

## Datos del Expediente

**Carátula:** MIRORUELQUICA S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE AZUL S/ PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS

**Fecha inicio:** 11/09/2025 **N° de Receptoría:** AZ - 2952 - 2024 **N° de Expediente:** C - 16309 - AZ1E

**Estado:** Consintiendo

**Pasos procesales:** [REDACTED]

[Anterior](#) 12/02/2026 13:56:21 - SENTENCIA

## REFERENCIAS

**Domic. Electrónico de Parte Involucrada** 20304216485@MUNI.NOTIFICACIONES Domic.

**Electrónico de Parte Involucrada** 27237015741@NOTIFICACIONES.SCBA.GOV.AR

**Firmantes Requeridos** 2

**Funcionario Firmante** 12/02/2026 13:27:28 - MORA Roberto Daniel - JUEZ

**Funcionario Firmante** 12/02/2026 13:56:20 - UCIN Diego Fernando - JUEZ

**Funcionario Firmante** 12/02/2026 14:03:26 - RUFFA María Gabriela - SECRETARIO DE CÁMARA

**Nro. Notificación Electrónica** 139097723

**Nro. Notificación Electrónica** 139097727

-- NOTIFICACION ELECTRONICA

**Fecha de Libramiento:** 12/02/2026 14:03:28

**Fecha de Notificación** 13/02/2026 00:00:00

**Notificado por** RUFFA MARIA GABRIELA

-- REGISTRACION ELECTRONICA

**Año Registro Electrónico** 2026

**Código de Acceso Registro Electrónico** A70730BD

**Fecha y Hora Registro** 12/02/2026 14:03:27

**Número Registro Electrónico** 24

**Prefijo Registro Electrónico** RS

**Registración Pública** SI

**Registrado por** RUFFA MARIA GABRIELA

**Registro Electrónico** REGISTRO DE SENTENCIAS

## Texto del Proveído

----- Para copiar y pegar el texto seleccione desde aquí (sin incluir esta línea) -----

La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, de conformidad con lo establecido en el art. 8 del Anexo Único del Acuerdo S.C.B.A. 3975/20, en Acuerdo, pronuncia sentencia en la causa **C-16309-AZ1E "MIRORUELQUICA S.A. c. MUNICIPALIDAD DE AZUL s. PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS"**, con arreglo al siguiente orden de votación según sorteo de ley: doctores **Ucín, Mora y Riccitelli**.

## ANTECEDENTES

I. El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Azul hizo lugar parcialmente a la demanda y, consecuentemente, declaró la ilegitimidad e inexigibilidad con relación a la actora de las liquidaciones del tributo denominado "Tasa por Servicios Esenciales" correspondiente a las partidas inmobiliarias rurales de su propiedad, normado en la Ordenanza 4.909/2023 -Código Tributario- y en la Ordenanza

18/2/26, 12:14

exceda el cincuenta por ciento (50%) del monto liquidado en cada caso. Atento el resultado de la *litis* y la proporción de los vencimientos parciales y mutuos en relación a ambos contendientes, consideró justo y equitativo imponer las costas por su orden (art. 51 inc. 1° del C.C.A, art. 68, 71 y ccds. del C.P.C.C). Con todo, difirió la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno (sent. del 18-07-2025).

II. Contra dicho pronunciamiento se alzó la parte demandada, mediante recurso de apelación interpuesto y fundado en fecha 05-08-2025 (replicado por la accionante en fecha 22-08-2025). La actora, por su parte, también articuló recurso de apelación fundado en fecha 18-08-2025 contra la sentencia de grado, cuyos fundamentos fueron replicados por la contraria el 29-08-2025.

III. Recibidas las actuaciones en esta alzada, declarada la admisibilidad formal de los recursos interpuestos, y puestos los autos al Acuerdo para dictar Sentencia (cfr. prov. de Presidencia del 26-09-2025), corresponde plantear y votar la siguiente:

### **CUESTION**

¿Son fundados los recursos de apelación deducidos por las partes contra la sentencia de grado?

**A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Ucín dijo:**

#### **I.1. La sentencia definitiva de primera instancia objeto de apelación:**

El juez de grado dictó sentencia con el alcance antes indicado.

Para así decidir, el magistrado señaló que la demanda se fundó en la ausencia de los presupuestos esenciales de la tasa, en tanto la actora sostuvo que no existía prestación efectiva, concreta e individualizada de los servicios supuestamente retribuidos; que la TSE se configuraba como un impuesto encubierto, análogo a los tributos nacionales en violación de la Ley de Coparticipación Federal; y que su cobro lesionaba el derecho de propiedad protegido por el artículo 17 de la Constitución Nacional.

Al analizar tales planteos, el juez reseñó, inicialmente, la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de tasas retributivas de servicios, al destacar que se trata de una categoría tributaria derivada del poder de imperio del Estado, con estructura similar a la del impuesto, pero que se distingue de éste por su presupuesto de hecho: la realización de una actividad estatal que atañe al contribuyente. Apuntó que la validez de la tasa requiere la definición precisa del hecho imponible, la individualización de los servicios o actividades, la organización y puesta a disposición del servicio al contribuyente (aun cuando no lo utilice) y la adecuada cuantificación del gravamen, ponderando el costo global del servicio y la capacidad contributiva.

En ese orden, señaló que los municipios, en virtud de su autonomía (arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional), cuentan con potestad tributaria para crear tasas, siempre que no impliquen superposición con tributos nacionales o provinciales, conforme al régimen de coparticipación establecido por la Ley 23.548, cuyo artículo 9 inciso b, segundo párrafo, excluye de la prohibición a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados. Recordó, además, que la Ley Orgánica de las Municipalidades faculta a los municipios a establecer tributos destinados a solventar los servicios locales.

A partir de esos principios, consideró que la TSE regulada por las Ordenanzas 4909/23 y 4910/23 respeta los elementos esenciales del tributo: define con claridad el hecho imponible (la prestación de servicios de salud, educación, deporte, inclusión de la discapacidad, cultura, esparcimiento, transporte y servicios de ornato y mantenimiento urbano), determina los sujetos activo y pasivos, establece la base imponible diferenciada para inmuebles urbanos y rurales y fija las modalidades de pago y exenciones. En esa medida, entendió que no se adviertan deficiencias estructurales ni violaciones al principio de legalidad.

Descartó, asimismo, la alegada analogía con el Impuesto a las Ganancias, por considerar que el hecho imponible de la TSE (prestación de servicios) no coincide con el de dicho tributo nacional (renta o beneficio obtenido), y que no existe identidad ni sustancial ni material entre ambos gravámenes.

En cuanto a la prueba producida, valoró los expedientes administrativos acompañados por el Municipio, de los que surgen informes de las Secretarías de Salud, Cultura, Educación y Deportes, acreditantes —a su juicio— de la efectiva prestación u organización de servicios públicos esenciales en todo el partido de Azul. Destacó que el informe sanitario detalla la estructura hospitalaria del distrito, los centros de atención primaria y las prestaciones realizadas en áreas rurales y urbanas bajo el programa PROSANE; que el informe de Cultura y Educación da cuenta de la oferta educativa formal y no formal, jardines y casas del niño, con servicios de traslado a zonas rurales; y que el informe de Deportes refiere a actividades gratuitas abiertas a toda la comunidad. De la ponderación de esos elementos, concluyó que se verifica una prestación organizada y disponible de los servicios de salud, educación, cultura y deportes, también en beneficio de los contribuyentes rurales.

No obstante, reconoció que dentro de la enumeración del hecho imponible existen servicios de carácter indivisible (como ornato, señalética de calles, mantenimiento de plazas, paseos y parques) cuya vinculación directa con los contribuyentes rurales no pudo acreditarse. Consideró, entonces, que la tasa presenta un hecho imponible elástico que impacta de modo diferenciado sobre los sujetos pasivos: mientras los contribuyentes urbanos se benefician de la totalidad de los servicios, los rurales sólo lo hacen parcialmente.

El juez descartó el planteo de confiscatoriedad, por falta de prueba de absorción sustancial de renta o capital, y subrayó que no existe obligación constitucional de equivalencia estricta entre el costo del servicio y el monto del gravamen. Añadió que la metodología de cálculo adoptada (en función del valor del gasoil y la superficie del inmueble) pondera adecuadamente la capacidad contributiva.

Finalmente, al considerar la razonabilidad del régimen impugnado, el magistrado invocó el margen de apreciación municipal y la necesidad de armonizar el interés fiscal y el interés de los contribuyentes, recurriendo a la idea de un “sacrificio compartido” entre ambos sectores. Afirmó que el Municipio no logró acreditar la prestación total de los servicios incluidos en el hecho imponible de la tasa, pero sí la organización y prestación efectiva de algunos de ellos (salud, educación, cultura y deportes), por lo que estimó razonable declarar la ilegitimidad e inexigibilidad del tributo únicamente en la proporción que exceda el cincuenta por ciento (50%) del monto liquidado a la actora.

En consecuencia, hizo lugar parcialmente a la demanda y declaró la ilegitimidad e inexigibilidad de la TSE respecto de las partidas rurales 42362, 11668, 19791, 42361 y 43472, en 3/13

18/2/26, 12:14

la proporción que exceda el cincuenta por ciento del monto liquidado en cada caso.

## 2. Recurso de apelación de la parte actora:

La parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia de grado, en cuanto rechazó parcialmente la demanda deducida por su parte e impuso las costas en el orden causado. Solicitó la revocación de ese pronunciamiento y la declaración de ilegitimidad e inexigibilidad total de la denominada “Tasa por Servicios Esenciales” (TSE), creada por las Ordenanzas 4.909/2023 (Código Tributario) y 4.910/2023 (Ordenanza Impositiva) de la Municipalidad de Azul, correspondiente al ejercicio 2024, respecto de las partidas inmobiliarias rurales n° 42362, 11668, 19791, 42361 y 43472.

La apelante cuestionó la validez de la sentencia por considerarla arbitraria, irrazonable y contradictoria, al haber determinado la exigibilidad del cincuenta por ciento (50%) del tributo, pese a reconocer (en la misma resolución) que una parte sustancial de los servicios comprendidos en el hecho imponible no se encontraban efectivamente prestados ni individualizados respecto de los contribuyentes rurales.

Sostuvo que el *a quo* valoró de manera fragmentaria y sesgada la prueba producida, al atribuir a los informes municipales un alcance probatorio que no poseen, y que el fallo soslayó la doctrina consolidada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que exige, para la validez de una tasa, la prestación efectiva, concreta e individualizada de un servicio al contribuyente.

Afirmó que, en el caso, la Municipalidad no acreditó —como le correspondía— la efectiva prestación de servicio alguno a su parte, sino que se limitó a acompañar informes genéricos que describen actividades de alcance general, desvinculadas de la situación particular de la firma actora, que es una persona jurídica dedicada a la actividad agropecuaria y radicada íntegramente en el ejido rural del Municipio de Azul. Sostuvo que tales circunstancias tornan materialmente imposible que la Empresa haya recibido servicios urbanos como asistencia médica, educación, actividades culturales o transporte, y que, por ende, el tributo carece de causa jurídica válida.

En apoyo de ello, destacó que los servicios enumerados por la Ordenanza (salud, educación, deporte, inclusión de la discapacidad, cultura, esparcimiento, transporte, ornato y mantenimiento de espacios públicos) son de carácter general, indivisible y no retributivo, lo que desnaturaliza su configuración como tasa y la asimila a un impuesto encubierto, prohibido a los municipios.

Seguidamente, sostuvo que el razonamiento del *a quo* priorizó consideraciones de equilibrio financiero municipal por sobre la observancia del principio de legalidad tributaria, en desmedro del derecho de propiedad de su representada y del estándar fijado por la jurisprudencia que entendió de aplicación al caso.

Luego, denunció la violación del principio de igualdad tributaria, por cuanto la sentencia equiparó el trato de los contribuyentes rurales y urbanos, sin atender a las diferencias objetivas

entre ambos grupos respecto del acceso y la prestación efectiva de los servicios municipales. Adujo que el fallo reconoció expresamente que los servicios de ornato, señalética, mantenimiento

18/2/26, 12:14

de plazas y paseos no alcanzan a los contribuyentes rurales, pero mantuvo, sin embargo, la exigibilidad del 50% de la tasa, lo cual —según sostuvo— constituye un trato desigual y desproporcionado, carente de justificación razonable.

Argumentó que esa reducción no corrige la desigualdad, sino que la perpetúa, al obligar a su representada a abonar por prestaciones inexistentes o inaccesibles, mientras los contribuyentes urbanos reciben la totalidad de los servicios comprendidos en el hecho imponible.

Finalmente, impugnó la imposición de costas por su orden, por considerar que la Municipalidad resultó sustancialmente vencida.

Con apoyo en los agravios reseñados, solicitó a esta Cámara la revocación de la sentencia de grado, la declaración de ilegitimidad e inexigibilidad total de la Tasa por Servicios Esenciales reclamada a su representada y la imposición de costas a la demandada en ambas instancias.

### **3. Recurso de apelación de la Municipalidad de Azul:**

La Municipalidad de Azul fundó su recurso de apelación en dos agravios principales.

En primer término, cuestionó el razonamiento del juez de grado sobre la prestación efectiva de los servicios, al señalar que la sentencia reconoció la legitimidad de la Tasa por Servicios Esenciales, pero excluyó parcialmente algunos conceptos (ornato, señalética, mantenimiento y conservación de plazas, paseos y parques) por considerar que no alcanzaban de modo directo a los contribuyentes rurales. Afirmó que tal conclusión carece de sustento, pues los servicios municipales se encuentran organizados y disponibles para toda la comunidad, sin distinción entre propietarios urbanos o rurales, quienes gozan de los mismos derechos y acceden a los mismos beneficios. Sostuvo que la condición de propietario rural no puede implicar un privilegio fiscal, y que los servicios públicos (incluidos los de salud, educación, deporte, cultura, espacios públicos y señalética) son utilizables por todos los habitantes, aun cuando no exista registro individualizado de su uso. Invocó la doctrina de la Corte Suprema según la cual basta con que el servicio esté organizado y puesto a disposición del contribuyente para que surja la obligación de pago.

En segundo lugar, alegó un agravio de proporcionalidad y calificó de arbitraria la reducción del 50% dispuesta por el juez de la instancia inicial. Argumentó que los recursos generados por la tasa resultan insuficientes para cubrir los servicios que la propia sentencia consideró legítimos (salud, educación, deporte), y que la incidencia presupuestaria de los servicios excluidos (ornato, señalética y espacios públicos) apenas representa un 5% del total. En consecuencia, consideró que, aun si se admitiera que tales servicios son indivisibles, la reducción aplicada no guardaría proporción con su peso real en la estructura del tributo.

## **II. Corresponde dar respuesta al interrogante planteado.**

**1. La presente acción fue promovida por la accionante con el objeto de que se declare la**

18/2/26, 12:14

Tributario del Partido de Azul (Ord. 4.909/2023) y de la Ordenanza Impositiva (Ord. 4.910/2023), en cuanto instituyeron la Tasa por Servicios Esenciales (TSE) para el ejercicio 2024.

La parte actora postuló la ilegitimidad del tributo implementado y las liquidaciones practicadas en consecuencia mediante planteos de orden sustantivo vinculados con la configuración del hecho imponible, la efectiva prestación del servicio, la razonabilidad del tributo y la violación de los principios constitucionales inherentes a la materia tributaria. Sin perjuicio de ello, y antes de examinar tales aspectos materiales, corresponde formular una precisión de orden metodológico, toda vez que, aun cuando el cuestionamiento constitucional relativo al procedimiento de formación de las ordenanzas que diseñaron la tasa no haya sido introducido expresamente en este proceso (no obstante formularse otras objeciones de esa índole – constitucional-), se trata de cuestión que debe ser puntualmente considerada en esta *litis* y resuelta conforme el criterio uniforme sentado por esta Cámara en precedentes análogos.

En efecto, esta Alzada, con apego a la doctrina legal de la Suprema Corte de la Provincia en la materia, adoptó un criterio unívoco acerca de la invalidez de las ordenanzas que instituyeron la Tasa por Servicios Esenciales del Municipio de Azul, por infracción al procedimiento constitucional de formación de la voluntad normativa (en particular, por no haberse alcanzado la mayoría absoluta del total de miembros que exige el art. 193 inc. 2° de la Constitución provincial, en armonía con los arts. 32 y 104 de la Ley Orgánica de las Municipalidades). Ese estándar constituye, hoy, la doctrina aplicable de este Tribunal de Apelación y su adopción en el caso satisface exigencias de coherencia institucional, igualdad ante la ley y seguridad jurídica, evitando soluciones dispares frente a una misma problemática institucional.

La ausencia de un planteo expreso de invalidez de la ordenanza por violación del procedimiento constitucional previsto para su sanción no impide la ponderación y decisión de ese asunto en el marco del presente proceso (conf. arg. doct. esta Cámara causas **P-3309-DO1 “Compañía Productora de Alimentos del Sur”**, sent. del 20-12-2012; y **P-4456-AZ1 “Antares de Azul S.R.L.”**, sent. del 19-12-2013). Y ello, pues si bien la posibilidad de que los jueces aborden, aun sin petición expresa de parte, determinados aspectos de la validez constitucional de una norma sólo se justifica en contextos de notoria excepcionalidad (conf. arg. doct. esta Cámara, causa **C-15667-BB1E “Annunziata”**, sent. del 17-07-2025), en el presente concurren circunstancias que habilitan su consideración: ya sea por verificarse ese contexto de excepción, o bien porque el examen de tales tópicos puede considerarse razonablemente comprendido dentro del planteo de inconstitucionalidad general (y su consecuente inaplicabilidad al caso a partir de tal incompatibilidad) formulado por la parte actora respecto del tributo cuestionado

En este marco, el procedimiento constitucional de formación de las ordenanzas que instituyeron la Tasa por Servicios Esenciales ya fue declarado inválido por este Tribunal en las causas **C-15847-AZ1E “Campagnolle”**; **C-15728-AZ1E “Panebianco”** y **C-16253-AZ1E “Fal”**, sent. del 27-11-2025 y **C-15729-AZ1E “Hijos de Don Pablo S.A”** y **C-15875-AZ1E “Bolajuzon”**, ambas sent. del 5-12-2025, bajo condiciones fácticas y procesales sustancialmente análogas a las que aquí

se verifican (conf. S.C.B.A., causas A. 73.474 “Fisco de la Provincia de Buenos Aires c. Necotrans S.A.”, sent. del 25-02-2021, voto del Dr. Soria; y A. 74.952 “ARBA c. Toledo”, sent. del 14-12-2022, voto del Dr. Soria; doct. esta Cámara, causa **P-9723-MP2 “Gigacom”**, sent. del 6/13

18/2/26, 12:14

26-05-2020). Lo cual, conforme se anticipó y se desarrollará en el apartado siguiente, se sustentó en el temperamento adoptado por la Suprema Corte provincial hace ya varios años en procesos en los que se debatieron cuestiones afines a la involucrada en la especie.

Por consiguiente, aun cuando la parte actora no haya consignado de manera expresa su agravio bajo el capítulo de “vicio en el procedimiento de sanción” o “falta de mayorías”, ello no impide a este Tribunal examinar tales extremos. De un lado, porque —como se señaló— existen precedentes de esta Alzada que ya declararon la invalidez de las ordenanzas que instituyeron la Tasa por Servicios Esenciales por el mismo motivo, en los cuales se fijó doctrina uniforme sobre la cuestión. Y, del otro, porque más allá de la ausencia de una crítica concreta al procedimiento de sanción, la actora efectivamente invocó la ilegitimidad e inconstitucionalidad del tributo en su conjunto. Tal cuestionamiento, en la singularidad del presente caso, habilita razonablemente a escrutar el proceso de formación de la norma, pues no se trata de una ausencia absoluta de petición, sino de una censura amplia a la validez del régimen normativo que dio origen al gravamen. Dicho en otros términos, en la especie, la actora impugnó de modo expreso la constitucional del citado ordenamiento local y su consecuente inaplicabilidad para regir la cuestión (más allá de los concretos argumentos ensayados en ese sentido) y, con ello, evidenció explícitamente su falta de anuencia al sometimiento a las previsiones de la normativa involucrada.

En esa inteligencia, corresponde concluir que la validez formal de las ordenanzas (en cuanto presupuesto lógico de su aplicabilidad) integra *el thema decidendum* del presente caso, toda vez que constituye, en el particular contexto de la *litis*, un aspecto esencial del control de constitucionalidad solicitado, aun cuando no haya sido expresamente individualizado como agravio autónomo, en tanto revela la ausencia de consentimiento expreso o tácito de las normas objeto del presente.

De modo que la consideración de este aspecto no vulnera el principio de congruencia, la seguridad jurídica, ni el derecho de defensa de las partes, desde que no se sorprendió a éstas últimas con un tema que, cuanto menos implícitamente, estaba contenido en los términos del debate.

Y ello es así, amén de lo señalado en lo concerniente a la actora, también porque las actuaciones relativas a la conformación y votación de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes (por su naturaleza pública y estatal) no podían ser desconocidas por la propia Municipalidad demandada, tratándose de actos desarrollados en el seno de uno de sus órganos deliberativos y bajo su órbita institucional. Antes bien, la propia accionada efectuó una reseña del marco normativo aplicable y sostuvo que la ordenanza había sido aprobada con las mayorías exigidas por el texto constitucional (cfr. ap. III.2 de su responde de fecha 26-02-2025), lo que confirma, en cierto modo, que la cuestión no era extraña ni desconocida para la demandada. En tales circunstancias, la confrontación constitucional aquí efectuada no se ejerce, en el *sub lite*, en desmedro del aludido principio de congruencia ni de las garantías del debido proceso legal (conf. arg. doct. C.S.J.N., Fallos: 343:345; 347:178; S.C.B.A., causa A. 73.474 “Necotrans S.A.”, sent.

18/2/26, 12:14

En mérito a lo expuesto, y efectuadas las aclaraciones preliminares que anteceden, corresponde, por razones de coherencia institucional, seguridad jurídica y uniformidad de criterio, resolver el presente caso conforme a la doctrina previamente establecida por este Tribunal *ad quem*. A tal fin, se reproducirán, en lo pertinente, los fundamentos esenciales de los precedentes citados, en los que esta Cámara delineó el alcance del artículo 193 inciso 2° de la Constitución provincial y de las normas concordantes de la Ley Orgánica de las Municipalidades, en cuanto a las mayorías constitucionalmente exigidas para la válida sanción de ordenanzas de contenido tributario por parte de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes.

2. Antes de analizar el asunto señalado, corresponde tener presente que el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Azul se encuentra integrado por dieciocho (18) ediles. A partir de esa base legal, y conforme lo dispone el artículo 193 inciso 2° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes debe conformarse con un número igual de mayores contribuyentes, esto es, también dieciocho (18), lo que arroja un total de treinta y seis (36) integrantes.

Asimismo, cabe resaltar que la sesión celebrada en primera convocatoria en fecha 05 -12-2023 reunió el *quorum* exigido por el artículo 99, primer párrafo, de la Ley Orgánica de las Municipalidades (v.gr. decreto ley 6769/58), con la concurrencia de dieciocho (18) concejales y quince (15) mayores contribuyentes, esto es, treinta y tres (33) comparecientes. Finalmente, corresponde reseñar que la ordenanza que instituyó la Tasa por Servicios Esenciales fue aprobada mediante diecisiete (17) votos afirmativos sobre esos treinta y tres (33) presentes.

Sobre esta plataforma común, corresponderá, entonces, determinar qué mayoría era jurídicamente exigible para la sanción válida de la ordenanza de contenido impositivo que creó la tasa controvertida en el *sub lite*. Dicho con precisión, deberá establecerse si, a tales fines, bastaba la mayoría de los miembros presentes en la Asamblea (17/33), o si, por el contrario, se requería la mayoría absoluta del total de integrantes del órgano (19/36), con las consecuencias que de uno u otro criterio se siguen para la validez de la norma en la especie. En definitiva, la cuestión remite a la correcta inteligencia del artículo 193 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y, en particular, a su inciso 2°, que exige para toda creación o aumento de tributos la “*mayoría absoluta de votos*” de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de Mayores Contribuyentes.

3. Sobre el encuadre recién delimitado, cabe precisar el régimen jurídico que gobierna: (i) la integración y el funcionamiento de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes y (ii) la mayoría exigible para la sanción de ordenanzas de contenido tributario.

Como se adelantó, el art. 193 inciso 2° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que “*todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales*”.



Por su parte, la Ley Orgánica de las Municipalidades (decreto ley 6.769/58) desarrolla ese diseño institucional en los siguientes pasajes de su articulado: **(i) quórum** para sesionar (art. 99,

18/2/26, 12:14

párr. 1°): en primera convocatoria, la Asamblea se celebra con la *“mitad más uno de los Mayores Contribuyentes y un número igual de Concejales”*. Se trata del mínimo de presencia que habilita la deliberación, aspecto cuyo cumplimiento -como se apuntó- no se encuentra en discusión en la *litis*; **(ii)** mayoría para sancionar ordenanzas impositivas (art. 32): cuando el Cuerpo sanciona ordenanzas impositivas, la decisión debe adoptarse por la *“mayoría absoluta de los miembros integrantes del Cuerpo”*. La ley, así, reafirma el carácter agravado de la mayoría decisoria en materia tributaria establecido en el texto constitucional; **(iii)** remisión expresa al parámetro constitucional (art. 104): cuando establece que la sanción de una ordenanza por parte de la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes *“necesitará para su aprobación la mayoría establecida en el artículo 193, incisos 2 y 3 de la Constitución”*.

**4.1.** Delineado el régimen normativo aplicable, corresponde puntualizar que el interrogante jurídicamente relevante que aquí se analiza —esto es, qué mayoría se exige para la válida sanción de ordenanzas de contenido tributario— encuentra respuesta nítida en la doctrina legal de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. En particular, los precedentes I. 72.548 “Anaya”, sent. del 15-06-2016; I. 72.727 “Verellen”, sent. del 29-11-2017; I. 72.570 “Leis”, sent. del 29-11-2017; I. 72.588 “Hernández”, sent. del 28-02-2018; I. 72.546 “Gutiérrez”, sent. del 23-02-2021; I. 72.715, “Maricin S.R.L.”, I. 72.691, “Feniral S.A.” e I. 72.693, “Cariló Arco S.R.L.”, todas sent. del 26-05-2021; entre otros; abordan directamente la cuestión en pugna y proveen una solución idónea a la problemática aquí ventilada. Así pues, por elementales razones de igualdad —en función de las cuales han de adoptarse soluciones igualitarias frente a conflictos similares—; seguridad jurídica —que postulan la uniformidad de criterios jurisdiccionales ante presupuestos fácticos y jurídicos equivalentes, a fin de posibilitar la prudente previsión de la solución que se adoptará en conflictos futuros o en ciernes—; y de celeridad y economía procesal —que han de guiar el accionar de los jueces a tenor de lo establecido del art. 34 inc. 5 del CPCC (aplicable por vía del art. 77 del CCA) y de la manda más amplia y genérica del art. 15 de la Constitución provincial- se adoptaran tales lineamientos como guía de la decisión, cuyos fundamentos se integran y reproducen, en lo sustancial y con las modulaciones propias del caso, en lo que sigue.

**4.2.** De esa forma, y conforme puntualizó la Corte, resulta indispensable no confundir el *quorum* habilitante para sesionar con las mayorías requeridas para obtener una decisión válida. El *quorum* refiere al número mínimo de integrantes cuya presencia permite la deliberación —parámetro que la LOM regula en su art. 99 y ccds. y respecto del cual no media disenso en autos en lo que refiere a su debida conformación—; la mayoría, en cambio, concierne al umbral de voluntades concordantes que el ordenamiento exige para la formación válida de la decisión normativa. Se trata de planos normativos distintos: el primero asegura la constitución del órgano; el segundo, constituye el número mínimo de voluntades coincidentes que deben concurrir para poder sancionar válidamente una norma por parte del cuerpo legisferante, exigencia que, por regla general, es la correspondiente a la mayoría absoluta de los presentes en la sesión.

Y a lo anterior añadió el Máximo Tribunal que cuando la Constitución provincial quiere tomar en cuenta a los “miembros presentes” se refiere a ello de modo expreso. Así el art. 114 dispone que *“todos los nombramientos que se defieren a la Asamblea General deberán hacerse por mayoría absoluta de los miembros presentes”*.

18/2/26, 12:14

9/13

Ahora bien, y tal como lo ha explicado la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, el ordenamiento agrava ese umbral decisorio en supuestos de particular trascendencia institucional y/o por la especial naturaleza de los derechos en juego. Entre ellos, y en lo que aquí interesa, se encuentra la materia tributaria: el art. 193 inc. 2° de la Constitución provincial demanda que todo aumento o creación de tributos sea *“sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea”* compuesta por miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales. La fórmula no se satisface, en este caso, con la mera mayoría de los presentes; por el contrario, conforme la doctrina legal citada del Superior Tribunal, la expresión *“mayoría absoluta de votos”* debe entenderse como mayoría absoluta del total de miembros de la Asamblea, en tanto —en términos de la Corte— *“con la palabra ‘votos’ el constituyente hace referencia a miembros”*.

Esta inteligencia encuentra corroboración sistemática en la Ley Orgánica de las Municipalidades: el art. 32 *supra* citado dispone que las ordenanzas impositivas requieren la *“mayoría absoluta de los miembros integrantes del Cuerpo”*, mientras que el art. 104 remite expresamente al estándar constitucional del art. 193 inc. 2°. De este modo, la L.O.M. distingue con claridad el *quorum* de primera convocatoria (art. 99, párr. 1°), del umbral decisorio agravado que se requiere para aprobar válidamente la ordenanza, evitando que la regla de *quorum* se proyecte indebidamente sobre la regla de decisión.

La opción del constituyente por una mayoría reforzada responde a una finalidad precisa: elevar el consenso necesario para adoptar decisiones que importen la manifestación de la potestad tributaria local y puedan repercutir en derechos patrimoniales, impidiendo que la creación o el aumento de tributos quede librado a mayorías circunstanciales derivadas de ausencias o fluctuaciones de asistencia. La coherencia interna del sistema se evidencia, además, cuando la Constitución provincial quiere computar “miembros presentes”: en tales casos lo dice expresamente (cfr. art. 114), confirmando que, a contrario, donde no lo hace —como en el art. 193 inc. 2— el parámetro es el total de miembros que componen el Cuerpo.

Por otro lado, el requisito de la mayoría absoluta de los miembros deriva también de la naturaleza especial que posee el órgano denominado “Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes” que tuvo su origen en el texto constitucional de 1934, pero que reconoce antecedentes en las constituciones provinciales del año 1873 (art. 203 inc. 3) y del año 1889 (art. 206 inc. 3), como así también en la ley provincial 4.183 del año 1933 (arts. 92 a 99). La Asamblea de Mayores Contribuyentes y Concejales es el único órgano facultado por la Constitución provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades para crear y aumentar tasas, impuestos y contribuciones en el ámbito comunal (arts. 193 inc. 2° de la Const. provincial y art. 29, L.O.M.; doct. S.C.B.A. causa B. 52.614, “Franceschi”, sent. de 24-03-1998). Su constitución está compuesta por los ediles en ejercicio y un número igual de mayores contribuyentes seleccionados

de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 94 del decreto ley 6.769/58. La doctrina legal insiste en que la mayoría constitucional debe reflejar la concurrencia de ambos estamentos, de suerte que la decisión tributaria no pueda integrarse exclusivamente con votos de uno solo de ellos. Tal diseño asegura la participación equilibrada y robustece la legitimidad democrática del acto impositivo.

10/13

18/2/26, 12:14

En suma, la hermenéutica adecuada de los textos aplicables (art. 193 inc. 2° de la Const. provincial; arts. 32 y 104 L.O.M, en concordancia con el art. 99), consolidada por la doctrina legal de la S.C.B.A, conduce a una conclusión unívoca: en materia tributaria municipal, la mayoría exigida es la absoluta del total de integrantes de la Asamblea, y no la mayoría de los presentes en la sesión.

5. En el caso, establecido que la mayoría exigible es la absoluta del total legal de miembros, corresponde proyectar ese parámetro sobre los antecedentes firmes de la causa (ver consid. 2 precedente). El total de integrantes de la Asamblea de Azul era de 36 miembros (18 concejales + 18 mayores contribuyentes); la mayoría absoluta requerida importaba, por ende, cuanto menos 19 votos coincidentes. Consta en las actuaciones que la ordenanza se aprobó con 17 votos afirmativos sobre 33 presentes y que el *quorum* de primera convocatoria se había logrado con 18 concejales y 15 mayores contribuyentes.

Así pues, aun cuando se hubiese alcanzado válidamente el *quorum* requerido (art. 99, párr. 1°, LOM), el resultado de la votación no alcanzó el umbral agravado de 19/36. La decisión no superó el requisito constitucional de mayoría absoluta del total de integrantes del órgano, presupuesto indispensable para la formación válida de la voluntad normativa en materia impositiva municipal. La manifiesta inobservancia del aludido requisito constitucional para la sanción de las ordenanzas, constituye una grave deficiencia en el procedimiento (no meramente formal sino constitutivo), cuyos efectos impactan negativamente en la legitimidad de la decisión del órgano deliberativo adoptada en esas condiciones y, lógicamente, en la validez misma del gravamen que fuera creado por las ordenanzas cuestionadas.

Y desde que la irregularidad apuntada es susceptible de viciar el acto dictado en consecuencia, resulta inoficioso ingresar al examen de los cuestionamientos de orden sustantivo esgrimidos por la parte actora contra la Tasa por Servicios Esenciales implementada por el Municipio demandado. Con igual lógica, también deviene abstracto abordar los agravios de fondo con los que la accionada pretendía -en su memorial recursivo- contrarrestar la invalidación parcial de la tasa dispuesta por el *a quo*, toda vez que la solución aquí propiciada posee entidad suficiente para fulminar, íntegramente, el tributo debatido, sin necesidad de indagar en tales aspectos materiales.

6. Con todo, corresponde dejar aclarado que la declaración de ilegitimidad que aquí se propicia ha de quedar circunscripta al gravamen específico impugnado en autos (v.gr. la Tasa por Servicios Esenciales) y exclusivamente en relación con el contribuyente actor y dentro de los límites de esta causa. En consecuencia, el efecto de la presente sentencia no se extiende a otros tributos ni a restantes disposiciones contenidas en la ordenanza impositiva del ejercicio, ni habilita, por sí misma, revisiones generales o abstractas fuera de los términos de la *litis*, dado que esta

conclusión se emite en el marco de las particularidades del presente caso.

III. En mérito a lo expuesto, y si el criterio aquí desarrollado fuera compartido, se propone al Acuerdo acoger el recurso de apelación de la parte actora, revocar la sentencia de grado en cuanto rechazó parcialmente la pretensión y morigeró la aplicación del gravamen y, consecuentemente, declarar la ilegitimidad, en la parcela aquí examinada (esto es, por el vicio

11/13

18/2/26, 12:14

esencial del procedimiento de formación de la voluntad normativa derivado de la falta de la mayoría constitucional exigida por el art. 193 inc. 2° de la Const. provincial y ccds), de las Ordenanzas 4.909/2023 (Código Tributario) y 4.910/2023 (Ordenanza Impositiva) en cuanto instituyen la “Tasa por Servicios Esenciales”; las cuales, por tanto, devienen inaplicables respecto de la actora en este proceso. Las costas de ambas instancias deberían imponerse a la accionada vencida (arg. arts. 51 inc. 1°, 77 del C.C.A; art. 274 del C.P.C.C).

Finalmente, y en coherencia con lo resuelto, correspondería declarar abstracto el recurso de apelación deducido por la accionada, por cuanto ha desaparecido el interés jurídico en procurar la ampliación de la convalidación de una ordenanza que, por las razones *supra* expuestas, resulta íntegramente invalidada por esta Cámara, sin necesidad de ingresar en la consideración de los argumentos de fondo propuesto por la Municipalidad en su memorial recursivo. A su respecto, las costas de este embate deberían distribuirse en el orden causado, atento como se resuelve la cuestión (arg. art. 51 inc. 1° del C.C.A. y art. 68 del C.P.C.C).

Con el alcance indicado, **así lo voto**.

El **señor Juez doctor Mora**, por idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Ucn, y con igual alcance, vota a la cuestión planteada por igual sentido.

El **señor Juez doctor Riccitelli** no suscribe la presente en tanto se halla en uso de licencia (arts. 47 y 48, ley 5827).

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente:

### **SENTENCIA**

1. Acoger el recurso de apelación de la parte actora, revocar la sentencia de grado en cuanto rechazó parcialmente la pretensión y morigeró la aplicación del gravamen y, consecuentemente, declarar la ilegitimidad, en el ámbito aquí examinado (esto es, por el vicio esencial del procedimiento constitucional de formación de la voluntad normativa derivado de la falta de la mayoría constitucional exigida por el art. 193 inc. 2° de la Const. provincial y ccds), de las Ordenanzas 4.909/2023 (Código Tributario) y 4.910/2023 (Ordenanza Impositiva) estrictamente en cuanto instituyen la “Tasa por Servicios Esenciales”. Por tanto, se declara su inaplicabilidad respecto de la parte actora en este proceso. Las costas de ambas instancias se imponen a la parte demandada vencida (arg. art. 51 inc. 1° y 77 del C.C.A; art. 274 del C.P.C.C).

2. Declarar abstracto el tratamiento del recurso de apelación deducido por la accionada, y distribuir las costas de este embate en el orden causado, atento el modo como se resuelve la

cuestión (arg. art. 51 inc. 1° del C.C.A).

**3.** Diferir la regulación de honorarios por los trabajos de alzada para su oportunidad.

Regístrese, notifíquese electrónicamente conf. art. 10 del Anexo Único del Ac. 4013/21 – t.o. Ac. S.C.B.A. 4039/21-. Hecho, devuélvanse las actuaciones a la instancia de grado.

----- Para copiar y pegar el texto seleccione hasta aquí (sin incluir esta línea) -----

18/2/26, 12:14

12/13



MORA Roberto Daniel  
JUEZ

UCIN Diego Fernando  
JUEZ

RUFFA María Gabriela  
SECRETARIO DE CÁMARA

[Volver al expediente](#) [Volver a la búsqueda](#) [Imprimir](#) ^

