



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

333

“Verellen Mauricio c/ Municipalidad de
Pinamar s/ Inconstitucionalidad de la Ordenanza Nro.
4.239/13”

I 72.727

Suprema Corte de Justicia:

El señor Mauricio Verellen, promueve demanda solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza Nro. 4.239/13 de la Municipalidad de Pinamar (v. fs. 27/33vta.).

I.-

El actor denuncia ser propietario de inmuebles sujetos a las cargas tributarias impuestas por el citado Municipio. Expresa que el día 11 de enero de 2013 fue convocada la Asamblea de Grandes Contribuyentes y Concejales para tratar el Código Tributario del Municipio de Pinamar, con el objeto de incrementar montos, modos y fecha de pago de tasas y contribuciones para el año 2013.

Respecto de dicha sesión indica que: “...tuvo como prólogo episodios conflictivos originados en las dificultades para obtener el quórum del cuerpo y lograr de ese modo su funcionamiento”. Añade: “Finalmente ocuparon sus bancas 11 miembros sobre un total de 20 (10 concejales y 10 mayores contribuyentes) que conforman esa Asamblea, lográndose el propósito de sesionar”. (v. fs.28).

Asimismo expresa que luego de un debate se somete a votación el proyecto de Ordenanza Impositiva, y se obtiene el siguiente resultado: 9 votos por la afirmativa y 2 votos por la negativa, dándose por aprobada la

modificación del Código Tributario de Pinamar, y que fuera promulgado bajo el Nro. 4239. Aclara que tal aprobación lo fue por la mayoría de los miembros presentes en la Asamblea.

Hace saber que la norma aumentó las tasas y contribuciones de una manera desproporcionada, en relación a las del año 2012, lo que surgiría de la simple comparación de las cifras. Que se habría producido la afectación a los artículos 192 inciso 5° y 193 inciso 2°, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, toda vez que se altera el criterio de mayoría absoluta. Señala que la ordenanza en cuestión fue votada por una simple mayoría de nueve votos positivos contra dos negativos (v. fs. 29vta.).

Aduna que la ordenanza en cuestión sólo reviste apariencia normativa; que carece de razonabilidad y de congruencia con la Constitución. Que también violenta el derecho de propiedad permitiendo que la Municipalidad actúe de modo confiscatorio.

En otro orden de cosas sostiene que la demanda se interpuso en término, toda vez que el inicio del plazo se habría producido con la llegada de las boletas de pago y la consiguiente afectación de los derechos patrimoniales.

La parte actora funda en derecho la pretensión; invoca en su sustento lo regulado en los artículos 10 y 193 inciso 2°, de la Constitución Provincial; 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial y lo resuelto por ese Alto Tribunal de Justicia en la causa I-2029, "*Murphy*", sentencia del 21 de junio de 2000.

Ofrece prueba; solicita se haga lugar a la demanda declarando la inconstitucionalidad de la Ordenanza Nro. 4239 de la Municipalidad de Pinamar.

II.-

La Municipalidad de Pinamar, por apoderado, se presenta a contestar el traslado conferido solicitando el expreso rechazo de la demanda (v.fs. 43/49).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Expresa que la actora se habría limitado a describir que el aumento en las tasas establecido por la Ordenanza Nro. 4239/13 es desproporcionado y muy superior al establecido para períodos anteriores, pero en ningún momento habría acreditado que les genere algún perjuicio o detrimento patrimonial.

En su fundamentación alega que entre las potestades mínimas que debe garantizar la Provincia a las municipalidades se encuentra la relativa a contar con un poder tributario suficiente. Que las provincias, “... *deben reconocer a sus comunas medios financieros bastantes y suficientes como para garantizar una acción de gobierno municipal amplia y plena, materia que en cada caso deberán definir las constituciones locales al precisar las competencias y correlativos recursos de sus comunas...*” (v. fs.44).

Luego de realizar una pormenorizada transcripción de las normas que limitarían el poder tributario municipal, sostiene que no existe fundamento “*extralegal ni financiero*” que limite la delegación tributaria a los municipios exclusivamente respecto de las tasas (Fs. 44vta./45). Cita jurisprudencia.

Respecto a la supuesta violación del artículo 193 inciso 2º de la Constitución de la Provincia expresa que haciendo una interpretación armónica de lo establecido en los artículos 192 y 193 de la citada Constitución, 99 y 100 del decreto ley Nro. 6769/58 surgiría que en todo momento se habla de mayoría absoluta de votos, es decir, de los miembros presentes una vez obtenido el quórum necesario para sesionar. Que en el caso de autos, el quórum se habría obtenido recién en la segunda convocatoria por lo que se habría contado con la mitad más uno de los miembros que integran el cuerpo para sesionar, es decir, once sobre un total de veinte. Adjunta copia del decreto CD Nro. 2420/13.

Sostiene entonces que se habría cumplido con los recaudos legales exigidos para alcanzar la mayoría de votos, toda vez que a los efectos del cómputo debe tomarse únicamente el de los presentes que integraron la Asamblea y dieron quórum para sesionar.

Concluye afirmando que no existen vicios en la sanción de la Ordenanza Nro. 4239/13, la cual debe ser presumida de legítima y constitucional.

Funda en derecho la contestación, ofrece prueba y deja planteado el caso federal. Solicita en definitiva, el rechazo de la demanda.

III.-

La parte actora solicita se declare la causa de puro derecho (v. fs. 51).

V.E. dispone poner las actuaciones a disposición de las partes a los fines de alegar, derecho ejercido solamente por la actora, luego de lo cual ordena el pase a dictamen a esta Procuración General (v. fs. 52; 56; 59 y vta. y 62; art. 687, CPCC).

Esta Procuración General pone en conocimiento que el presente caso podría estar alcanzado por el cumplimiento del plazo del artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial, por lo que se solicita, previo a dictaminar sea oída la parte actora. V.E. dispone un nuevo traslado para dictamen, haciendo saber el dictado de sentencia, en la que resolviera una cuestión análoga a la aquí debatida (v. fs. 78).

IV.-

He de propiciar, tal como lo resolviera ese Tribunal de Justicia en la causa I 72.548, "*Anaya, Ester V. y otros c/ Municipalidad de Pinamar s/ Inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 4.239/2013*", sentencia de 15 de junio de 2016, que correspondería hacer lugar a la demanda interpuesta.

En el voto del Señor Juez Negri, que adoptó el Tribunal, atendiendo al dictamen de esta Procuración General, discriminó en dos los argumentos de los actores para sostener el reclamo de inconstitucionalidad. Por un lado el referido a las formalidades que se denuncian incumplidas por parte de la demandada al momento de sancionar la ordenanza impugnada, y por otro, el relacionado con la desproporción en el aumento de las tasas municipales y la afectación de los derechos patrimoniales de los actores.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

IV.1.- Respecto del primero recordó que esa Suprema Corte ha considerado procedente por la vía de la demanda originaria de inconstitucionalidad, juzgar la validez de una norma frente al inequívoco cuestionamiento de la misma por incumplimiento de requisitos constitucionales ineludibles como resulta ser la inobservancia de la mayoría de votos necesarios para la existencia y consecuente validez de una ordenanza municipal.

Ello por cuanto no cabría restringir, dogmáticamente, el carácter justiciable de la cuestión, si se hallan en tela de juicio los requisitos de forma y procedimiento reglados constitucional y legalmente y constitutivos de la norma como tal. Con cita de la causa I. 2029, "*Murphy*", sentencia de 21-VI-2000.

IV. 2.- V.E. entendió que el ordenamiento constitucional y legal de la Provincia de Buenos Aires confiere a los municipios potestades para disciplinar variados aspectos -incluido el tributario- siempre en el interés general de la comunidad local.

Que de conformidad a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, integra el ámbito de competencias de los municipios el dictado de "...*ordenanzas y reglamentos*" (art. 192 inc. 6º, Const. cit.); la potestad para crear tributos (arts. 192 inc. 5º y 193 inc. 2º, Const. cit.) mediante cláusulas, que al decir de esa Suprema Corte, no revisten el carácter de enunciados taxativos en la Ley Orgánica Municipal (L.O.M., arts. 226 y 227; "*Acuerdos y Sentencias*", 1957-V-116; 1958-III-337; 350 y 360; 1966-II-15; 1972-II-659; 1977-I-1131; entre muchas), aunque todas ellas se refieren a imposiciones reguladas con el fin de posibilitar cometidos propios del gobierno comunal.

Sostuvo en cuanto al procedimiento que, se debe cumplir para el ejercicio de tales atribuciones con el artículo 193 de la Constitución provincial en cuanto establece: "...*todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales*" (inc. 2º).

Que por su parte, el decreto ley N° 6769/1958 regula la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes en el Capítulo III (arts. 93 a 106); para expresar en el artículo 104: "*La sanción de una ordenanza por parte de la Asamblea necesitará para su aprobación la mayoría establecida en el artículo 193, incisos 2 y 3 de la Constitución*".

IV.3.- Los actores postulan que la ordenanza N° 4239/13 fue dictada sin que se hubieran alcanzado las mayorías que el artículo 193 de la Constitución provincial establece para tal fin. Así, afirman que "*...iniciada la sesión las discusiones fueron variadas e intensas, hasta que por fin se dispuso la votación, que tuvo el siguiente resultado: 9 votos positivos y 2 votos negativos, aprobándose de ese modo, por mayoría de los miembros presentes de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes, la modificación al Código Tributario de Pinamar*" (v. fs. 28 y vta.).

Las partes son contestes en que la sesión en la que se trató y aprobó la ordenanza cuestionada fue llevada a cabo el día 11 de enero de 2013; que más allá de las dificultades para obtener el quorum del cuerpo para funcionar, el mismo se alcanzó; y que la votación se llevó a cabo obteniéndose el resultado de nueve (9) votos afirmativos y dos (2) negativos.

Llegado a este punto, el Tribunal consideró necesario resolver sobre qué cantidad de votos eran necesarios como mínimo para la sanción de la ordenanza municipal N° 4239/13, modificatoria del Código Tributario de Pinamar.

Al respecto aclaró, que no debía confundirse el denominado *quorum* necesario para sesionar con las mayorías requeridas para obtener una decisión válida.

Que el primero es el número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado cuya presencia es necesaria a la hora de legislar; que puede tener diferente regulación en punto al inicio de la sesión, el necesario para sesionar y, el que se exige para votar. Que la regla general es la mayoría absoluta de los miembros



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

(v.g. arts. 64, Constitución nacional y 87 de la Constitución provincial). Este extremo habría sido satisfecho, las partes son contestes en reconocerlo (v. fs.28 y 46vta./47).

Por otro lado, el número de votos requeridos para tomar decisiones, que por regla general es el correspondiente a la mayoría absoluta de los presentes en la sesión; sería el número mínimo de voluntades coincidentes que deben concurrir para poder sancionar válidamente una norma por parte del cuerpo legisferante.

El Tribunal de Justicia señala que, el ordenamiento ha establecido en algunos supuestos, que el requisito de las mayorías para sancionar una norma se vea agravado requiriéndose un número mayor de votos concordantes. Así, la Constitución nacional exige "*mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras*" (arts. 85 y 101); "*mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de las Cámaras*" (arts. 39, 40, 75 incs. 2º, 3º, 24, 77, 79, 99 inc. 3º; 101 y 104); por su parte, la Constitución provincial "*mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara*" (art. 67 inc. 2º) y "*mayoría absoluta de sus miembros*" (art. 175).

Destaca que cuando quiere tomar en cuenta a los "*miembros presentes*" la propia Constitución provincial se refiere a ello, expresamente. Así, el artículo 114, al disponer: "*Todos los nombramientos que se defieren a la Asamblea General deberán hacerse a mayoría absoluta de los miembros presentes*".

Que el decreto ley N° 6769/1958 -Ley Orgánica de las Municipalidades- dispone mayorías agravadas en punto a la suspensión preventiva (art. 249 in fine) o destitución (art. 255) de concejales e intendentes; como así también para el otorgamiento en concesión a empresas privadas, de la prestación de un servicio público municipal (art. 53) o para autorizar las transmisiones, arrendamientos o gravámenes de los bienes públicos y privados municipales (art. 55); entre otros casos.

La Suprema Corte entendió que el artículo 193 inciso 2º de la Constitución provincial exige una mayoría agravada que no consiste en la mayoría de los miembros de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes presentes al momento de resolver, sino tal como allí reza la "*mayoría absoluta de*

votos de una asamblea...", entendiendo que con la palabra "votos" el constituyente hace referencia a miembros.

Fundamenta lo expresado en razón de la materia tratada en el inciso en cuestión -ejercicio de la potestad de imposición tributaria por parte de la comuna-; por el sentido de la norma y por la naturaleza del órgano asambleario.

En cuanto al primero de los fundamentos recuerda que el artículo 32 del decreto ley N° 6769/1958 al reglar las ordenanzas impositivas impone que deberán ser sancionadas por "*la mayoría absoluta de los miembros integrantes del Cuerpo*". Advierte que la intención del legislador y del constituyente ha sido la de imponer mayores exigencias para el ejercicio de la potestad tributaria por parte de las comunas, con relación a la sanción de las demás ordenanzas.

Refiere que el requisito de la mayoría absoluta de los miembros deriva también de la naturaleza especial que posee el órgano denominado "*Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes*", cuyo origen del texto constitucional de 1934, reconoce antecedentes en las constituciones provinciales del año 1873 (art. 203 inc. 3°) y del año 1889 (art. 206 inc. 3°), como así también en la ley provincial N° 4183 del año 1933 (arts. 92 a 99).

Sostuvo el Tribunal, que la Asamblea de Mayores Contribuyentes y Concejales es el único órgano facultado por la Constitución provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades para crear y aumentar tasas, impuestos y contribuciones en el ámbito comunal (arts. 193 inc. 2° de la Constitución provincial y 29 de la Ley Orgánica Municipal). Que su constitución está compuesta por los ediles en ejercicio y un número igual de mayores contribuyentes seleccionados de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 94 del decreto ley N° 6769/1958. Recuerda lo resuelto en la causa B. 52.614, "*Franceschi*", sentencia de 24-III-1998.

Considera que el artículo 193 inciso 2° de la Constitución provincial, en cuanto exige el voto concordante de la mayoría absoluta de los miembros del citado órgano, impide que una ordenanza impositiva que aumente o cree tributos comunales pueda ser sancionada sólo por el voto afirmativo de los



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

concejales o bien, sólo por los mayores contribuyentes, exigiéndose de tal manera la concurrencia de votos de los dos sectores que conforman este órgano legisferante mixto.

Que la Ley Orgánica de las Municipalidades dispone que corresponde al Concejo Deliberante sancionar las ordenanzas impositivas y que las que dispongan aumentos o creación de impuestos o contribuciones de mejoras, deberán serlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 193 inciso 2º de la Constitución provincial y de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 29. Según éste último, corresponde la presentación del proyecto, tratamiento y aprobación en comisión, sanción por mayoría simple de una ordenanza preparatoria que oficiará de anteproyecto y su consideración en la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes.

Cumplido lo precedente, la antedicha Asamblea podrá sancionar la ordenanza definitiva que requiere para su aprobación de la mayoría establecida en el artículo 104 de la Ley; que deberá interpretarse la denominación genérica de "impuestos" como comprensiva de la contribución de mejoras y la retribución de servicios municipales, oblatos en forma directa (v. art. 106, de la LOM).

IV.4.- En el presente caso, la ordenanza municipal N° 4239/13 fue sancionada por los votos afirmativos de nueve (9) integrantes de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes, por lo que no habría alcanzado el número de al menos, once (11) votos coincidentes, extremo que, por las razones antes expuestas, debía ser satisfecho.

A señalado el Alto Tribunal: "*La manifiesta inobservancia del aludido requisito para la sanción de la ordenanza, reconocida por parte de la accionada, constituye una grave deficiencia en el procedimiento llevado a cabo, cuyos efectos impactan negativamente en la legitimidad de la decisión del órgano deliberativo adoptada en esas condiciones*". Para continuar: "*Desde que la irregularidad que esa circunstancia implica es susceptible de viciar el acto dictado en consecuencia, resulta inoficioso abordar los argumentos articulados por los*

actores en punto a la desproporción en el aumento de las tasas municipales y la afectación de sus derechos patrimoniales” (Voto Señor Juez Negri, consid. Primero, apartado 7).

V.- Por las razones expuestas, atendiendo a lo decidido en la causa “Anaya” ante mencionada, y al dictamen propiciado para esa oportunidad, podría V.E. hacer lugar a la demanda, y su inaplicabilidad a la situación del accionante (v. arts. 25, 190, 191, 192 inc. 7° y 193 inc. 2°, de la Constitución de la Provincia de de Bs. As. y 240, del decreto ley N° 6769/1958 y sus modificatorias).

La Plata *tres de julio* de 2017.


Julio M. Cortés-Gra
Procurador General