que por el sólo hecho de establecerse una corporación queda delegada la potestad de legislar acerca de la moral, seguridad, y propiedad de los vecinos. Para saber cuales son los poderes de policía delegados a las Comunas, hay que recurrir a sus cartas orgánicas y a la Constitución; dentro de estos conceptos, las corporaciones están generalmente facultadas para desarrollar una política

doméstica, que se manifiesta por su atenta y cuidadosa vigilancia y control de todos los asuntos que interesan a la salud, seguridad, comunidad, y bienestar de la colectividad sin invadir las esferas de atribuciones del gobierno central" (J.A., T.48, pág.532).

O como sostiene Quiroga Lavié, que la competencia en materia de policía es del Estado y además, por la forma de organización política y administrativa adoptada por la Constitución Nacional, se opera una distribución y reparto entre los tres niveles: Nación, Provincias y Municipalidades, resultando de tal distribución para cada entidad estatal competencias exclusivas y competencias concurrentes (arts. 5, 121, 125, y 126 C.N.), precisando que a partir de la reforma constitucional de 1.994, con la inserción del inc. 30) en el art. 75 de la Constitución Nacional ya no se polemiza acerca de que el ejercicio del poder de policía hace a la esencia de la competencia municipal, pudiendo incluso el poder local ejercer el poder de policía e imposición en el ámbito de los establecimientos de utilidad nacional, en la medida que no se afecten los fines para los cuales ellos fueron instalados (Quiroga Lavié, Humberto, "Constitución de la Nación Argentina", Edit. Zavallía, Bs.As. 1996, págs. 483 y ss.).

Como organización político-territorial de la convivencia, en una de las escalas posibles, el municipio constituye una instancia definida y singular para toda tarea ordenadora (o simplemente reguladora, correctora de desviaciones) del desarrollo. (Rosatti, Horacio, "Tratado de Derecho Municipal", T. II, pág. 41).

Conforme a lo expuesto precedentemente, cabe concluir que a las Comunas se le reconoce poder de policía en su jurisdicción en la prosecución de sus fines locales. Ello no empece, que su ejercicio pueda ser concurrente con el Estado Nacional o Provincial, dentro de sus respectivas competencias.

3. 1 En el sub examine resulta ser de puro derecho -a nivel constitucional y legal- que el poder de policía de los establecimientos agropecuarios organizados como Feed Lot en lo que refiere a la calidad agroalimentaria y sanitaria animal es competencia del Gobierno Nacional, estando su control a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), organismo descentralizado bajo la jurisdicción de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca, y Alimentación de la Nación.

Tanto ello es así que, la propia Resolución N° 70/01 del SENASA en sus considerandos expresamente precisa la naturaleza de policía sanitaria que ejerce a los fines de evitar todos los peligros que puedan afectar a la salud animal, que resulta esencial definir claramente a los establecimientos dedicados a la actividad como modalidd de explotación de reciente aplicación en el país, tendiendo a atenuar al mínimo el impacto ambiental, y asegurando la calidad y seguridad alimentaria del producto desde su origen para brindar las suficientes garantías al consumidor final, para lo cual crea un registro para conocer el funcionamiento de los establecimientos en los aspectos relacionados al ingreso y egreso de animales, su alimentación, los

tratamientos veterinarios y ocurrencia de enfermedades.

Así se encuentra acreditado en autos que el actor posee la pertinente habilitación otorgada por el organismo de control sanitario para la actividad que desarrolla, Feed lot, engorde a corral, en su predio ubicado en la Localidad de Piñero, que consta inscripto en su Registro como productor agropecuario (RENSPA 20-012-0-00834-00), y también se inscribió en el Registro su establecimiento en la categoría 1, otorgándosele la Certificación N° EC-020-012-104.

Ello dicho, no obsta que la Comuna de Piñero, en ejercicio de sus propias atribuciones pueda igualmente reglamentar la actividad del actor dentro de los límites de su competencia y jurisdicción, con arreglo a las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de Comunas N° 2.439 que se refirieran, pudiendo dictar todas las Ordenanzas reglamentarias de fomento e interés local no prohibidas por la ley, y compatibles con las prescripciones de la Constitución.

Cabe destacar que la señalada concurrencia de poderes de los distintos niveles de gobierno se exige congruentemente ensamblada, pues, la propia Resolución N° 70/01 del SENASA exige presentar la Habilitación Comunal que autorizó el funcionamiento del establecimiento dentro de su ámbito jurisdiccional.

De allí que es inherente a la función de gobierno y hace a la competencia de la Comisión de la Comuna de Piñero ejercer su propio poder de policía fundamentalmente referido al uso del suelo, y a la protección del medio ambiente,

reglamentando las zonas del ejido comunal donde puede desarrollarse la actividad Feed Lot, en salvaguarda del interés público de todos sus habitantes, y por razones de bienestar general, pudiendo incluso disponer las condiciones y requisitos a que deben ajustarse los emprendimientos que pretendan establecerse dentro de su ejido.

Por lo que en mi opinión, no sólo puede, sino que imperativamente debe, en función del interés local, por razones seguridad, salubridad, e higiene, dictar las disposiciones necesarias, "disponiendo", "reglamentando", "limitando", y "ordenando" la actividad objeto de análisis.

Tal potestad regulatoria, mediante el dictado de restricciones administrativas, aun existiendo habilitación o permiso otorgado, ha sido reconocida desde hace años por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, in re "Dituro" (Fallos, 195:114), en "Juillerat" (E.D., 28-V-1987), en "Pustelnik" (Fallos, 293:133), entre muchos otros; así como por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, in re "Delta Plata S.a.", 05.06.79, en donde señaló que las Ordenanzas Municipales constituyen la fuente más importante y genuina de restricciones impuestas a los derechos individuales, relacionados con la propiedad privada por razones de interés público local, o en "Edificio Colonial y Otro c/ Provincia de Buenos Aires" -03.06.80- en que con cita de la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que "el hecho de que la Ordenanza Comunal hubiera podido afectar el derecho de propiedad, no es motivo suficiente para declararla inválida, pues la propiedad privada debe ceder ante los fines

públicos de seguridad, higiene, ornato, etc., que justifican el ejercicio del poder del policía"... no habiéndose violado la garantía del derecho a ejercer toda industria, comercio y actividad lícita, puesto que, asiste al Estado la facultad de reglamentar y limitar ciertas industrias y actividades, con miras a la defensa y afianzamiento de la moral, de la salud, y aun de la conveniencia colectiva, y la misma Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en "Ancore S.A.", 19.02.02 reiteró tal criterio no haciendo lugar al recurso planteado contra la sentencia recurrida como consecuencia de la fijación de la distancia de un Feed-lot respecto del centro urbano de la ciudad de Dereaux.

3. 2 Encuadrando la Ordenanza N° 204/99 en los principios constitucionales, legales, y jurisprudenciales desarrollados, e interpretando su verdadero sentido y alcance, me conduce a entender que la Comisión Comunal de Piñero ha incurrido en un claro exceso en el ejercicio de su poder de policía al avanzar por sobre atribuciones y facultades que hacen al poder de policía sanitaria cuya competencia se ha reservado el Gobierno Nacional, y cuyo control es ejercido por el Senasa.

De modo que, carecen de total sustento normativo que las legitime las dos necesidades aducidas para su dictado por el Ente Comunal, tales como la de realizar controles sanitarios en los establecimientos agricolagaderos organizados bajo la modalidad Feed Lot, y la de tener que instrumentar un Registro de los referidos establecimientos que se encuentran radicados en la localidad de Piñero.

No puede válidamente soslayarse que el control de policía Sanitaria, Nutricional, y Medio Ambientales se encuentra a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria -SENASA-, el que posee el correspondiente Registro de todos los Productores Agropecuarios, y también tiene a su cargo el Registro de los Establecimientos agropecuarios radicado en el territorio nacional distinguidos por categorías, es decir, según la modalidad de organización de la actividad de que se trate.

Más aún, tampoco puede ignorarse que a la fecha del dictado de la Ordenanza N° 204/99 la Comisión Comunal tenía en su poder y llevaba el Libro Especial foliado y rubricado por el Presidente en el que registraba todas las Ordenanzas, y todas las Resoluciones que venía dictando, por lo que por razones de buen orden cabe entender que contenía no sólo la Habilitación del actor del 17.11.99, sino también el resto de las autorizaciones de los locales y/o comercios de que trate -tanto las que le precedieron con las que le sucedieron en el tiempo-, según lo manda el art. 35 de la ley 2.439, y habida cuenta que la pérdida de este Libro es denunciada en fecha 09.11.01.

No existe ninguna relación de razonamiento lógico jurídico entre lo expresado en sus Visto y Considerando, con la parte Resolutiva la norma.

Y lo que es más grave aún, es que se ha ignorado que la Constitución Provincial dispone que las Comunas son organizadas por ley, sobre la base de un gobierno dotado de facultades propias y con las atribuciones necesarias para una

eficaz gestión de los intereses locales, arts. 106, y 107 C.P.; y que la Provincia de Santa cumplió el mandato constitucional dictando la ley 2.439 estableciendo que el Gobierno y Administración de cada Comuna estará a cargo de la Comisión Comunal, y que determinó taxativamente sus facultades y atribuciones constitutivas de su competencia, o aptitud legal de obrar, arts. 1, 45, y cc. Ley cit.

Por ello, habrá de tenerse presente que la competencia en análisis es cuestión de puro derecho, le ha sido atribuida al Órgano Comunal, no en su interés, sino con miras al interés público; no le pertenece a las personas físicas que integran la Comisión Comunal de la Comuna de Piñero -Presidente, Secretaria, Tesorero-; constituyendo un deber cuyo ejercicio es obligatorio de la autoridad que la titulariza; es irrenunciable, e improrrogable.

Sentado que el derecho objetivo atribuyó al Órgano Comunal competencia -en razón de la materia y del territorio- con los caracteres jurídicos de la obligatoriedad de su ejercicio, improrrogabilidad, e irrenunciabilidad, el vicio grave que obsta a la validez de la Ordenanza surge manifiesto de su sola lectura, por ser contrari a la ley la delegación de su competencia material para disponer el otorgamiento o no de habilitaciones, y/o actualizaciones, o proceder a la clausura de este tipo de establecimientos, en la persona física de un agente público contratado.

Sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación que la nulidad de un acto es absoluta cuando dicho acto lesiona el orden público, lo que así ocurrirá cuando el acto allana

disposiciones de carácter constitucional, (CSJN, Fallos: 190-151, y 153, y 156; 250:521, in re "Blas Cáceres Cowan y Otros s/Recurso de Amparo").

Luego, con arreglo a las previsiones de la Constitución Provincial y de la Ley Orgánica de Comunas, entiendo la Ordenza 204/99 se encuentra viciada de nulidad absoluta.

4. La Resolución impugnada N° 174/03 fundamenta su dictado en la Ordenanza N° 204/99 -evaluada como absolutamente nula-, surgiendo que su contenido se limita a transcribir textualmente el informe y las conclusiones a que arribara el funcionario incompetente, que la Comisión hace suyas y comparte, disponiendo sin más clausurar el establecimiento del actor.

4. 1 Corresponde también advertir que la sanción de clausura merece serias objeciones de ilegitimidad.

Existen en autos elementos suficientemente demostrativos, los que puestos en relación, ponen en evidencia que la intención y la finalidad sancionatoria ordenada, exteriorizan el despliegue de una actividad administrativa viciada de desviación de poder, que no se corresponde con interés público que debió inspirar la emisión del resolutorio.

De análisis de lo actuado en sede administrativa surge que la Comisión Comunal dentro de la esfera de su competencia, frustró irrazonablemente el presupuesto previsto por el legislador para la viabilidad y procedencia de clausura del establecimiento agropecuario organizado como Feed Lot del actor.

Ya se dijo del vicio grave en que incurriera el Ente Comunal al dictar la Ordenanza N° 204/99, en virtud ejercitar con exceso las facultades constitutivas de su propia aptitud legal de obrar, es decir su competencia. (Comadira, Julio R., "Acto Administrativo Municipal", Edit. Depalama, Bs. As. 1.992, págs. 76 y ss.).

Los dichos y conclusiones informadas por el médico veterinario que sostiene que la habilitación venció en noviembre de 2.000, que no se renovó, y que no posee las habilitaciones de los años 2.000 al 2.003, se desvanecen ante la prueba documental producida por el actor, consistentes en sus Declaraciones Juradas de liquidación e ingreso a la Comuna Piñero del gravamen correspondiente al Derecho de Registro e Inspección devengado desde noviembre de 1.999 y hasta junio de 2.003 inclusive, pago que además de estar reconocido por la accionada, acredita que durante el tiempo indicado la Administración inspeccionó su establecimiento, y comprobó que lo mantenía en las mismas condiciones que autorizaron su habilitación.

Por otra parte, la mera conjetura del experto en su informe del 26.06.03 el que parte de la existencia de nuevos corrales con vacunos que lindantes con el campo donde se construye el Country Golf Club, infiriendo por ebde el hecho desconocido pero probable, que los olores de la crianza artificial perturbarían el desarrollo del emprendimiento de vecino, carecen de relación relación directa de causa a efecto, y resultan inviables, ante la prueba de la verdad verdad real de hechos constatada por la Secretaria Comunal el

día inmediato anterior, 25.08.03, de que en el mismo predio en que se lleva a cabo el emprendimiento se cría ganado, existiendo en total entre vacas, toros, y novillos 200 cabezas, existiendo una lógica de enlace, directa, y precisa, que los olores provienen de la cría de animales realizada dentro del mismo predio del emprendimiento.

No puede dejar de destacarse que, la misma funcionaria que comprobó que se cría ganado en el predio donde se desarrolla el Club de Campo, refrenda la firma del Presidente de la Comuna de Piñero en la Resolución N° 174 de fecha 26.08.03 que dispone clausurar el establecimiento del actor, lo que autoriza entender que teleológicamente la emisión del resolutorio en crisis tuvo en miras proteger el interés de Vangelis S.A.

4. 2 Se ignora la regla o principio general de que todos los Municipios y Comunas de nuestro país regulan jurídicamente el instituto de la Habilitación de establecimientos rurales y locales urbanos para ejercer actividades comerciales, industriales, o de las que se trate; que la regulación indicada en modo alguno es similar, y mucho menos análoga en todos los entes públicos señalados, existiendo un vasto escenario normativo que lo origina la realidad de existir más de dos mil quinientos Municipios en la República Argentina, sin contar las Comunas, observándose diversos cursos de acción a seguir para obtener la "Habilitación" del establecimiento, autorización que se encuentra directamente atada a la finalidad de proveer recursos financieros a las haciendas locales para la eficaz

gestión de los intereses, inciso 3°, art. 106 C.P.

Constituye un dato ostensible de la realidad política jurídica que enmarca el actuar de los gobiernos municipales y comunales, que en su relación con los contribuyentes, y a partir del ejercicio del poder de policía que ejercen sobre las personas o actividad económica, se generan necesariamente las prestaciones de los servicios en cabeza de los primeros, servicios que pasan a constituir el hecho imponible, y se corresponden a la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente, CSJN Fallos: 312-1575; que existe entre la Tasa de Habilitación y la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene -o como se la denomine- una característica o naturaleza común, en razón que ambas retribuyen servicios a los Estados Municipales y Comunales, diferenciándose entre ellas, en que la Tasa de Habilitación retribuye, como su nombre bien lo indica, la Habilitación que otorga el Ente Público de que se trate, por considerar que el predio. y/o el local, y/o el establecimiento es apto para el desarrollo de la actividad cuya autorización se solicita; en cambio, la Tasa de Seguridad, Salubridad, e Higiene -denominada en la Provincia de Santa Fe Derecho de Registro e Inspección-retribuye el servicios de inspección, y contralor a cargo del Ente Público que persigue verificar *in situ* si se mantienen las condiciones del local, del predio, o del establecimiento que oportunamente posibilitaron la Habilitación para la actividad autorizada; de allí que la primera de las mencionadas posea un hecho imponible

instantáneo en cuanto a su ocurrencia temporal; y en la segunda su hecho imponible es de "ejercicio" -o "conjuntivo", en el decir de Araújo Falcao-, mantenido mientras el contribuyente no cesa en su actividad y solicita la baja, porque es precisamente como consecuencia de la continuidad de aquella que se prestan los servicios de inspección y control que presupuestan y legitiman su imposición, (Araújo Falcao, Amilcar, "El hecho Generador de la Obligación Tributaria", 1a. Edición, Depalma, Bs. As. 1.964, págs. 98 a 102; ver Saravia Toledo, José Ignacio, "Tasa de Habilitación" en "Tasas Municipales"-Director Enrique Bulit Goñi, Edit. Lexis Nexis, Bs. As. Enero 2.008, T. II, págs. 766 y ss..

En nuestro régimen jurídico provincial a partir del dictado del Código Tributario Municipal, Ley 8.173 (B.O. 13.01.78), le correspondió por mandato legal a la Comuna de Piñero, dentro de los sesenta días de su sanción adecuar sus normas tributarias vigentes, como las dictadas en el futuro a las disposiciones del citado Código Fiscal, el que dejó sin efecto toda disposición Comunal que se oponga al mismo, arts. 2, y 3, ley cit.

En Parte Especial, Capítulo II, regula lo atinente Derecho de Registro e Inspección subsumiendo a la Tasa de Habilitación en la retribución del servicio, prescribiendo el legislador en lo que denomina "Inicio de Actividades" que previamente, los contribuyentes deben solicitar la Inspección del local destinado a la actividad, arts. 85, y 86, Ley 8.173.

Luego, es de puro derecho para la Comuna de Piñero -y

para todas de la Provincia de Santa Fe- que el hecho imponible del Derecho de Registro e Inspección no lo constituye la solicitud de Habilidad del predio, sino el servicio público que le presta, de inspeccionarlo, y contralarlo *in situ*, en el ámbito físico donde el titular de la Habilidad ya viene desarrollando la actividad, a los fines de verificar si éste mantiene los requisitos y condiciones del establecimiento agropecuario que oportunamente habilitó, por considerarlo apto para el desarrollo de la actividad autorizada, y en cuya virtud, coactivamente percibe del titular de la explotación y/o contribuyente en concepto de contraprestación el gravamen.

El funcionamiento de tales servicios propios del órgano público, según lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde antiguos precedentes tienden a satisfacer un interés general, relativo a la preservación de la salubridad, higiene, y seguridad comunal en atención a las actividades desarrollados dentro de su ámbito, Fallos: 201-536; 206-521; 251-50 y 222; 253:44, entre muchos otros,; y Nuestro Al Tribunal local, A. y S. T. 127, págs. 272-284.

Además, corresponde dejar en claro que la ley 8.179 ha autorizado al Poder Comunal, en caso que se cometan infracciones a las normas fiscales, a imponer como sanción sólo los distintos tipos de multas en ella previstas -art. 38 y ss. ley 8.179-, no pudiendo clausurar o cerrar su establecimiento como lo indica el apartado 3, art. 45, ley 2.439, con arreglo al principio "nullum crimen sine lege", arts. 9 C.P., y 18 C.N.

No surge de la letra de la ley, ni de la razón del legislador que válidamente proceda habilitar un predio como apto para la producción y crianza de novillos por el término de un año, sujeto a sucesivas renovaciones.

Las precedentes puntualizaciones me autorizan entender que la Comisión Comunal no sometió su actividad de policía administrativa al orden jurídico, no actuó la conducta querida por la ley para alcanzar la finalidad prevista en interés general de sus habitantes, conforme lo señalara Bielsa, su accionar se erige como responsable último de la protección de las personas, no sólo se su integridad física y moral sino además en la de sus bienes e intereses económicos, (Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", T. IV, 5a. ed., Edit. Roque Depalma, Bs. As. 1.955, págs. 1-2).

Mas aún, obra probado que la Resolución en crisis no fue dictada a las resultas de un procedimiento de inspección y control realizado por el Ente Público en el ámbito físico donde el contribuyente viene desarrollando su actividad, y por haber verificado que sus instalaciones no mantenían las condiciones de seguridad, salubridad, e higiene en cuya virtud autorizó la actividad, sino que fue emitida en el Expediente Administrativo iniciado el 08.08.03 a instancias del Sr. Manuel Maximino, en el carácter de apoderado de Vangelis S.A., firma autorizada por Ordenaza N° 229/02 a ejecutar el Club de Campo en el predio lindero, aduciendo posibles y eventuales efectos ecológicos y ambientales que podría provocarle al emprendimiento, omitiendo decir que la verdad de los hechos del del mismo predio en que se situaba

el emprendimiento, simultáneamente se criaba ganado a campo abierto.

5. La Ordenanza N° 243 13.03.04 adolece de graves vicios manifiestos, en su forma y en su contenido y sustancia.

El antecedente mediato de la Ordenanza en crisis obra en Acta de Sesión de la Comisión N° 47 del 09.12.03, iniciada con la presencia del Presidente y la Secretaria, indicando su Art. Sexto que uno de los miembros presentes -no indica cuál- expresa que dado que la zona suburbana se encuentra bastante dispersa en todo el distrito, se prohíba la radicación Feed Lot, para evitar futuras peleas entre vecinos; aclarando el Art. Séptimo que lo expresado se corresponde con la actuación del Expediente 01/03 y el 02/03, dándose por finalizado el acto, sin deliberación ni votación, constando suscripta al pie por el Presidente, la Secretaria, y el Tesorero, ausente al inicio.

El antecedente inmediato de la Ordenanza impugnada la constituye el Acta de Sesión N° 05 del 12.03.04, iniciada con la presencia del Presidente y la Secretaria, dando cuenta su Art. Tercero que el Presidente presenta un croquis con todas las modificaciones sugeridas para analizar los cambios efectuados, corroborando los mismos son en beneficio de la comunidad de Piñero, se aprueba y se procede a realizar una ordenanza a tales efectos. Consta suscripta por el Presidente, Secretaria, y el Tesorero.

Las Actas de Comisión dan cuenta que el procedimiento observado para aprobar la Ordenanza se encuentra viciado, por no haber sido el croquis con las modificaciones sugeridas

Presidencia puestas a la consideración y deliberación del resto de los miembros presentes, y luego sometido a votación, y que se adoptó la resolución por mayoría de votos, comprobándose que el croquis se confeccionó, se aprobó, y se resolvió dictar una Ordenanza, únicamente por voluntad y decisión del Presidente del cuerpo.

De allí que el procedimiento observado para la aprobación de la Ordenanza que nos ocupa colisiona con el procedimiento previsto en el 18 de la Ley Orgánica de las Comunas, vicio formal que la invalida.

Además, su contenido sustancial posee vicios graves de ilegalidad, y de inconstitucionalidad a nivel nacional y provincial.

De lectura surge la incompetencia material del Gobierno Comunal para proceder *per se*, mediante el dictado de una norma local a reordenar el ejido urbano delimitando nuevas zonas, su afectación, y sus límites, conforme previsiones del art. 5 de la ley. 2.439 que atribuye competencia en la materia al Poder Ejecutivo Provincial, en base a los informes que debió proporcionarle el Ente Comunal, y la Dirección de Obras Públicas.

Como lo señala Rossatti, si bien es cierto que el gobierno local es el que mejor conoce las modalidades de la convivencia vecinal, las carencias y potencialidades de su territorio, y los problemas infraestructurales, y por ende debe presidir la actitud de su planeamiento intracomunal, también es cierto que la realidad muestra en estas instituciones un serio déficit de recursos técnicos y de

especialización del recurso humano en materia de planeamiento, de allí que la consecuencia obvia de la inferioridad técnica señalada es la avocación de esta competencia por parte de un ente dotado de mayor complejidad tecnológica, y mayor peso decisonal, que en el régimen nacional éste ente en la Provincia, (Rosatti, Horacio, "Tratado de Derecho Municipal", Edit. Rubinzal Culzzoni, Santa Fe, marzo 1.998, T. II, págs.43 y ss.).

Ello explica que en el ámbito local el legislador concibió el planeamiento territorial comunal en análisis como una de aquellas cuestiones mixtas (comunal y supracomunal a la vez), que deben ser asumidas conjunta y coordinadamente por los entes territoriales involucrados, a través de los canales institucionales normales, el Jefe Superior de la Administración Provincial, en función de la información suministrada por el Ente Comunal, y por la vía del Organismo especializado en la materia.

Y más aun, su artículo Cuarto al establecer expresamente que en la zona destinada para la explotación agrícola ganadera no se permite la explotación bajo la modalidad de Feed Lot, plasma una prohibición injustificada, o una exclusión arbitraria, cercenatoria de los derechos consagrados en los arts. 14, 17, ss. y cc. de la Constitución Nacional, y arts. 6, 14, 15, ss. y cc. de la Constitución Provincial.

Sabido es que, la regulación policial es una limitación a la libertad individual que está sujeta a "límites-garatías", tales como la razonabilidad y legalidad (art. 28

C.N.), de allí que interpreto que lo dispuesto es de pertinente irrazonabilidad.

Resulta oportuno memorar a Alberdi cuando escribiera: "No basta que la Constitución contenga todas las libertades y garantías reconocidas. Es necesario, como se ha dicho antes, que contenga declaraciones formales de que no se dará ley que, con el pretexto de organizar y reglamentar el ejercicio de esas libertades, las anule y las falsee con disposiciones reglamentarias. Se puede concebir una Constitución que abrace en su sanción todas las libertades imaginable, pero que, admitiendo la posibilidad de limitarlas por ley, sugiera ella misma todo medio honesto y legal de faltar a todo lo que compromete... La Constitución Argentina debe huir de ese escollo. Como todas las Constituciones de los Estados Unidos, es decir como todas las Constituciones legales y prudentes, debe declarar que el Congreso no dará ley que limite o falsee las garantías de progreso y de derecho público con ocasión de organizar y reglamentar su ejercicio. Ese deber de política fundamental es de trascendencia decisiva para la vida de la Constitución", Alberdi, "Bases", Cap. XXXIII, citado por Lozada, Salvador M. "La Constitución Nacional Anotada", Edit. A. Peña Lillo, Bs. As. 1.961, pág.75/76.

Por los graves y manifiestos vicios señalados habrá de nulificarse la Ordenanza N° 243/04.

6. Procediendo nulificar la norma general habilitante -Ordenanza N° 243/04-, por lógica consecuencia habrá de nulificarse la Resolución N° 185/03 que resuelve emplazar al

actor al demantelamiento del Feed Lot sustentándose en la Ordenanza N° 243/04.

Por todo lo expuesto entiendo corresponde rechazar el presente recurso.

En cuanto a las costas, considero adecuado imponerlas imponerlas a la Administración vencida (art. 24 ley 11.330).

Es mi voto.

Sobre la misma cuestión el señor Juez de Cámara doctor López Marull, a quien le correspondió votar en segundo lugar, expresó análogos fundamentos a los vertidos por la señora Juez de Cámara doctora Rescia de de la Horra y votó en igual sentido.

A la misma cuestión, la señora Juez de Cámara doctora Serra, a quien le correspondió votar en tercer término, dijo que, se remite a lo expuesto al tratar la Primera cuestión, absteniéndose de emitir opinión.

A la Tercera cuestión, la señora Juez de Cámara doctora Rescia de de la Horra dijo:

Atento el resultado obtenido al votar la Segunda cuestión, corresponde declarar improcedente el recurso interpuesto, con costas.

A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor López Marull, manifestó que la resolución que correspondía adoptar era la propuesta por la señora Juez de Cámara doctora Rescia de de la Horra y así votó.

A las misma cuestión, la señora Juez de Cámara doctora Serra, dijo que, por similares razones a las expresadas al tratar la Primera cuestión, me abstengo de emitir opinión.

En mérito a los fundamentos del acuerdo que antecede, la
Cámara de lo Contencioso Administrativo N1 2 RESOLVIÓ:
Declarar improcedente el recurso interpuesto, con costas.

Registrarlo y hacerlo saber.

Con lo que concluyó el acto, firmando los señores Jueces
de Cámara por ante mí, doy fe.

RESCIA DE DE LA HORRA

LÓPEZ MARUUL

SERRA

(Art. 26 LEY 10.160)

MALVASO