

Expediente

Organismo: SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Causa: ORSINI, CARLOS IGNACIO Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE CHACABUCO S/ INCONSTITUCIONALIDAD ORDENANZAS N°10.866, 10.867 Y 10.868 DE 2025 - **Número:** I-80596

Documento



ORSINI, CARLOS IGNACIO Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE CHACABUCO S/ INCONSTITUCIONALIDAD ORDENANZAS N°10.866, 10.867 Y 10.868 DE 2025

AUTOS Y VISTOS:

I.1. Carlos Ignacio Orsini, Anabella Lalla, Lisandro Cristóbal Herrera, Héctor Ezequiel Martínez y Lucía D'Oracio, en su doble condición de concejales y vecinos contribuyentes de la Municipalidad de Chacabuco, promueven demanda originaria de inconstitucionalidad procurando la invalidez de las ordenanzas 10.866 - Ordenanza Impositiva para el año 2026-, 10.867 y 10.868 -modificatorias de la Ordenanza Fiscal 9.576/22-, todas sancionadas en la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes en la sesión del día 30 de diciembre de 2025.

Explican que, en atención al contenido de las normas impugnadas, debió respetarse el procedimiento exigido por el art. 193 inc. 2 de la Constitución provincial y regulado en el art. 284 del decreto ley 6.769/58 -Ley Orgánica de las Municipalidades-, según los cuales todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras debe ser sancionado por la mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales.

Indican que, en tanto la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes, en el caso de la Municipalidad de Chacabuco, está compuesta por treinta y seis miembros, para poder sancionar ordenanzas como las objetadas se requiere al menos la presencia de diecinueve de ellos y, para alcanzar la mayoría

absoluta, el voto afirmativo de diecinueve integrantes de ese cuerpo.

Sobre el particular refieren que, tal como surge del acta nro. 1.025 del Concejo Deliberante, el día 30 de diciembre de 2025 se llevó a cabo la sesión de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes. Denuncian que, sin embargo, la sanción de las ordenanzas aquí impugnadas solo contó con el voto afirmativo de diecisiete de sus miembros, con "voto doble" de su Presidente, que se pronunció de ese modo para "desempatar" un *impasse*. Es decir, afirman que las ordenanzas en cuestión no habrían contado con la mayoría absoluta genuina si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la composición de treinta y seis concejales y mayores contribuyentes, debió haber sido de diecinueve votos. Recalcan que no alcanzaba con dieciocho, número al que finalmente se arribó computando como doble el voto de aquel edil.

Concluyen, por dicha razón, que las normas atacadas fueron dictadas sin reunir las voluntades concurrentes necesarias para su válida sanción, violando lo dispuesto por el inc. 2 del art. 193 de la Constitución provincial en cuanto exige "la mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales".

I.2. Afirman también que, en esas condiciones, las falencias apuntadas solo pueden conducir a la declaración de nulidad con efecto *erga omnes* de las ordenanzas censuradas. Puntualmente, sobre el alcance de la invalidación pretendida, argumentan que resultaría absurdo que las normas en cuestión dejen de aplicarse respecto de quienes se presentan en autos y que continúen vigentes para el resto de la comunidad, dado que la irregularidad proviene del incumplimiento del procedimiento que rige su sanción y que resulta presupuesto para su validez como norma.

I.3. Solicitan que se suspendan cautelarmente y con alcance general los efectos de las normas atacadas, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos.

Fundan la verosimilitud en el derecho en la doctrina que se desprende del fallo dictado por esta Suprema Corte en la causa "Anaya" (I. 72.548, sent. de 15-VI-2016), por considerar que se trata de un precedente aplicable que confiere altas posibilidades de que el mismo criterio sea receptado en el presente caso.

En cuanto al peligro en la demora sostienen que, en caso de no hacerse lugar a la tutela requerida, la municipalidad demandada percibirá impuestos, tasas y contribuciones sensiblemente incrementadas con base en el dictado de una ordenanza genéticamente inconstitucional, lo que ocasionaría una afectación indebida de la integridad patrimonial de toda la comunidad que será de dificultosa reparación ulterior (v. presentación electrónica de fecha 8-II-2026).

II.1. Previo a resolver sobre la procedencia del otorgamiento de la medida cautelar solicitada, corresponde analizar la legitimación de los actores para instar la presente acción, toda vez que dicen iniciar la demanda en su doble condición "...de edil(es) integrante(s) del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de

Chacabuco con mandato vigente al momento de aprobarse las Ordenanzas cuestionada[s] y, por lo tanto, integrante(s) de la sesión que la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes celebró el 30 de diciembre de 2025" así como también, en su calidad de residentes y contribuyentes de ese partido, con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad de las ordenanzas 10.866, 10.867 y 10.868.

II.2. Respecto de la calidad de concejales alegada como justificante de su legitimación, se observa que los demandantes no explican debidamente de qué modo tal posición les confiere aptitud para actuar en tutela de la sociedad a través de la articulación de su demanda.

Antes bien, parece incontrastable que la legitimidad emanada del voto popular para el desempeño de las atribuciones inherentes a esos cargos (art. 190, Const. prov. y arts. 1 a 4, dec. ley 6.769/58) no supone, por no formar parte de ellas, la representación en juicio de los intereses individuales o colectivos de los habitantes del partido (doctr. causa I. 76.261, "Fernández", resol. de 23-X-2020).

Ha dicho este Tribunal que la calidad de concejal no amplía el ámbito de los derechos públicos subjetivos confiriendo, en supuestos como el de autos, legitimación activa para deducir la acción. Ello, pues la circunstancia de revestir tal carácter en la tripartición funcional consagrada en el texto constitucional habilita a los miembros de los cuerpos deliberativos democráticos solo a ejercer la iniciativa normativa bajo la forma de proyecto (doctr. causa I. 68.479, "Campanaro", resol. de 28-VI-2006 e I. 74.618, "Sanzio", resol. de 22-V-2019).

En línea semejante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido en el caso "Thomas" (CSJN Fallos: 333:1023) que la legitimación de los legisladores, en tanto tales, solo podría resultar admisible -eventualmente- cuando se denuncie la afectación de un interés concreto y directo a su respecto, extremo que se verifica allí donde se hubiesen vulnerado sus prerrogativas legislativas.

Aquel Tribunal ha afirmado con posterioridad, incluso, que los legisladores no son "legitimados extraordinarios" a la luz del art. 43 de la Constitución nacional, puesto que este no los menciona, a la par de que la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994 no se sigue una automática aptitud para demandar sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción (CSJN Fallos: 339:1223).

Por eso mismo, esta Suprema Corte ha sostenido que aquellas pautas rectoras se aplican a los asuntos en que sea aducida la condición de legislador como título para demandar ante la justicia (doctr. causa I. 2.274, "Fernández", sent. de 27-VI-2012).

II.3. De acuerdo con todo ello, dado que la situación jurídica descripta en la demanda no alude al entorpecimiento, obstrucción o impedimento de la actuación de los presentantes en el desarrollo de su función de concejales, se impone desestimar esa invocación como condición legitimante para motorizar la acción prevista en el art. 161

inc. 1 de la Constitución provincial.

II.4. Sin embargo, la demanda planteada sí autoriza a la prosecución del juicio en cuanto fue iniciado con invocación de la condición de "residente(s) y contribuyente(s) de la Municipalidad de Chacabuco" (presentación de fecha 8-II-2026).

Lo expresado, dado que en semejante condición los actores exhiben un agravio constitucional que responde, a primera vista, a una lesión típica lo suficientemente concreta y particularizada a su esfera de derechos e intereses patrimoniales, con capacidad de habilitar los poderes preventivos de la judicatura (arg. doctr. causa I. 72.987, "Traverso", resol. de 12-IV-2017).

III. Establecido lo anterior, corresponde analizar la procedencia del otorgamiento de la medida cautelar solicitada.

III.1. Este Tribunal ha resuelto en reiteradas oportunidades que, en el marco provisional propio de esta clase de despacho, se impone la justificación *-prima facie-* de la presencia de ambos elementos exigidos por la ley adjetiva para otorgar favorablemente la tutela precautoria; es decir, tanto de la apariencia de buen derecho como del peligro en la demora (arts. 230, 232 y conchs., CPCC; doctr. causas B. 65.043, "Trade S.A.", resol. de 4-VIII-2004; I. 73.931, "Peralta", resol. de 6-IX-2017; I. 74.643, "Asociación para la Protección del Medioambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre", resol. de 18-IX-2019; I. 76.850, "Pavanel Egea", resol. de 23-II-2021; I. 76.801, "Helacor S.A.", resol. de 9-IV-2021; I. 76.963, "Sesto", resol. de 27-V-2021; I. 75.873, "Carlos E. Iturriaga e Hijos SA", resol. de 23-II-2022; I. 78.674, "Mutilva", resol. de 24-X-2023; I. 79.300, "Murri", resol. de 19-IV-2024; e.o.).

Tiene dicho también que el examen de los requisitos a los que se halla sujeta la procedencia de las medidas de esta naturaleza es particularmente estricto en el ámbito de la acción originaria, atento a la presunción de constitucionalidad de la que gozan las ordenanzas municipales (doctr. causas I. 68.276, "Empresa de Transportes 25 de Mayo", resol. de 21-IX-2005; I. 68.174, "Filón", resol. de 18-IV-2007; I. 72.269, "CEAMSE", resol. de 6-XI-2012; I. 73.607, "Spadone", resol. de 22-XII-2015; I. 74.061, "Romay", resol. de 4-V-2016 e I. 72.454, "Defensor del Pueblo", resol. de 4-VII-2018, e.o.), debiendo estar precedido de una mirada también estricta del conflicto cuando se procure la obtención de una cautela de incidencia colectiva, de corte masivo o en beneficio de un numeroso grupo de personas -toda vez que sus efectos, por naturaleza, difieren de aquellos que puede aparejar el otorgamiento de tutela precautoria individual- (doctr. causa I. 75.132, "Asociación Bancaria", resol. de 14-III-2023).

Y ha decidido, asimismo, ante la impugnación de normas tributarias, que la percepción de la renta pública en el tiempo y modo dispuestos por la ley es condición indispensable para el funcionamiento regular del Estado (conf. CSJN Fallos: 312:1010 y sus citas), razón por la cual el análisis de peticiones cautelares en la materia impone una especial estrictez en la constatación de sus requisitos de procedencia (doctr. causas I. 72.222, "La Cucha SA", resol. de 10-VII-2013; I. 72.086,

"Supercanal SA", resol. de 3-IV-2014; I. 75.815, "Goyeneche", resol. de 26-XII-2019; I. 79.266, "Maddonni", resol. de 8-X-2024; e.o.).

III.2. No obstante todo lo anterior a modo de premisa general, esta Suprema Corte ha aclarado que el mayor rigor con el que -de ordinario- cabe examinar el pedido de suspensión de los efectos de una ley, decreto, ordenanza o reglamento, debe ceder cuando la inconstitucionalidad planteada ya ha sido declarada con anterioridad (doctr. causas I. 1.531, "Alet Laboratorios", resol. de 6-X-1992; I. 1.584, "Boehringer", resol. de 4-V-1993; I. 2.380, "Moledo", resol. de 4-XI-2002; I. 3.064, "Rosende", resol. de 23-IV-2003; I. 69.045, "Larumbe", resol. de 21-II-2007; I. 70.991, "Sánchez", resol. de 3-V-2012; I. 73.256, "Canseco", resol. de 13-VIII-2014; I. 73.607, "Spadone", resol. de 22-XII-2015; I. 74.061, "Romay", resol. de 4-V-2016; I. 74.250, "Aprea", resol. de 22-VI-2016; I. 72.546, "Gutiérrez", resol. de 28-XII-2016; e.o.).

En el caso, si bien las ordenanzas impugnadas no fueron objeto de un pronunciamiento previo, cierto es que en varias ocasiones este Tribunal se ha expedido ante la comprobación de circunstancias y planteos sustancialmente análogos a los que informan estas actuaciones.

En efecto, ya se ha establecido que la "mayoría absoluta de votos" a la que se refiere el art. 193 inc. 2 de la Constitución provincial debe ser computada *sobre el total* de los miembros de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes también prevista en ese precepto.

Se dijo asimismo que la manifiesta inobservancia de lo allí dispuesto para la sanción de toda ordenanza municipal que disponga un "aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras" constituye una grave deficiencia en el procedimiento, cuyos efectos impactan negativamente en la legitimidad de la decisión del órgano deliberativo adoptada en esas condiciones, viciando el acto dictado en consecuencia (conf. causas I. 72.548, "Anaya", sent. de 15-VI-2016; I. 72.501, "Joufree", sent. de 29-XI-2017; I. 72.570, "Leis", sent. de 29-XI-2017; I. 72.588, "Hernández", sent. de 28-II-2018; I. 72.546, "Gutiérrez", sent. de 23-II-2021; e.o.).

III.3. En autos, como en los precedentes citados, se plantea la invalidez de tres ordenanzas municipales, creadoras de un nuevo gravamen y por medio de las que "la Municipalidad de Chacabuco percibi[rá] impuestos, tasas y contribuciones sensiblemente incrementadas" (presentación electrónica de fecha 8-II-2026), para cuya sanción fue convocada la Asamblea. Aquello, con fundamento en el incumplimiento de los requisitos constitucionalmente establecidos a ese fin.

Concretamente, tal como destacan los demandantes, toda vez que el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Chacabuco se halla compuesto por dieciocho miembros, la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes debe estarlo por treinta y seis. En consecuencia, las ordenanzas emanadas de ese órgano requieren la reunión de diecinueve votos afirmativos para su correcta aprobación.

Sin embargo, del acta nro. 1.025 que recoge la sesión de la Asamblea de

Concejales y Mayores Contribuyentes de fecha 30-XII-2025, en la que se trataron las ordenanzas aquí objetadas, surge que diecisiete miembros rechazaron los proyectos sometidos a consideración del órgano, mientras que otros diecisiete -incluido el Presidente del Concejo Deliberante- se pronunciaron por su aprobación; circunstancia que motivó el doble cómputo del voto de dicho integrante -ya emitido en sentido favorable- y arrojó un total de dieciocho votos afirmativos (v. archivo adjunto a la presentación de fecha 3-III-2026, 12:46:45 hs.).

Siendo ello así, la sola lectura de esa pieza y la sencilla sumatoria de los votos que quedaron allí plasmados dejan en palmaria evidencia que en la referida sesión no habrían sido alcanzadas las mayorías constitucionalmente exigidas para la sanción de las ordenanzas 10.866, 10.867 y 10.868. En efecto, se observa que, aun computando, como se hizo -doble- la intervención del Presidente del Concejo Deliberante, el número de votos reunidos a favor de la sanción no alcanza la mayoría absoluta del total de integrantes del cuerpo -que en el caso, se insiste, equivale a diecinueve- (doctr. causas I. 72.548; I. 72.501; I. 72.570; I. 72.588 e I. 72.546, cits.; e.o.).

En atención a las consideraciones precedentes, cabe suponer que la parte actora cuenta con una razonable probabilidad de éxito en el fondo de la cuestión que trae a conocimiento del Tribunal, lo que conduce a tener por satisfecho el extremo referido a la apariencia de buen derecho para la concesión de la tutela preventiva peticionada.

III.4. Por otro lado, teniendo en cuenta que la finalidad de la protección cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia de mérito, se observa que la propia naturaleza del vicio alegado abastece de forma objetiva el recaudo relativo al peligro en la demora.

Es que el defecto constitucional invocado se sitúa en el origen mismo de las normas impugnadas y, en consecuencia, un eventual acogimiento del planteo importaría negar que los textos aprobados mediante ese proceso -viciado- revistan estrictamente la condición de norma jurídica y asumir que, en consecuencia, no podrían servir de fundamento a ninguna prerrogativa, por resultar virtualmente inexistentes (CSJN Fallos: 323:2256, consids. 15 y 19).

En ese particular contexto, es posible prever que un fallo estimatorio de la declaración de inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada torne inválidos a un sinnúmero de actos dictados a su amparo, cuya emisión cabe prevenir.

Frente a ello, la evaluación de este recaudo general de toda medida cautelar exige ponderar tanto el gravamen que produciría la ejecución del acto cuestionado si al cabo del proceso fuese declarado ilegítimo -para el caso, inconstitucional-, como -y en relación con- aquel que resultaría de la paralización temporal de los efectos de dicho acto, en el supuesto de arribarse a una sentencia adversa a la pretensión (doctr. causas B. 65.168, "Burgués", resol. de 30-IV-2003 y

posteriores).

En la especie, bajo tales premisas, se recomienda el dictado de una medida precautoria como la pretendida.

III.5. En cuanto al alcance expansivo de la decisión, corresponde rechazar el planteo.

Los actores, en su condición de legisladores -descartada *supra* punto II.3.- no pueden ejercer procesalmente la representación de los habitantes de su circunscripción electoral, ni pueden ser catalogados de legitimados extraordinarios (CSJN Fallos: 322:528). Como tampoco, en su calidad actual o potencial de contribuyentes de tributos locales, se encuentra plenamente justificado el ejercicio de una representación de tipo vicarial respecto de otros sujetos en situación similar. Ello, pues no se vislumbra su funcionalidad o la imposibilidad de aquellos directamente afectados de reclamar por su cuenta, de manera individual, litisconsorcial o incluso colectivamente (conf. doctr. causa I. 79.266, "Maddonni", resol. de 8-X-2024).

III.6. En virtud de las consideraciones precedentes, sin que lo anterior implique emitir opinión sobre el fondo de la cuestión planteada, corresponde hacer lugar a la medida cautelar requerida, disponiendo la suspensión de los efectos de las ordenanzas 10.866, 10.867 y 10.868 de la Municipalidad de Chacabuco, hasta tanto se dicte sentencia en este juicio.

Ello implica que, provisionalmente y durante la vigencia de la medida, será inexigible para los actores la Tasa de Salud creada mediante la ordenanza 10.867, en la medida en que realicen el hecho imponible. Mientras que el resto de los tributos municipales que pudieran alcanzarlos se registrarán por las Ordenanzas Fiscal y Tarifaria con vigencia al día 30-XII-2025 -fecha en que se llevó a cabo la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes recogida en el acta nro. 1.025- (arg. doctr. causa I. 72.669, "Picorelli", resol. de 24-IX-2014).

Lo resuelto, previa caución de los accionantes de responder por los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada en caso de haber solicitado la medida sin derecho (arts. 199, 230, 232 y concs., CPCC).

Por ello, la Suprema Corte de Justicia

RESUELVE:

Hacer lugar a la medida cautelar solicitada por los actores en su calidad de vecinos contribuyentes del partido y suspender provisoriamente los efectos de las ordenanzas 10.866, 10.867 y 10.868 de la Municipalidad de Chacabuco, hasta tanto se dicte sentencia en el juicio, con el alcance y precisiones indicadas en el punto III.6 de esta decisión.

Ello, previa caución de los demandantes de responder por los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada en caso de haber solicitado la medida sin derecho (arts. 199, 230, 232 y concs., CPCC).

Regístrese y notifíquese de oficio y por medios electrónicos (conf. art. 1

acápite 3 "c", resol. Presidencia SCBA 10/20 y resol. SCBA 921/21).



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

Firmantes

Funcionario: TORRES Sergio Gabriel JUEZ --- Certificado Correcto

Funcionario: SORIA Daniel Fernando JUEZ --- Certificado Correcto

Funcionario: MANCINI HEBECA Fernando Luis Maria JUEZ --- Certificado Correcto

Funcionario: KOGAN Hilda JUEZA --- Certificado Correcto

Fecha: 22/5/2026 14:19:21 **Funcionario:** MARTIARENA Juan Jose SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA --- Certificado Correcto

Registración

Registro: REGISTRO DE RESOLUCIONES DE SUPREMA CORTE - **Número:** RR- 394-2026 - **Código acceso:** 8FEB8EA4 - **PUBLICO**

Registrado por:MARTIARENA Juan Jose - **Fecha registraci3n:** 22/05/2026 14:47