



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483



MUNICIPALIDAD DE NAVARRO S/
INCONST. ORDENANZA MUNICIPAL
1719/24

AUTOS Y VISTOS:

I. Se presenta el doctor Eduardo Luján Bolontrade, en representación de la Municipalidad de Navarro, en virtud del poder otorgado oportunamente por el intendente del Partido. En dicha calidad, promueve la presente demanda originaria de inconstitucionalidad en los términos de los arts. 161 inc. 1 de la Constitución provincial y 683 y sigs. del Código Procesal Civil y Comercial, contra el Concejo Deliberante comunal y los ediles Leandro Rey, Mateo Ernesto Natalini, Alicia Inés Odriozola, Ana Lorena Maurer, Horacio Leandro Rodríguez, Marcela Alejandra Gómez y María Soledad Lozano Bulrich, con el objeto de que esta Suprema Corte declare la invalidez de la ordenanza 1.719/24, mediante la cual se desaprobó el proyecto elevado el día 8 de enero por el Departamento Ejecutivo para modificar la ordenanza impositiva para el año 2024.

Explica que, el 19 de abril del corriente, el presidente del



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79483

Departamento Deliberativo convocó a una sesión ordinaria para el 22 del mismo mes y año, a fin de dar tratamiento –entre otros asuntos– al “Dictamen en minoría de la Comisión de Presupuesto, Hacienda y Legislación. Ref.; al Proyecto de Ordenanza elevado por el Departamento Ejecutivo, Modificatorio de la Ordenanza Impositiva vigente. Expediente N° 4635/24...” y al “Dictamen de la comisión de Presupuesto; Hacienda y Legislación. Ref.: a la nota elevada por el Departamento Ejecutivo, remitiendo el listado de mayores contribuyentes, conforme al artículo 94 inc. 3° de la Ley Orgánica de las Municipalidades. Expediente N° 4639/24...” (correspondientes a los puntos 2 y 3 del orden del día). Empero, menciona que el 29 de abril de 2024, el Concejo dictó la ordenanza 1.719 aquí cuestionada y sancionó la resolución 6/24, por la que se aprobó la nómina de mayores contribuyentes remitida.

En este contexto, alega que se vulneró lo previsto en el art. 29 del decreto ley 6.769/58 (en adelante, LOM), en cuanto, al reglamentar lo normado en el art. 193 inc. 2 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, dispone un procedimiento de carácter obligatorio para la sanción de cualquier tipo de ordenanza impositiva.

En virtud de ello, arguye que el Concejo Deliberante se arrogó prerrogativas y facultades que no le competen, dado que el proyecto elevado solo podría ser rechazado por una Asamblea integrada



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

tanto por el cuerpo de concejales como por los mayores contribuyentes. Asimismo, expresa que el presidente del Concejo y los ediles firmantes actuaron en desmedro de lo que obliga el plexo normativo vigente, con una clara intención de dañar y socavar la gobernabilidad del ejecutivo comunal, violentando con ello el sistema democrático establecido.

Culmina sosteniendo que "...a las claras el espíritu del constituyente en nuestra Carta Magna Provincial, y también el espíritu del legislador de la LOM, radica nada más y nada menos que sean integrantes del pueblo quienes participen a fin de ejercer un control estricto sobre los impuestos que la ciudadanía deba abonar".

II. Preliminarmente, es pertinente recordar que el examen de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad es atribución que corresponde a esta Suprema Corte, con independencia de las alegaciones vertidas por las partes en sus escritos postulatorios (doctr. causas I. 1.499, "Fiscal de Estado", resol. de 5-III-1991; I. 1.329, "Playamar", sent. de 10-XII-1992; I. 1.465, "Las Totoras", sent. de 1-VI-1993; I. 1.322, "Industrias Ganaderas Inga", sent. de 17-X-1995; I. 1.631, "Labinca S.A.", sent. de 17-II-1998; I. 68.449, "I.G.T. 33 S.A.", resol. de 31-V-2006; I. 2.270, "VAGSA", sent. de 8-VII-2014; I. 2201, "Search Org. de Seguridad SA", sent. de 22-VI-2016; I. 71.551, "Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos", sent. de 23-XI-2020,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

e.o.).

III.1. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece como principio y requisito de legitimación para suscitar la jurisdicción originaria de esta Corte en la materia sometida a juzgamiento, que la constitucionalidad se "controvierta por parte interesada" (art. 161 inc. 1, Const. prov.).

El concepto referido se entronca en un sistema cuya funcionalidad, como es sabido, gira en torno al conocimiento y resolución de colisiones de derechos o intereses y requiere de modo imprescindible la existencia de un caso, causa o controversia (arts. 161, 163, 166, 172 y 174, Const. prov.; doctr. causa B. 64.314, "Castagnari", sent. de 14-XI-2007; v. tmb. arts. 116, Const. nac.; 2, ley 27; CSJN Fallos: 310:2342, 311:2580, 326:3007, e.o.), cuya manifestación típica, obviamente, podrá variar (doctr. causas I. 2.274, "Fernandez", sent. de 27-VI-2012 e I. 72.019, "Ocaña", sent. de 26-XII-2012). Así, resulta necesaria su verificación como extremo inherente al ejercicio válido de la función judicial (doctr. causas B. 67.594, "Gobernador de la Provincia", sent. de 25-II-2004; I. 75.722, "Asociación Azul y Daniel Sarmiento", resol. de 12-V-2021; CSJN Fallos: 275:282; 313:863; 321:1252; 322:528; 323:1339; 342:853; e.o.).

Para que aquello se presente, entre otras cosas, debe poder



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

reputarse que los contendientes son adversos entre sí, algo que no ocurre cuando –nominal y/o sustancialmente– hubiese confusión entre el actor y el demandado, como cuando es el mismo Estado –*lato sensu*– quien reclama y a la vez es reclamado. Esto es algo que adquiere un singular perfil cuando un funcionario ejecutivo pretende confrontar la constitucionalidad de un acto emanado de la rama legislativa perteneciente a la misma órbita gubernamental (conf. CSJN Fallos: 312:2075; 322:227 y causa A. 1279. XLII. REX, “AFIP s/ casación en autos: ‘Bodegas y Viñedo El Águila SRL s/ concurso preventivo -revisión’”, sent. de 11-VIII-2009).

III.2. En la especie, el apoderado del intendente de Navarro pretende accionar contra el Concejo Deliberante municipal y un grupo de ediles, ante la supuesta inobservancia del procedimiento aplicable para la sanción de la ordenanza 1.719/24, cosa que reputa inconstitucional. Para ello, explica que efectúa su postulación “en representación de la Municipalidad de Navarro” y que la demanda “se promueve por parte interesada, afectada por la norma impugnada” (v. ptos. 1 y 3 de la demanda).

Así pues, a la luz de las consideraciones anteriormente vertidas, queda evidenciada su improponibilidad a través de la vía procesal escogida por quien reviste el carácter de jefe comunal.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

III.3. Para arribar a tal conclusión, cabe reparar en que la aptitud legitimante para intervenir en un proceso como el aquí incoado depende en modo relevante de las características del conflicto traído a conocimiento del Tribunal, determinadas por el tenor de los preceptos que se impugnan, así como del tipo de agravio invocado y de la posición que exhiban frente a esas normas los litigantes (doctr. causa I. 76.258, "Intendente de la Municipalidad de General San Martín", resol. de 27-XI-2019).

Siendo esto así, no puede soslayarse que la naturaleza de la representación alegada en autos supone la configuración de una legitimación de tipo institucional, circunstancia que junto con el objeto del pleito denotan la inviabilidad de la pretensión contra quienes se dirige el embate. Esto, por cuanto su admisión entraría en clara tensión con las previsiones que delinear los contornos de la acción originaria de inconstitucionalidad.

III.4. En efecto: el art. 683 inc. 2 del Código Procesal Civil y Comercial establece que de la demanda originaria de inconstitucionalidad se dará traslado a los representantes legales de las municipalidades, cuando los actos cuestionados emanen de esas entidades.

Pues bien, siendo esto así, la mencionada norma debe ser



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

interpretada junto con lo dispuesto en los incs. 11 y 12 del art. 108 de la LOM, en cuanto determinan que constituyen atribuciones y deberes en general del Departamento Ejecutivo comunal “representar a la Municipalidad en sus relaciones con la Provincia o terceros” y “hacerse representar ante los tribunales como demandante o demandado, en defensa de los derechos o acciones que corresponden a la Municipalidad”, respectivamente.

De lo reseñado surge con suficiente claridad que el representante legal de una comuna es el Intendente municipal (conf. causas I. 2213, “El Popular SAIC”, resol. de 3-V-2000; I. 76.482, “Defensoría del Pueblo de la ciudad de Tandil”, resol. de 13-IX-2022 e 77.164, “Asociación Civil sin Fines de Lucro Foro Medio Ambiental (FOMEA)”, resol. de 30-V-2024). En virtud de esto, todo acto estatal que emane de la exteriorización de voluntad de este funcionario, antes que imputable individual y directamente a él, es en realidad atribuible al órgano que por su intermedio actúa. Esto es así, en tanto se trata de la propia voluntad de la Administración (doctr. causas Ac. 67.882, “Irisarri”, sent. de 14-III-2001; B. 60.708, “Bibiloni”, sent. de 30-VI-2009 y B. 63.368, “Unión Transitoria de Empresas”, sent. de 8-IX-2010).

III.5. En ese marco, dar curso al planteo deducido supondría



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

una palmaria confusión de los roles procesales asignados en este tipo de contiendas, en tanto el Intendente comunal asumiría las calidades tanto de sujeto activo como pasivo en este proceso, con el evidente conflicto de intereses que esto adicionalmente conllevaría.

IV.1. No supe lo anterior aquello que —no sin esfuerzo— podría extraerse de algún pasaje de la demanda, de donde surge que la misma es impetrada en favor de la ciudadanía local, eventualmente agraviada por el accionar que se quiere enjuiciar.

IV.2. En reiterada jurisprudencia, el Tribunal ha sostenido que el interés que califica a la "parte" en la expresión del precepto constitucional del art. 161 inc. 1 debe, por regla, revestir la cualidad de "particular" y "directo" (doctr. causas I. 1.241, "Berciotti", resol. de 31-V-1988; I. 1.427, "Alvarez", resol. de 30-V-1989; I. 1.553, "Procuración General de la Suprema Corte", resol. de 11-II-1992; I. 1.594, "Procuración General de la Suprema Corte", resol. de 9-III-1993; en sentido conc. causas I. 1.457, "Gonzalez Bergés", resol. de 13-III-1990; I. 1.462, "Gascón Cotti", resol. de 17-IV-1990; I. 1.467, "Aranda Lavarello", resol. de 5-VI-1990; I. 1492, "Partido Movimiento al Socialismo", resol. de 31-VII-1990; I. 1.488, "Benítez", resol. de 31-VII-1990; I. 2.115, "Zurano", resol. de 16-XII-1997; I. 2.153, "Matoso", resol. de 14-VII-1998; I. 3.202, "Rivas", resol. de 20-VIII-2003; e.o.),



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

supuesto que se configura cuando el ejercicio del derecho de quien deduce la acción se halla afectado por la aplicación de la norma jurídica cuya constitucionalidad controvierte (doctr. causas B. 43.740, "Goodwyn", resol. de 30-V-1961; I. 1.315, "Donnarumma", sent. de 3-XII-1991; I. 1.465, "Las Totoras SRL", sent. de 1-VI-1993; I. 3.202, cit.; e.o.).

De ello se sigue que en este proceso incumbe al actor poner de relieve que las disposiciones legales impugnadas proyectan o han de proyectar sus efectos, en modo adverso o perjudicial e inconstitucional, sobre su círculo de intereses tutelados por el ordenamiento (doctr. causas I. 994, "Tarchitzky", resol. de 6-III-1979; I. 1.506, "Orruma", resol. de 26-II-1991; I. 75.772, "Pujol", resol. de 27-XI-2019; I. 75.876, "Sánchez", resol. de 9-IV-2021; I. 73.783, "Centro de Estudios Para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS)", resol. de 23-II-2022, e.o.).

Ha destacado también esta Corte que el carácter de "parte interesada" da cuenta de una cualidad en el impugnante que a la vez exige una cierta concreción en la afectación a la esfera subjetiva derivada del obrar estatal, pues la pretensión que enuncia el art. 161 inc. 1 de la Constitución provincial no se identifica en su amplitud con una "acción popular" o "pública", en el sentido de que pueda ser entablada



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

por cualquier habitante (v. voto del doctor Argañarás en "Acuerdos y Sentencias", serie 14, t. I, pág. 455; doctr. causas B. 16.203, sent. de 31-X-1933; I. 1.695, "Pintos", resol. de 14-III-1995; I. 1.613, "Carpinetti", sent. de 11-IV-1995; I. 74.618, "Sanzio", resol. de 22-V-2019; I. 75.217, "Bassi", resol. de 9-IV-2021; e.o.).

Dejando de lado aquellos casos previstos de manera expresa en el ordenamiento en los que, por la índole del asunto o la materia en discusión, a fin de brindar efectiva tutela judicial a pretensiones entabladas para remediar una afectación de intereses o derechos colectivos o de incidencia colectiva, se admite la legitimación de cualquier afectado o bien –por un grupo o clase de personas– de sujetos, estatales o no, especialmente habilitados para promover esa clase de protección pluriindividual (conf. arts. 43, Const. nac.; 20 inc. 2 y concs., Const. prov.; 30 y concs., ley 25.675 y 35 y concs., ley 11.723; 52 y concs., ley 24.240 y 26 y concs., ley 13.133; causas B. 64.464, "Dougherty", resol. de 13-XI-2002; B. 65.269, "Asociación Civil Ambiente Sur", resol. de 19-II-2003; B. 65.270, "Alegre", resol. de 7-V-2003; I. 72.267, "Mitchell", resol. de 13-XI-2013; I. 72.669, "Picorelli", resol. de 23-XII-2014; e.o.), en los demás es necesario invocar la presencia en modo objetivo de aquel gravamen al que se ha hecho mención *supra*; desde que no cabe en principio a los tribunales dar curso a acciones solo



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

ejercidas en resguardo de la legalidad, desvinculadas de algún tipo de lesión actual o inminente al círculo de intereses de quien reclama (arg. arts. 1, 15, 161 inc. 1, 171 y concs., Const. prov.).

IV.3. Bajo esas elementales premisas, no puede admitirse la genérica invocación de la afectación de los derechos de la ciudadanía, como futuro contribuyente de los servicios prestados por el municipio (v. pto. 4 del escrito inicial).

Los argumentos que se despliegan en este sentido se limitan a un cuestionamiento basado puramente en un interés generalizado y común de toda persona en la salvaguarda de la juridicidad, lo cual —como se ha resuelto tantas veces— no es suficiente para elevar el reclamo a la calidad de caso o controversia apto para ser abordado judicialmente (doctr. causas B. 65.270, "Alegre", resol. de 7-V-2003; I. 73.072, "Piantino", resol. de 29-VIII-2017; I. 73.080, "Laurent" e I. 73.081, "Ventura", ambas resol. de 11-X-2017; CSJN Fallos: 275:282; 308:1489; 313:863; 323:1339; 324:2048 y sus citas).

Por más amplio y flexible que deba ser el acceso a la jurisdicción (art. 15, Const. prov.), no hay duda de que la aptitud legitimante en el proceso constitucional supone, en este tipo de juicios, una cierta pertenencia o titularidad del derecho o interés que se invoca, que en autos no aparece en modo alguno cristalizada (conf. causa I.



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79483

77.378, “Alberti Shcherbyna”, resol. de 25-IV-2022).

V. Sentado lo anterior, no se escapa que los obstáculos para la postulación identificados *supra* en el punto III, de ordinario no se presentan en el ámbito del conflicto de poderes previsto en el art. 196 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, donde esta Suprema Corte está llamada a resolver una efectiva y concreta disputa entre órganos pertenecientes a un mismo municipio, en torno a determinada atribución o competencia que es invadida, desconocida o de lo contrario usurpada por uno en desmedro de otro (conf. arts. 261, LOM y 689, CPCC). Pero para que se esté frente a una causa de competencia entre poderes públicos o una situación de conflicto municipal, se impone alegar suficientemente que se presenta indefectiblemente alguno de aquellos presupuestos (causas B. 76.488, "Municipalidad de Olavarría", resol. de 7-VII-2020 y B. 77.376, “Municipalidad de General Lavalle”, resol. de 13-IX-2022).

Como se ha dicho, lo que el Intendente comunal denuncia en estos autos no sería, en el fondo, un avasallamiento de sus propias competencias ejecutivas por parte del Concejo, sino la omisión de una intervención que entiende obligatoria para rechazar el proyecto de modificación de la ordenanza impositiva para el año 2024. De modo tal que no se plantea aquí, directamente, una dificultad entre el



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

departamento ejecutivo y el deliberativo, sino a todo evento el desconocimiento por parte de ese último de atribuciones conferidas por el ordenamiento a la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes (v. arts. 193 inc. 2, Const. prov.; 29, 93 y concs., LOM).

Sin abrir juicio acerca de la configuración de un conflicto bajo ese escenario, la falta de mayores elementos y un mejor desarrollo de semejante hipótesis obsta –en este estadio– la posibilidad de reconducir las actuaciones por tal carril (conf. arg. causa B. 72.835, “Municipalidad de Tigre”, resol. de 23-XII-2014).

VI. En suma, los aspectos observados en punto a los ribetes de la contienda y la legitimación activa se presentan como un impedimento para el progreso de la acción originaria de inconstitucionalidad, el que debe ser advertido por el propio Tribunal para evitar un pronunciamiento de aquellos que una pacífica jurisprudencia veda realizar al Poder Judicial (doctr. causas I. 1417, "Rossi", sent. de 13-VIII-1991; I. 1.299, "Colegio de Todos los Santos S.R.L.", sent. de 23-VI-1992; I. 1.599 "Procuración General de la Suprema Corte de Justicia", resol. de 22-VI-1993; I. 2184, "Grosso", sent. de 28-V-2003, e.o.).

Por lo expuesto, se impone rechazar *in limine* la demanda interpuesta (arts. 161 inc. 1, Const. prov.; 683 y sigs., 336 y concs.,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

I-79483

CPCC).

La decisión adoptada, desde ya, no perjudica la posibilidad con la que cuenta la parte actora para concurrir adecuadamente por las vías idóneas o por los caminos institucionales propios para la protección de los derechos o competencias que considera conculcados.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia

RESUELVE:

Rechazar *in limine* la demanda originaria de inconstitucionalidad interpuesta en representación de la Municipalidad de Navarro (arts. 161 inc. 1, Const. prov.; 336 y concs.; 683 y sigs., CPCC).

Regístrese y notifíquese de oficio y por medios electrónicos (conf. art. 1 acápite 3 "c", resol. Presidencia SCBA 10/20 y resol. SCBA 921/21).



Suscripto y registrado por el actuario, en la ciudad de La Plata, en la fecha indicada en la constancia de su firma digital (Ac.SCBA 3971/20).

REFERENCIAS:

Funcionario Firmante: 02/09/2024 14:14:02 - KOGAN Hilda - JUEZA

Funcionario Firmante: 04/09/2024 10:37:27 - TORRES Sergio Gabriel -



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

I-79483

JUEZ

Funcionario Firmante: 05/09/2024 14:21:58 - BUDIÑO María Florencia -
JUEZ

Funcionario Firmante: 10/09/2024 09:21:20 - SORIA Daniel Fernando -
JUEZ

Funcionario Firmante: 10/09/2024 09:28:44 - MARTIARENA Juan Jose -
SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



224400290005020281

**SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA**

NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS

Registrado en REGISTRO DE RESOLUCIONES DE SUPREMA CORTE el
10/09/2024 09:38:54 hs. bajo el número RR-694-2024 por DO\jmartiarena.