Nº 123/ En la ciudad de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco, a los dos días del mes de septiembre del año dos mil veinticuatro, reunidas las Sras. Juezas de la Sala Primera de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Única Instancia, Natalia Prato Stoffel y Silvia Geraldine Varas, para dictar sentencia en la presente causa caratulada: **"BOLATTI FABRICIO NELSON Y OTROS S/ ACCIÓN DE AMPARO", Expte. Nº 1/2024-1-A**, de la que;

RESULTA:

Se presentan Fabricio Nelson Bolatti, Soledad Debora Villagra Delgado, Guillermo Ariel Monzón, Luis Ángel Sánchez y Lucila Massin, en su condición de Concejales del Municipio de Resistencia, con patrocinio letrado, y promueven Acción de Amparo contra el Concejo Municipal y/o el Poder Ejecutivo comunal y/o la Municipalidad de Resistencia, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, el art. 19 de la Constitución Provincial y la Ley N° 877-B, solicitando la declaración de la inconstitucionalidad y nulidad de las Ordenanzas Nº 14614 y Nº 14615 sancionadas el 22/12/23, y de sus respectivas Resoluciones de promulgación. Con costas.

Sostienen que estas ordenanzas fueron aprobadas de manera irregular, violando las normas establecidas en la Carta Orgánica Municipal y el Reglamento Interno del Concejo. Que especialmente se transgredió los requisitos de convocatoria, quórum y mayoría para su aprobación.

Exponen que los temas tratados en la Sesión Especial deberían haberse abordado en una Sesión Ordinaria, y que la convocatoria fue una maniobra para evitar requisitos más estrictos y mayorías calificadas. Que estas Sesiones no tendrían como objeto dar tratamiento a proyectos de ordenanzas, sino que corresponden a la Sesión Preparatoria donde asumen autoridades y se conforman las Comisiones Permanentes, y de las cuales no surgen Ordenanzas que tienen efecto hacia toda la sociedad. Que además la Sesión se realizó sin tener temas en el Orden del Día.

Argumentan que las ordenanzas fueron aprobadas sin contar con el número de votos exigido por la normativa, tanto para la constitución de la Sesión como para la aprobación de las normas en cuestión. Que, conforme el art. 69 del Reglamento Interno, las cifras con decimales se debe redondear y agregar un número entero para llegar al

número de votos necesarios.

Entienden que, de la aplicación del artículo surge que de once Concejales, la mitad es cinco coma cinco, por lo que se debe redondear a seis y a ello sumar uno mas, lo que daría como resultado que el quórum necesario es de siete. Que en el caso, los seis Concejales presentes en la Sesión del 22/12/23 no constituyeron el quórum para el tratamiento y sanción de las Ordenanzas.

Refieren que los seis Concejales presentes en la Sesión, cantidad con la que establecieron el quórum y con la que aprobaron las normas, procedieron a votar y darlas por sancionadas cuando se requería dos tercios de los votos del Cuerpo. Que además, fue votado el Despacho de Comisión suscripto en mayoría, existiendo un Despacho suscripto en minoría por el Concejal Fabricio Bolatti.

Aluden que fue una ventaja incluir el tema en una Sesión Especial, porque para que el Despacho de Comisión tenga ingreso en una Sesión Ordinaria, se requiere para su aprobación dos tercios de votos de los integrantes del Cuerpo Legislativo Municipal, votos que no cuenta el oficialismo. Que de lo contrario, debía ingresar en el Orden del Día de la Siguiente Cesión Ordinaria.

Enfatizan que en que se violó el procedimiento legislativo. Que las ordenanzas fueron aprobadas con solo seis votos, lo que no cumple con los requisitos de mayoría agravada de dos tercios establecidos en la Carta Orgánica Municipal y el Reglamento Interno del Concejo. Que no se respetó el quórum necesario y que el proceso careció de la doble lectura obligatoria y de la publicidad necesaria, violando el derecho de la ciudadanía a participar y conocer las decisiones legislativas.

Afirman que la ordenanza para el Presupuesto 2024 delega indebidamente funciones legislativas en el Intendente, lo cual está prohibido por la Constitución Provincial y la Carta Orgánica Municipal. Que puntualmente el art. 6 autoriza al Departamento Ejecutivo Municipal a modificar el Presupuesto General y sus Anexos, adecuando las partidas ya previstas o incorporando partidas específicas.

Concluyen que existe un perjuicio de carácter individual que se expresa en la imposibilidad de ejercer plenamente el rol y la función que el pueblo, a través del voto directo, les encomendó al elegirlos, así como del cumplimiento de las obligaciones emergentes. Que se impuso una realidad legislativa para el manejo y administración de la cosa pública, y se lesionó sus derechos como concejales y afectó los intereses de la

ciudadanía. Que las irregularidades violaron derechos constitucionales básicos y la transparencia. Cuestionan que la sesión no fue transmitida en vivo, limitando la participación y el control de la ciudadanía.

Citan la Carta Orgánica Municipal, el Reglamento Interno del Concejo y normas constitucionales. Denuncian violación a los principios de legalidad y división de poderes, y detallan los procedimientos para la realización de las sesiones y la aprobación de las normas.

Fundamentan la procedencia de la vía elegida y ofrecen pruebas. Formulan reserva del Caso Federal y culminan con petitorio de estilo.

Por INDI del 13/03/24 comparece la Municipalidad de Resistencia, por apoderados, produce informe circunstanciado y solicita el rechazo de la demanda. Niega en general y en particular los hechos que no son objeto de su reconocimiento expreso.

Afirma la legalidad y constitucionalidad de las Ordenanzas N° 14614 y N° 14615, aludiendo que el trámite legislativo se ajustó a la Constitución Provincial, a la Carta Orgánica Municipal y al Reglamento Interno del Concejo. Detalla el proceso seguido, desde la presentación de los proyectos hasta su aprobación final, incluyendo la participación de las Comisiones y la votación. Destaca que se cumplió estrictamente con el quórum y las mayorías requeridas, y cita una amplia gama de normas constitucionales y legales que respaldan sus afirmaciones.

Relata que los concejales del bloque oficialista solicitaron una Sesión Especial del Concejo Municipal para tratar proyectos de ordenanzas relacionados con el presupuesto y la tributación. Justifica la convocatoria argumentando la urgencia fiscal del municipio, y en que la rápida sanción de las Ordenanzas aseguraría el normal funcionamiento de los servicios públicos. Enfatiza que los municipios tienen autonomía para dictar sus propias normas, y subraya que el amparo no es la vía adecuada para cuestionar decisiones políticas tomadas por el órgano legislativo.

Expone que la delegación de ciertas facultades al Intendente es una medida permitida en contextos excepcionales, necesaria para garantizar una administración eficiente y oportuna de los recursos públicos. Que los actores tuvieron la oportunidad de participar en el debate y votación, y no obstante formulan alegaciones generales y vagas sobre la violación de sus derechos, sin presentar pruebas concretas que respalden sus afirmaciones. Que no han demostrado haber sufrido un daño irreparable o inminente como

consecuencia de la sanción de las ordenanzas.

Acentúa que la ilegalidad alegada no es evidente ni manifiesta. Que la simple disconformidad con una norma no es suficiente para justificar la interposición de un amparo. Que este es un remedio excepcional, diseñado para proteger derechos fundamentales en casos de urgencia y cuando no existen otros medios de defensa. Que en el caso se debería recurrir a otros mecanismos legales para plantear sus cuestionamientos, como la vía contenciosa administrativa.

Sostiene que el control judicial de la actividad administrativa debe ser ejercido con prudencia y respeto a los límites establecidos por la Constitución. Que las cuestiones relacionadas con la conveniencia o oportunidad de una norma son típicamente consideradas como cuestiones políticas que escapan al control judicial.

Ofrece pruebas y funda en Derecho. Formula reserva de Recursos Extraordinarios y del Caso Federal. Culmina con petitorio de estilo.

Por INDI del 17/03/24 se presenta el Sr. Alejandro Gabriel Aradas, con patrocinio letrado, en su carácter de Presidente del Concejo Municipal de la ciudad de Resistencia, y formula adhesión total al informe circunstanciado y contestación de la acción de amparo de la Municipalidad de Resistencia.

Abierta la causa a pruebas y producidas las ofrecidas, se corrió vista de las actuaciones a la Sra. Fiscala de Cámara Subrogante -Dra. Mariella Casavecchia-, quien dictaminó el 12/08/24 por el rechazo de la demanda.

Encontrándose la causa en estado, se llamó autos para resolver.

CONSIDERANDO:

I. Los Sres. Fabricio Nelson Bolatti, Guillermo Ariel Monzon y Luis Ángel Sánchez, y las Sras. Soledad Debora Villagra Delgado y Lucila Massin, en su condición de Concejales del Municipio de Resistencia, pretenden la declaración de la inconstitucionalidad y nulidad de las Ordenanzas Nº 14614 y Nº 14615 sancionadas el 22/12/23, y de sus respectivas Resoluciones de promulgación. Con costas.

Sostienen que la aprobación de las ordenanzas fue irregular y violó las normas establecidas en la Carta Orgánica y el Reglamento del Concejo Municipal. Los principales argumentos se centran en la indebida convocatoria a la Sesión Especial, la falta de quórum y el incumplimiento del procedimiento legislativo por violación de las

mayorías calificadas, la delegación ilegal de facultades y la falta de transparencia.

Hacen hincapié en que existe un perjuicio de carácter individual que se expresa en la imposibilidad de ejercer plenamente el rol y la función legislativa, así como del cumplimiento de las obligaciones emergentes. Que se impuso una realidad para el manejo y administración de la cosa pública, que lesionó sus derechos como concejales y afectó los intereses de la ciudadanía.

A su turno, la Municipalidad de Resistencia y el Presidente del Concejo Municipal argumentaron que el trámite legislativo de las Ordenanzas N° 14614 y N° 14615 se ajustó a la Constitución Provincial, a la Carta Orgánica Municipal y al Reglamento Interno del Concejo. Que la convocatoria a la Cesión Especial del Concejo esta justificada, y que se cumplió con el quórum y las mayorías requeridas.

Aluden que la vía del amparo es inadmisible y que las cuestiones relacionadas a la oportunidad de una norma son de naturaleza política, y escapan al control judicial. Indican que los actores tuvieron la oportunidad de participar en el debate y votación, y que no han demostrado haber sufrido un daño irreparable o inminente como consecuencia de la sanción de las Ordenanzas. Que la simple disconformidad con una norma no es suficiente para justificar la interposición de un amparo

II. No se encuentra controvertido que los Sres. Fabricio Nelson Bolatti, Guillermo Ariel Monzon y Luis Ángel Sánchez, y las Sras. Soledad Debora Villagra Delgado y Lucila Massin sean Concejales y Concejalas de la ciudad de Resistencia, ni su legitimación para promover la demanda en resguardo de las atribuciones y prerrogativas propias de sus funciones. Tampoco que en la Reunión Nº 33 del Concejo Municipal, Sesión Especial N° 3, celebrada el 22/12/23, se sancionaron las Ordenanzas Nº 14614 y Nº 14615.

La cuestión se circunscribe a dirimir si en el trámite adoptado durante la formación y sanción de tales normas, se cumplieron los requisitos mínimos e indispensables que condicionan su creación, conforme normas y principios constitucionales, la Carta Orgánica Municipal y el Reglamento Interno del Concejo Municipal, y si como consecuencia de ello la parte actora fue privada de sus atribuciones y competencias en el ejercicio de la función legislativa.

Las cuestiones planteadas serán resueltas en el siguiente orden: III. Procedencia de la acción de amparo; IV. Control Judicial del Procedimiento Parlamentario;

V. Inconstitucionalidad de las Ordenanzas Nº 14614 y Nº 14615: V.1. Reseña normativa, V.2. Plataforma fáctica, V.3. Convocatoria a la Sesión Especial, Quórum y el perjuicio a la función legislativa.

Para la resolución de la presente causa, conforme se ha sostenido reiteradamente, el Tribunal no se encuentra obligado a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquéllas que sean conducentes y posean relevancia para decidir el caso (Fallos: 300:552; 301:602; 302:1191). En sentido análogo, tampoco es obligación ponderar todas las pruebas agregadas a la causa, sino aquellas que estime apropiadas para resolverla (Fallos: 274:113; 280:320; 144:611).

III. Procedencia de la acción de amparo. A fin de que proceda la vía constitucional elegida, tienen que reunirse los siguientes presupuestos: a) una lesión sobre la sustancia constitucional de los derechos, que debe ser cierta -frustración concreta de la relación de disponibilidad básica-, actual -presente o inminente-, directa -productora por sí misma de un menoscabo- y manifiesta; b) una actuación o inactividad inequívoca u ostensiblemente antijurídica; c) un hecho, acto u omisión de autoridad pública o particular; d) la imposibilidad de tutela por otros cauces formales (arts. 43 C.N., 19 C.P., art. 1 Ley N° 4297).

De manera que siempre el concepto de acto lesivo debe ser interpretado en el sentido más amplio posible, involucrando todo hecho positivo o negativo. Por lo que, cualquier conducta estatal o de un particular, sean actos, hechos, acciones, decisiones, órdenes, negocios jurídicos u omisiones, con capacidad de afectar los derechos de los particulares, queda comprendida en los arts. 43 de la Constitución Nacional y 19 de la Constitución Provincial.

La acción de amparo no está destinada a reemplazar los medios ordinarios para la solución de controversias, y su exclusión no puede fundarse en una apreciación meramente ritual e insuficiente de las alegaciones de las partes, toda vez que tiene por objeto una efectiva protección de derecho más que una ordenación o resguardo de competencias, por lo que los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditivas a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales (CSJN, Fallos: 339:201, entre muchos otros).

La doctrina asevera que actualmente el amparo es tanto una acción o garantía, como un derecho constitucional en sí mismo, dado que excedería lo meramente

instrumental, y que, como secuela del derecho a una tutela jurídica efectiva, conferiría a la persona la facultad de reclamar al Estado la posibilidad de plantear su pretensión de amparo, que se lo diligencie idóneamente la justicia, y que se dicte una sentencia útil para protegerlo. Es el derecho a utilizar la garantía del amparo judicial programada por el art. 43 de la Constitución Nacional, cual consiste en el planteo de una acción, vehiculizada por un proceso expedito y rápido (conf. Néstor Pedro Sagües, “Compendio de Derecho Procesal Constitucional”, Ed. Astrea, Bs. As., año 2009, pág. 427 y sig.; Alberto Antonio Spota, “Ensayo sobre la doble naturaleza jurídica del amparo constitucional”, LL, 2002, 1995-E-1114 y sig.).

Entonces, reseñada la plataforma fáctica, siendo que se invocó el menoscabo de facultades y competencias en el ejercicio de la función pública de legislador y legisladora, la vía procesal utilizada resulta admisible. Entendiendo que la ilegalidad o arbitrariedad debe surgir de forma manifiesta, clara, patente e inequívoca de los elementos de juicio, hechos y pruebas aportadas al formular el planteo, dado el acotado marco probatorio que autoriza el proceso urgente. La cuestión a resolver tampoco requiere de mayor debate y prueba, porque la demandada ofreció prueba instrumental e informativa, la que fue producida y agregada a la presente causa.

En consecuencia, se rechazan los argumentos formulados en cuanto a la improcedencia del remedio procesal elegido.

IV. Control Judicial del Procedimiento Parlamentario. Zanjada esta cuestión formal, corresponde avocarse a lo esgrimido por la Municipalidad que puntualiza que la causa traída a resolver constituye una cuestión política no justiciable.

En efecto, es de la esencia del sistema constitucional que nos rige, la limitación de los poderes públicos a sus atribuciones y facultades demarcadas como derivadas de la soberanía del pueblo, por su expreso consenso (Fallos: 32:120; 137:47).

El control de constitucionalidad que se asigna al Poder Judicial (arts. 43 y 116 Constitución Nacional, y arts. 9, 19, 161 y concordantes Constitución local), impone a los jueces velar por la supremacía del orden jurídico constitucional (art. 31 Constitución Nacional), examinar las leyes o actos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con esta, y abstenerse de aplicarlas si las encuentra en oposición a ella.

En defensa de esa supremacía, la Corte Suprema de Justicia de la Nación

ha declarado la inconstitucionalidad de normas, aun cuando provengan del órgano legislativo, por resultar contrario a la Constitución Nacional. A modo ilustrativo, puede recordarse el precedente “Soria de Guerrero” que permite el control jurisdiccional sobre el procedimiento de formación y sanción de las leyes cuando se acreditase “la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley” (Fallos: 256:556). Este criterio posteriormente fue ratificado en “Colella” (Fallos: 268:352), "Nobleza Piccardo" (Fallos: 321:3487), "Famyl" (Fallos: 323:2256) y “Binotti” (Fallos: 330:2222).

De tal modo, los procedimientos llevados a cabo en el seno de los organismos legislativos también deben pasar el tamiz constitucional, porque el “derecho de votar de sus integrantes es demasiado importante en una sociedad libre, como para ser sustraído de la protección judicial” por medio de la inadecuada interpretación de una norma supralegal, “desprotección que no se justificaría ni siquiera bajo la argución de tratarse de una cuestión no justiciable” (voto del Dr. Eduardo Moliné O'Connor, considerando 3°, “Electores de Corrientes”, Fallos: 314:1925).

Desde otro ángulo, la transgresión del procedimiento parlamentario es un agravio que reconoce legitimación a los legisladores afectados, a fin de reivindicar sus facultades y prerrogativas representativas (conf. voto de los Dres. Carlos Santiago Fayt, Julio Cesar Bellucio y Enrique Santiago Petracchi, “Rossi Cibils” Fallos: 315:2074), por lo que resulta indispensable para mantener la supremacía de la Constitución Nacional, que todas las autoridades nacionales y provinciales están obligadas a entender y declarar la invalidez de aquellas normas que se sitúen a extramuros de sus principios, derechos, garantías y organización de los poderes (voto del Dr. Carlos Santiago Fayt, considerando 18°, “Gascon Cotti”, Fallos: 313:594).

Expuesto ello, el trámite parlamentario previsto y regulado en la Carta Orgánica y en el Reglamento Interno del órgano legislativo para la sanción de las ordenanzas municipales, no puede en modo alguno eximirse del contralor jurisdiccional, porque ningún órgano de gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le fueron acordadas expresamente, y en las formas regladas.

En tal sentido, dice Germán Bidart Campos que: “(…) si una ley puede y debe ser declarada inconstitucional en cuanto a su contenido, también puede y debe serlo cuando se ha sancionado transgrediendo las normas que la constitución prescribe para su

trámite, porque cualquiera comprende que una ley “sancionada” defectuosamente no es una ley “sancionada” en la forma que la constitución exige” (conf. aut. cit., “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, T. II, Ed. Ediar, Bs. As., año 2001, pág. 154 y sig.).

En esta dirección se expresó la Dra. Isabel María Grillo, al decir que: “(…) si bien la revisión del procedimiento legislativo remite al examen de funciones propias de otro órgano del Estado, nada obsta la intervención del Poder Judicial, en casos como el presente donde se denuncia la violación del mecanismo regulado en la Carta Orgánica Municipal para la aprobación de ordenanzas. Postura que encuentra sustento en la doctrina de nuestro Tribunal Federal que reza: '...Esto es así, pues la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (Fallos: 137:47, entre otros), y es del resorte de esta Corte juzgar 'la existencia y límites de las facultades privativas de los otros poderes' (Fallos: 210:1095) y 'la excedencia de las atribuciones' en la que éstos puedan incurrir (Fallos: 254:43)... Esa facultad del Tribunal se ejerce no sólo cuando la norma a interpretar es de aquéllas contenidas en la Ley Fundamental, sino cuando como en el sub lite se trata de preceptos reglamentarios federales dictados por una cámara en ejercicio de las facultades que aquélla le otorga en su art. 66. Si el Senado ha autoregulado su funcionamiento a través del dictado de un reglamento, una hipotética violación del mismo que lesionara derechos individuales no podría quedar exenta del control de los magistrados de la República...' (Fallos: 330:2222 "Binotti")” (Sentencia Nº 199 del Superior Tribunal de Justicia, dictada en el Expte. 11165/20, caratulado: "Bolatti, Fabricio Nelson s/ Amparo").

De lo hasta aquí expuesto se desprende que el control de constitucionalidad surge de la supremacía de la Constitución, y no del Poder Judicial (Fallos: 316:2940).

El cumplimiento de esta función no supone en modo alguno la admisión de la declaración en abstracto, es decir, fuera de un caso o contienda entre partes; tampoco permite que el Poder Judicial ingrese en el control de las razones de oportunidad, mérito o conveniencia tenidas en cuentas por los otros poderes del Estado al adoptar las decisiones que le son propias.

Por lo demás, también razonamos, por aplicación del principio de división

de poderes, que la interpretación de las leyes debe efectuarse sobre la base de que la declaración de inconstitucionalidad configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como ultima ratio del orden jurídico, y que solo cabe acudir a ella cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución Nacional (Fallos: 249:51; 306:1597; 331:2068, 333:447, entre otros).

V. Inconstitucionalidad de las Ordenanzas Nº 14614 y Nº 14615. Delineada la base que faculta al Poder Judicial a declarar la inconstitucionalidad de una norma, corresponde ingresar en el examen de la cuestión de fondo.

V.1. En tal cometido es conveniente rememorar que la Constitución Nacional adopta en el art. 1 la forma representativa y republicana de gobierno, y la estructura federal de Estado, quedando establecidas las esferas gubernamentales: nacional, provincial, municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Específicamente, los arts. 5 y 123 imponen a las provincias el aseguramiento de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones. Lo que trae consigo, necesariamente, la existencia de cuatro órdenes jurídicos diferenciados, dotados todos de poder tributario y subordinados a los principios, declaraciones y garantías de la Ley Suprema.

Las Provincias han conservado todo el poder no delegado a la Nación (art. 121 CN), y las facultades tributarias entre ambos órdenes se encuentran claramente distribuidas en los arts. 4, 9, 11, 12, 75, 121 y 126 de la Constitución Nacional. En cuanto los municipios, el art. 123 expresamente prescribe que cada Provincia dictará su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Aparece entonces el municipio como una persona jurídica declarada e indiscutiblemente autónoma con poder tributario, pero supeditado al régimen nacional y provincial que lo preceden.

El art. 123 de la Constitución Nacional reconoce autonomía Municipal en los órdenes 'institucional, político, administrativo, económico y financiero' e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su alcance y contenido. La Constitución Provincial en su art. 185 faculta al ejercicio de un poder constituyente de tercer grado, habilitando a los municipios de primera categoría, como el de la ciudad de Resistencia, a darse su propia Carta Orgánica.

En conclusión, el gobierno municipal es autónomo e independiente de otro poder, pero el ejercicio de sus facultades de administración y disposición de las rentas y bienes propios, así como las de imposición respecto de personas, bienes o actividades sometidas a su jurisdicción, deben ser ejercidas de conformidad a las prescripciones de la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y su Carta Orgánica (arts. 5, 75, inc. 30, y 123 de la Constitución Nacional, arts. 182, 185 y 196 de la Constitución Provincial, y art. 3 de la Carta Orgánica).

La Carta Orgánica de la Municipalidad de Resistencia vigente desde el año 2000, establece que el Gobierno de la ciudad, como poder del Estado Federal y de descentralización de segundo grado, se compone de un Departamento Legislativo, un Departamento Ejecutivo y un Departamento Judicial (art. 120). El Concejo Municipal está compuesto por once Concejales, elegidos en forma directa por el pueblo y de conformidad con lo establecido en el art. 194 de la Constitución Provincial (art. 123).

En cuanto a sus Sesiones, el art. 133 dispone: “El Concejo Municipal se reunirá en: 1. Sesiones preparatorias: dentro de los diez días anteriores a la finalización del mandato de los Concejales salientes; el Concejo constituido en comisión juzgará la validez de los títulos, calidades y derechos de sus miembros, y elegirá sus autoridades, de conformidad con lo dispuesto por esta Carta Orgánica. 2. Sesiones ordinarias: el Concejo se reúne en sesiones ordinarias dentro del período comprendido entre el 1 de marzo hasta el 31 de diciembre de cada año, una vez por semana, como mínimo. Este término podrá prorrogarse cuando así se disponga por la mayoría de los votos de los miembros del Cuerpo. 3. Sesiones extraordinarias: el Concejo podrá ser convocado a sesiones extraordinarias por el Intendente o el Presidente del Concejo previa decisión acerca de la justificación de la convocatoria, cuando mediare pedido fundado por escrito de un tercio de los miembros del Cuerpo y con especificación de los motivos y asuntos por tratarse. Durante las sesiones extraordinarias se considerarán exclusivamente los asuntos objeto de la convocatoria. 4. Sesiones especiales: el Concejo Municipal podrá ser convocado, por el mismo procedimiento que para las sesiones extraordinarias, durante el período de sesiones ordinarias o de prórroga, para tratar asuntos que requieran un especial pronunciamiento de su parte”.

Asimismo, respecto del quórum para sesionar, el art. 134 dice: “Las sesiones se celebrarán en la Sala de Sesiones del Concejo Municipal con la presencia de

más de la mitad de sus miembros”.

Como principio general, las ordenanzas del Concejo Municipal son sancionadas por simple mayoría de los votos de los miembros presentes, salvo los casos expresamente determinados en la Carta Orgánica o la Constitución Provincial (arts. 135 y 149, Carta Orgánica). Además, se instituyen mayorías agravada de los dos tercios de la totalidad de los miembros para determinadas materias, como por ejemplo contraer empréstitos, enajenar bienes privados, la municipalización de servicios públicos, la remoción del Intendente y de Concejales (art. 205, incs. 4, 6, 7 y 11, Constitución Provincial).

El procedimiento de formación y sanción de las Ordenanzas municipales también está regulado en el Reglamento Interno del órgano legislativo municipal, pero su interpretación y aplicación debe ser encuadrada dentro de las normas y principios constitucionales y de la propia Carta Orgánica (art. 205, inc. 2, Constitución Provincial, y arts. 11 y 137, inc. 4, Carta Orgánica), puesto que no solo organiza el trabajo parlamentario, las relaciones entre los legisladores, sus facultades y el orden de las sesiones para hacer más eficientes las deliberaciones y votaciones, sino también porque afectan derechos y garantías de los ciudadanos.

V.2. Efectuada la reseña normativa, de las constancias de la causa surge que mediante AS Nº 72833-I-23 del 30/11/23, el ex Intendente -Gustavo Martínez- y el ex Secretario de Hacienda y Finanzas -Francisco Vescera- presentaron el proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Erogaciones y Cálculo de Recursos año 2024 (fs. 01/27). Este fue tratado en la Sesión Ordinaria Nº 27 del 05/12/23, donde se decidió pasarlo a la Comisión de Hacienda y Presupuesto (fs. 28).

Asumida la nueva gestión, el Sr. Intendente -Roy Abelardo Nikisch- presentó por AS Nº 74960-I-23 del 11/12/23 modificaciones al Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2024 (fs. 31/52). Este nuevo proyecto fue tratado en la Sesión Ordinaria Nº 29 del 19/12/23, donde se resolvió pasar a la Comisión de Hacienda y Presupuesto (fs. 54). Mediante AS Nº 78790-I-23 del 20/12/23, cumpliendo con las observaciones oportunamente realizadas, el Sr. Intendente elevó nuevas modificaciones al proyecto a la Comisión de Hacienda y Presupuesto (fs. 55/58).

El nuevo proyecto es tratado por la Comisión y elevado al Concejo Municipal el 20/12/23 con los despachos pertinentes. En las actuaciones observamos un

Despacho en Minoría suscripto por los Concejales Fabricio Bolatti y Soledad Debora Villagra Delgado, aconsejando que la misma permanezca en la Comisión de origen (fs. 60), y otro Despacho en Mayoría aconsejando aprobar el proyecto de fs. 37/41 con modificaciones (fs. 61/62).

Del mismo modo, por AS Nº 72835-I-23 del 30/11/23, el ex Intendente -Gustavo Martínez- y el ex Secretario de Hacienda y Finanzas -Francisco Vescera- presentaron el proyecto de Ordenanza General Tributaria e Impositiva para el año 2024 (fs. 01/157). Este también fue tratado en la Sesión Ordinaria Nº 27 del 05/12/23, y se decidió pasarlo a la Comisión de Hacienda y Presupuesto (fs. 158).

Luego, por AS Nº 74963-I-23 del 11/12/23, el Sr. Intendente elevó modificaciones al proyecto (fs. 167/168), cuales previo tratamiento en la Sesión Ordinaria Nº 29 del 19/12/23, fue enviada a Comisión (fs. 170). Finalmente, la Comisión de Hacienda y Presupuesto elevó el 19/12/23 los cambios al Proyecto de Ordenanza General Tributaria e Impositiva, y aconsejó en el Despacho en Mayoría aprobar el Proyecto con las modificaciones indicadas (fs. 171/177). Asimismo, el concejal Fabricio Bolatti suscribió un Despacho en Minoría aconsejando no aprobar el Proyecto de Ordenanza General Tributaria e Impositiva presentado y prorrogar la vigencia de la Ordenanza Nº 13968, con modificatorias (fs. 178).

Frente a la proximidad de iniciar el Período Fiscal 2024 y de concluir las Sesiones Ordinarias, por AS Nº 79337-I-23 del 20/12/23 (registro digital del 17/03/24) los Concejales Ramón Modesto Romero y Javier Sebastián Dumrauf, y las Concejalas Miriam Mabel Jara, Analía Luisa Verón y Carla Sabrina Cantero solicitaron la convocatoria a una Sesión Especial a fin de tratar las AS Nº 72835-I-23 y 72833-I-23 -entre otras-. En ejercicio de sus facultades, el Presidente del Concejo Municipal dictó la Resolución N° 275/23 disponiendo la convocatoria a la Sesión Especial para el día 22/12/23 a fin de tratar las actuaciones mencionadas (registro digital del 17/03/24).

Anoticiados los ediles amparistas, por AS N° 80994-C-23, AS Nº 81069-C-23, AS N° 81092-C-23, AS Nº 81413-C-23 y AS N° 81417-C-23, los Concejales Ángel Sánchez, Guillermo Monzón y Fabricio Bolatti, y las Concejalas Soledad Villagra y María Lucila Masin informaron que no asistirán a la mencionada Sesión Especial convocada para el día 22/12/23. Con la única excepción del Sr. Ángel Sánchez, todos alegaron razones particulares sin justificación alguna (registro digital del 17/03/24).

El 22/12/23, con el quórum legal de seis miembros del cuerpo, se dio por iniciada la Reunión Nº 33, 3° Sesión Especial. Preliminarmente se puso a consideración la convocatoria dispuesta por la Resolución Nº 275/23 de la Presidencia del Concejo Municipal (AS Nº 79337-C-23), cual es aprobada sin modificaciones.

Formó parte del Orden del Día: 1. Despacho de la Comisión de Hacienda y Presupuesto (AS N° 76337-I-23), aconsejando aprobar el Proyecto de Compensación del Presupuesto 2023. 2. Despacho de la Comisión de Hacienda y Presupuesto en mayoría (AS N° 72.835-I-23), aconsejando aprobar el Proyecto de la Ordenanza General Tributaria e Impositiva con modificaciones, y un Despacho de la Comisión de Hacienda y Presupuesto en minoría suscripto por el Concejal Fabricio Bolatti, aconsejando no aprobar el proyecto y proceder a prorrogar la vigencia de la Ordenanza N° 13968. 3. Despacho de la Comisión de Hacienda y Presupuesto en mayoría (AS N° 72833-I-23), aconsejando aprobar el proyecto de fs. 37/41 con modificaciones, y un Despacho de la Comisión de Hacienda y Presupuesto en minoría suscripto por los Concejales Fabricio Bolatti y Soledad Debora Villagra Delgado, aconsejando que la misma permanezca en la Comisión de origen. 4. Nota del Sr. Intendente Municipal (AS N° 79336-I-23), elevando Resolución N° 4314/23 para su conocimiento, adhesión y su posterior ratificación.

Luego comenzó el tratamiento del Orden del Día. El cuerpo leyó y deliberó los proyectos ingresados por las AS Nº 72835-I-23 y AS Nº 72833-I-23, ademas de las AS N° 76337-I-23 y AS N° 79336-I-23. Previa votación en general y particular de los proyectos, se sancionó las Ordenanzas Nº 14614 y Nº 14615 con el voto afirmativo de la totalidad de los miembros presentes del Concejo Municipal) (ver versión taquigráfica y Acta Nº 33, registro digital del 17/03/24).

Asimismo, verificamos que en esta Sesión injustificadamente no asistieron Guillermo Monzón, Fabricio Bolatti, Soledad Villagra y María Lucila Masin, y justificadamente el edil Ángel Sánchez (ver versión taquigráfica y Acta Nº 33).

V.3. De la secuencia detallada no advertimos una ilegítima convocatoria a la Sesión Especial del 22/12/23, puesto que se ajustó a los términos del art. 133, inc. 4, de la Carta Orgánica Municipal.

En efecto, verificamos que la Reunión Nº 33 fue emplazada “durante el período de Sesiones Ordinarias”, cual estuvo comprendido entre el 01/03/23 y el 31/12/23 (art. 133, inc. 2), y por decisión del Presidente del Concejo previa solicitud mediante AS Nº

79337-I-23 de mas de “un tercio de los miembros del Cuerpo” (Ramón Modesto Romero, Javier Sebastián Dumrauf, Miriam Mabel Jara, Analía Luisa Verón y Carla Sabrina Cantero), a fin de tratar exclusivamente los asuntos objeto de la convocatoria (art. 133, inc. 3).

La actora esgrimió la falta de quórum en la Sesión del 22/12/23, argumentando que el art. 69 del Reglamento Interno exige “la mitad mas uno de sus miembros”. Alude que las cifras con decimales se deben redondear y a esta agregar un número entero, por lo que el quórum exigido para que el Concejo Municipal sesione sería de siete miembros.

El Reglamento, vigente desde el año 1999, discrepa con la Carta Orgánica Municipal operativa desde el año 2000, porque esta solo exige la presencia de “mas de la mitad de sus miembros”, alcanzándose el quórum para sesionar con la asistencia de seis miembros (art. 134). Siendo ello así, considerando la jerarquía normativa de la Carta Orgánica (art. 11) y que el quórum de la Sesión del 22/12/23 se alcanzó con seis ediles, también desestimamos este agravio. En este sentido lo ha resuelto la Sala I -con otra integración-, mediante Resolución Nº 136/08 en el Expte. N° 3046/08, caratulado "K. s/ Medida Cautelar Genérica", y Sentencia Nº 824/09 en el Expte. N° 824/09, caratulado: "Cuesta Lidia Elida y otros c/ Consejo Municipal de Resistencia y Municipalidad de Resistencia s/ Acción de Amparo", confirmada por el Superior Tribunal de Justicia.

Además los amparistas hicieron hincapié en el incumplimiento del procedimiento legislativo, que les imposibilitó ejercer plenamente el rol encomendado por los ciudadanos y lesionó sus derechos como Concejales.

Preliminarmente recordamos que el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa exige inexorablemente el requisito de la existencia de un "caso", donde se debata la determinación de un derecho entre partes adversas, fundado en un interés específico, concreto y atribuible en forma determinada al litigante (Fallos: 324:2381; 329:1675). Requisito que, a su vez, debe ser observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública sino para asegurar la preservación del principio de división de poderes, que excluye al Poder Judicial de la atribución de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310:2342; 317:335; 330:3109 y 342:1).

En tal entendimiento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que, los casos o controversias contenciosos que habilitan la jurisdicción de los tribunales son aquellos en los que se persigue, en concreto, la determinación del derecho o prerrogativa debatidos entre partes adversas ante la existencia de una lesión actual o, al menos, una amenaza inminente a dicho derecho o prerrogativa (Fallos: 322:528, entre muchos otros).

Es decir, se configura un "caso justiciable" cuando concurren dos recaudos: por una parte, debe tratarse de una controversia que persigue la determinación del derecho debatido entre partes adversas, fundado en un interés específico, directo, o inmediato atribuible al litigante; por otra, la causa no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo prematuro o que hubiera devenido insustancial (Fallos: 307:2384; 342:917, entre muchos otros).

Al dictar esta Sala la Sentencia Nº 130 en el Expte. Nº 11165/20, caratulado: "Bolatti Fabricio Nelson s/ Acción de Amparo", observó que el actor asistió a la Sesión Ordinara N° 36, Reunión N° 39, en la cual se sancionó la Ordenanza N° 13258 sin pasar previamente a la discusión en particular. Es decir, se omitió su lectura artículo por artículo, inciso por inciso, periodo por periodo o punto por punto, impidiendo al amparista discutir u opinar sobre el contenido de los mismos, y vedándole también la posibilidad de proponer textos sustitutivos a consideración del Concejo. Y, como derivación de ello, no se votó por su aprobación o rechazo en particular para concluir definitivamente el tratamiento legislativo.

Cuando se dictó la Sentencia Nº 113 en el Expte. Nº 11673/21, caratulada: "Bolatti Fabricio Nelson y otros s/ Acción de Amparo", esta Sala I constató que, además de coartar las funciones de la Sra. Alicia Griselda Frías como Presidenta de la Comisión de la Hacienda y Presupuesto, los ediles actores asistieron a la Sesión Especial Nº 10. Y, cuando el cuerpo procedió a votar en general la aprobación del proyecto, tuvo por sancionada la Ordenanza Nº 13.477 sin pasar previamente a la discusión en particular. Es decir que, nuevamente se omitió su lectura artículo por artículo, impidiendo a todos los amparistas discutir u opinar sobre su contenido, y vedándoles también la posibilidad de proponer textos sustitutivos.

En ambas causas se considera que la transgresión al proceso de sanción de las leyes afectó de manera manifiesta las facultades legislativas, competencias y

prerrogativas constitucionales de la parte actora, quienes -a diferencia de este caso- asistieron a las Sesiones respectivas por estar investidos de representatividad para participar en el debate y en la votación, conforme los principios constitucionales de legalidad, democracia representativa y respeto de las minorías parlamentarias.

En estos antecedentes la legitimación y agravio de los actores se fundó en la imposibilidad de ejercer sus funciones legislativas, destacándose que la voz y el voto en las sesiones parlamentarias es un mecanismo al servicio del ciudadano, y que su reconocimiento como derecho o prerrogativa de la función estatal es instrumental a la participación política del cuerpo electoral a través de sus representantes.

A esta altura del análisis advertimos que, este caso es sustancialmente diferente a los antecedentes descriptos, porque los Concejales Ángel Sánchez, Guillermo Monzón y Fabricio Bolatti, y las Concejalas Soledad Villagra y María Lucila Masin no asistieron a la Sesión Especial del día 22/12/23 legítimamente convocada, alegando razones “personales” o “particulares” (ver AS N° 80994-C-23, AS Nº 81069-C-23, AS N° 81092-C-23, AS Nº 81413-C-23 y AS N° 81417-C-23). Que, siquiera los Concejales Fabricio Bolatti y Soledad Debora Villagra Delgado asistieron para sostener y defender sus Dictámenes en Minoría suscriptos en las AS Nº 72833-I-23 y AS Nº 72835-I-23.

Lo que significó que los actores se sustrajeron voluntariamente de las instancias de expresión parlamentaria, no ejercieron su función representativa y deliberativa constitucional, y no asistieron a la Sesión Especial del 22/12/23 legítimamente convocada y celebrada con el quórum exigido por la Carta Orgánica Municipal. Por el contrario, intentaron evitar el camino institucional acudiendo directamente a la vía jurisdiccional.

En tales condiciones los amparistas invocan que existe un perjuicio que se expresó en la imposibilidad de ejercer plenamente el rol y la función de Concejal. Pero lo cierto es que no surge la afectación de un interés personal, directo y concreto de estos Concejales, vinculado o emergente de ese cargo susceptible de ser lesionado por las Ordenanzas cuya inconstitucionalidad y nulidad pretenden. Ni una virtual cancelación de sus votos negativos que haya impedido ilegítima o arbitrariamente el ejercicio de las funciones que constitucional, legal y reglamentariamente les atañe. Simplemente, la inasistencia al debate parlamentario cierra la imposibilidad de un control judicial posterior, porque no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad sin agravios.

Es que está vedado a las juzgadoras ingresar al tratamiento de los argumentos esgrimidos por los actores que no asistieron a cumplir sus funciones constitucionales en la oportunidad correspondiente.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que “la ampliación de la legitimación derivada de la reforma constitucional del año 1994 no ha modificado la necesidad de que los Tribunales de Justicia comprueben la existencia de un *“caso”*, pues no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposició” (Fallos: 332:111;45:1531). En ese marco, también dijo: “Si esta Corte —o cualquier otro tribunal nacional— interviniese en asuntos donde el peticionario carece de legitimación transgrediría el severo límite al Poder Judicial que surge del artículo 116 de la Constitución y que es propio del esquema de división de poderes que ella organiza” (Fallos: 5:316; 30:281; 156:318; 345:1531, entre muchos otros).

En consecuencia, no verificándose acto u omisión que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos, corresponde rechazar la Acción de Amparo promovida.

VI. Las costas se imponen a la actora vencida.

Se regulan los honorarios teniendo en cuenta la naturaleza del asunto, y el mérito de la labor profesional, su calidad y extensión temporánea, conforme las pautas de los arts. 3, 4, 6, 7, 10 y 25 de la Ley Nº 288-C.

Por ello, la **Sala Primera de la CÁMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, en concordancia con lo dictaminado por la Sra. Fiscala de Cámara Subrogante;

RESUELVE:

I. RECHAZAR la Acción de Amparo promovida por Fabricio Nelson Bolatti, Soledad Debora Villagra Delgado, Guillermo Ariel Monzón, Luis Ángel Sánchez y Lucila Massin

II. IMPONER las costas a la parte actora.

III.- REGULAR los honorarios del juicio al **Dr. Daniel Ramiro Fernandez Asselle** y a la **Dra. Judith Andrea Nuñez** en la suma de **pesos quinientos veinticuatro mil ochocientos sesenta y cinco con ochenta y seis centavos ($ 524.865,86)** a cada uno como patrocinantes, y en la suma de **pesos doscientos nieve mil novecientos**

cuarenta y seis con treinta y cuatro centavos ($ 209.946,34) a cada uno como apoderados; y al **Dr. Javier Osvaldo Alós** en la suma de **pesos setecientos treinta y cuatro mil ochocientos doce con veinte centavos ($ 734.812,20)** como patrocinante. Todo más IVA si correspondiere. Notifíquese a Caja Forense. Cúmplase con los aportes de ley.

IV. PROTOCOLÍCESE, REGÍSTRESE y NOTIFÍQUESE conforme Anexo de la Resolución Nº 735/22 del Superior Tribunal de Justicia -Reglamentación de Notificaciones Electrónicas-.

El presente documento fue firmado electronicamente por: PRATO STOFFEL NATALIA, DNI: 25975948, JUEZ DE CAMARA, VARAS SILVIA GERALDINE ESPERANZA, DNI: 17976234, JUEZ DE CAMARA.