



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

B-78251-1

"Departamento Ejecutivo de General Villegas c/
Concejo Deliberante de General Villegas s/ Conflicto
art. 196 Constitución Provincial. Art. 261 LOM"

B 78.251

Suprema Corte de Justicia:

El señor Intendente Municipal de General Villegas Eduardo Lorenzo Campana, con patrocinio letrado, promueve la presente demanda contra el Concejo Deliberante de dicha ciudad, por conflicto de poderes municipal en los términos de los artículos 196 de la Constitución Provincial y 261 siguientes y concordantes del Decreto Ley N° 6769/1958.

En este sentido, solicita la anulación de la ordenanza N° 6349 sancionada por ese Cuerpo Deliberativo el día 4 de julio de 2022, como así también la ordenanza ratificatoria N° 6360 de fecha 11 de agosto de 2022, la cual fuera notificada al Departamento Ejecutivo el día 18 de agosto del corriente año.

También peticiona que, en forma previa al traslado de la demanda la Suprema Corte de Justicia, como medida cautelar, disponga la suspensión de la vigencia de las citadas ordenanzas.

I.-

El señor Eduardo Lorenzo Campana, manifiesta estar plenamente legitimado para iniciar la presente demanda y a tal fin acompaña copia del Diploma emitido por la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, con fecha 6 de diciembre de 2019 y del Acta de Toma de Juramento y Asunción del cargo celebrado el día 10 de diciembre de 2019 ante el Concejo Deliberante de General Villegas.

Respecto a los hechos relata que a través del Expediente N° 1-8/22, el Bloque de Concejales denominado "Villegas Avanza" presenta un proyecto de ordenanza, a través del cual se proponen modificaciones a la Ordenanza Municipal N°4557, entre ellas el artículo 1°, con el objeto de que un porcentaje de la recaudación allí prevista fuera destinada a solventar los gastos que irroguen los servicios de los cuerpos de bomberos voluntarios del

partido de General Villegas.

Relata que la Ordenanza N° 4557 -sancionada el 12 de junio de 2008-, se incorpora a la Ordenanza Fiscal en el Título XXIX Bis Tasa de Seguridad y Defensa Civil, y con el objeto solventar los gastos que demande la prestación del servicio de prevención y seguridad pública.

Continúa expresando que dicha tasa *“alcanzaba a todos los contribuyentes de dos tasas diferentes, por un lado, la Tasa por Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública y, por otro, de la Tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal”*.

Asimismo, manifiesta que dicha norma establece la base imponible en un importe fijo establecido anualmente en la Ordenanza Tributaria y el pago conjuntamente con las tasas antes mencionadas.

Afirma que el Concejo Deliberante en la sesión ordinaria del día 14 de julio de 2022, sin respetar los procedimientos establecidos por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y por el Decreto Ley N° 6769/58, Ley Orgánica para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires -en adelante LOM- sanciona la Ordenanza N° 6349, por la que modifica la Ordenanza N°4557, cuyo contenido se explicita.

Agrega que la citada Ordenanza N° 6349 establece que los fondos percibidos debían ser destinados a solventar los gastos que demanden las prestaciones del servicio de prevención y seguridad pública y la actividad de los cuerpos de Bomberos Voluntarios del Distrito.

Continúa explicando que el artículo 2° de la Ordenanza N° 6349 dispone que los recursos se destinarían *“en un 60% a la colaboración institucional con la policía y Defensa Civil y en un 40% para Bomberos Voluntarios, siendo su uso de libre disponibilidad”*.

A su vez relata que la Ordenanza N° 6349 determina que el pago a los cuarteles debía hacerse efectivo dentro de los treinta días posteriores al vencimiento de las tasas, disponiéndose que el Departamento Ejecutivo debía reglamentarla.



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

B-78251-1

A continuación, explicita los fundamentos por los cuales interpuso el presente conflicto de poderes municipal y los fundamentos por los cuales, según el denunciante, las ordenanzas impugnadas a través del presente deberían ser declaradas nulas.

Destaca en primer término que la sanción de la ordenanza impugnada se habría realizado *“por intermedio de atribuciones que se encuentran vedadas al órgano deliberativo, siendo facultades privativas del Departamento Ejecutivo de la comuna”*.

A todo evento de ser considerada válida, sostiene que se incumplió con el procedimiento legalmente establecido para realizar ese tipo de reforma.

A su vez, expresa que *“en lugar de modificar la ordenanza fiscal vigente, el texto de la ordenanza impugnada modificó el texto de la Ordenanza N° 4557 que carece de aplicación”*.

En este sentido expresa el señor Intendente Municipal que *“la Ordenanza modificada por las normas ahora impugnadas no se encuentra en vigencia siendo que se encuentra expresamente incorporada a la Ordenanza Fiscal vigente”*.

En tercer término, considera oportuno destacar que la tasa creada y destinada a los cuerpos de bomberos voluntarios no se correspondería *“con un servicio efectivamente prestado por el Municipio”*.

Sostiene que tal circunstancia lo haría *“desvirtuar su calidad de tributo como tasa municipal, incumpliendo incluso con uno de los requisitos básicos de ese tipo de tributo que es la efectiva prestación de un servicio por quien percibe dicha tasa”*.

Agrega que *“que los cuerpos de bomberos voluntarios poseen fuentes de financiamiento propias que podrían dar lugar a una doble imposición hacia el contribuyente”*.

Manifiesta también que la ordenanza, *“conforme está redactada carecería de aplicación práctica por su falta de especificidad en los detalles e incluso por la carencia absoluta de referencia sobre el efectivo destino de los fondos, sus rendiciones, entre otros complementos que harían imposible su aplicación en los hechos”*.

Expresa que por las razones expuestas con fecha 21 de julio del año 2022 el

Intendente Municipal, aquí denunciante, dicta el Decreto N° 1331, a través del cual veta a la Ordenanza N° 6349.

Explica que dicho acto administrativo fue fundado en la transgresión a lo dispuesto por la Ley Orgánica para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, por haberse el Departamento Deliberativo arrogado atribuciones que no le corresponden, en ejercicio de la facultad dispuesta por el artículo 108 inciso 2° de la LOM.

A dicho fundamento le agrega también supuestos incumplimientos formales del procedimiento, como así *“la imposibilidad de otorgar lo recaudado por una tasa a entidades”* que si bien *“prestan un servicio a cargo del municipio [...] tampoco son parte del ente Municipal”*.

Continúa relatando que el día 11 de agosto del año 2022 el Concejo Deliberante vota sobre la insistencia de la Ordenanza aprobada, sancionando la Ordenanza N° 6360 que ratifica en todos sus términos la Ordenanza N° 6349, que fuera notificada al Departamento Ejecutivo el 18 de agosto del presente año.

A continuación, efectúa un detallado análisis de los fundamentos por los cuales entiende que este conflicto de poderes municipal debería prosperar.

Respecto a los vicios de forma y de derecho de la ordenanza aquí cuestionada, manifiesta el Titular del Departamento Ejecutivo que los mismos fueron explicitados en los considerandos del decreto por el que se dispuso el veto, los cuales son ampliados en la presente.

En efecto, explica que la ordenanza vetada poseería *“vicios formales insalvables que tachan a la norma de nulidad absoluta”*.

En este sentido expresa que se habría violado el principio por el cual el Departamento Ejecutivo posee la exclusiva iniciativa en materia presupuestaria.

Así, continúa, con la sanción de ambas ordenanzas (la inicial y su insistencia), *“el órgano deliberativo ha desconocido los principios de iniciativa y responsabilidad fiscal en materia presupuestaria establecidos por el ordenamiento legal que rige la especie, todo lo cual fundamentará la promoción de este proceso”*. Con cita de los artículos 192



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

B-78251-1

inciso 5° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 34, 109 y 124 de la LOM.

De esta forma entiende que *“estamos en presencia de una modificación ineludiblemente de índole presupuestaria, máxime si se tiene en cuenta la redacción literal de la modificación propuesta, como así también el cambio sustancial que se propone”*, lo cual sostiene que tal facultad es privativa del Departamento Ejecutivo.

Explica que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en lo que se refiere al régimen municipal determina que la legislatura es la encargada de deslindar las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, y que el artículo 192 de dicha constitución establece que en el inciso 5° como competencia propia del régimen municipal el votar anualmente su presupuesto y sus recursos, y que dicho presupuesto deberá ser proyectado por el departamento ejecutivo *“y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total [...]”*.

Afirma también que en materia presupuestaria la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece para el régimen municipal un sistema similar al previsto a nivel provincial: iniciativa del Poder Ejecutivo y posterior sanción por parte del Poder Legislativo.

Sostiene que dicho reparto de competencia respondería *“al principio rector de responsabilidad en la ejecución y administración del mismo”* y por dicha razón le corresponde al Departamento Ejecutivo la elaboración de este proyecto, siendo competencia del Concejo Deliberante su aprobación sin aumentar su monto total, ni crear cargos con las excepciones dispuestas en la ley”. Con cita del artículo 35 de la LOM.

De tal suerte, que tanto el aumento del monto total, como así también la disminución de los recursos financieros podría provocar un desequilibrio presupuestario.

Aduna: *“Para evitar esto, tanto el constituyente como el legislador han puesto como único iniciador de este tipo de ordenanzas al titular del Departamento Ejecutivo”*.

Afirma que el artículo 109 establece: *“[...] corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar las ordenanzas impositivas y el presupuesto de gastos y recursos*

debiendo remitirlo al Concejo con anterioridad al 31 de octubre de cada año”.

Recuerda también que los artículos 110 a 114 *“detallan qué cuestiones deben prever estos proyectos de presupuesto de gastos”* y el artículo 115 establece: *“[...] una vez devuelto el proyecto de presupuesto con modificación total o parcial, y habiendo finalizado el período de sesiones de prórroga, el Departamento Ejecutivo convocará a sesiones extraordinarias para su consideración, como así también en el supuesto de que el Concejo no lo hubiere considerado”,* como así el artículo 116 ordena: *“que en el presunto caso de no haberse aprobado el proyecto de presupuesto en las sesiones extraordinarias, el Departamento Ejecutivo deberá poner en vigencia el presupuesto del año anterior”* y el artículo 117, que determina: *“le corresponde al Ejecutivo la recaudación de los recursos y la ejecución de los gastos de la Municipalidad con la excepción de los gastos que le correspondiere ejecutar al Concejo Deliberante”.*

Añade que *“este tipo de proyectos deben tener inicio en el ámbito del Departamento Ejecutivo, órgano que debe remitirlo al Concejo Deliberante a los efectos de que en este ámbito se efectúen -o no-, enmiendas al proyecto de ordenanza [...] una vez devuelto el proyecto, el Ejecutivo estudia las propuestas del Departamento Deliberativo, pudiendo insistir con su redacción originaria o aceptar las propuestas”.* Con cita del artículo 115 de la LOM.

Explica que las normas expuestas *“son concordantes con el espíritu del artículo 192 inciso 5 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, su norma jerárquicamente superior”.* Cita jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que considera de aplicación.

Agrega que todo ello se confirma con la sanción de la Ley N° 11582, norma por la cual se establece la responsabilidad solidaria de los ediles que sancionaran presupuestos deficitarios o que contribuyan con su accionar u omisiones, a la provocación de desequilibrios estructurales en los presupuestos.

Considera que en el presente caso el Departamento Deliberativo *“introdujo reformas sustanciales a la Ordenanza Fiscal Impositiva [...] sin que haya mediado la*



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

B-78251-1

iniciativa del Departamento Ejecutivo”, y que ello no sólo sería contrario a las facultades de cada órgano de gobierno municipal, “sino que transgrede los preceptos legales normados en el artículo 192 de la Const. Provincial, 34 y 109 de la L.O.M., por lo que resulta que la norma atacada padece de un vicio que la torna nula (art. 240, LOM)”.

Añade que la modificación introducida, afectaría la división de poderes y la adopción del sistema republicano, representativo y federal del artículo 5° de la Constitución Nacional y 1° de la Constitución Provincial, como así también que las normas impugnadas serían inconstitucionales, *“por afectar las disposiciones previstas por el artículo 192 inciso 5° de la Constitución Provincial al autorizar gastos no previstos en el presupuesto y no establecer los recursos con que han de ser cubiertos”.*

Considera que la modificación del hecho imponible de la tasa de Seguridad y Defensa Civil en la atención de los gastos de los cuarteles de Bomberos Voluntarios, *“amén del espíritu altruista que lo funda, en forma encubierta impone un costo al erario público, sin respetar la Constitución Provincial y sin prestar un servicio por la contraprestación de los obligados al pago”.*

En otro aspecto destaca que la otra grave inconstitucionalidad que adolece la ordenanza es el hecho de modificar un tributo (o más bien, crear un impuesto) sin la aprobación por mayoría absoluta de votos de la Asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales, prevista por el artículo 193 inciso 2° de la Constitución Provincial.

Por tal motivo, insiste, cualquier modificación, debería haber cumplido con esa manda constitucional, lo cual no fue cumplido ni respetado *“lo que indefectiblemente genera como consecuencia inevitable la nulidad insalvable de la misma, solicitando así V.E. lo resuelva”.*

Por su parte el señor Intendente Municipal de General Villegas sostiene que la redacción de las ordenanzas *“modifican el texto de una ordenanza derogada en la práctica”*, toda vez que a través de la Ordenanza 4557 se habría incorporado un capítulo a la Ordenanza Fiscal, *“cuyo texto ordenado fue aprobado por Decreto N° 95 de fecha 27 de*

enero de 2009, es decir seis meses después de sancionada la Ordenanza N° 4557”, por lo que, a criterio del denunciante, la norma modificada “no posee aplicación en los hechos por haber sido incorporada a la Ordenanza Fiscal en su texto ordenado”.

De esta manera, entiende que *“la norma a modificarse eventualmente debió ser otra y no una ordenanza que en la práctica no posee aplicación”*. Si bien reconoce que se trataría de una deficiente técnica legislativa, *“lo que pretendemos referenciar es que la Ordenanza que se pretendió modificar no tiene aplicación y de allí su inconsistencia”*.

Denuncia que la tasa se habría transformado en un impuesto. Para fundar lo expuesto, afirma que las ordenanzas impugnadas habrían modificado *“la naturaleza jurídica del concepto de tasa y todo el sistema contributivo e impositivo nacional provincial y municipal, dotando al mismo de inseguridad jurídica e imponiendo cuestiones ajenas a la sociedad y al presupuesto municipal”*.

Esgrime que no solo se habrían vulnerado competencias del Departamento Ejecutivo, sino *“también en facultades y atribuciones ajenas al Estado Municipal”*.

Para justificar lo antes expuesto, afirma que se *“impone en cabeza de los contribuyentes de las tasas de alumbrado, limpieza y conservación municipal y de Reparación, mantenimiento y conservación de la red vial municipal, una tasa por la cual el Estado Municipal no presta ningún servicio, ni efectuó contribución ni mejora”*.

Así estima que no debería *“ponerse en cabeza del contribuyente una tasa por un servicio que sería prestado por un ente (o entes) ajenos al ámbito municipal como son los cuerpos de bomberos voluntarios”*. Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina que entiende de aplicación al criterio antes sustentado.

Expone que el veto del Departamento Ejecutivo sustenta que *“el cuerpo de bomberos voluntarios no presta un servicio municipal, ni tampoco el municipio puede exigirles, ni controlar que el servicio sea efectivamente prestado”*, ya que, de realizar dicho control, violaría el artículo 5° de la Ley Provincial 10917, que establece específicamente quienes se encargan del control de los cuerpos de bomberos de la provincia.

Manifiesta que *“la Ordenanza impugnada presume erróneamente la*



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

B-78251-1

existencia de servicios por parte del Municipio cuando ello no es así” y que, al no haber servicio prestado por el municipio por intermedio de los cuerpos de bomberos voluntarios, “no se dan los presupuestos para transferir parte de la recaudación por la tasa”.

Es decir, sostiene que la tasa no se corresponde con la prestación de un servicio municipal e individualizado en el contribuyente, *“siendo ello es un elemento esencial para justificar la validez de la imposición de una tasa municipal”.*

Agrega que el municipio cobra una tasa en concepto de policía comunal, *“más no a antes de bomberos voluntarios por ser, como se dijo, asociaciones autónomas y ajenas al municipio”.*

Reitera, si el municipio no presta un servicio, *“mal puede cobrar una tasa por ello”,* ya que la tasa *“es un tributo caracterizado por la prestación de un servicio público individualizado hacia el sujeto pasivo”,* siendo que la presentación del servicio *“lo que da lugar a la tasa, esto lo diferencia de los impuestos y de otros tributos”.* Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

Dice el señor Intendente que esa violación por parte del Concejo Deliberante *“pone en riesgo la institucionalidad municipal y hace pasible al Departamento Ejecutivo de futuros reclamos judiciales de los contribuyentes, generando mayores costos y emolumentos al Estado Municipal”,* y a ello le agrega la posibilidad de *“sanciones que pueden ser impuestas al suscripto y a los auxiliares que desempeñan funciones derivadas de la responsabilidad administrativa, civil y penal entre otras”.*

A su vez considera que, tal como está redactada la tasa, *“en caso de considerarse válida, contendría implícita una doble imposición para el contribuyente para el mismo servicio”.*

Sobre esto último afirma que existen varias leyes nacionales y provinciales por las que se financia a las instituciones de bomberos voluntarios.

En estos términos, cita la Ley Nacional N° 25054, cuyo artículo 11 dispone que los subsidios a la actividad que despliegan los bomberos voluntarios *“se formará con una contribución obligatoria del cinco por mil (5%) de las primas de seguros excepto las del*

ramo vida, a cargo de las aseguradoras [...]”.

Otro tanto surge de las leyes provinciales Nros. 10917 y 14761. Justamente a través del artículo 1° de esta última ley se crea el *“Fondo para el Financiamiento Operativo de las Federaciones y Asociaciones de Bomberos Voluntarios de la Provincia de Buenos Aires”*, cuyo objeto es dar a los Bomberos de la Provincia de Buenos Aires una fuente de financiamiento genuina que garantice su sostenimiento, asegure la excelencia de su capacidad operativa resguardando su adecuación a las nuevas exigencias tecnológicas, permita la incorporación de recursos materiales y la capacitación constante del recurso humano.

Afirma también que la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos N° 25348, dispone una prohibición relativa a la doble imposición *“y en tal supuesto sí podría alegarse la ilegalidad del tributo municipal o provincial que concurra con otro”*.

También critica el denunciante ciertas incoherencias y errores en la técnica legislativa en las que habría incurrido la ordenanza aquí impugnada.

Entiende que la ordenanza en crisis pone de manifiesto *“el desconocimiento burdo en que incurrió el Departamento Deliberativo de crear un impuesto y obligar al estado a transferirle ese porcentaje a sujetos indeterminados ajenos al Estado”*.

Agrega: *“[...] la modificación que se pretende anular omite considerar cuestiones básicas en el manejo de fondos públicos como por ejemplo el destino, rendición de cuentas, asignación de responsable a cargo del manejo de fondos, idoneidad técnica y funcional de las personas que van a utilizar y manejar fondos públicos”*.

A modo de síntesis, considera que las ordenanzas Nros. 6349 y 6360, habrían violado las siguientes normas: artículos 16 y 17 de la Constitución Nacional -la igualdad es la base del impuesto y las cargas públicas y que solo el Congreso de la Nación Argentina impone las contribuciones detalladas en el artículo 4°-; de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, artículos 3° y 51 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires -la nulidad absoluta y la posibilidad de revisar los actos que deriven de la arrogación ilegítima de



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

B-78251-1

un poder en desmedro de otro, y que ningún impuesto establecido o autorizado podrá ser aplicado interina o definitivamente a objetos distinto a su creación-; 57 (en tanto dispone que toda ley, decreto u orden contrarios a la constitución o impongan restricciones al ejercicio de libertades y derechos serán inconstitucionales y no podrán ser aplicados por los jueces); 103 inciso 1º, en tanto expresa que corresponde al Poder Legislativo Provincial establecer los impuestos y contribuciones necesarios para los gastos de servicio público y el 192 inciso 5º, que dispone que cada municipio votará anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo y debe ser proyectado por el Departamento Ejecutivo y obliga a que toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto deberá establecer los recursos con los que han de ser cubiertos.

A su vez expone el menoscabo al artículo 193 también de la Constitución provincial, por el que se dispone en su inciso 2º que todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras debe ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes; al artículo 194, que establece el principio de la responsabilidad personal de los empleados y funcionarios municipales, como así también al artículo 195, que prevé la nulidad de todos los actos y contratos dictados por autoridades municipales en contra de la Constitución.

Respecto a las leyes y normas provinciales, considera que las ordenanzas vulneran el artículo 7º bis de la Ley N° 13295 -al que el municipio de General Villegas adhirió-, a través del cual “[...] *se comprometió a procurar la implementación de políticas y la suscripción de convenios interjurisdiccionales con la intención de homogeneizar y armonizar las bases imponibles y alícuotas en particular en la Tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza y Tasa por Conservación, reparación y mejorado de la Red Vial Municipal*”.

Estima que las ordenanzas impugnadas serían violatorias de las previsiones establecidas en la LOM, en especial el artículo 29 (facultad del Concejo para sancionar las ordenanzas impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Municipalidad, pero

“tal atribución se encuentra limitada por la obligación de ser sancionadas con la debida intervención de la Asamblea de Mayores Contribuyentes cuando dispongan incrementos o se creen nuevos tributos”.

Denuncia violación al artículo 33 de la LOM, por el que se obliga a los municipios a utilizar los recursos provenientes de las tasas en la financiación del servicio en primer término, y el artículo 109 del mismo cuerpo legal, que dispone en cabeza del titular del Departamento Ejecutivo la atribución de proyectar las ordenanzas impositivas y el Cálculo de Recursos y Presupuestos de Gasto.

Advierte una afectación al patrimonio municipal asegurado por los artículos 225 y 226.

En lo que se refiere al artículo 240 de la LOM, explica que el mismo dispone la nulidad de los actos jurídicos municipales, ya sean efectuados por el intendente municipal, funcionarios, empleados o aún los concejales, *“cuando no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la ley orgánica y en las de aplicación complementaria”.*

Esgrime la afectación a la Ley Nacional N° 23548 de coparticipación de recursos fiscales, sobre la cual la Provincia de Buenos Aires adhirió a través de la sanción de la Ley N° 10650.

El señor Intendente Municipal considera que las Ordenanzas N° 6349 y 6360 *“fueron sancionados en contradicción de lo dispuesto por la Constitución Nacional y Provincial y leyes nacionales y provinciales, por lo que deben ser suspendidas en su aplicación mientras tramita el presente proceso y anuladas al momento de dictar sentencia”.*

Culmina solicitando como medida cautelar la suspensión de dichos actos; ofrece y acompaña prueba confesional, documental e informativa.

II.-

La Suprema Corte, en primer lugar, confirió el traslado de la presentación



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

B-78251-1

efectuada y de su documental al Presidente del Concejo Deliberante del partido de General Villegas, a quien se cita para que comparezca a estar a derecho y la conteste.

En segundo lugar, el Alto Tribunal de Justicia provincial ordena la suspensión, hasta tanto se dicte sentencia en este proceso, de los efectos de las ordenanzas Nros. 6349 y 6360 dictadas por el Concejo Deliberante del partido de General Villegas, conforme artículo 261 de la LOM.

III.-

El Señor Juan José Tomaselli, en su condición de Presidente del Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Villegas, por medio de patrocinio letrado, contesta el traslado conferido, solicita que al momento de resolver la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires lo haga *“bajo los lineamientos que luego se dispondrán, conforme los argumentos de hecho y de derecho”* que expone.

Respecto a la legitimación, explica ser el Presidente del Concejo Deliberante de General Villegas conforme designación de fecha 10 de diciembre del año 2021, llevada a cabo en la 1º Sesión Preparatoria para el período año 2021/2023.

En tal carácter contesta el traslado conferido, que fuera notificado en fecha 21 de septiembre de 2022.

En forma preliminar manifiesta encontrarse *“imposibilitado de defender la postura asumida por la mayoría de los concejales que sí decidieron por la sanción de ambas ordenanzas”*, debido a que *“como luego se detallará, el voto del suscripto nunca fue en favor de la sanción de las Ordenanzas que motivan esta litis”*.

Agrega que su voto *“en la Novena Sesión Ordinaria, fue por la propuesta del bloque oficialista de mantener en comisión el proyecto finalmente sancionado y, en la Décima Sesión Ordinaria, voté en el recinto por la no insistencia respecto al veto del Departamento Ejecutivo”*.

De tal forma entiende que su forma de votar le *“impide defender el texto de las ordenanzas motivo del litigio atento a que el mismo fue contrario a su sanción en*

ambas ocasiones”.

Por tal razón pone en conocimiento esta circunstancia, y que a fin de garantizar el derecho de defensa de las mayorías que votaron en cada sesión se le excuse de dar respuesta y se ordene un nuevo traslado al Concejo Deliberante de General Villegas.

No obstante, lo expuesto, *“en utilización del principio de la subsidiariedad, para el hipotético y eventual caso de que V.E. no hiciera lugar a lo expuesto precedentemente”*, en su carácter de Presidente contesta la demanda.

En efecto, por imperativo procesal, realiza una negativa genérica de los hechos expuestos por la parte actora en su demanda, sin perjuicio de aquellos que sean objeto de expreso reconocimiento.

A continuación, efectúa una oposición específica a cada una de las cuestiones afirmadas en el escrito de demanda.

En especial niega: Que al Departamento Ejecutivo le asista derecho a interponer demanda por conflicto de poderes municipal en los términos del artículo 196 de la Constitución Provincial; que la pretensión interpuesta pueda ser encuadrada como un conflicto de poderes; que en la sesión ordinaria del 14 de julio de 2022 no se hayan respetado los procedimientos establecidos por la Constitución Provincial y el Decreto Ley N° 6769/58; que la sanción de la Ordenanza N° 6349 haya generado un conflicto de poderes y que sean o deban ser consideradas nulas.

A ello suma la negativa a: que las atribuciones ejercidas en el procedimiento de sanción de la Ordenanza N° 6349 se encuentren vedadas al órgano deliberativo y que las mismas sean privativas del Ejecutivo; que la Ordenanza N° 4557 carezca de aplicación y no se encuentre vigente; que la incorporación de la Ordenanza N° 4557 al Texto Ordenando de la Ordenanza Fiscal vigente le haya hecho perder vigencia; que el servicio prestado por los cuerpos de Bomberos Voluntarios no se correspondan con un servicio que deba ser efectivamente prestado por el Municipio; que la modificación propugnada incumpla con el requisito básico de las tasas que es la efectiva prestación de un servicio por quien la percibe y que las fuentes de financiamiento propias de los bomberos voluntarios constituyan una doble



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

B-78251-1

imposición hacia el contribuyente, entre otras de las ochenta y dos negativas esgrimidas.

A continuación, efectúa un relato explicativo respecto a cómo habrían sido los hechos y el tratamiento a dar a las normas involucradas.

Expone la forma en la que está integrado el Concejo Deliberante de General Villegas, los distintos bloques políticos y la forma en la que votaron los concejales las ordenanzas aquí impugnadas.

Destaca el trámite por el cual fue sancionada la Ordenanza N° 6349, como así también el Decreto N° 1331, de veto por parte del señor Intendente Municipal y la insistencia del Concejo Deliberante a través de la Ordenanza N° 6360.

Respecto a que debería haberse convocado a la Asamblea de Mayores Contribuyentes, explica el Presidente del Concejo Deliberante que el artículo 193 inciso 2° de la Constitución Provincial *“es claro al preceptuar que la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes deberá intervenir obligatoriamente cuando se trate aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras”*.

En sentido opuesto considera que de la *“simple lectura del proyecto de ordenanza y su posterior aprobación bajo el N° 6349, pone de resalto que no se aumentó ni creó ningún impuesto o contribución de mejoras”*, ya que, se habría tratado *“de una especificación de la afectación de los fondos percibidos”*, es decir, manifiesta que no se pretendió modificar la tasa sino su destino, que se detalló *“en qué proporciones debiera afectarse a Seguridad y que otra proporción a Defensa Civil, principalmente Bomberos Voluntarios en su carácter de integrantes del Sistema de Defensa Civil Municipal”*.

Respecto a la Ley Orgánica para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires explica que la misma dispone sobre la conformación y el procedimiento de aprobación de las ordenanzas cuando debe intervenir la Asamblea de Mayores Contribuyentes, no siendo posible ampliar las causales de su convocatoria.

Entiende que *“la claridad de la redacción del artículo 193 elimina cualquier duda sobre la convocatoria de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes”*

[...] *No existe aumento ni creación de impuesto o contribución, si bien podrían ser atendibles los argumentos del Departamento Ejecutivo conforme dispondrá V.E., la confusión del ejecutivo no amerita la convocatoria conforme se expuso”.*

A continuación, transcribe lo expresado por cada uno de los concejales que hicieron uso en las sesiones en las que se aprueba la ordenanza N° 6349, esto es, en la sesión del día 11 de agosto del año 2022 en la Décima Sesión Ordinaria, como así también de la sesión en la que se dispuso rechazar el veto e insistir con la sanción.

A su vez, efectúa ciertas consideraciones respecto a la suspensión cautelar que con fecha 13 de septiembre del año en curso 2022 dispuso la Suprema Corte respecto a los efectos de las ordenanzas aquí en crisis.

Para finalizar ofrece y acompaña prueba documental, informativa y confesional. Plantea el caso federal (art. 14 de la Ley 48).

IV.-

La Suprema Corte, con fecha 22 de noviembre del corriente año, dispone rechazar la producción de la prueba confesional ofrecida tanto por el Intendente Municipal, como por el Presidente del Concejo Deliberante.

También considera innecesaria la producción de prueba informativa ofrecida por ambas partes.

Finalmente, ordena la remisión de las presentes actuaciones a la Procuración General, en los términos de los artículos 689 y 690, del Código Procesal Civil y Comercial.

V.-

Soy de la opinión que la cuestión planteada es de aquéllas que el Máximo Tribunal de Justicia de la Provincia de Buenos Aires está llamado a intervenir y resolver en los términos del artículo 196 de la Constitución provincial.

1.- Tal como se ha resuelto -atendiendo a los hechos expuesto por el Señor



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

B-78251-1

Intendente de General Villegas y la respuesta en actos y hechos adoptada por el Concejo municipal- el presentado queda alcanzado por la competencia que le confiere el artículo 196 citado en cuanto comprende a las contiendas que involucren a los dos departamentos que componen el poder municipal, siempre y cuando se susciten con motivo de sus respectivas atribuciones, como cuando uno desconoce al otro la facultad que éste se atribuye o invade directa o indirectamente la esfera del otro ("*Acuerdos y Sentencias*", serie 9ª, t. 85, p. 429; t. 186, p. 542; 1974-III-623; causas: B 51.873, res., 26-04-1988; B 53.253, res., 04-09-1990; B 54.089, res., 26-11-1991; B 58.988, res., 21-04-1998; B 62.928, res., 07-11-2001; B 63.420, res., 24-04-2002; B 68.363, sentencia, 06-09-2006; B 68.664, sentencia, 30-09-2009; B 70.800, sentencia, 16-03-2011; B 73.014, sent., 01-04-2015, entre otras).

2.- Respecto a la cuestión de fondo denunciada por el Sr. Intendente, adelanto mi opinión en el sentido de que V.E. debería hacer lugar al presente conflicto de poderes municipal.

Concentraré los esfuerzos argumentativos en la competencia que posee el Departamento Ejecutivo para disponer la modificación de la ordenanza fiscal y en ello la determinación de sus finalidades de aplicación, a la luz y, dirección de cuestiones ya analizadas y resueltas en otras causas de similar entidad institucional.

a) Así en el presente y de las actuaciones acompañadas, se observa que el Concejo Deliberante de la ciudad de General Villegas, con fecha 14 de julio del presente año 2022, sanciona la Ordenanza N° 6369, por la cual modifica el artículo 1° de la Ordenanza N° 4557, disponiendo que parte de la recaudación de la misma fuera para solventar los gastos que irroguen los servicios a prestarse por los cuerpos de bomberos voluntarios del partido.

La citada Ordenanza N° 4557 se encuentra incluida en la Ordenanza Fiscal, en el Título XXIX Bis Tasa de Seguridad y Defensa Civil, destinada a solventar los gastos que demande la prestación del servicio de prevención y seguridad pública.

Tal como se encuentra previsto en la Ordenanza Fiscal, el tributo alcanza a todos los contribuyentes de la Tasa por el servicio de Alumbrado, Limpieza y Conservación de la

Vía Pública y, por la Tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal.

El Concejo Deliberante de General Villegas, tal como se expuso, al sancionarla modifica la citada Ordenanza N°4557 (la Ordenanza N° 6349 se encuentra publicada en el Sistema de Boletines Oficiales Municipales (www.sibom.slyt.gba.gov.ar)).

A través del artículo 1° en primer lugar, se establece como destino de los fondos percibidos, el poder solventar los gastos que demanden las prestaciones del servicio de prevención, seguridad pública y la actividad de los cuerpos de Bomberos Voluntarios de General Villegas.

El artículo segundo dispone que los recursos se destinarán en un 60% a la colaboración institucional con la policía y Defensa Civil y en un 40% para Bomberos Voluntarios, siendo su uso de libre disponibilidad.

Determina también la forma en que deberá llevarse a cabo la recaudación entre los cuarteles, como así que el pago a dichos cuarteles deberá hacerse efectivo dentro de los 30 días posteriores al vencimiento de las tasas.

Dispone su reglamentación a cargo del Departamento Ejecutivo y la forma en que deberá llevarse a cabo dicha función.

b) Por las razones enunciadas en la demanda de conflicto de poderes, el Intendente Municipal veta en forma total a la Ordenanza N° 6349.

Surge de los hechos sucintamente relatados, que en consecuencia el Concejo Deliberante de General Villegas, el día 11 de agosto del presente año 2022, insiste a través de la Ordenanza N° 6360.

Frente a esta insistencia por parte del Departamento Deliberativo, es que el titular del Departamento Ejecutivo municipal presenta su pretensión ante la Suprema Corte de Justicia.

c) Entiende el señor Intendente Municipal que, con la sanción de ambas ordenanzas, el órgano deliberativo ha desconocido los principios de iniciativa y responsabilidad fiscal en materia presupuestaria establecidos por el ordenamiento legal que



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

B-78251-1

rige la especie, todo lo cual fundamenta la viabilidad de este proceso (arts. 192 inc. 5°, Const. prov.; 34, 109, 124 y conc., LOM;).

He de detallar el marco normativo que se encuentra comprometido en el presente y para ello reitero conceptos y normas que han sido expuestas por esta Procuración General de perfecto alcance al conflicto aquí en traslado.

Así con motivo de los dictámenes en la causa B 74.705 “*Intendente Municipal de Villa Gesell*”, del día 6 de junio de 2017 y B 75.662, “*Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de General Pueyrredón*”, del 13 de mayo de 2019.

d) En efecto, dentro del marco constitucional provincial la LOM determina las competencias del Departamento Ejecutivo.

El artículo 109 establece que “*corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar las ordenanzas impositivas y el presupuesto de gastos y recursos debiendo remitirlo al Concejo con anterioridad al 31 de octubre de cada año*”; los artículos 110 a 114 detallan qué cuestiones deben prever estos proyectos de presupuesto de gastos.

Por su parte el artículo 115 establece que una vez devuelto el proyecto de presupuesto con modificación total o parcial, y habiendo finalizado el período de sesiones de prórroga, el Departamento Ejecutivo convocará a sesiones extraordinarias para su consideración, como así también en el supuesto de que el Concejo no lo hubiere considerado.

A su vez el artículo 116 ordena que, en el presunto caso de no haberse aprobado el proyecto de presupuesto en las sesiones extraordinarias, el Departamento Ejecutivo deberá poner en vigencia el presupuesto del año anterior; el artículo 117° prescribe que le corresponde al Ejecutivo la recaudación de los recursos y la ejecución de los gastos de la Municipalidad con la excepción de los ejecutables por el Concejo Deliberante.

Se advierte, por lo tanto, que este tipo de proyectos deben tener inicio en el ámbito del Departamento Ejecutivo, órgano que debe remitirlo al Concejo Deliberante a los efectos de que se efectúen -o no-, enmiendas al proyecto de ordenanza (art. 115 L.O.M.); una vez devuelto el proyecto, el Ejecutivo estudia las propuestas del Departamento Deliberativo, pudiendo insistir con su redacción originaria o aceptar las propuestas.

Estas normas reglamentarias son concordantes con el espíritu del artículo 192 inciso 5 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, su norma jerárquicamente superior.

Así, por un lado, conforme al citado artículo e inciso de la Constitución provincial es una atribución inherente al régimen municipal votar anualmente el presupuesto y los recursos para costearlo y se pone en manos del Concejo Deliberante la potestad de sancionarlo.

Tal atribución reglamentada por la Ley Orgánica de las Municipalidades aparece en principio como una competencia exclusiva del Concejo para la determinación de los recursos y gastos anuales (arts. 29, 34 primera parte a 38), pero, por otro lado, conforme al artículo 190, concordante con el 192, ambos de la Constitución Provincial, la responsabilidad de gobierno recae en ambos departamentos, e incluso de no ser sancionado deberá el Ejecutivo estarse al anteriormente existente y aprobado (art. 37 del Decreto ley 6.769), no estando incluso el Deliberativo -conforme a Constitución- autorizado a disponer el aumento del monto total y menos su iniciativa (art. 192 inciso 5to. de la Constitución Provincial).

Y ello forma parte de una derivación del principio de buena administración económica de la Comuna, dado que es competencia del departamento indicado ser el primario responsable de la administración comunal en las áreas de su competencia, y para el cual colaboró en su determinación conforme a las necesidades presupuestadas. El Ejecutivo es promotor de la iniciativa y de sus modificaciones posteriores (v. arts. 109, LOM).

De tal suerte que cualquier modificación efectuada por el Concejo Deliberante a la Ordenanza Fiscal de la Municipalidad de General Villegas, sin que haya habido iniciativa por parte del Departamento Ejecutivo, es contraria a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y a la Ley Orgánica de las Municipalidades.

A través de las normas citadas se establece que es competencia exclusiva del Departamento Ejecutivo formular el plan de gobierno anual a través del proyecto de presupuesto, por ser el responsable de su ejecución. De tal manera que toda iniciativa de modificación normativa o cuantitativa que le atañe deberá generarse desde su órbita



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

B-78251-1

competencial.

De tal suerte que el Departamento Deliberativo al efectuar reformas a la Ordenanza Fiscal, pero careciendo de la iniciativa por parte del Departamento Ejecutivo, vulnera las normas y principios previstos en el artículo 192 de la Constitución Provincial, 34 y 109 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, de manera tal que la Ordenanza 6349 y la Ordenanza 6360 de insistencia, son nulas, y así deberían ser declaradas por la Suprema Corte de Justicia (conf. arts. 195, Constitución Provincial y 240, LOM).

A su vez también la Constitución de la Provincia de Buenos Aires al momento de deslindar competencias entre el Gobernador y la Legislatura, reitera la misma lógica en materia presupuestaria. En efecto, según la Carta Magna provincial corresponde al Poder Ejecutivo proyectar el presupuesto y al Poder Legislativo “fijarlo” (ver arts. 103 inc. 2º y 144 inc. 16 Const. Prov.). Por su parte la Suprema Corte ha considerado a este sistema normativo como norma razonable, por ser el gobernador el jefe de la Administración (art. 144 Const. Prov.) y, como tal, responsable primario de la ejecución del presupuesto (arts. 144, incisos 2º, 6º, 9º y 16) (SCJBA, B 66.093 “Gobernador de la Provincia de Buenos Aires”, sent., 10-10-2003).

Respecto al sistema municipal, en los términos del principio de responsabilidad en la ejecución y administración, le corresponde al Departamento Ejecutivo la elaboración del proyecto, y al Concejo Deliberante su aprobación sin aumentar su monto total, ni crear cargos con las excepciones dispuestas en la ley (cf. art. 35, LOM).

Ha dicho el Alto Tribunal de Justicia provincial: “[...] *cualquier modificación posterior a su aprobación por el Concejo Deliberante, deberá serlo a iniciativa del mismo órgano que tiene la prioridad sobre su formulación y ejecución*” (SCBA, B 68.111, “Intendente Municipal de General San Martín”, sent., 28-09-2005; B 68.725, “Intendente Municipal de San Andrés de Giles”, sent., 08-08-2007; B 69.803, “Intendente Municipal de Coronel Rosales”, sent., 07-09-2011; B 73.014, “Intendente Municipal de Carmen de Areco”, sent., 01-04-2015; B 76.299 “Intendente Municipal de Villa Gesell”, res., 04-12-2019, e. o.).

Tomo como propias las palabras del señor Juez de la Suprema Corte de Justicia Daniel Fernando Soria, al momento de emitir su voto en la causa B 74.705, quien sostuvo entre otros conceptos: *“Si una ordenanza del Concejo impacta sobre la ejecución del presupuesto, pues detrae recursos previstos ab initio para hacer frente a las erogaciones proyectadas, lesiona el ordenamiento aplicable”* (conf. doct. causa B 68.111, cit.; arts. 192 inc. 5°, Const. prov.; 31, 34, 35, 36, 37, 108 inc. 2°, 109, 115 y 124, LOM; 58, 59, 74 y 219 del Reglamento de Contrataciones de las Municipalidades).

Para continuar que no se trata de desconocer las potestades del cuerpo deliberativo para sancionar ordenanzas impositivas y presupuestarias (conf. arts. 29, 32 y 40, LOM); sino, antes bien, de armonizarlas con las propias del Ejecutivo, de modo tal que no se produzca una alteración del presupuesto aprobado (v. SCJBA, B.74.705, “Intendente Municipal de Villa Gesell”, sent. del 10-04-2019).

De tal suerte que lo actuado por el Concejo Deliberante respecto a la Ordenanza N° 6349 y su insistencia por medio de la Ordenanza N° 6360, no se ajustan a lo constitucional y legalmente vigente, al haber establecido a través del artículo 1° de dicha ordenanza un gasto no previsto en la Ordenanza Tributaria, y por lo tanto corresponde sea alcanzado por la nulidad (conf. art. 195 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

El criterio que aquí se sustenta, no va en desmedro de la vital e noble tarea que desempeñan los Bomberos Voluntarios. Lo que a través de este dictamen se objeta es que el Concejo Deliberante avasalló una competencia exclusiva de origen constitucional y con sustento legal, esto es, que la iniciativa sobre modificación o alteración del presupuesto, necesariamente debe recaer en el Departamento Ejecutivo municipal.

e) A lo dicho se debe sumar en los conceptos también desarrollados al demandar vinculados al objeto de aplicación de las modificaciones operadas a la ordenanza fiscal, que los recursos y los gastos se clasifican según su finalidad, naturaleza económica y objeto, previendo las respectivas finalidades, aperturas de programas que identifiquen los gastos de los principales servicios (v. art. 112, LOM).

No se harán figurar normas desvinculadas con la naturaleza del presupuesto (v.



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

B-78251-1

art. 113, LOM), siendo el objeto de aplicación en el caso de coordinación con las políticas provinciales (v. art.25, LOM), y destacando que compete al Departamento Ejecutivo dictar el Clasificador de Gastos, enumerando las especies comprendidas en cada rubro del presupuesto, formando tal clasificador parte del presupuesto anual que el Intendente eleve al Concejo Deliberante en cumplimiento del artículo 109 (v. art. 114, LOM).

f) Tengo presente y hago propio, que el órgano jurisdiccional al momento de resolver no se encuentra obligado a abordar todos los argumentos esgrimidos por las partes, sino sólo aquéllos que entienda conducentes al esclarecimiento de la litis y relevantes para fundar la decisión.

g) Antes de finalizar, no quiero dejar sin mencionar la valiosa actitud del señor Presidente del H. Concejo Deliberante, señor Juan José Tomaselli, quien, no obstante no haber votado en favor de las sanción de las Ordenanzas 6349 y 6360, por haber compartido el criterio del señor Intendente Municipal, cumplió con su responsabilidad institucional de no dejar indefensa la postura del Cuerpo Deliberativo, y contestó en tiempo y forma, sustentando, de este modo, la posición de sus colegas concejales cuando en su oportunidad sancionaron las dos ordenanzas aquí cuestionadas.

VI.-

De tal forma entiendo que la competencia ejercida por el Concejo Deliberante ha excedido el marco de competencias que le han sido asignadas al ingresar en la zona de reserva asignada a la otra rama de gobierno municipal, excediendo, por lo tanto, el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, y con ello configurando el choque de atribuciones a los que tiende a solucionar la manda del artículo 196 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

La Plata, 29 de noviembre de 2022

Digitally signed by
Dr. CONTE GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General

29/11/2022 18:33:37