



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

**A C U E R D O**

En la ciudad de La Plata, a 19 de septiembre de 2018, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores **Kogan, Genoud, de Lázzari, Soria**, se reúnen los señores Jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa I. 74.078, "Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales contra Municipalidad de General Alvarado sobre Inconstitucionalidad Ordenanza 220/15".

**A N T E C E D E N T E S**

La Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales, promueve acción originaria en los términos de los arts. 161 inc. 1 de la Constitución de la Provincia y 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial contra la Municipalidad de General Alvarado, por la que solicita la declaración de inconstitucionalidad de la ordenanza 220 dictada en el año 2015 por el departamento deliberativo del referido municipio.

Corrido el traslado de ley, se presenta a juicio la Municipalidad demandada, quien plantea la falta de legitimación de la cámara actora y, subsidiariamente, contesta la demanda y solicita su rechazo.

Por resolución de fecha 23-XI-2016 este Tribunal rechazó la tutela precautoria solicitada por la demandante (v. fs. 91).

Glosado el cuaderno de prueba de la actora y su alegato, no habiendo la demandada hecho uso del derecho de exponer acerca del mérito de la prueba, oído el señor Procurador General, dictada la providencia de autos y encontrándose la causa



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-74078

en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente

**C U E S T I Ó N**

¿Es fundada la demanda?

**V O T A C I Ó N**

**A la cuestión planteada, la señora Jueza doctora Kogan dijo:**

I. La Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales solicita que se declare la invalidez constitucional de la ordenanza 220/15 de la Municipalidad de General Alvarado, sancionada el 9 de diciembre de 2015, por la cual se prohibió en el ámbito de dicho partido la fabricación, tenencia, guarda, acopio, depósito, venta o cualquier otra modalidad de comercialización mayorista o minorista y el uso particular de elementos de pirotecnia y cohetería; al mismo tiempo que se vedó la fabricación, venta, comercialización, entrega, utilización, encendido y suelta de globos aerostáticos luminosos (art. 1).

Sostiene que la normativa impugnada viola las garantías y los derechos contenidos en los arts. 9, 10, 11, 14, 17, 28, 33 y 75 incs. 13 y 22 de la Constitución nacional; 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 11, 22, 27 y 31 de la Constitución provincial.

Alega el quebrantamiento al "principio de legalidad y reserva de ley" (sic), en tanto advierte una intromisión del Concejo Deliberante local en la competencia del legislador nacional. Ello, en virtud de lo preceptuado en la Ley Nacional de Armas y Explosivos 20.429, que en su art. 1 somete a sus disposiciones lo concerniente a la adquisición, uso, tenencia, portación, transmisión, transporte, introducción al país e



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

importación -entre otros elementos peligrosos- de pólvoras, explosivos y afines, salvo las excepciones previstas en el art. 2 relativo a las Fuerzas Armadas y armas blancas o contundentes.

Asimismo, aclara que el decreto del Poder Ejecutivo nacional 302/83 que reglamentó la mencionada ley -en lo que aquí interesa-, especifica que por "pólvoras, explosivos y afines" se entenderá a "las sustancias o mezclas de sustancias que en determinadas condiciones son susceptibles de una súbita liberación de energía mediante transformaciones químicas", lo que -agrega- incluye los artificios que contengan explosivos (art. 1). Es menester apuntar que a través de su articulado se regula profusamente lo relacionado a registros, comercialización, transporte, producción, empleo y almacenamiento de pirotecnia, entre los puntos más salientes. Y sobre esa base, se denuncia un ejercicio abusivo e irrazonable del poder de policía comunal, que desbordaría los límites que marcan las atribuciones conferidas por la Sección VII de la Constitución local y por los arts. 25 y 27 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM).

Adicionalmente, considera que la prohibición total quebranta el principio de libre circulación territorial de mercancías, como así también, el derecho a la propiedad privada y al ejercicio de industrias lícitas.

Puntualiza al respecto, que el sistema federal supone la uniformidad de reglas básicas que disciplinan las actividades económicas en todo el territorio nacional y la concesión al poder central de los principales instrumentos de intervención económica para desarrollar una política nacional coherente y unificada. Ello justifica -a su juicio- la prohibición de un trato discriminatorio interprovincial en el tráfico de bienes y servicios; entre los cuales menciona incluidos a los artículos



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

pirotécnicos cuya libre transmisión en todo el territorio debiera verse asegurada.

Pone de relieve que corresponde al gobierno nacional determinar con sólidos y legítimos fundamentos cuándo un explosivo o elemento pirotécnico es prohibido. De lo contrario, si cada municipio ejerciera tal facultad, se producirían regulaciones contradictorias entre sí en un asunto que califica de "marcado interés público y federal".

Señala que la ordenanza impugnada podría haber reglamentado requisitos adicionales y no obstativos respecto de productos autorizados por el RENAR, adecuando el ámbito de sus facultades regulatorias -vgr. reglamentar la comercialización y uso- al régimen legal y de actuación nacional. Sin embargo, al llegar al extremo de prohibir la comercialización, tenencia, uso, manipulación, depósito, circulación y transporte de pirotecnia, ha invadido -según sostiene- facultades propias de aquel organismo nacional.

Pone especial énfasis en la irrazonabilidad que a su criterio evidencia la ordenanza impugnada, no sólo por exorbitar el ámbito de las incumbencias locales sino también por la desproporción que entraña la decisión de prohibir en orden a asegurar la tranquilidad y seguridad de la población; objetivos estos últimos que bien pueden ser resguardados ejerciendo un debido control.

Manifiesta que la ordenanza 220/15 aniquila el derecho de comerciar y desarrollar una industria lícita, en tanto al prohibir por completo una actividad que es totalmente lícita a la luz del ordenamiento jurídico vigente, no da lugar a una regulación limitativa o restrictiva de su ejercicio.

Invoca también la lesión al derecho de propiedad en



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

tanto señala que la prohibición de vender productos pirotécnicos en el ámbito de la Municipalidad demandada provoca a las empresas integrantes de la Cámara accionante un serio perjuicio patrimonial, no obstante que éstas hubieran cumplido todas las exigencias que les imponen la ley 20.429 y el decreto 302/83.

En consecuencia, solicita la declaración de inconstitucionalidad de la ordenanza cuestionada y su inaplicabilidad a las empresas adheridas a la asociación que representa.

II. En su contestación de demanda, el municipio de General Alvarado opone la falta de legitimación de la cámara accionante y, subsidiariamente, plantea la improcedencia sustancial de la demanda.

Para así hacerlo, inicia su responde señalando que la accionante no reviste la calidad de parte interesada en los términos exigidos por el art. 161 inc. 1 de la Constitución provincial, toda vez que ninguna de las empresas asociadas -ni la cámara presentante- desarrollan actividades ni comercializan sus productos en el ámbito de la Municipalidad de General Alvarado.

Añade que la demandada no indica con precisión cuáles son las normas constitucionales que las disposiciones normativas cuestionadas habrían violado.

En cuanto al fondo, sostiene que no existe afectación a la libre circulación en tanto la ord. 220/15 no prohíbe el transporte de pirotecnia ni tampoco grava con impuesto alguno dicho tráfico.

Recuerda que los derechos reconocidos por la Constitución no son absolutos y que el ejercicio del poder de policía municipal ha respetado -en el caso- los límites impuestos por la ley y las normas superiores que lo rigen.



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

Sostiene que el Concejo Deliberante del Partido de General Alvarado ha considerado para este territorio que "la utilización (y los demás verbos que definen la Ordenanza N° 220/2015) de pirotecnia afecta el interés público respecto de: la salubridad -en el caso sonora- de las personas que acceden a los sitios públicos y privados de acceso público (principalmente Hospitales y Clínicas), la protección de los animales que padecen un sufrimiento por dichos productos, y la tranquilidad y comodidad de la población alvadarenses 'en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones'".

Niega que se hubiera incurrido en una invasión de competencias propias de organismos nacionales, en concreto del RENAR, toda vez que la ordenanza puesta en crisis "tiene por fin la protección de los animales, y principalmente de la salubridad y tranquilidad pública" en el ámbito de la Municipalidad de General Alvarado mientras que la ley 20.429 reglamenta las condiciones según las cuales la actividad vinculada a la pirotecnia (comercialización, transporte, importación y exportación, e.o.) puede ser llevada a cabo para ser considerada lícita.

Precisa que, si bien la norma constitucional reconoce el derecho a la libertad de trabajo, industria y comercio, condiciona su ejercicio a que no se ofenda o perjudique a la moral o a la salubridad pública.

En suma, sostiene la constitucionalidad del precepto cuestionado justificando su competencia para ejercer el poder de policía en la materia. Por tal razón, solicita el rechazo de la demanda, con costas.

III. De acuerdo al modo en que quedaron configuradas



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

las posiciones de las partes, el núcleo de la cuestión estriba en resolver si la ordenanza 220/15 de la Municipalidad de General Alvarado, en cuanto prohíbe en su ámbito la fabricación, tenencia, guarda, acopio, depósito, venta o cualquier otra modalidad de comercialización mayorista o minorista así como el uso particular de elementos de pirotecnia, cohetería y globos aerostáticos luminosos, resulta lesivo de los derechos y garantías constitucionales que se denuncian conculcados.

III.1. En primer lugar, corresponde abordar el planteo de la demandada relativo a la falta de legitimación de la asociación actora en cuanto tal, así como la de las empresas que la integran (v. escrito de contestación de demanda, especialmente fs. 97/99 vta.).

El art. 161 inc. 1 de la Constitución provincial especifica el recaudo procesal en tratamiento, determinando que los preceptos reputados contrarios a las mandas constitucionales deberán ser controvertidos por la parte interesada, a lo que luego se añadió jurisprudencialmente, que la afección debía impactar en la esfera jurídica del litigante de modo particular y directo (doctr. causas I. 1427, "Álvarez", res. de 30-V-1989; I. 1553, "Procuración General de la Suprema Corte", res. de 11-II-1992; I. 1594, "Procuración General de la Suprema Corte", res. de 9-III-1993; en conc. causas I. 1457, "González Bergez", res. de 13-III-1990; I. 1462, "Gascón Cotti", res. de 17-IV-1990; I. 1467, "Aranda Lavarello", res. de 5-VI-1990; I. 1488, "Benítez", res. de 31-VII-1990; I. 2115, "Zurano", res. de 16-XII-1997; I. 2153, "Matoso", res. de 14-IX-1998; I. 2194, "Prada Errecart", res. de 17-XI-1999, entre muchas otras), situación que se configura cuando el ejercicio del derecho constitucional de quien deduce la acción se halla afectado -o ha



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

de ser ineludiblemente lesionado, de no intentarse la acción con carácter preventivo- por la vigencia o la aplicación de la norma jurídica cuya constitucionalidad controvierte (cfr. doctr. I. 1292, "Colegio de Abogados de La Plata", res. de 31-III-1987 y sus citas; I. 1315, "Donnarumma", sent. de 3-XII-1991; I. 1465, "Las Totoras S.R.L.", sent. de 1-VI-1993; I. 2194, citada; I. 2297, "Perrota", res. de 24-IV-2002; e.o.).

Es evidente que la decisión que habrá de adoptarse enclava en el alcance que debe asignarse en concreto a la noción de parte interesada si se tiene en cuenta que, entre sus cometidos societarios, la entidad demandante busca *"gestionar y asumir la representación de las empresas asociadas ante los poderes públicos y entidades privadas nacionales o extranjeras en todo cuanto haga a la relación con la actividad específica cuya protección y desarrollo es objeto de la actividad natural de la Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales"* (v. objeto social, artículo segundo, apartado "j" de la copia del Estatuto obrante a fs. 1).

Es decir, los fines y objetivos dispuestos en su estatuto constitutivo evidencian suficiente vinculación con el objeto procesal sometido a juzgamiento (doctr. causa I. 72.507, "Sociedad de Fomento de Cariló", res. de 15-VII-2015); el que involucra la regulación sectorial de la actividad de las empresas que nuclea con restricciones de específica aplicación (causa B. 67.026, "Cámara Argentina de Empresas de Seguridad e Investigación (CAESI)", sent. de 21-II-2018).

Por su parte, es manifiesto -también- el interés procesal de las empresas representadas por la asociación que las aglutina, en cuanto resultan alcanzadas por la esfera aplicativa de las disposiciones normativas censuradas. La circunstancia de



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

que no tuvieran domicilio o que no desarrollaran sus actividades en el ámbito de la municipalidad demandada (v. objeción formulada por la accionada a fs. 97/99 vta.) no impide su concreción, en tanto el interés que revisten reside, precisamente, en remover el obstáculo legal que les quita la posibilidad de llevar a cabo la fabricación, distribución y comercialización de artículos de pirotecnia dentro de la Municipalidad de General Alvarado (v. responde a fs. 116/118).

En ese contexto, la Cámara accionante exhibe un interés jurídico, particular y directo suficiente que justifica el tratamiento del caso constitucional propuesto en torno a la ord. 220/2015.

Por lo demás, el principio *in dubio pro actione* -que emerge de la regla de accesibilidad jurisdiccional estatuida por el art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires- disipa cualquier posible solución obstativa a la admisibilidad de la demanda con fundamentos como los sostenidos por la accionada. Ello -claro está- con independencia de su fundabilidad.

Por los fundamentos expuestos, corresponde entonces rechazar la objeción vinculada con la falta de legitimación de la parte actora y proceder al análisis de la cuestión de fondo (arts. 161 inc. 1, Const. prov. y su doctr.; 345 inc. 3, CPCC).

III.2. Las normas que enmarcan el caso pueden resumirse en las siguientes:

**La Ley Nacional de Armas y Explosivos 20.429 (BON 5-VII-1973)** somete a sus disposiciones todo lo atinente a la adquisición, uso, tenencia, portación, transmisión, transporte, introducción al país e importación -entre otros elementos y sustancias peligrosas- de pólvoras, explosivos y afines (art. 1, ley cit.), con excepción de los actos ejercitados por las Fuerzas



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-74078

Armadas de la Nación -aun cuando involucrara los materiales comprendidos en el art. 1- y las armas blancas y contundentes que no fueran parte accesoria de armas de guerra (art. 2, ley cit.).

En punto a las pólvoras, explosivos y afines el **decreto reglamentario del Poder Ejecutivo nacional 302/1983** define y clasifica con minucioso detalle la materia que los comprende (arts. 1 y 2, dec. cit.). Con igual grado de especificación regula todo lo referido a la actividad; a saber: los requisitos que deberán reunir los interesados en realizar actos con explosivos (arts. 4 a 20, dec. cit.), la práctica de importación y exportación de tales sustancias (arts. 21 a 61, dec. cit.), la comercialización (arts. 62 al 80, dec. cit.), el transporte (arts. 81 a 183, dec. cit.), el acondicionamiento y embalaje (arts. 184 a 216, dec. cit.), el empleo (arts. 217 a 298, dec. cit.), la fabricación (arts. 299 a 310, dec. cit.). También las condiciones que deberán cumplimentar los locales y edificios destinados a contener explosivos y pólvoras (arts. 311 a 360; para las fábricas de pirotecnia del art. 397 al 412, ambos del dec. cit.), todo lo vinculado al personal que allí se desempeña (arts. 361 a 370, dec. cit.), las medidas de seguridad que deberán adoptarse (arts. 371 a 390, dec. cit.), las condiciones y recaudos para el almacenamiento (arts. 417 a 563, dec. cit.) y la destrucción de explosivos (arts. 564 a 594, dec. cit.).

En lo que al caso interesa, el art. 298 del referido decreto reglamentario, en el apartado dedicado al "Empleo de artificios pirotécnicos" establece lo siguiente: "El uso de los artificios pirotécnicos se hará de acuerdo a las ordenanzas municipales, edictos policiales o reglamentaciones locales...".

Entre los aspectos que tal normativa manda a contemplar por la regulación municipal, se halla la prohibición para uso con



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-74078

fines de entretenimiento solo de "artificios con riesgo de explosión en masa (clase C - 4a), los de trayectoria impredecible y los que emiten señales luminosas, fumígenas o de estruendo suspendidas en paracaídas" (art. 298 inc. 1, dec. cit.), especificando en doce apartados subsiguientes las condiciones de manipulación, armado, encendido, guardado y limpieza de desechos del resto de los artificios de entretenimiento que, por no revestir las características descritas en el inc. 1 del art. 298, su uso se encuentra autorizado.

Por último, el **decreto del Poder Ejecutivo nacional 37/2001** encomienda al Registro Nacional de Armas (RENAR), en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación, la aplicación de la ley 20.429 en lo relativo a pólvoras, explosivos y afines.

Por su parte, corresponde a las atribuciones del departamento deliberativo municipal el dictado de ordenanzas y disposiciones que respondan -entre otros fines públicos- a conceptos de sanidad y seguridad y "demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales" (art. 25, dec. ley 6769/58). Específicamente, la **Ley Orgánica de las Municipalidades** asigna competencia al Concejo Deliberante de los municipios para reglamentar la radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales (art. 27 inc. 1, dec. ley 6769/58). Puntualmente encomienda a dicho órgano "la prevención y eliminación de molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

trepidaciones" (art. 27 inc. 17, dec. ley 6769/58).

IV.1. El primero de los agravios que expone la actora se dirige a cuestionar la competencia de la Municipalidad de General Alvarado para dictar una ordenanza sobre la materia toda vez que, a la luz de las previsiones de la parte final del art. 1 de la ley 20.429, considera a ésta de exclusiva incumbencia del Congreso de la Nación. Complementariamente, tilda a aquella norma local de irrazonable y desproporcionada por violar la libertad de trabajo e industria, entre otros derechos invocados.

IV.1.a. Este Tribunal tiene dicho que un modo adecuado para introducir agravios federales en el ámbito de la acción originaria de inconstitucionalidad es denunciando una infracción al art. 1 de la Constitución provincial (doctr. causas I. 1448, "Ludueña" e I. 1452, "Recreación Marítima", ambas sents. de 15-IV-1997; I. 1631, "Labinca SA", sent. de 17-II-1998; I. 2340, "Aguas Argentinas S.A.", sent. de 5-III-2008, e.o.). Dicha norma, en línea con lo prescripto por los arts. 121 y 126 de la Constitución nacional, atribuye a la Provincia de Buenos Aires "el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación".

La parte actora, sin embargo, no ha formulado un argumento en este sentido. Tal defecto en la postulación obsta el abordaje del planteo conforme al cual ésta denuncia violación al "principio de legalidad y reserva de ley" (sic), por medio del que alega el quebrantamiento al art. 75 inc. 13 de la Constitución nacional, toda vez que la eventual violación por parte de la ordenanza 220 a aquella norma fundamental, en principio, no suscita un caso a nivel local (art. 161 inc. 1, Const. prov.).



*Suprema Corte de Justicia*  
*Provincia de Buenos Aires*

I-74078

IV.1.b. No obstante, considero importante realizar algunas precisiones con relación al ámbito de actuación de las normas en juego.

La Ley Nacional de Armas y Explosivos y su decreto reglamentario han regulado la actividad vinculada a la importación, elaboración, conservación, distribución y comercialización de fuegos artificiales con alcance a "todo el territorio de la Nación" (art. 1, última parte, ley 20.429).

A pesar de su comprensivo régimen, la referida ley junto a su reglamento no han ocupado todo el campo de regulación de la actividad vinculada a los fuegos artificiales en el país; y, si lo han hecho, aun así han reconocido como propio de las comunas cierto margen de ordenación. En efecto, el art. 298 del decreto 302/83 atribuye a los gobiernos locales la potestad de regular sobre el *uso o empleo* de artificios pirotécnicos de venta libre (esto es, artículos explosivos de bajo riesgo o riesgo limitado: clase A-11 y B-3, según la clasificación de la Dirección General de Fabricaciones Militares de acuerdo a lo establecido por el anexo en el art. 2, dec. 302/1983).

Tal disposición normativa es consistente con las atribuciones que la Constitución provincial ha conferido a los poderes locales. En efecto, los municipios cuentan con potestades consagradas constitucionalmente para elaborar normas generales sobre las actividades de interés municipal desarrolladas en el ámbito de su competencia territorial (arts. 191 y 192, Const. prov.) y, en particular, con aquellas incumbencias municipales delineadas en la Ley Orgánica de las Municipalidades relativas a la salubridad, seguridad y prevención de molestias a la población (art. 27 inc. 1, dec. ley 6769/58). A tal directiva cabe añadir la competencia del gobierno local en materia de habilitación y



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales (art. 27 inc. 1, dec. ley 6769/58).

De todas las sustancias comprendidas por la Ley Nacional de Armas y Explosivos, la ordenanza impugnada sólo se ocupa de los artificios pirotécnicos clasificados como de "venta libre" cuyo uso se halla autorizado por la referida ley: cohetes, petardos, estrellitas, cañitas voladoras, triangulitos, metralletas, rompe portones y similares que provoquen efectos por detonación, deflagración, combustión o explosión (cfr. resulta del art. 1, ord. 220/15), dejando fuera de su alcance al resto de los materiales y sustancias contempladas y descritas en el art. 2 del anexo, dec. 302/1983, que por el riesgo de explosión en masa y su incidencia para la seguridad de la población, no han sido incluidos en la prescripción del art. 298 de ese mismo cuerpo normativo.

Esta primera distinción permite vislumbrar un supuesto de concurrencia de potestades y, por ello, un posible ámbito de actuación diferenciado de los preceptos en juego a los que cabe reconocer distintos planos de generalidad e intereses.

Las especiales características de la configuración político institucional de naturaleza federal que el Estado argentino ha adoptado en la Constitución nacional, supone que la regla y no la excepción es la coexistencia de normas emanadas de los distintos niveles de gobierno cuya interpretación debe orientarse hacia una inteligencia que permita un desenvolvimiento armonioso de las disposiciones de cada uno.

En tales condiciones, lo relevante para la solución del caso del modo planteado, reside en establecer si la ordenanza censurada, analizada en su contenido y alcance, evidencia un desborde en el ejercicio del poder de policía comunal al lesionar



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

los derechos y garantías fundamentales invocados por la demandante.

IV.2. La empresa actora dirige su embate constitucional, de modo principal, a la afectación de la libertad de trabajo, industria y comercio tutelada en el art. 27 de la Constitución provincial. Esta norma proclama el referido derecho bajo el condicionamiento de que *"no ofenda o perjudique a la moral o a la salubridad pública, ni sea contrario a las leyes del país o a los derechos de tercero"*.

Por su parte, el art. 14 de la Constitución nacional enumera entre los derechos reconocidos a todos los habitantes de la Nación, el de *"trabajar y ejercer toda industria lícita"* sujeto a *"las leyes que reglamenten su ejercicio"*.

Precisamente, la defensa de la ordenanza en crisis por parte de la Municipalidad demandada reside en el poder de policía que le incumbe de modo privativo en materia de salubridad y tranquilidad pública (v. fs. 101 vta./103 vta.).

No obstante, toda norma reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, para gozar de validez constitucional, debe descansar sobre el principio de razonabilidad (art. 28, Const. nac.; doctr. causas B. 63.983, *"Servipark S.A."*, sent. de 9-XII-2009; I. 70.164, *"Agroservicios Pampeanos S.A."*, sent. de 29-VIII-2017, e.o.).

De allí que en este punto cobre virtualidad el juicio de adecuación de los medios instituidos por el precepto puesto aquí en crisis con la finalidad que procura alcanzar. En consecuencia, la cuestión a esclarecer a ese respecto, reside en establecer si la medida dispuesta por la ordenanza 220/2015 -prohibición absoluta para la fabricación, tenencia, guarda,



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

acopio, depósito, venta o cualquier otra modalidad de comercialización mayorista o minorista y para el uso particular de elementos de pirotecnia, cohetería y globos aerostáticos luminosos en el ámbito de la Municipalidad de General Alvarado-encierra una justificación objetiva y razonable. Luego, corresponderá indagar acerca de la idoneidad de los medios elegidos para obtener aquel propósito y, finalmente, consultar si existe una relación proporcional entre el costo de las medidas y los beneficios que éstas reportan, procurando que el resultado al que se arribe se logre sin mengua del contenido esencial del derecho involucrado.

Con todo, no pueden pasarse por alto las amplias atribuciones con las que cuenta el municipio -puestas de relieve con anterioridad- en materia de salubridad y seguridad de la población (cfr. art. 25, dec. ley 6769/58) y, en particular, en lo relativo a la prevención y eliminación de las molestias -especialmente las de origen sonoro y lumínico- que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de los vecinos (cfr. art. 27 inc. 17, dec. ley 6769/58). A ello cabe agregar, las incumbencias relativas a la habilitación y funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales (art. 27 inc. 1, dec. ley 6769/58).

Empero, el principio de razonabilidad marca el límite al que se halla sometido para su validez constitucional el ejercicio de la potestad pública y reclama la existencia de circunstancias justificantes, fin público, adecuación a él del medio utilizado para su obtención y ausencia de inequidad manifiesta (conf. doctr. causas I. 2026, "Busada", sent. de 10-V-2000; I. 2110, "Iriarte Mandoz", sent. de 6-X-2004; I. 2260, "F.E.B.", sent. de 27-II-2008; I. 2175, "Torregrosa Lastra",



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

sent. de 15-XII-2010; I. 2522, "Mendivid", sent. de 21-IX-2011; I. 2445, "Lunghi", sent. de 2-X-2012; I. 2888, "Chicote"; sent. de 12-VI-2013; entre muchas otras). Así, las limitaciones a los derechos han de basarse en la razón y no ser arbitrarias ni caprichosas, vale decir, que deberán estar impuestas por la necesidad y proporcionadas al fin propuesto (doctr. causas I. 3353, "Valentín", sent. de 30-XI-2011 e I. 3552, "Salvemini", sent. de 21-XII-2012).

IV.3. Adentrándome entonces en el análisis enunciado, advierto de la lectura del escrito de contestación de demanda que *"la Ordenanza N° 220/2015 tiene por fin la protección de los animales y, principalmente, de la salubridad y tranquilidad pública. Evitando de ese modo que el interés general se halle transgredido por trepidaciones y molestias de origen sonoro..."* (v. fs. 103; en similar sentido a fs. 102 vta.).

De acuerdo a ello, es claro que la disposición normativa atacada persigue un propósito y que éste es legítimo: asegurar la tranquilidad y seguridad de la población.

Con todo, no ignoro que se trata de una finalidad ciertamente genérica en orden a la fuerte restricción que impone. Piénsese, por ejemplo, en posibles justificaciones de las medidas bajo análisis en localidades o determinadas zonas dentro de ellas, en las que se desarrollan actividades incompatibles con las explosiones que generan los fuegos artificiales (vgr. éjido próximo a destilerías, hospitales, etc.). La invocación de un motivo semejante aportaría un elemento de juicio determinante para ponderar la razonabilidad de la disposición. Empero, fuera de la señalada alegación, la demandada nada ha argumentado al respecto. Sobre este punto volveré más adelante.

En cuanto al análisis acerca de si los medios empleados



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

son idóneos para la obtención de los fines perseguidos por la regulación, es fácil concluir que al consistir la disposición en una "prohibición" de toda actividad vinculada con la pirotecnia, la amplitud de la proscripción asegura la consecución del fin perseguido. Es decir, de entre todos los medios alternativos más seguros en orden a lograr la finalidad antedicha, la privación absoluta de la actividad es, en ese aspecto, la más eficaz.

Sin embargo, cabe preguntarse si existe una adecuada relación entre los costos de la medida y los beneficios que reporta. En tal caso, verificar si los medios empleados por la norma respetan la esfera de funcionamiento razonable del derecho regulado -en el caso, ejercer industria lícita- o, si por el contrario, afectan su sustancia.

Entiendo que es éste el punto crítico del análisis que la medida dispuesta no logra superar con éxito, toda vez que puesto el foco exclusivamente en el contenido esencial del derecho reglamentado y sobre el que impacta la disposición, surge de forma evidente que la decisión de *prohibir* no admite matices en el ejercicio del derecho regulado, a diferencia del establecimiento de medios alternativos que permitan su desarrollo, aun cuando las condiciones exigidas fueran severas en orden a asegurar la finalidad pública implicada.

Es por ello que la *medida de prohibición*, por el grado de intrusión en el derecho involucrado, genera una fuerte sospecha acerca de que la reglamentación ha alterado ese derecho. Al mismo tiempo, impone a la autoridad productora de la norma la carga de acreditar un fin ineludible o forzoso del Estado en la implementación de la limitación de ese modo regulada.

Así, cuanto más grave sea la restricción que se imponga sobre los afectados, tanto mayor tendrá que ser el peso



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

específico del interés general, lo que implica una ponderación que balancee los costos y beneficios de la medida cuestionada.

Interesa destacar que el municipio demandado no ha siquiera invocado -y tampoco se desprende con suficiencia de la propia ordenanza- que la medida adoptada fuera indispensable para asegurar el objetivo normativamente pretendido. Es decir, existiendo otros medios menos restrictivos del derecho a comerciar y ejercer una industria lícita que aseguren el fin gubernamental perseguido por la ordenanza impugnada (vgr. Limitación territorial del uso y empleo de los artefactos pirotécnicos, solo por mencionar alguno), no ha acreditado que la prohibición absoluta fuera la única eficaz para poner a salvo la seguridad y tranquilidad de la población de General Alvarado.

IV.4. Para más, la magnitud de la interdicción alcanza a la posibilidad de *fabricación, tenencia, guarda, acopio, depósito, venta, comercialización mayorista y minorista y uso particular* de elementos de pirotecnia así como la *fabricación, comercialización, entrega, utilización, encendido y suelta de globos aerostáticos luminosos* (cfr. art. 1, ord. 220/2015); lo que significa la imposibilidad de llevar adelante cualquier acción vinculada con el rubro.

Repárese, en este sentido, que la previsión del art. 298 del dec. 302/1983 que habilita a los gobiernos comunales a fijar las *condiciones de uso* de los artículos de pirotecnia, solo prohíbe -y para fines de entretenimiento- determinada clase de artificios y no todos, al tiempo que sienta las bases sobre las cuales debería regularse el empleo de los elementos autorizados por la autoridad de aplicación como de "venta libre" (incs. 2.a y 2.b. apdos. 1 a 12 del art. 298, dec. cit.).

En cuanto a la *fabricación, comercialización, tenencia*



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

y almacenamiento de tales sustancias, el decreto reglamentario de la Ley Nacional de Armas y Explosivos especifica los recaudos y previsiones que deberán observarse para el correcto desarrollo de tales actividades (arts. 20 a 28, ley 20.429 y dec. 302/1983).

Es decir, se trata de una práctica que no es contraria a la ley. Para más, las normas nacionales antes analizadas que disciplinan el uso, fabricación y comercialización de pirotecnia, en orden al peligro que entraña tal actividad, exigen el cumplimiento de numerosos recaudos para su desarrollo; algunos de los cuales, han sido acreditados por las firmas que componen la asociación actora (v. documentación acompañada como prueba actora a fs. 45/51).

IV.5. En principio, el poder de policía no debe llegar al extremo de *prohibir* una actividad lícita con tanta generalidad pues, justamente, el desarrollo de la función reglamentaria debe propender a equilibrar el ejercicio del derecho involucrado en su vinculación con el resto de los intereses que concurren, orientándolo al bien común. Así lo ha considerado la Corte nacional en un fallo en el que declaró la inconstitucionalidad de una norma reglamentaria, previo a afirmar lo siguiente: "*...reglamentar no es prohibir, sino establecer condiciones para determinada actividad, en forma que ésta pueda cumplirse mediante el acatamiento de los requisitos administrativos de forma que el reglamento impone por razones de policía...*" (Fallos 288:240).

En suma, el modo en que la ordenanza 220/2015 regula la actividad en relación con los artificios pirotécnicos, importa para las empresas que integran la Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales el aniquilamiento del derecho constitucionalmente reconocido a comercializar y ejercer industria lícita, al privarlas de toda acción posible en el



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

ámbito de su aplicación (art. 27, Const. prov.).

El principio de razonabilidad previsto en el art. 28 de la Constitución nacional -según el cual las leyes reglamentarias no deben alterar los principios, garantías y derechos reconocidos constitucionalmente- se impone como un límite al ejercicio del poder de policía. Dicha exigencia se encuentra presente también en la Constitución provincial como expresión de la garantía amplia e innominada del debido proceso sustantivo que debe contener toda regulación de derechos (art. 56, Const. pcial.; causa I. 2215, "Testigos de Jehová", sent. de 14-VI-2017).

En tal orden de consideraciones, concluyo que la ordenanza 220/2015 -dada la intensidad de la restricción del derecho involucrado- se muestra contraria a toda posibilidad de ejercer el comercio y la respectiva industria en el ámbito de la Municipalidad de General Alvarado, conculcando así el contenido esencial de tales libertades económicas (arts. 14 y 28 de la Const. nac.; 27 y 56 de la Const. prov.).

Lo expuesto resulta suficiente para hacer lugar a la demanda promovida, tornando innecesario el tratamiento del resto de los planteos aducidos por la actora en su embate de inconstitucionalidad.

V. Por los fundamentos expuestos, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada en este proceso (art. 688, CPCC).

No obstante, atendiendo al alcance subjetivo de la sentencia y teniendo en consideración que la descalificación constitucional que aquí se formula podría dejar un vacío normativo en aspectos sensibles a la seguridad de la población de la Municipalidad de General Alvarado, cuya ordenación a ésta compete, se confiere a la demandada el plazo de seis meses a



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

partir de la notificación de la presente para que dicte una nueva ordenanza regulatoria de la actividad, sustituyendo la prohibición absoluta por una reglamentación razonable que permita el desenvolvimiento de los derechos en juego de modo compatible con las disposiciones de la ley 20.429, de los decretos nacionales 302/83 y 37/2001 y con los principios y reglas que se desprenden del fallo. Hasta la vigencia de la nueva norma; o bien expire el plazo señalado, la Ordenanza 220/2015 mantendrá sus efectos (doc. CSJN, Fallos: 330:2361).

Con el alcance indicado, voto por la **afirmativa**.

Costas a la vencida (art. 68 del CPCC).

Los señores Jueces doctores **Genoud, de Lazzari y Soria**, por los mismos fundamentos de la señora Jueza doctora Kogan, votaron la cuestión planteada también por la **afirmativa**.

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

**S E N T E N C I A**

Por las razones expuestas en el acuerdo que antecede, se hace lugar a la demanda, declarándose la inconstitucionalidad de la ordenanza 220/15 dictada por la Municipalidad de General Alvarado (art. 688, CPCC).

Asimismo, se confiere a la demandada el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente para que dicte una nueva ordenanza regulatoria de la actividad, sustituyendo la prohibición absoluta por una reglamentación razonable que permita el desenvolvimiento de los derechos en juego de modo compatible con las disposiciones de la ley 20.429, de los decretos nacionales 302/83 y 37/2001 y con los principios y reglas que se desprenden de este fallo. Hasta la vigencia de la nueva norma; o bien expire el plazo señalado, la Ordenanza 220/2015 mantendrá



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

sus efectos.

Costas a la vencida (art. 68 del CPCC).

Por su actuación profesional en autos, regúlense los honorarios de los letrados patrocinantes de la actora, doctores Marcelo Rafael Molinari Rocés y Ariel Martín Bohmer, en las sumas de tres mil doscientos setenta pesos y dieciséis mil trescientos sesenta pesos, respectivamente (arts. 1, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 22, 28 inc. "a", 44 y 54 del dec. ley 8.904/77; causa I. 73.016, "Morcillo", res. de 8-XI-2017), cantidades a las que deberá adicionarse el 10% (art. 16, ley 6.716 -t.o. decreto 4.771/96 y sus modificatorias-) y el porcentaje que corresponda según la condición tributaria de los mencionados profesionales frente al Impuesto al Valor Agregado.

Regístrese y notifíquese.

EDUARDO NESTOR DE LÁZZARI

DANIEL FERNANDO SORIA

LUIS ESTEBAN GENOUD

HILDA KOGAN

JUAN JOSE MARTIARENA



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

I-74078

Secretario