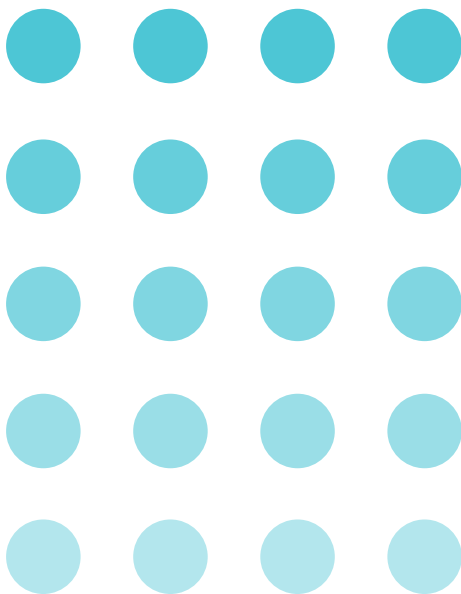


# COMPENDIO DE DICTÁMENES DE CONSULTAS MUNICIPALES



## ÍNDICE

<b>Constitución Provincial. Artículo 53 .....</b>	<b>7</b>
Incompatibilidad docente con licencia por embarazo.....	7
<b>Constitución Provincial. Artículos 11, 27 y 56 .....</b>	<b>11</b>
Licitación de obra pública.....	11
<b>Constitución Provincial. Artículo 196 .....</b>	<b>15</b>
Limitaciones a la realización de sesiones ordinarias y el trabajo de comisiones del Concejo Deliberante.....	15
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículo 83.....</b>	<b>21</b>
Facultades que el Presidente del H.C.D posee respecto del otorgamiento de bonificaciones al personal a su cargo .....	21
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>25</b>
Entrega de números domiciliarios.....	25
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>28</b>
Mayorías Honorable Concejo Deliberantes.....	28
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículos 26 y 108.....</b>	<b>32</b>
Obra pública .....	32
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículo 240 .....</b>	<b>39</b>
Modificación de nomenclatura urbana, de calles o espacios públicos .....	39
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>43</b>
Legitimidad de modificaciones introducidas en los artículos 9 y 55 bis del Reglamento Interno del H.C.D.....	43
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>49</b>
Plazo de prórroga de los contratos de concesión del servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica .....	49
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>53</b>
Designación de reemplazante de un edil.....	53
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>61</b>
Licencias de los concejales por maternidad y por enfermedad oncológica con goce de sueldo.....	61
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>66</b>
Expulsión de dos concejales del Bloque Político del Departamento Deliberativo.....	66
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>71</b>
Aumento de sueldo (recomposición salarial) al personal de la planta política, existiendo presupuesto de gastos aprobado y crédito vigente sin ejecutar.....	71
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículos 68 y 84 ....</b>	<b>75</b>
Planteo de nulidad respecto a la convocatoria a sesión extraordinaria.....	75
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>82</b>
Regulación de sesiones virtuales o telemáticas o bimodales .....	82
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículo 29.....</b>	<b>85</b>
Presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Municipalidad .....	85
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>90</b>

Convenio suscripto por el Municipio con el Sindicato de Obreros y Empleados de Refinería .....	90
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>98</b>
Impedimento del artículo 15 .....	98
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>101</b>
Validez y legalidad de una sesión extraordinaria de Concejo Deliberante .....	101
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>105</b>
Venta de inmueble de propiedad municipal.....	105
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....</b>	<b>109</b>
Incompatibilidad horaria de concejal .....	109
<b>Ley Provincial N° 14.656.....</b>	<b>113</b>
Cargo de mayor jerarquía .....	113
<b>Ley Provincial N° 14.656.....</b>	<b>116</b>
Pago de remuneración graciable por anticipo jubilatorio.....	116
<b>Ley Provincial N° 14.656 .....</b>	<b>121</b>
Sumario administrativo.....	121
<b>Ley Provincial N° 14.656 – Artículos 47° y 48°.....</b>	<b>124</b>
Estatuto Municipal .....	124
<b>Ley Provincial N° 14.656 .....</b>	<b>127</b>
Baja a agentes municipales imputados en causas penales por delitos dolosos.....	127
<b>Ley Provincial N° 14.656 .....</b>	<b>130</b>
Otorgamiento de aumento del sueldo básico de los empleados municipales.....	130
<b>Ley Provincial N° 14.656. Artículo 9 .....</b>	<b>136</b>
Renuncia al cobro de dieta.....	136
<b>Ley Provincial N° 14.656 .....</b>	<b>138</b>
Extensión o prórroga de la concesión de uso y explotación de un inmueble municipal .....	138
<b>Ley Provincial N° 14.656.....</b>	<b>140</b>
Jubilaciones de oficio de los agentes que reúnan las condiciones para acceder a las mismas .....	140
<b>Ley Provincial N° 8.119.....</b>	<b>144</b>
Aporte previsional de los profesionales de la odontología.....	144
<b>Ley Provincial N° 14.449.....</b>	<b>148</b>
Acceso justo al Hábitat .....	148
<b>Leyes Provinciales N° 14.449 y N° 13.744.....</b>	<b>149</b>
Desarrollo de Parque Logístico e Industrial .....	149
<b>Decreto Ley N° 9533/80 .....</b>	<b>154</b>
Extensión del plazo de la concesión de uso del inmueble municipal.....	154
<b>Ley Provincial N° 14.867.....</b>	<b>158</b>
Regulación de actividad de establecimiento de engorde intensivo de ganado bovino.....	158
<b>Decreto Ley N° 8912/77. Artículo 91.....</b>	<b>163</b>
Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo .....	163
<b>Ley Nacional N° 20.596 .....</b>	<b>169</b>

Licencia especial deportiva para empleados municipales .....	169
<b>Ley Nacional de Tránsito N° 24.449 .....</b>	<b>171</b>
Regulación de tránsito en jurisdicción municipal .....	171
<b>Ley Nacional N° 24.449. Artículo 34 .....</b>	<b>177</b>
Instalación de una planta Verificadora Vehicular Nacional (RTO) .....	177
<b>Ley Provincial de Educación N° 13.688. Artículo 149 .....</b>	<b>183</b>
Incompatibilidad de cargos públicos .....	183
<b>Decreto Ley N° 9650/80 .....</b>	<b>191</b>
Jubilación por edad avanzada .....	191
<b>Decreto Ley N° 9650/80. Artículo 35 .....</b>	<b>194</b>
Juez de Faltas municipal que se encontraría en condiciones de acceder a un beneficio previsional por edad avanzada .....	194
<b>Decreto Provincial N° 132/2020 .....</b>	<b>202</b>
Instalación de un control sanitario .....	202
<b>Código Civil y Comercial de la Nación .....</b>	<b>206</b>
Otorgamiento de poder por decreto a los abogados de la administración municipal para que representen al municipio en juicio .....	206
<b>Decreto Municipal N° 1013/2014 .....</b>	<b>211</b>
Pago del adicional por egreso de escalafón .....	211
<b>Ley N° 6021 - Decreto Reglamentario N° 5488/59. Redeterminación de precios .....</b>	<b>213</b>
<b>Decretos Municipales N° 1284/18 y N° 1254/19 .....</b>	<b>218</b>
Devolución de montos percibidos por la planta política como bonificación no remunerativa .....	218
<b>Ley Provincial N° 10.430. Artículo 97 .....</b>	<b>223</b>
Sumario disciplinario .....	223
<b>Ley Provincial N° 10.430. Artículo 97 .....</b>	<b>227</b>
Suspensión preventiva contra agente Municipal en el marco del sumario disciplinario .....	227
<b>Ley Provincial N° 10.430 .....</b>	<b>230</b>
Bonificación por “presentismo”, en ocasión de reemplazar interinamente al Secretario Legislativo de ese Cuerpo durante su licencia anual .....	230
<b>Ley Provincial N° 10.430. Artículo 95 .....</b>	<b>233</b>
Sumarios disciplinarios .....	233
<b>Aportes previsionales a Director de Planta Política .....</b>	<b>236</b>
<b>Ley Provincial N° 13.133 - Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios .....</b>	<b>238</b>
Derecho de Oficina previsto en el Código Tributario Municipal .....	238
<b>Ley Nacional N° 24.320 .....</b>	<b>241</b>
Adquisición de derechos y acciones posesorias sobre un inmueble a través del procedimiento de la prescripción administrativa .....	241
<b>Decreto Ley N° 8838/77 .....</b>	<b>246</b>
Distribución de honorarios .....	246

<b>Ley Nacional N° 22.431</b> .....	<b>250</b>
Incompatibilidad en las tareas que desarrolla un agente en el cementerio con Certificado de Discapacidad.....	250
<b>Incorporación a la planta permanente de la Comuna de agente municipal</b> .....	<b>253</b>
<b>Decreto Ley N° 9507/80. Artículo 2°</b> .....	<b>258</b>
Subsidio por fallecimiento .....	258
<b>Realización de campañas de promoción y concientización en el transporte público de pasajeros</b> .....	<b>262</b>
<b>Ley General de Expropiaciones N° 5708</b> .....	<b>265</b>
Avenimiento .....	265
<b>Ley N° 14.656 Régimen Marco de Empleo Municipal</b> .....	<b>269</b>
Otorgamiento de licencia a Juez de Faltas Municipal para ocupar cargo político .....	269
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículo 240.....</b>	<b>273</b>
Denominación de calles y sitios públicos. ....	273
<b>Ley Nacional N° 26.522 y Ley Nacional N° 27.078</b> .....	<b>277</b>
Tasa de Ocupación de Espacios Públicos .....	277
<b>Decreto Ley N° 6769/58 -Ley Orgánica de las Municipalidades- y Decreto Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial</b> .....	<b>281</b>
<b>Código Civil y Comercial de la Nación</b> .....	<b>284</b>
Pago retroactivo de bonificación por antigüedad.....	284
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)</b> .....	<b>287</b>
Ordenamiento territorial y uso del suelo.....	287
<b>Ley N° 15.243</b> .....	<b>292</b>
Anticipo jubilatorio .....	292
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Capítulo VII</b> .....	<b>296</b>
Prórroga de concesiones.....	296
<b>Decreto Ley N° 8912/77</b> .....	<b>300</b>
Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo .....	300
<b>Código Civil - Ley N° 17.711</b> .....	<b>306</b>
Donaciones.....	306
<b>Ley N° 14.656 -Estatuto para el Personal de las Municipalidades-</b> .....	<b>311</b>
Retribución especial y pasividad anticipada.....	311
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículo 240.....</b>	<b>316</b>
Imposibilidad de saneamiento de nulidades .....	316
<b>Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículos 68, 75 y 83 ..</b>	<b>320</b>
Concejo itinerante .....	320
<b>Ley Nacionales N° 26.522 -de Servicios de Comunicación Audiovisual- y Ley Nacional N° 27.078 -de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-</b> .....	<b>324</b>
Derecho De Ocupación De Espacios Públicos .....	324
<b>Ley N° 12.449</b> .....	<b>328</b>
Protección animal .....	328

Código Civil y Comercial de la Nación. Artículo 236. Decreto Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial- .....	<b>332</b>
Código Civil y Comercial de la Nación. ....	<b>336</b>
Venta de bienes por fallecimiento del propietario .....	336
Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículo 108.....	<b>340</b>
Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....	<b>342</b>
Constitución de autoridades.....	342
Ley Nacional de Financiamiento Educativo N° 26.075.....	<b>350</b>
Afectación de los recursos del Fondo Educativo con destino a Obras .....	350
Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial- .....	<b>354</b>
Arrendamiento .....	354
Ley N° 12.573. Decreto reglamentario N° 2372/01.....	<b>358</b>
Avenimiento .....	358
Ley N° 14.547 .....	<b>366</b>
Vehículos en depósitos a causa de infracciones de tránsito o faltas o abandonados .....	366
Ley de Carrera Profesional Hospitalaria N° 10.471 .....	<b>371</b>
Remuneración.....	371
Ley N° 12.475. ....	<b>375</b>
Acceso a la información .....	375
Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551 .....	<b>381</b>
Legitimación del Interventor para peticionar en sede administrativa. Bonificación previsional .....	381
Decreto Ley N° 9434/79 -Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires .....	<b>386</b>
Exención del derecho de Construcción .....	386
Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo -Decreto Ley N° 8912/77 y modific.-.....	<b>389</b>
Visado de planos de mensura de usucapión parcial .....	389
Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....	<b>393</b>
Creación de “Comisión Especial” .....	393
Ley Provincial N° 14.656 .....	<b>398</b>
Modificación de los coeficientes de la escala salarial .....	398
Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....	<b>402</b>
Incompatibilidad.....	402
Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58) .....	<b>405</b>
Incompatibilidad.....	405

## Constitución Provincial. Artículo 53

### Incompatibilidad docente con licencia por embarazo

Mayo de 2020

#### -SUMARIO-

[...] posible situación de incompatibilidad de una docente con licencia por embarazo para ejercer como concejal electa. Posibilidad de que la concejal electa pueda asumir el cargo y en su caso, si debe solicitar licencia médica.

[...]

En primer término, corresponde destacar que el desempeño de la actividad docente -en cualquier nivel- no resulta incompatible con las funciones de concejal, toda vez que no se encuentra comprendido por la enumeración del artículo 7º de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley Nº 6769/58).

Tampoco es de aplicación en estos casos, el régimen de incompatibilidades dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Provincial, ya que dicha norma expresamente exceptúa al magisterio en ejercicio.

[...]

En el mismo sentido, el Decreto Ley Nº 8078/73 que en su artículo 1º consagra el aludido principio de general de incompatibilidad (“No podrán acumularse en una misma persona, dos o más empleos ya sean nacionales y provinciales, municipales y provinciales o provinciales, aunque algunos de ellos sean en reparticiones autónomas o autárquicas nacionales o provinciales”), exceptúa de dicha disposición a “Los cargos que correspondan a la enseñanza pre-escolar, primaria, media, superior y universitaria” (conforme art. 2º, inciso a, texto según la Ley Nº 13.644).

[...]

En relación a la posibilidad que la concejal electa pueda asumir el cargo y en su caso, si debe solicitar licencia médica, tal como solicitó en el ámbito docente, cabe recordar que la asunción del referido cargo constituye un derecho emergente del voto popular (conforme arts. 22, primer párrafo de la Constitución Nacional; 191, exordio e inciso 3º, de la Constitución Provincial; y 3º y 5º del Decreto Ley Nº 6769/58).

[...]

En esa comprensión basilar, es dable concluir que la edil electa tiene el derecho y la respectiva obligación de asumir el cargo de concejal obtenido legítimamente; más luego corresponderá al Departamento Deliberativo resolver sobre la eventual licencia que le pudiere corresponder (conforme arts. 63 inc. 6º y 75 del citado decreto ley).

[...]

En virtud de las consideraciones expuestas, este Organismo Asesores de opinión que la docente con licencia por trastorno por embarazo, concejal electa, no se encontraría alcanzada por la incompatibilidad constitucional prevista en el artículo 53 de la Constitución de la Provincia.

En lo que refiere a la posibilidad de asunción en el cargo y el otorgamiento de la licencia, tiene el derecho y la respectiva obligación de asumir la función para la que fuera elegida legítimamente, siendo potestad del Departamento Deliberativo resolver sobre la eventual licencia que le pudiere corresponder.

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta sobre la posi-

ble situación de incompatibilidad de una docente con licencia por trastorno de embarazo (como se indica) para ejercer como concejal electa.

En particular, inquiriere si dicha edil puede asumir el cargo electivo; si debe solicitar licencia como concejal por dicha patología al igual que en la docencia y si se le debe liquidar la correspondiente dieta.

-|-

### **Normativa aplicable y análisis del caso**

a.- En primer término, corresponde destacar que el desempeño de la actividad docente -en cualquier nivel- no resulta incompatible con las funciones de concejal, toda vez que no se encuentra comprendido por la enumeración del artículo 7º de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley Nº 6769/58).

Tampoco es de aplicación en estos casos, el régimen de incompatibilidades dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Provincial, ya que dicha norma expresamente exceptúa al magisterio en ejercicio.

El precepto, que establece la incompatibilidad en el desempeño simultáneo de dos o más empleos en una misma persona, con excepción de los cargos docentes, ha sido interpretado a través de una consolidada jurisprudencia y doctrina, en el sentido de reconocer a los docentes la posibilidad de acumular no sólo cargos docentes entre sí, sino éstos con un cargo administrativo (SCBA, B-49.570 del 28-III-95).

En el mismo sentido, el Decreto Ley Nº 8078/73 que en su artículo 1º consagra el aludido principio de general de incompatibilidad (*“No podrán acumularse en una misma persona, dos o más empleos ya sean nacionales y provinciales, municipales y provinciales o provinciales, aunque algunos de ellos sean en reparticiones autónomas o autárquicas nacionales o provinciales”*), exceptúa de dicha disposición a *“Los cargos que correspondan a la enseñanza pre-escolar, primaria, media, superior y universitaria”* (conforme art. 2º, inciso a, texto según la Ley Nº 13.644).

Quiere decir entonces que no existe obstáculo jurídico alguno que impida el desempeño simultáneo de las funciones docentes y de concejal, con la consiguiente percepción del sueldo y de la dieta, en la medida que no surja incompatibilidad horaria que impida el desarrollo de las actividades con dedicación seria, consagrada y responsable.

En el caso particular en consulta, en la medida que la docente en cuestión ostentara el respectivo cargo al momento de la fecha de asunción en la función de concejal, se encontraría alcanzada por la excepción prevista en la normativa referenciada; resultando irrelevante que actualmente no se encuentre cumpliendo efectivamente la función docente por encontrarse en uso de licencia médica.

Consecuentemente, la situación descripta no configuraría una situación de incompatibilidad salarial.



b.- En relación a la posibilidad que la concejal electa pueda asumir el cargo y en su caso, si debe solicitar licencia médica, tal como solicitó en el ámbito docente, cabe recordar que la asunción del referido cargo constituye un derecho emergente del voto popular (conforme arts. 22, primer párrafo de la Constitución Nacional; 191, exordio e inciso 3º, de la Constitución Provincial; y 3º y 5º del Decreto Ley N° 6769/58).

Asimismo, la función municipal es una “...*carga pública, de la que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia*” (conforme art. 191 inc. 4º de la Carta Magna local).

En esa comprensión basilar, es dable concluir que la edil electa tiene el derecho y la respectiva obligación de asumir el cargo de concejal obtenido legítimamente; más luego corresponderá al Departamento Deliberativo resolver sobre la eventual licencia que le pudiere corresponder (conforme arts. 63 inc. 6º y 75 del citado decreto ley).

El artículo 75 del mismo texto legal faculta al Concejo Deliberante a regular las condiciones a las que deberá ajustar su propio funcionamiento, dictando a tal efecto su reglamento interno.

En relación a esta última norma, esta Asesoría General de Gobierno ha sostenido en numerosos precedentes que, si bien la misma establece que el aludido reglamento interno abarcará lo referente al orden de las sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas; nada impide que se normaticen aspectos vinculados con el régimen de licencias que se podrán otorgar a los concejales.

En ese orden, y no obstante que corresponde al referido Cuerpo regular y resolver la temática relacionada con las licencias de sus integrantes, no resulta ocioso destacar que, a juicio de este Organismo Asesor, en el caso habría de concederse la licencia médica en cuestión.

Ello encontraría sustento en un fundamental derecho amparado por el artículo 10, segundo párrafo, del “Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales” -según el cual “*Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social*”-, de jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22º de la Constitución Nacional.

-II-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-III-

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones expuestas, este Organismo Asesores de opinión que la do-

cente con licencia por trastorno por embarazo, concejal electa, no se encontraría alcanzada por la incompatibilidad constitucional prevista en el artículo 53 de la Constitución de la Provincia.

En lo que refiere a la posibilidad de asunción en el cargo y el otorgamiento de la licencia, tiene el derecho y la respectiva obligación de asumir la función para la que fuera elegida legítimamente, siendo potestad del Departamento Deliberativo resolver sobre la eventual licencia que le pudiere corresponder.

# Constitución Provincial. Artículos 11, 27 y 56

## Licitación de obra pública

Agosto 2020

### -SUMARIO-

[...] consulta acerca de la legalidad sobre la realización de una licitación de obra pública, con el objeto de construir dos aulas para un establecimiento escolar, exclusivamente con empresas y personal radicadas en un determinado distrito.

[...]

El examen de la cuestión sometida a estudio debe abordarse desde los principios basales de razonabilidad y no discriminación y/o afectación de los derechos a trabajar y ejercer industria lícita (conf. arts. 11, 27 y 56 de la Constitución Provincial), toda vez que se propone introducir cláusulas en el pliego de bases y condiciones para la realización de una obra pública municipal que restringen a empresas foráneas la posibilidad de ser oferentes y, respecto de las oferentes locales, deberán asumir la responsabilidad de contratar trabajadores radicados en el Distrito.

[...]

El artículo 56 de la Constitución Provincial marca el límite al que se halla sometido para su validez constitucional el ejercicio de la potestad pública y reclama la existencia de circunstancias justificantes: fin público, adecuación a él del medio utilizado para su obtención y ausencia de iniquidad manifiesta (conf. doctr. SCBA causas I 2026, "Busada", 10/05/2000; I 2110, "Iriarte Mandoz", 6/10/2004; I 2260, "F.E.B.", 27/02/2008; I. 2175, "Torregrosa Lastra", 15/12/2010; I 2888, "Chicote", 12/06/2013; I 70.164, "Agroservicios Pampeanos S.A.", 29/08/2017, entre muchas otras).

[...]

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Organismo Asesor es de opinión que la realización de una licitación tendiente a la ejecución de una obra pública -construcción de dos aulas en un establecimiento escolar- en la que se incluirá como requisito excluyente que las empresas oferentes y su personal se encuentren radicadas en el partido de ....., resultaría ajustado a derecho, en tanto que tal restricción se encuentra razonablemente justificada en el marco de la situación de pandemia ocasionada por la irrupción del Covid-19.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la legalidad de realizar una licitación de obra pública, con el objeto de construir dos aulas para un establecimiento escolar, exclusivamente con empresas y personal radicadas en ese distrito de .....

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

El fundamento que se esgrime en la nota de consulta, respecto de incluir en el pliego de bases y condiciones como requisito excluyente de la contratación que los oferentes han de contar con personal radicado en ese distrito, estriba en la situación de pandemia como consecuencia de la irrupción del Covid-19.

Se destaca que al 20 de julio del corriente año, ese partido de ..... se encuentra en “Fase 5”, bajo las normativas vigentes de “Distanciamiento, Social, Preventivo y Obligatorio”, y sólo cuenta con un caso positivo de Covid-19 (personal de las Fuerzas de Seguridad que regresó al distrito luego de cumplir funciones en el AMBA).

En tal sentido, se resalta que *“Ante la realidad existente y la propagación del virus es que en las localidades del distrito el ingreso / egreso está siendo monitoreado estrictamente mediante controles preventivos y sanitarios. Cada persona que ingresa al Distrito proveniente de zona de transmisión local de Covid-19 debe cumplir con el aislamiento obligatorio de 14 días”*.

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

a.- El examen de la cuestión sometida a estudio debe abordarse desde los principios basales de razonabilidad y no discriminación y/o afectación de los derechos a trabajar y ejercer industria lícita (conf. arts. 11, 27 y 56 de la Constitución Provincial), toda vez que se propone introducir cláusulas en el pliego de bases y condiciones para la realización de una obra pública municipal que restringen a empresas foráneas la posibilidad de ser oferentes y, respecto de las oferentes locales, deberán asumir la responsabilidad de contratar trabajadores radicados en el Distrito.

Como derivación de estos derechos fundamentales de no discriminación y de trabajo e industria lícita, en el procedimiento de selección del contratista de una obra pública y, concretamente, en la elaboración del pliego de bases y condiciones para su realización, deberán asegurarse los principios de la libertad de concurrencia de oferentes, de igualdad de trato (doctr. CSJN, Fallos 179:249; 316:382), selección del contratista idóneo, búsqueda del óptimo contractual y defensa del interés público (cfr. Monedero Gil, J. I., “Doctrina del Contrato del Estado”, Madrid, 1977, p. 313-314).

Por su parte, cabe señalar también que, como todos los derechos constitucionales, los de igualdad y trabajar y ejercer industria lícita (arts. 11, 27 y conc. de la Constitución Provincial) no revisten carácter absoluto (conf. art. 14 de la Constitución Nacional; su doctrina y pacífica jurisprudencia), toda vez que su ejercicio debe ser compatibilizado con los restantes derechos constitucionalmente reconocidos.

La Suprema Corte de la Provincia ha sostenido en numerosos precedentes que los derechos consagrados por la Constitución están sometidos a limitaciones indispensables para el orden social y que esa relatividad alcanza al derecho de propiedad (Causas Ac. 32.785, “Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado”, 15/05/1985; Ac. 34.592, “Fregonese”, 23/08/1985, entre otros).

En tal orden de ideas, los citados derechos y garantías constitucionales, al estar sujeto a las leyes que reglamenten su ejercicio, válidamente pueden quedar sujetos a restricciones o inhabilidades para el desempeño de determinadas actividades y por parte de ciertas personas, en tanto ello no sea irrazonable o consagre una manifiesta iniquidad (conf. doctr. CSJN, Fallos: 326:3615).

Desde antaño, en el conocido leading case “Saladeristas de Barracas”, la Corte Suprema de

Justicia de la Nación consagró como criterio insoslayable que encontrándose en riesgo la salud pública, tanto la propiedad como el ejercicio de una industria lícita pueden válidamente estar sujetas a las restricciones y limitaciones exigidas por el interés público o privado (Fallos 31:273).

**b.-** Sentado ello, es de ver que el caso evidencia un conflicto entre los derechos de particulares a ser oferentes y, eventualmente, contratistas y trabajadores de una obra pública municipal, por un lado, y el ejercicio de la indelegable obligación comunal de asegurar el sistema sanitario local y proveer las mejores condiciones para la salud de su población, por el otro; conflicto éste que solo puede superarse mediante un examen jurídico bajo el prisma del principio de razonabilidad.

El artículo 56 de la Constitución Provincial marca el límite al que se halla sometido para su validez constitucional el ejercicio de la potestad pública y reclama la existencia de circunstancias justificantes: fin público, adecuación a él del medio utilizado para su obtención y ausencia de iniquidad manifiesta (conf. doctr. SCBA causas I 2026, “Busada”, 10/05/2000; I 2110, “Iriarte Mandoz”, 6/10/2004; I 2260, “F.E.B.”, 27/02/2008; I. 2175, “Torregrosa Lastra”, 15/12/2010; I 2888, “Chicote”; 12/06/2013; I 70.164, “Agroservicios Pampeanos S.A.”, 29/08/2017, entre muchas otras).

De acuerdo a ello, resulta evidente que la disposición normativa que se propone integrar como base licitatoria persigue un propósito legítimo y decididamente de carácter público; cual es asegurar el sistema sanitario local y la salud de su población frente a los ciertos y serios riesgos que impone la situación de pandemia por el Covid-19, cuya contagio se produce por la transmisión del virus entre personas y cosas, de una persona a otra por contacto directo, indirecto (a través de objetos o superficies contaminadas) o cercano con personas infectadas.

En tal sentido, la prohibición de oferentes y trabajadores no residentes en el distrito para participar en el procedimiento licitatorio, constituiría en principio, un medio idóneo para la obtención de los fines públicos reseñados.

En efecto, la restricción absoluta de participar y ofertar en un proceso licitatorio para la realización de una obra pública en estos momentos de peligro sanitario, se traduce en una medida eficaz para prevenir el contagio de personas y limitar la circulación del virus, toda vez que si bien no se tiene conocimiento total de formas de protección, el riesgo de contagio es mayor cuando las personas y cosas se movilizan y transitan en ámbitos y lugares donde se tiene registro de presencia del virus o bien interactúan con personas que provienen de sitios donde es conocida la circulación del virus.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-  
**Conclusión**

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Organismo Asesor es de opinión que la realización de una licitación tendiente a la ejecución de una obra pública -construcción de dos aulas en un establecimiento escolar- en la que se incluirá como requisito excluyente que las empresas oferentes y su personal se encuentren radicadas en el partido de ....., resultaría ajustado a derecho, en tanto que tal restricción se encuentra razonablemente justificada en el marco de la situación de pandemia ocasionada por la irrupción del Covid-19.

Sin perjuicio de lo expuesto, se subraya que la medida solo resulta razonable y justificada en el marco de la emergencia sanitaria declarada y normas dictadas en consecuencia, siendo la opinión esgrimida aplicable a la situación descrita en esta instancia y solamente para el referido supuesto.

## Constitución Provincial. Artículo 196

### Limitaciones a la realización de sesiones ordinarias y el trabajo de comisiones del Concejo Deliberante

Septiembre de 2020

#### -SUMARIO-

*Mediante el Decreto de Presidencia N° 10/2020 se dispuso que durante la vigencia del Decreto de Necesidad Urgencia N° 714/2020 del Poder Ejecutivo de la Nación, “...no se realizarán sesiones ordinarias y reuniones de comisiones internas del Honorable Concejo Deliberante” (art. 1º).*

[...]

*En cuanto al mérito del marco normativo reseñado, prorrogado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 754/2020 ( B.O 20-09-2020), es de señalar que no puede ser soslayado por personas humanas y jurídicas por su carácter de orden público; en el mencionado texto normativo los Departamentos Deliberativos de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires están exceptuados de las medidas excepcionales allí dispuestas (“distanciamiento social, preventivo y obligatorio” y “aislamiento social, preventivo y obligatorio”), razón por la cual, en apretada síntesis, cabe concluir que el Decreto N° 10/2020 en análisis, en tanto en su literalidad por sí importa el no funcionamiento del cuerpo conforme a la normativa vigente, no surge que su texto se encuentre debidamente motivado.*

[...]

*Finalmente, ante la consulta sobre si las circunstancias del caso podría configurar un conflicto de poderes en los términos del artículo 196 de la Constitución de la Provincia, es dable consignar que la Suprema Corte Provincial ha interpretado en numerosos antecedentes que, además de los supuestos especiales que contempla el artículo 263 bis del citado Decreto Ley N° 6769/58, “...cabe entender que pueden quedar comprendidas en el alcance de la disposición constitucional (art. 196, Const. prov.) otras situaciones ocurridas en el seno del Concejo Deliberante en la medida que se trate de ‘conflictos’ y que no se encuentren excluidas de la vía en cuestión, advirtiendo que en la medida en que el art. 261 de esa ley remite con amplitud a lo dispuesto en el señalado art. 196 de la Constitución de la Provincia, no puede considerarse que la norma reglamentaria delimite los conflictos ocurridos en el seno del Concejo Deliberante sólo a los referidos supuestos especiales” (doctr. Causas B 64.165, “Salgado”, 14/08/2002; B 67.763 “Eurruela”, 28/04/2004; B 72.608 “Piacenti”, 5/06/2013 y B 74.069 “Vrhosvi”, 22/03/2016, B 74.455, “Pugliese”, 2/12/2016; y B 76424, “González”, 13/05/2020). Desde tal inteligencia y comprensión, para la admisibilidad y eventual consideración de dicha acción judicial, deberá denunciarse y/o advertirse que los hechos que motivan la demanda hayan generado en el Departamento Deliberativo alguna situación que altere, obstruya o impida su funcionamiento institucional.*

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a la nota presentada por un bloque de concejales en la que consultan acerca de las limitaciones a la realización de sesiones ordinarias y el trabajo de comisiones de ese Concejo Deliberante, dispuestas por los Decretos N° 4/2020, N° 9/2020 y N° 10/2020 de esa Presidencia.

Puntualmente, se plantean los siguientes interrogantes: 1) si es correcto el encuadre legal

de tales decretos o bien se trata de actos administrativos viciados en su razonabilidad, legalidad y motivación; 2) si dichos decretos generan incompatibilidad con la posibilidad de sesionar de manera remota o mixta, autorizada por una modificación del Reglamento Interno del Cuerpo; 3) si la Presidenta del Concejo Deliberante, dentro de las atribuciones y deberes establecidos en el Reglamento Interno, se encuentra facultada para suspender las sesiones ordinarias de manera unilateral; 4) si se está ante un conflicto de poderes en los términos del artículo 196 de la Constitución Provincial.

-I-

### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

En la nota se anexan como documental copias del Decreto HCD N° 3/2020 (de fecha 20/05/2020), del Decreto del Presidente HCD N° 10/2020 (de fecha 30/08/2020), del Reglamento Interno del Cuerpo. Por el Decreto HCD N° 3/2020, se modificó el artículo 24° del citado Reglamento Interno, ubicado en el Capítulo III *“De las sesiones en general”*, el cual ha quedado redactado de la siguiente manera: *“Las Sesiones serán públicas. Para conferirles carácter secreto se necesitará mayoría del total de los miembros del Concejo. Cuando razones extraordinarias o de fuerza mayor impidieran la realización de sesiones presenciales, las mismas podrán llevarse a cabo de manera remota, con la totalidad de los concejales accediendo desde plataformas virtuales o una combinación con ediles presentes en el recinto y accediendo de manera virtual quienes por razones de fuerza mayor no pudieran asistir de manera presencial. Se implementará mediante la utilización de plataformas informáticas que garanticen fehacientemente la recepción de la convocatoria por parte de los Concejales, que la reunión en todo momento sea pública y que se realice en conferencia en línea y de manera simultánea. En estos casos la asistencia y votación será de manera nominal para los concejales que participen de manera remota. De la misma forma y con las mismas condiciones, podrán reunirse las comisiones del cuerpo. Entiéndase como razones extraordinarias o de fuerza mayor cuando por decreto nacional, provincial o municipal se establezca aislamiento social por emergencia sanitaria y en particular cuando un concejal se vea imposibilitado de asistir al recinto acreditando la causa con certificado médico”*.

Posteriormente, mediante el Decreto de Presidencia N° 10/2020 se dispuso que durante la vigencia del Decreto de Necesidad Urgencia N° 714/2020 del Poder Ejecutivo de la Nación, *“... no se realizarán sesiones ordinarias y reuniones de comisiones internas del Honorable Concejo Deliberante”* (art. 1°). La norma en cuestión se fundamenta en la emergencia sanitaria derivada de la pandemia COVID-19 y lo dispuesto en el citado Decreto N° 714/2020, que estableció *“...que en los municipios de la Provincia de Buenos Aires (...) se prohíbe realización de eventos culturales, recreativos y religiosos en espacios públicos o privados con concurrencia mayor a DIEZ (10) personas. Los mismos deberán realizarse, preferentemente, en lugares abiertos, o bien respetando estrictamente el protocolo que incluya el distanciamiento estricto de las personas que no puede ser inferior a DOS (2) metros, y en lugares con ventilación adecuada, destinando personal específico al control del cumplimiento de estas normas”* (conf. primer párrafo del “Considerando”).



Asimismo, en el último párrafo de la parte expositiva, se invoca la atribución prevista en el artículo 28 inciso a) del Reglamento Interno, el cual -a modo de reiteración de lo dispuesto en el artículo 83, inciso 1º de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.)- prescribe: *“Son atribuciones y deberes del Presidente del Concejo: a) Convocar a los concejales a través de la secretaría a las reuniones que deba celebrar”*.

Frente a ello, en nota de fecha 9/09/2020, concejales de un Bloque de ese Cuerpo cuestionan lo decidido, asentando su preocupación por entender que no existen motivos para tal determinación, debiéndose retomar la labor legislativa; tanto las sesiones ordinarias como el trabajo de comisiones, destacando que podrían funcionar de manera presencial o mixta como lo establece el Reglamento Interno recientemente modificado.

-II-

### Análisis del caso

**a.-** Corresponde señalar en primer lugar que no se han adjuntado a la nota de consulta, copias de los Decretos de Presidencia HCD N° 4/2020 y N° 9/2020, razón por la cual este Organismo Asesor se expedirá en relación al Decreto N° 10/2020.

**b.-** Respecto del primer interrogante planteado, en cuanto a la razonabilidad, legalidad, motivación y encuadre legal del citado Decreto N° 10/2020 -que dispuso suspender las sesiones ordinarias y el trabajo de comisiones-; habiéndose fundado en el DNYU PEN N° 714/2020, deviene pertinente reseñar las disposiciones relevantes y que son aplicables al organismo municipal.

En esa dirección, cabe destacar que el artículo 2 establece *“...la medida de ‘distanciamiento social, preventivo y obligatorio’ en los términos ordenados por el presente decreto, para todas las personas que residan o transiten en los aglomerados urbanos, partidos y departamentos de las provincias argentinas...”*, en tanto se verifiquen en forma positiva los parámetros epidemiológicos y sanitarios allí establecidos.

Conforme lo previsto en el artículo 3º, todos los partidos de la Provincia, con excepción de General Pueyrredón y los treinta y cinco (35) incluidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), se encuentran alcanzados por el “distanciamiento social, preventivo y obligatorio”.

Luego, el artículo 5º prescribe que durante la vigencia de dicha medida, *“...las personas deberán mantener entre ellas una distancia mínima de DOS (2) metros, utilizar tapabocas en espacios compartidos, higienizarse asiduamente las manos, toser en el pliegue del codo, desinfectar las superficies, ventilar los ambientes y dar estricto cumplimiento a los protocolos de actividades y a las recomendaciones e instrucciones de las autoridades sanitarias provinciales y nacional”*.

Seguidamente, el artículo 9º detalla las actividades prohibidas durante el “distanciamiento social, preventivo y obligatorio”, entre las que no se incluyen a las tareas y funciones a cargo de los órganos estatales legislativos.

A su turno, el artículo 12 -que inicia el Capítulo 2 del decreto en cuestión, titulado “*Aislamiento social, preventivo y obligatorio*”- califica como actividades y servicios esenciales y los exceptiona de dicha medida -más gravosa, claro está, que el “distanciamiento social, preventivo y obligatorio”, a las “*Autoridades superiores de los Gobiernos (...) Municipales (...); trabajadores y trabajadoras del Sector Público (...) Municipal (...), convocados y convocadas por las respectivas autoridades*” (conf. inciso 2º). Por último, el artículo 35 dispone que “*El presente decreto es de orden público*”.

En cuanto al mérito del marco normativo reseñado, prorrogado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 754/2020 ( B.O 20-09-2020), es de señalar que no puede ser soslayado por personas humanas y jurídicas por su carácter de orden público; en el mencionado texto normativo los Departamentos Deliberativos de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires están exceptuados de las medidas excepcionales allí dispuestas (“*distanciamiento social, preventivo y obligatorio*” y “*aislamiento social, preventivo y obligatorio*”), razón por la cual, en apretada síntesis, cabe concluir que el Decreto N° 10/2020 en análisis, en tanto en su literalidad por sí importa el no funcionamiento del cuerpo conforme a la normativa vigente, no surge que su texto se encuentre debidamente motivado.

Más aún si se tiene presente que el propio artículo 24 del Reglamento Interno del Cuerpo recientemente modificado- habilita la posibilidad de sesionar en forma remota cuando razones extraordinarias o de fuerza mayor impidieran la realización de sesiones presenciales.

En ese orden, no habiéndose expuesto fundamento alguno para apartarse de la excepción de orden público dispuesta por la normativa nacional, este Organismo Asesor es de opinión que el Decreto de Presidencia N° 10/2020, y norma similar de igual implicancia y alcance, se encuentra alcanzado por la nulidad prevista en el artículo 240 del Decreto Ley N° 6769/58, según el cual “*Los actos jurídicos del Intendente, concejales y empleados de las municipalidades que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementarias, serán nulos*”.

c.- En torno al segundo punto en consulta, cabe señalar que lo dispuesto por el Decreto HCD N° 10/2020 no conlleva al estudio respecto de su eventual incompatibilidad con la posibilidad de sesionar de manera remota o mixta, habida cuenta que aquel acto directamente establece la imposibilidad jurídica de sesionar por parte del Cuerpo Deliberativo.

d.- En relación el tercer interrogante formulado, es de ver que la Presidenta del Concejo Deliberante carece de atribuciones y facultades para suspender las sesiones ordinarias. Tal potestad, no surge -siquiera en forma razonablemente implícita- de la simple atribución de convocatoria prevista en el artículo 83 inciso 1º del Decreto N° 6769/58, replicada por artículo 28, inciso a) del Reglamento Interno.

Una resolución de tal entidad es competencia privativa del propio Cuerpo que ha decidir en el pleno a su respecto y en forma fundada.

e.- Finalmente, ante la consulta sobre si las circunstancias del caso podría configurar un conflicto de poderes en los términos del artículo 196 de la Constitución de la Provincia, es dable consignar que la Suprema Corte Provincial ha interpretado en numerosos antecedentes que, además de los supuestos especiales que contempla el artículo 263 bis del citado Decreto Ley N° 6769/58, *“...cabe entender que pueden quedar comprendidas en el alcance de la disposición constitucional (art. 196, Const. prov.) otras situaciones ocurridas en el seno del Concejo Deliberante en la medida que se trate de ‘conflictos’ y que no se encuentren excluidas de la vía en cuestión, advirtiendo que en la medida en que el art. 261 de esa ley remite con amplitud a lo dispuesto en el señalado art. 196 de la Constitución de la Provincia, no puede considerarse que la norma reglamentaria delimite los conflictos ocurridos en el seno del Concejo Deliberante sólo a los referidos supuestos especiales”* (doctr. Causas B 64.165, “Salgado”, 14/08/2002; B 67.763 “Eurruela”, 28/04/2004; B 72.608 “Piacenti”, 5/06/2013 y B 74.069 “Vrhosvi”, 22/03/2016, B 74.455, “Pugliese”, 2/12/2016; y B 76424, “González”, 13/05/2020). Desde tal inteligencia y comprensión, para la admisibilidad y eventual consideración de dicha acción judicial, deberá denunciarse y/o advertirse que los hechos que motivan la demanda hayan generado en el Departamento Deliberativo alguna situación que altere, obstruya o impida su funcionamiento institucional.

En tal sentido, las consideraciones en torno a si en el caso se cumplen tales extremos y configura una real situación de “conflicto”, deberá ser ponderada por los interesados y decidir sobre el particular.

### -III-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello y atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene -hacia lo sucesivo- que las consultas deben ser requeridas por el Presidente del Honorable Concejo Deliberante.

### -IV-

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que el Decreto de la Presidencia HCD N° 10/2020 se encuentra alcanzado por la nulidad prevista en el artículo 240 de la Ley Orgánica de las Municipalidades. Ello, por evidenciar vicios en el objeto, fundamento y competencia, habiéndose emitido en transgresión a lo dispuesto en los artículos 12 inciso a) y 35 del DNyU PEN N 714/2020 (prorrogado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 754/2020) y 24 del Reglamento Interno del Concejo Deliberante -en su reciente redacción-.

En lo que refiere a los demás puntos que se inquieren, corresponde señalar que la Presidenta del Concejo Deliberante carece de atribuciones y facultades para suspender las sesiones ordinarias, no surgiendo del citado Decreto N° 10/2020 la posibilidad de sesionar en forma remota o mixta, ya que directamente dispuso que “...no se realizarán sesiones ordinarias y reuniones de comisiones internas...”, en manifiesta violación a la normativa vigente señalada.

Por último, en lo que atañe a si la situación acaecida configura un conflicto de poderes en los términos del artículo 196 de la Constitución de la Provincia, corresponderá a los interesados analizar y resolver sobre el particular, teniendo en consideración lo expuesto en el acápite II. e) del presente.

## Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículo 83

Facultades que el Presidente del H.C.D posee respecto del otorgamiento de bonificaciones al personal a su cargo

Julio 2020

### **-SUMARIO-**

*[...] el Presidente del Concejo Deliberante constituye la autoridad de aplicación en su jurisdicción del Régimen Supletorio de Empleo Municipal establecido en Sección III de la Ley N° 14.656 (artículo 66).*

*[...]*

*En dicho régimen, se prevén las retribuciones que percibirán los empleados municipales, contemplándose un adicional por mérito (inciso c), que será variable y excepcional, conforme con la calificación del trabajador y en las condiciones que determine el Convenio Colectivo de Trabajo, y un adicional por actividad exclusiva (inciso d) conforme con lo que establezca cada Municipio, entre otros (conforme artículo 72).*

*En el marco de la normativa referenciada, deviene pertinente concluir que el Presidente del Concejo Deliberante se encuentra facultado para otorgar bonificaciones a los empleados municipales del Cuerpo, en la medida que se encuentren previstas en las normas locales y dentro de su jurisdicción.*

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de las facultades que como Presidente de ese Cuerpo posee respecto del otorgamiento de bonificaciones al personal a su cargo, de acuerdo a lo previsto por el artículo 83 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Mediante decreto de esa Presidenta de fecha 1º de junio del corriente año -que se adjunta se asignó funciones de secretaria administrativa del Departamento Deliberativo a una agente municipal, otorgándosele una “bonificación extraordinaria por estímulo” “...conforme lo establecido en la ORDENANZA N° 17/16 Estatuto para el Empleado de las Municipalidades, en su art. 24º...”.

Se consigna en el “Visto” del acto, “...La necesidad de contar con personal administrativo que cumpla funciones en el Concejo Deliberante atento que el único personal administrativo se encuentra en goce de licencia mientras dure el aislamiento, social, preventivo y obligatorio...”.

Asimismo, mediante decreto de fecha 29 de mayo del corriente año -que también se acompaña-, se estableció una “bonificación por nivel de capacitación” para el personal jerárquico de ese Cuerpo; destacándose en el “Considerando” de dicho acto que “...las bonificaciones del Personal Jerárquico serán las que fije la Ordenanza Complementaria del Presupuesto de Gastos, aprobado por Ordenanza N° 50/19”.

Según se informa, el beneficio en cuestión se otorgó a la “Secretaria Legislativa” de ese Cuerpo, “...único cargo jerárquico político del Concejo Deliberante de “\_\_\_\_\_”...”.

En ese orden, se consulta puntualmente acerca de la legalidad de los decretos citados y si deben ser sometidos a su convalidación por parte del Honorable Concejo Deliberante. En el caso del acto dictado en beneficio de la Secretaria Legislativa, se inquiriere en torno a la viabilidad de la refrenda del acto por dicha funcionaria.

**-II-**

### **Aclaración liminar**

Corresponde destacar en primer lugar que conforme lo establecido por el artículo 1º de la Ley N° 14.656, el vínculo laboral de los trabajadores municipales se regirá por la ordenanza municipal pertinente o el convenio colectivo de trabajo. El artículo 65 del mismo cuerpo legal prescribe que las relaciones de empleo público de los trabajadores municipales se regirán supletoriamente por la Sección III (“Régimen Supletorio de Empleo Municipal”), siempre que dentro de los ciento ochenta (180) días de su entrada en vigencia “...no se hubiera sancionado ordenanza municipal reglamentando un régimen de empleo municipal ó no se hubiese suscripto un Convenio Colectivo de Trabajo”.

Si bien en la nota en responde se refiere la existencia de un Estatuto Municipal que habría sido aprobado por la Ordenanza N° 17/16, no se ha acompañado copia de dicha normativa.

Consecuentemente, la consulta será evacuada a la luz de lo normado por la citada Ley N° 14.656 en el régimen supletorio aludido.

**-III-**

### **Normativa aplicable y análisis del caso**

**a.-** Aclarado lo expuesto en el punto precedente, es de ver que conforme lo previsto en el artículo 83, inciso 9º del Decreto Ley N° 6769/58, “*Son atribuciones y deberes del Presidente del Concejo: (...) Nombrar, aplicar medidas disciplinarias y dejar cesantes a los empleados del Concejo con arreglo a las leyes y ordenanzas sobre estabilidad del personal, con excepción del secretario al que solo podrá suspender dando cuenta al Cuerpo en la primera sesión...*”.

Asimismo, el Presidente del Concejo Deliberante constituye la autoridad de aplicación en su jurisdicción del Régimen Supletorio de Empleo Municipal establecido en Sección III de la Ley N° 14.656 (artículo 66).

En dicho régimen, se prevén las retribuciones que percibirán los empleados municipales, contemplándose un adicional por mérito (inciso c), que será variable y excepcional, conforme con la calificación del trabajador y en las condiciones que determine el Convenio Colectivo de Trabajo, y un adicional por actividad exclusiva (inciso d) conforme con lo que establezca cada Municipio, entre otros (conforme artículo 72).

En el marco de la normativa referenciada, deviene pertinente concluir que el Presidente del Concejo Deliberante se encuentra facultado para otorgar bonificaciones a los empleados municipales del Cuerpo, en la medida que se encuentren previstas en las normas locales y dentro de su jurisdicción.

**b.-** En lo que refiere al personal político de ese Concejo Deliberante -en el caso en consulta, sólo la “Secretaría Legislativa”, según se informa- cabe puntualizar que se encuentra excluido expresamente del régimen de la Ley N° 14.656.

En efecto, el artículo 67, inciso b) de dicho texto legal en forma clara y precisa, prescribe: *“Quedan excluidos del presente régimen: (...) funcionarios y el personal con designación política de los Departamentos Ejecutivo y Deliberativo”*. No obstante ello, la misma norma permite en su parte final, la aplicación supletoria del régimen estatutario en relación a la especie salarial.

En oportunidad de expedirse ante similar consulta, si bien en relación al anterior régimen de personal de las municipalidades (Ley N° 11.757), esta Asesoría General de Gobierno sostuvo: *“El cargo de Secretario pertenece a la planta política del municipio y por lo tanto se encuentra excluido del régimen contemplado por el Estatuto del Empleado Municipal, conforme artículo 2º inciso a) de la Ley N° 11.757, razón por la cual -en principio- no tendría derecho al cobro del adicional reclamado. Sin perjuicio de ello, nada obsta a que el municipio determine el pago de la bonificación reclamada en atención a lo establecido en la parte final del referido artículo 2º que reza: ‘...Sin perjuicio de ello y sólo en relación a la especie salarial podrá aplicarse supletoriamente el régimen previsto en este Estatuto para los funcionarios no comprendidos en él.’...”* (conforme criterio vertido en el expte. N° 4075-309/12, entre otros).

En ese orden, siendo que el actual artículo 67 de la Ley N° 14.656, en lo que aquí interesa, resulta similar en su redacción al artículo 2º del derogado régimen de la Ley N° 11.757, se impone arribar a la misma conclusión. Razón por la cual, de adoptarse para el personal político -con carácter general- el pago del concepto previsto estatutariamente para el resto del personal y/o se encuentren contemplado en el presupuesto general como bonificación a abonar a dicho personal, no existen obstáculos para la viabilidad del pago efectuado.

**c.-** Por último, en relación a los decretos dictados, resulta necesario afirmar que son disposiciones que tienen por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo y en general, toda disposición de carácter imperativo, que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo (conforme artículo 77 del decreto ley citado). Atento que la potestad en esta materia (otorgamiento de bonificaciones al personal del Cuerpo), conforme lo explicitado en los párrafos precedentes, corresponde en forma exclusiva a su Presidente (art. 83, inciso 9º del Decreto Ley N° 6769/58), los decretos por los que se consulta no requieren convalidación o ratificación por parte del Departamento Deliberativo. Sin perjuicio de ello, en tanto se advierte que la Secretaría Legislativa refrendó el acto administrativo que le concede la bonificación, es de señalar que la misma, en ese caso puntual, debió excusarse

de intervenir en dicha actuación, en orden a lo prescrito por el artículo 6 inciso b de la Ordenanza General 267/80.

**-IV-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Por lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que el Presidente del Concejo Deliberante está facultado para otorgar bonificaciones al personal de su jurisdicción siempre que se encuentren previstas en la legislación y presupuesto municipales, según lo normado por la Ley N°14.656.

En lo que respecta al personal de planta política del Cuerpo, nada impide reconocer bonificaciones en su favor, en tanto ello sea resuelto en forma expresa y con carácter para el mencionado personal.

Finalmente, las decisiones adoptadas en el marco de esta particular materia, efectivizadas en el caso a través de los decretos por los que se consulta, no necesitan su convalidación o autorización por parte del Concejo Deliberante. No obstante, en el caso del beneficio concedido a la Secretaria Legislativa, la funcionaria debió excusarse de intervenir dejando constancia de ello en el acto, circunstancia que debería subsanarse.

Las vacantes en los cargos de concejales que se produzcan, se deberán cubrir conforme el procedimiento reglado en los artículos 19 y 88 del Decreto Ley N° 6769/58 y 122 del Código Electoral local; razón por la cual, este Organismo Asesor es de opinión que el procedimiento llevado a cabo por ese Concejo Deliberante a efectos de reemplazar al edil ..... resulta ajustado a derecho.



# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Entrega de números domiciliarios

Julio 2020

### **-SUMARIO-**

*[...] consulta qué consecuencias podría generar al Municipio y a los funcionarios comunales pertinentes, el otorgamiento de “números domiciliarios” a quienes ocupan inmuebles sin ser sus titulares.*

*[...]*

*En lo que particularmente interesa, el artículo 27, inciso 2º del mismo texto legal, establece que corresponde a la función deliberativa municipal, reglamentar “...El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial”, mientras que el inciso 28, agrega: “...Y toda otra materia vinculada a los conceptos y estimaciones contenidas en el artículo 25”.*

*[...]*

*Conforme al derrotero expuesto, es deber de la Municipalidad asignar la numeración domiciliaria y, en su consecuencia, admitir las peticiones de vecinos que, sin ser titulares de dominio de inmuebles respectivos pero que invistan la calidad de parte interesada (v.gr., usufructuario, poseedor, tenedor), le certifique tal circunstancia; para lo cual, en caso de no existir norma local que regule esta materia, previamente debería sancionarse la pertinente ordenanza reglamentaria. Sin perjuicio de lo cual deberá preverse además que el beneficio otorgado no concede mejor derecho del que se tiene, ni tampoco configura de parte del municipio brindar indicios probatorios para la búsqueda de mejores derechos de los que se goza.*

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta qué consecuencias podría generar al Municipio y a los funcionarios comunales pertinentes, el otorgamiento de “números domiciliarios” a quienes ocupan inmuebles sin ser sus titulares.

**-I-**

#### **Antecedentes relevantes**

Según se informa, esa Comuna recibe numerosas solicitudes de “entrega de números domiciliarios” a los fines de la conexión de servicios esenciales (v.gr., agua, energía, gas, etc.) por parte de ciudadanos que no pueden acreditar título de dominio o posesión legítima sobre el inmueble correspondiente.

En tal sentido, inquiera en relación a las consecuencias que puede ocasionar en el Municipio el otorgamiento de los “números domiciliarios”, “...así como también a los funcionarios que deban suscribir la documentación que resulta menester...”.

## Análisis del caso y normativa aplicable

Cabe señalar que el artículo 25 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58) prescribe que las ordenanzas “...deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales”.

En lo que particularmente interesa, el artículo 27, inciso 2º del mismo texto legal, establece que corresponde a la función deliberativa municipal, reglamentar “...El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial”, mientras que el inciso 28, agrega: “...Y toda otra materia vinculada a los conceptos y estimaciones contenidas en el artículo 25”.

Concordante con ello, es atribución municipal aprobar, modificar o derogar las ordenanzas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, zonificación y ordenamiento respectivo, para lo cual es esencial que disponga la regulación sobre la numeración de cada inmueble edificado o parcela ubicado en zona urbana.

Por consiguiente, resulta potestad privativa e indelegable de las municipalidades establecer, con alcance generalizado (v.gr. identificación precisa de domicilios -conf. arts. 75, siguientes y conc. del CCyC, entre otras-), la numeración domiciliaria, la cual inviste carácter oficial, no disponible por terceros y cuyos efectos jurídicos son de singular relevancia; por ejemplo, en materia jurisdiccional, fiscal, comercial, etc.

En tal sentido, cada Municipalidad debe institucionalizar el régimen legal consecuente, sancionando la ordenanza respectiva que, entre otros aspectos y contenidos, debe contemplar la forma en que se dispondrá la numeración correspondiente por calle y cuadra (v.gr., cantidad de números), la dirección creciente o decreciente, la ubicación de números pares e impares, su distribución en base a extensión y distancia entre las unidades parcelarias, modo de fijación y asignación a cada inmueble, y toda otra pauta complementaria que se estime pertinente legislar.

Atento que la numeración domiciliaria asignada reviste carácter oficial, la Municipalidad ha de establecer un registro municipal que inscriba cada unidad parcelaria (catastralmente registrada en la zona urbana), de modo que permita su identificación particularizada y no permita su alteración por particulares y/o terceros.

Asimismo, atento ese carácter oficial de la numeración domiciliaria, toda parte interesada (v.gr., propietario, usufructuario, poseedor, o mero ocupante de inmuebles o parcelas situados dentro del Municipio) puede solicitar a la Municipalidad la asignación respectiva y, en su caso, ésta deberá expedir la correspondiente certificación.

Conforme al derrotero expuesto, es deber de la Municipalidad asignar la numeración domiciliaria y, en su consecuencia, admitir las peticiones de vecinos que, sin ser titulares de dominio de inmuebles respectivos pero que invistan la calidad de parte interesada (v.gr., usufructuario, poseedor, tenedor), le certifique tal circunstancia; para lo cual, en caso de no existir norma local que regule esta materia, previamente debería sancionarse la pertinente ordenanza reglamentaria. Sin perjuicio de lo cual deberá preverse además que el beneficio otorgado no concede mejor derecho del que se tiene, ni tampoco configura de parte del municipio brindar indicios probatorios para la búsqueda de mejores derechos de los que se goza.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-

### **Conclusión**

Atento lo puntualmente consultado, este Organismo Asesor no advierte –en principio- que el otorgamiento de “números domiciliarios” por parte de esa Municipalidad a quienes ocupan inmuebles sin ser sus titulares, a los efectos explicitados, genere consecuencia alguna, imponiéndose como un deber o carga legal indelegable del municipio; no obstante se debería sancionar una ordenanza que reglamente en lo esencial, las formas, pautas, y requerimientos necesarios para la asignación de numeración de domicilio en las zonas urbanas que corresponda establecer.

No obstante, se previene que deberá dejarse puntualmente expresado que dicho otorgamiento, por parte de la comuna, no implica –por sí- reconocimiento de derechos ni indicios probatorios que habiliten a los ocupantes a solicitar un mejor derecho del que les asiste.

En la medida que el proceder se ajuste a los lineamientos aludidos en los párrafos precedentes y en cumplimiento de la normativa vigente en la jurisdicción, en principio, no surgirían consecuencias disvalisosas para los funcionarios intervinientes en las actuaciones respectivas.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

Mayorías Honorable Concejo Deliberantes.

Agosto 2020

## **-SUMARIO-**

*[...] se consulta si el proyecto de ordenanza -agregado al expediente que se acompaña- a través del cual se propicia aprobar un “Convenio de Consorcio Urbanístico” celebrado entre esa Comuna y varios particulares, debe ser aprobado con mayoría simple o mayoría calificada.*

*[...]*

*Sentado ello, cabe destacar que, si bien la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley No 6769/58) no contiene en materia de mayorías, un principio de carácter general como el contenido en el artículo 69 para el supuesto del quórum (mayoría absoluta del total de concejales), esta Asesoría General de Gobierno ha sostenido que, de una interpretación armónica de los distintos preceptos contenidos en dicho cuerpo legal, a los fines que el Departamento Deliberativo pueda resolver los asuntos sometidos a su consideración, alcanza con la mayoría simple de votos.*

*Es decir que, como principio general, una vez conseguido ese quórum “general” de la mayoría absoluta de sus miembros (art. 69), alcanza con el voto de la simple mayoría para adoptar decisiones (v.gr. sancionar ordenanzas).*

*[...]*

*Desde tal comprensión, teniendo presente que el Decreto Ley No 6769/58 cuando se refiere a las mayorías y minorías lo hace en función de la participación y el funcionamiento del Concejo Deliberante como órgano colegiado, y puntualizando que dicho régimen guarda silencio sobre la posibilidad de plantear ante el mismo Cuerpo un proyecto de ordenanza que no fuera aprobado en su oportunidad por no haber alcanzado la mayoría necesaria, no existirían inconvenientes de orden legal para considerar aprobada dicha iniciativa con la mayoría simple estatuida como principio general.*

## **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si el proyecto de ordenanza -agregado al expediente que se acompaña- a través del cual se propicia aprobar un “Convenio de Consorcio Urbanístico” celebrado entre esa Comuna y varios particulares, debe ser aprobado con mayoría simple o mayoría calificada.

-I-

### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Según se informa, en la sesión del 10 de junio del corriente año, se aprobó la Ordenanza Municipal N° 67/2020 con nueve (9) votos a favor y siete (7) votos negativos, inquirendose si corresponde o no aprobar dicha norma con el voto de los dos tercios del total de los miembros presentes.

Ello así, habida cuenta que en sesión ordinaria de fecha 12/09/2018 el proyecto de esa ordenanza fue rechazado con una mayoría de nueve (9) votos; posteriormente, se complementó con

nuevos informes técnicos urbanísticos elaborados por la Subsecretaría Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat, surgiendo la aptitud técnica y urbanística que permitieron que el proyecto pueda tener nuevo tratamiento legislativo.

La controversia se plantea en el seno de ese Concejo Deliberante en virtud de lo dispuesto en los artículos 65 y 111 de su Reglamento Interno, que establecen: Artículo 65: *“Es moción de reconsideración toda proposición que tenga por objeto rever una sanción del Concejo, sea general o particular. Estas mociones solo podrán formularse mientras el asunto se esté considerando o en la Sesión en que quede terminado y requerirá para sancionar la modificación, los dos tercios de los votos de los concejales presentes”*; Artículo 111: *“Para las Resoluciones del Concejo será necesario mayoría de los votos emitidos por los miembros presentes, salvo los casos en que éste Reglamento o la Ley Orgánica de las Municipalidades exijan los dos tercios de los votos”*.

En resumen, se destaca que si bien el proyecto de ordenanza ha tenido modificaciones “... lo que puede considerarse un proyecto nuevo, la norma legislativa aprobada por Ordenanza N° 067/2020 que aún se encuentra sin promulgación vendría a modificar el Proyecto de Ordenanza (...) que ha sido desaprobado oportunamente”.

## -II-

### Análisis del caso y normativa aplicable

a.- Liminarmente, corresponde formular algunas consideraciones generales respecto a la definición de conceptos contenidos en la legislación vigente, que resultan de aplicación a cualquier tipo de cuerpo colegiado; a saber:

1) *quórum*: es el número de concurrentes indispensables para que una asamblea o cuerpo colegiado pueda sesionar.

2) *mayoría*: significa la cantidad de votos necesarios para producir una resolución favorable.

3) *mayoría absoluta*: es la que no puede ser superada por otra porción de votos; es decir, más del cincuenta por ciento (50 %) de los votos en juego.

4) *mayoría simple o relativa*: es la más numerosa entre varias minorías.

5) *mayorías especiales*: son las que en determinados supuestos exige la legislación o normas estatutarias (v. gr. 2/3, 3/4, 4/5, etc.)

b.- Sentado ello, cabe destacar que, si bien la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58) no contiene en materia de mayorías, un principio de carácter general como el contenido en el artículo 69 para el supuesto del quórum (mayoría absoluta del total de concejales), esta Asesoría General de Gobierno ha sostenido que, de una interpretación armónica de los distintos preceptos contenidos en dicho cuerpo legal, a los fines que el Departamento Deliberativo pueda resolver los asuntos sometidos a su consideración, **alcanza con la mayoría simple de votos**.

Es decir que, como principio general, una vez conseguido ese quórum “general” de la mayoría absoluta de sus miembros (art. 69), alcanza con el voto de la simple mayoría para adoptar decisiones (v.gr. sancionar ordenanzas).

**c.-** Abundando, resulta pertinente resaltar que el ordenamiento ha establecido algunos supuestos de “mayorías” agravadas en las que, en orden a la naturaleza de los derechos involucrados o bien de la trascendencia institucional de la temática, se requiere para su aprobación “otras mayorías”.

Así por ejemplo, se exige la *mayoría absoluta* en diversas disposiciones del citado Decreto Ley N° 6769/58; tales como los artículos 32 (aprobación de ordenanzas impositivas y/o de autorización de gastos de carácter especial), 53 (autorización para otorgar concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos), 55 (autorización para transmitir el dominio, arrendamientos o gravámenes de los bienes públicos y privados municipales), 99 y 100 (formación del quórum para que la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes pueda sesionar), 104 (para decidir el aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, y para autorizar la toma de empréstitos –art. 193 incs. 2º y 3º de la Constitución de la Provincia-), 204 (autorización para la creación de organismos descentralizados) y 233 (determinación y fijación de tarifas y precios).

Por su parte, existen otras previsiones del aludido texto legal que requieren un número dos tercios (2/3) de miembros del Cuerpo para la aprobación de determinados asuntos o materias. Por ejemplo, los artículos 56 (para disponer transferencias a título gratuito, o permutas de bienes de la Municipalidad, y para conferir derecho de uso y ocupación gratuita de bienes municipales a entidades de bien público con personería jurídica y a órganos del Estado Nacional, Provincial o Municipal), 249 (para designación de la Comisión Investigadora integrada por Concejales para someter a juzgamiento al Intendente y/o Concejales; y para disponer sus suspensión preventiva), y 250, inciso 5º (para resolver su destitución).

Sin perjuicio de ello, debe consignarse que los supuestos reseñados en los párrafos precedentes no son más que excepciones a la regla general en materia de obtención de mayorías para que el Departamento Deliberativo decida los asuntos que trate.

**d.-** Desde tal comprensión, teniendo presente que el Decreto Ley N° 6769/58 cuando se refiere a las mayorías y minorías lo hace en función de la participación y el funcionamiento del Concejo Deliberante como órgano colegiado, y puntualizando que dicho régimen guarda silencio sobre la posibilidad de plantear ante el mismo Cuerpo un proyecto de ordenanza que no fuera aprobado en su oportunidad por no haber alcanzado la mayoría necesaria, no existirían inconvenientes de orden legal para considerar aprobada dicha iniciativa con la mayoría simple estatuida como principio general.

**e.-** Sin perjuicio de la inteligencia y conclusión explicitada precedentemente, en relación a los artículos 65 y 111 del Reglamento Interno de ese Cuerpo, corresponde destacar que el artículo 75 del citado Decreto Ley N° 6769/58 prescribe que la mencionada norma reglamentaria debe tener

por finalidad establecer “...el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas”.

En modo alguno, ni en forma expresa ni razonablemente implícita, autoriza al Concejo Deliberante a establecer y/o modificar las mayorías necesarias establecidas para la aprobación de sus resoluciones. En el mejor de los supuestos, solo podría hacerlo respecto del funcionamiento de sus comisiones (v.gr., su quorum y aprobación de dictámenes).

Así, en cuanto a la validez del Reglamento Interno del Cuerpo frente a la Ley Orgánica Municipal, cabe remarcar que entre ambos media el principio de jerarquía normativa, por lo que las prescripciones y regulaciones del primero no pueden oponerse, modificar, derogar o colisionar con las disposiciones del segundo, máxime cuando éste último ha sido sancionado en la forma y por el órgano legislativo competente establecido en el exordio del artículo 191 de la Constitución Provincial.

Por consiguiente, ante cualquier colisión o conflicto normativo entre ambos digestos, ha de estarse a las previsiones del Decreto Ley N° 6769/58.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Organismo Asesor es de opinión que el proyecto de ordenanza por el que se consulta, requiere para su aprobación el voto de la mayoría simple de miembros presentes del Concejo Deliberante.

En ese orden, habiéndose alcanzado un total de nueve (9) votos a favor, sobre un total de dieciséis (16) concejales, cabría concluir que la Ordenanza N° 67/20 se encuentra legítima y legalmente aprobada; en tanto el asunto allí resuelto no constituiría un supuesto incluido entre aquellos que requieran para su aprobación una mayoría especial.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículos 26 y 108

## Obra pública

Agosto 2020

### -SUMARIO-

*Se consulta a este Organismo Asesor lo siguiente:*

*1. Si resulta jurídicamente factible destruir la obra que fue licitada, adjudicada y realizada conforme un pliego que no se ajustaba a las condiciones del suelo correspondiente, considerando que la vida útil de la obra se podría extender por más de veinte (20) años y ya en el segundo año mostraba indicios de un notable deterioro.*

*2. Si corresponde al Concejo Deliberante autorizar las acciones judiciales contra el funcionario que elaboró el pliego por su negligencia e impericia (mala praxis).*

*3. Por último, si la responsabilidad del funcionario involucrado encuadraría dentro del ámbito contractual o extracontractual, a los efectos del cómputo de la prescripción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.*

*En relación al primer interrogante planteado, cabe destacar que, sin perjuicio de contar con potestades legales para ordenar la destrucción de una obra pública que evidencia serios deterioros (conf. arts. 26, primer párrafo y 108 inc. 5º de la Ley Orgánica de las Municipalidades -Decreto Ley N° 6769/58-) y conforme surge de las constancias obrantes en las actuaciones administrativas acompañadas -que dan cuenta de la situación de ruina de la arteria vehicular construida-, tal decisión resultaría razonable en tanto tenga por finalidad dar satisfacción al interés público y seguridad de la comunidad local.*

*Respecto al segundo punto en consulta, cabe señalar que la competencia para autorizar acciones judiciales contra el funcionario por negligencia e impericia en la elaboración del pliego de la Licitación Pública N° 17/15, no resulta facultad del Concejo Deliberante, toda vez que en razón de tratarse de un acto de administración municipal, tal atribución corresponde al Departamento Ejecutivo (conf. arts. 1, 107, 108, incisos 11 y 12º, 241 y conc. del decreto ley cit.).*

*[...]*

*Es decir entonces que, para atribuir responsabilidad civil al funcionario público, será necesario verificar la existencia de los siguientes extremos: a) cumplimiento irregular de las funciones asignadas, b) causación del daño en el ejercicio de las funciones y c) el factor de atribución de responsabilidad (culpa, dolo, negligencia).*

*[...]*

*En virtud de lo expuesto, con carácter previo a toda acción judicial, debería instarse el respectivo sumario de responsabilidad patrimonial, a efectos de dilucidar y deslindar acabadamente las responsabilidades consecuentes para luego instar una demanda judicial por daños y perjuicios contra el o los funcionarios a los que se les endilgue un actuar culpable o negligente y/o contra la empresa adjudicataria, en el marco del cual se verificarán los daños de la obra y se determinarán los valores o extensión de los perjuicios económicos. ii. c) Finalmente, en relación al tercer interrogante, corresponde efectuar las siguientes consideraciones.*

*[...]*

*La índole de las labores desarrolladas por el funcionario municipal -Secretario de Obras Públicas- en virtud de su designación (conf. art. 178 inc. 1º del Decreto Ley N° 6769/58), con las notas de subordinación frente al titular del Departamento Ejecutivo, evidencia que su eventual responsabilidad deriva de una relación de dependencia; y no de*



*un contrato de locación de servicios o de obra suscrito entre partes autónomas. Como consecuencia de ello, el vínculo con la Municipalidad es de naturaleza legal, reglamentaria; motivo por el cual, a los fines de dar respuesta al punto consultado, deviene pertinente concluir que es de naturaleza extracontractual.*

*Por consiguiente, el plazo de prescripción para accionar por responsabilidad civil contra un funcionario municipal será de tres (3) años conforme a lo dispuesto en el artículo 2561 del Código Civil y Comercial (“...El reclamo de la indemnización de daños derivados de la responsabilidad civil prescribe a los tres años...”).*

## **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota en la que plantea diversas inquietudes en relación a una obra pública de pavimentación de una calle distrital realizada en el año 2015, en la que al poco tiempo de haber sido terminada, verificó graves deterioros en su estructura.

-I-

### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Según se informa, la obra en cuestión, promovida por Licitación Pública N° 17/15, fue adjudicada a la empresa ..... y a escaso tiempo de su finalización se advirtieron fallas, lo que motivó la elaboración de estudios técnicos de donde surge que *“...la adjudicataria obró conforme lo requerido por el pliego de bases y condiciones, razón por la cual no se la podía responsabilizar por las fallas que presentaba el pavimento”*.

Se destaca que las especificaciones técnicas particulares de la citada licitación fueron elaboradas por quien ejercía el cargo de Secretario de Obras Públicas.

De las constancias obrantes en el expediente N° 1324/2020 que se anexa, surgen las siguientes circunstancias de interés.

a) El artículo 6° del Pliego de Bases y Condiciones Generales establece la responsabilidad del contratista por *“...los daños y perjuicios ocasionados al comitente o a terceros, cualquiera sea su causa o naturaleza, por el dolo, imprudencia, impericia o negligencia de sus agentes u obreros...”*.

b) En las Especificaciones Técnicas Particulares -suscriptas en su totalidad por el referido funcionario municipal- se describen tres (3) ítems, más plano y croquis de las calles a pavimentar.

c) La cláusula séptima del contrato de obra pública celebrado el 15 de julio de 2015 establece: *“Se deja expresa constancia que la recepción definitiva de la obra (...) no libera a la contratista de la responsabilidad derivada del artículo 1646 y concordantes del Código Civil, quien expresamente la asume”*.

d) El estudio presentado por la firma “\_\_\_\_\_” de fecha 3/12/2015, expuso como conclusión que *“...La saturación del suelo por debajo del pavimento denota ingreso del agua por capilaridad por presencia del agua de napa de 0.60/0.65 metros, cuyo ascenso es por efecto propio del canal de riego de uso estacional existente cercano, debilitando el paquete estructural construido”*.

e) Por nota de fecha 9/12/2015, la empresa contratista da respuesta al anterior informe señalando que se desprende del mismo *“...que el proyecto elaborado para la calle en cuestión, si bien es el habitual para otras arterias de la localidad, no ha sido el indicado para esta calle en particular. La influencia del canal de riego es una condición de borde que seguramente no se ha podido prever al desarrollar el proyecto por encontrarse dicho canal fuera de servicio. Por lo tanto las fallas ocurridas en esta obra son totalmente ajenas a la ejecución de la misma”*.

f) El estudio de la Universidad Tecnológica de Bahía Blanca, de marzo de 2016, concluyó que, conforme a los resultados de los ensayos realizados, *“...la falla del pavimento se produjo por el exceso de humedad de la subrasante y terraplén, lo que produjo una reducción de la capacidad portante de los mismos y como consecuencia de esa escasa resistencia al corte se produjeron deformaciones excesivas que no pudieron ser absorbidas por el paquete estructural lo que indujo en las fallas del pavimento”*. Seguidamente, agregó que *“...se obtuvieron mediciones de altura de la napa de 0,5 mts. tomados desde la superficie del pavimento, calculamos influenciada por la cercanía del canal de riego, y si además sumamos que el suelo que compone el núcleo del terraplén esté compuesto por un suelo fino, con una humedad del 35% y con alto índice de plasticidad, lo que favorezca la ascensión capilar, eliminando casi en su totalidad la capacidad portante para las sollicitaciones ejercidas por un pavimento flexible. No se hubiere producido dicha falla si el pavimento construido hubiera sido de hormigón...”*.

g) La Dirección de Asuntos Legales dictamina, con fecha 4/04/2016, que *“...debe cotejarse las condiciones técnicas particulares requeridas a la contratista a la hora de efectuar el llamado a licitación. Si allí no se exigieron trabajos específicos en la preparación del terreno, o bien no se requirieron materiales específicos, se entiende que no puede pretenderse responsabilizar al contratista por trabajos que no fueron encomendados”*.

h) La Dirección de Obras Públicas informa en el mes de mayo de 2016 que *“...la inestabilidad de la sub-rasante se proporciona por las características del suelo del lugar, por ser limoso y arcilloso con elevada plasticidad, que a su vez se ve afectada por la cercanía del nivel de la napa freática, siendo de esta manera de muy baja capacidad portante frente a las cargas que genera el tránsito vehicular”*; y complementa que *“Por ser una carpeta asfáltica correspondiente a un pavimento de tipo flexible, este sistema de estructura no se adecúa a la variedad de suelos, debido a que las cargas generadas por los vehículos generan tensiones de corte que no pueden soportarlas si no se cuenta con una base rígida...”*.

En el contexto referenciado, se consulta a este Organismo Asesor lo siguiente:

1) Si resulta jurídicamente factible destruir la obra que fue licitada, adjudicada y realizada conforme un pliego que no se ajustaba a las condiciones del suelo correspondiente, considerando que la vida útil de la obra se podría extender por más de veinte (20) años y ya en el segundo año mostraba indicios de un notable deterioro.

2) Si corresponde al Concejo Deliberante autorizar las acciones judiciales contra el funcionario

que elaboró el pliego por su negligencia e impericia (mala praxis).

3) Por último, si la responsabilidad del funcionario involucrado encuadraría dentro del ámbito contractual o extracontractual, a los efectos del cómputo de la prescripción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

**a.-** En relación al primer interrogante planteado, cabe destacar que, sin perjuicio de contar con potestades legales para ordenar la destrucción de una obra pública que evidencia serios deterioros (conf. arts. 26, primer párrafo y 108 inc. 5º de la Ley Orgánica de las Municipalidades -Decreto Ley Nº 6769/58-) y conforme surge de las constancias obrantes en las actuaciones administrativas acompañadas -que dan cuenta de la situación de ruina de la arteria vehicular construida-, tal decisión resultaría razonable en tanto tenga por finalidad dar satisfacción al interés público y seguridad de la comunidad local.

Igualmente razonable sería disponer la reparación o reconstrucción de la obra de pavimento mediante la realización de una nueva obra pública.

**b.-** Respecto al segundo punto en consulta, cabe señalar que la competencia para autorizar acciones judiciales contra el funcionario por negligencia e impericia en la elaboración del pliego de la Licitación Pública Nº 17/15, no resulta facultad del Concejo Deliberante, toda vez que en razón de tratarse de un acto de administración municipal, tal atribución corresponde al Departamento Ejecutivo (conf. arts. 1, 107, 108, incisos 11 y 12º, 241 y conc. del decreto ley cit.).

No resulta ocioso destacar que para imputar responsabilidad a un funcionario público por incumplimiento o infracción a los actos de servicio y/o a los deberes que les conciernen en razón de su cargo, a fin de procurar la Municipalidad la correspondiente indemnización o resarcimiento económico; deberá instarse el respectivo procedimiento administrativo o sumario de responsabilidad patrimonial dirigido a acreditar los daños, determinar su extensión y, asimismo, demostrar que todo ello fue consecuencia del obrar negligente, culposo o doloso del funcionario (conf. arts. 194, primer párrafo, de la Constitución Provincial; y 241, 242 y conc. del decreto ley cit.; ver, asimismo, Hutchinson, Tomás; “Responsabilidad del agente municipal”, Revista de Derecho Público, 2005-1, Derecho municipal, segunda parte, Rubinzal-Culzoni editores, Santa Fe-Buenos Aires, páginas 293/294).

Es decir entonces que, para atribuir responsabilidad civil al funcionario público, será necesario verificar la existencia de los siguientes extremos: a) cumplimiento irregular de las funciones asignadas, b) causación del daño en el ejercicio de las funciones y c) el factor de atribución de responsabilidad (culpa, dolo, negligencia).

En relación al caso particular en consulta, se advierte que de las actuaciones administrativas surge que el Secretario de Obras Públicas solo firmó las especificaciones técnicas particulares de la

obra de pavimentación, lo cual sería un acto propio de su competencia en el área municipal. De ese solo acto no resultaría viable, en principio, reconocer que dicho funcionario fue autor de la parte técnica del proyecto, o que hiciera los estudios técnicos previos que fundamentaran el modo en que debía realizarse la obra en cuestión.

Si bien podría imputarse al área municipal a cargo de ese Secretario la responsabilidad del proyecto y de los estudios que le han servido de base (conf. art. 5º, segundo párrafo de la Ley Nº 6021, de Obras Públicas de la Provincia), ello refiere a una responsabilidad objetiva, pero no evidencia la necesaria responsabilidad subjetiva del funcionario; esto es: que hubiere actuado con impericia, negligencia o en forma culposa.

Por otra parte, no debería desecharse la eventual responsabilidad del contratista quien, sin perjuicio de excusarse en que ha cumplido con las precisiones técnicas del Pliego de Bases y Condiciones, es sabido que para ser adjudicatario de la obra en cuestión, debe acreditar previamente su calidad de empresa legalmente capacitada para presentarse como oferente ante la Municipalidad.

Para la realización de obras públicas, el Municipio solo debe contratar personas o empresas del ramo, aptas y competentes para el cumplimiento de tal cometido. La idoneidad del oferente es condición esencial de la oferta, ya que permite asegurar a la Comuna el cumplimiento en forma responsable, óptima y satisfactoria de la contratación dispuesta a su favor.

Bajo tales parámetros, si la ocurrencia del daño en la obra se presentaba como racionalmente previsible, en tanto la causa de ello -conforme surge de los informes técnicos- fue el vicio del suelo sobre el que se realizó la pavimentación, la responsabilidad de la empresa contratista sería directa y no resultaría excusable.

Dicha responsabilidad podría surgir del artículo 6º del Pliego de Bases y Condiciones Generales y la cláusula séptima del contrato, antes transcritos; como del artículo 1273 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Esta última norma prescribe: *“Obra en ruina o impropia para su destino. El constructor de una obra realizada en inmueble destinada por su naturaleza a tener larga duración responde al comitente y al adquirente de la obra por los daños que comprometen su solidez y por los que la hacen impropia para su destino. El constructor sólo se libera si prueba la incidencia de una causa ajena. No es causa ajena el vicio del suelo, aunque el terreno pertenezca al comitente o a un tercero, ni el vicio de los materiales, aunque no sean provistos por el contratista”.*

En virtud de lo expuesto, con carácter previo a toda acción judicial, debería instarse el respectivo sumario de responsabilidad patrimonial, a efectos de dilucidar y deslindar acabadamente las responsabilidades consecuentes para luego instar una demanda judicial por daños y perjuicios contra el o los funcionarios a los que se les endilgue un actuar culpable o negligente y/o contra la empresa adjudicataria, en el marco del cual se verificarán los daños de la obra y se determinarán los valores o extensión de los perjuicios económicos.

c.- Finalmente, en relación al tercer interrogante, corresponde efectuar las siguientes consideraciones.

La cuestión en torno a la naturaleza contractual o estatutaria del vínculo de empleo público no es pacífica.

La mayoría de la doctrina sostiene el criterio contractualista (ver Marienhoff, Miguel “Tratado de Derecho Administrativo”, Abeledo Perrot, Bs. As, 1983, t. III-B, p. 187; Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Ed. Macchi, 2ª ed., 1994, Bs.As., X-27; Botassi, Carlos, “Contratos de la Administración Provincial”,

La Plata, Scotti, 1996, pp. 117-118; García Pullés, Fernando, “Régimen de empleo público en la Administración Nacional”, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, p. 15; Escola, Héctor, “Tratado Integral de los contratos administrativos”, T. II, Buenos Aires, Depalma, 1979, p. 349; entre otros). Por su parte, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires ha adoptado el criterio de su naturaleza estatutaria.

Más allá de los variados fundamentos que exponen quienes sustentan la naturaleza contractualista del vínculo de empleo público (que resulta excesivo reseñar en el presente), por su fuerte vinculación e incidencia que tiene con el derecho público provincial y municipal, ha de contemplarse la doctrina del Superior Tribunal Provincial. Este Alto Tribunal entiende que la relación de empleo municipal es de naturaleza estatutaria, habida cuenta *“...que se regula por actos unilaterales provenientes de la Administración, siendo la organización de las dependencias municipales una facultad privativa y discrecional del Departamento Ejecutivo (arts. 107 inc. 10 y 181, dec. ley 6.769/58), por lo que no puede afirmarse que el agente público tenga como derecho incorporado a su patrimonio el mantenimiento de una modalidad de trabajo y/o de funciones (doctr. causas B. 50.551, ‘Souto, Susana’, DJBA, 144:51...)”* (Causas I 2.027, “Sindicato de Trabajadores Municipales de Necochea”, 27/12/2000; I 1.954, “Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)”, 1/09/2004; B 63799; “García”, 15/08/2018, entre otras).

Destaca que *“...el acto de nombramiento es el requisito básico para consolidar una relación de empleo público, pues es aquél que imprime el régimen jurídico aplicable a dicho vínculo. De ello se sigue que para invocar cualquiera de los derechos inherentes a la relación de empleo, es preciso que el agente haya sido incorporado (...) a través de un acto de designación...”* (Causas B 52.213, “Mangas”, 13/08/1991; B 51.827, “Palacios”, 16/11/1993; B 58.690, “Fernández, Fanny”, 4/10/2006; B 62.905, “Blanco”, 30/05/2007; B 61.426, “Pevida”, 20/11/2013, B.58.048, “Castro”, 19/02/2015, entre otras).

La índole de las labores desarrolladas por el funcionario municipal -Secretario de Obras Públicas- en virtud de su designación (conf. art. 178 inc. 1º del Decreto Ley Nº 6769/58), con las notas de subordinación frente al titular del Departamento Ejecutivo, evidencia que su eventual responsabilidad deriva de una relación de dependencia; y no de un contrato de locación de servicios o de obra suscripto entre partes autónomas. Como consecuencia de ello, el vínculo con la Municipalidad

es de naturaleza legal, reglamentaria; motivo por el cual, a los fines de dar respuesta al punto consultado, deviene pertinente concluir que es de naturaleza extracontractual.

Por consiguiente, el plazo de prescripción para accionar por responsabilidad civil contra un funcionario municipal será de tres (3) años conforme a lo dispuesto en el artículo 2561 del Código Civil y Comercial (*“...El reclamo de la indemnización de daños derivados de la responsabilidad civil prescribe a los tres años...”*).

Finalmente, de resultar imputable la responsabilidad del contratista, acorde a lo expuesto supra, cabe agregar que, tratándose de defectos constructivos que constituyen total o parcial de la obra, podría ser de aplicación lo dispuesto en el inciso c) del artículo 2564 del citado Código; el cual establece: *“...Prescriben al año: (...) c) el reclamo contra el constructor por responsabilidad por ruina total o parcial, sea por vicio de construcción, del suelo o de mala calidad de los materiales, siempre que se trate de obras destinadas a larga duración. El plazo se cuenta desde que se produjo la ruina...”*.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Organismo Asesor ha expresado y consignado en el acápite II, su opinión jurídica respecto de los interrogantes formulados, a los cuales remite, pudiendo el municipio adoptar los lineamientos allí expuestos a fin de resolver la situación planteada y sometida a consideración.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58).

## Artículo 240

### Modificación de nomenclatura urbana, de calles o espacios públicos

Agosto de 2020

#### **-SUMARIO-**

*[...] consulta acerca de la legalidad de una ordenanza aprobada por ese Cuerpo, a través de la cual se modificó la nomenclatura del Autódromo Municipal local, pasándose a denominar “Autódromo Ciudad .....*”.

*Inicialmente, se destaca que el artículo 27 inciso 4° de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley No 6769/58 y modif.) establece que “Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: (...) 4o) La imposición de nombres a las calles y a los sitios públicos”.*

*En orden a esa competencia asignada por el Poder Legislativo de la Provincia (conf. art. 191 -proemio- de la Constitución Provincial), el Concejo Deliberante de esa jurisdicción estableció el régimen general en la materia mediante la sanción de la referida Ordenanza No 5622/2016.*

*Ante la claridad del texto de las previsiones contenidas en la citada normativa legal -puntualmente los transcriptos artículos 4° y 10°-, la ordenanza recientemente sancionada, por la que se consulta, podría encontrarse alcanzada por la nulidad prevista en el artículo 240 del citado decreto ley, según el cual “Los actos jurídicos del Intendente, concejales y empleados de las municipalidades que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementaria, serán nulos”.*

*En efecto, cabe resaltar que una vez reglamentada la atribución prevista en el referido artículo 27, inciso 4° del Decreto Ley No 6769/58 -en el caso, a través de la aludida Ordenanza No 5622/2016-, dicha circunstancia opera como una autolimitación para el propio Cuerpo Deliberativo, en tanto sólo podrá ejercerse la facultad de establecer una nueva denominación o renombrar un espacio público comunal siempre que el caso se encuadre y se cumplan los recaudos allí establecidos.*

*[...]*

*En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, a juicio de este Organismo Asesor, la ordenanza por la que se consulta, a través de la cual se renombra el circuito de carreras local como “Autódromo Ciudad .....*”, podría encontrarse alcanzada por la nulidad prevista por el artículo 240 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, en tanto exorbita la reglamentación general vigente en la materia -Ordenanza No 5622/2016-, la cual opera como autolimitación para el ejercicio de facultades para renombrar o red denominar calles o espacios públicos en esa jurisdicción.

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la legalidad de una ordenanza aprobada por ese Cuerpo, a través de la cual se modificó la nomenclatura del Autódromo Municipal local, pasándose a denominar “Autódromo Ciudad .....



-I-

## Relación de hechos y antecedentes

Según se refiere, la consulta se realiza en razón que se encuentra vigente en esa jurisdicción, la Ordenanza N° 5622/2016, a través de la cual se estableció “...*el marco normativo para la imposición o modificación de la nomenclatura urbana, ya sea nombres a calles y sitios públicos del partido de .....*” (art. 1º).

En lo que interesa puntualizar, señala que el artículo 4º de la citada ordenanza prescribe que “*Las nuevas designaciones para las calles y/o cualquier espacio público tendrán en considerando el siguiente orden: Lugares que actualmente carezcan de denominación. Casos en los que la nomenclatura actual presente duplicaciones. Nuevos espacios públicos que se creen como resultado del crecimiento de la ciudad. Lugares donde se presenten dificultades por conformación topográfica o por nuevas remodelaciones urbanas*”.

Por su parte, el artículo 10, titulado “*Prohibición*”, dispone que “*En ningún caso se impondrá el nombre de una persona a una calle o lugar público sin que hayan transcurrido 5 años de su muerte, o de haber sucedido los hechos históricos que se trata de honrar. Tampoco se utilizarán nombres de funcionarios o autoridades nacionales, provinciales, o municipales que hayan ejercido su función por actos de fuerza contra el orden constitucional*”.

Finalmente, se informa que el circuito automotor de esa localidad fue oportunamente denominado por el Departamento Deliberativo “*Autódromo Municipal .....*” (conf. Ordenanza N° 4261/2004) y/o “*Autódromo Municipal.....*” (conf. Ordenanza N° 4571/2007).

-II-

## Análisis del caso y normativa aplicable

a.- Inicialmente, se destaca que el artículo 27 inciso 4º de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.) establece que “*Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: (...) 4º) La imposición de nombres a las calles y a los sitios públicos*”.

En orden a esa competencia asignada por el Poder Legislativo de la Provincia (conf. art. 191 -proemio- de la Constitución Provincial), el Concejo Deliberante de esa jurisdicción estableció el régimen general en la materia mediante la sanción de la referida Ordenanza N° 5622/2016.

Ante la claridad del texto de las previsiones contenidas en la citada normativa legal -puntualmente los transcritos artículos 4º y 10-, la ordenanza recientemente sancionada, por la que se consulta, podría encontrarse alcanzada por la nulidad prevista en el artículo 240 del citado decreto ley, según el cual “*Los actos jurídicos del Intendente, concejales y empleados de las municipalidades que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementaria, serán nulos*”.

En efecto, cabe resaltar que una vez reglamentada la atribución prevista en el referido ar-



título 27, inciso 4º del Decreto Ley N° 6769/58 -en el caso, a través de la aludida Ordenanza N° 5622/2016-, dicha circunstancia opera como una autolimitación para el propio Cuerpo Deliberativo, en tanto sólo podrá ejercerse la facultad de establecer una nueva denominación o renombrar un espacio público comunal siempre que el caso se encuadre y se cumplan los recaudos allí establecidos.

Salvo, claro está, la expresa modificación o derogación de las previsiones contenidas en la referida Ordenanza N° 5622/2016.

**b.-** En ese orden, en relación al caso en particular, atento que el circuito automotor de la localidad habría sido oportunamente denominado “*Autódromo Municipal de .....*” y/o “*Autódromo Municipal, .....*”, dejaría en evidencia la imposibilidad de modificar o red denominarlo con el nombre de una persona humana no fallecida; en el caso: el Sr.....

Asimismo, acorde a la circunstancia apuntada (persona humana en vida), la ordenanza en cuestión transgrede la prohibición prevista en su artículo 10, que expresamente no permite “*En ningún caso...*” proponer o imponer “*...el nombre de una persona a una calle o lugar público sin que hayan transcurrido 5 años de su muerte...*”.

### -III-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello y atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene -hacia lo sucesivo- que las consultas deberán ser requeridas por el Presidente del Honorable Concejo Deliberante.

### -IV-

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, a juicio de este Organismo Asesor, la ordenanza por la que se consulta, a través de la cual se renombra el circuito de carreras local como “*Autódromo Ciudad .....*”, podría encontrarse alcanzada por la nulidad prevista por el artículo 240 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, en tanto exorbita la reglamentación general vigente en la materia -Ordenanza N° 5622/2016-, la cual opera como autolimitación para el ejercicio de facultades para renombrar o red denominar calles o espacios públicos en esa jurisdicción.

Lo expuesto, en la medida que de la normativa municipal vigente no surja modificada la ordenanza general anteriormente aludida. A más de ello, se previene que la consulta se responde

ponderando sus términos, sin tener a la vista el texto normativo que se esgrime recientemente aprobado.

## Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

### Legitimidad de modificaciones introducidas en los artículos 9 y 55 bis del Reglamento Interno del H.C.D

Agosto 2020

#### -SUMARIO-

*Inicialmente corresponde aclarar, [...] que el citado Decreto Ley N° 6769/58 no establece en sus artículos 19 y 88 mecanismo alguno respecto a las licencias de los ediles, sino que regula allí el procedimiento para su reemplazo.*

*Recordando que la regla es que la función de concejal constituye carga pública (conf. arts. 191, inc. 4° de la Constitución Provincial y 5° del decreto ley cit.), en punto a la posibilidad de los concejales de excusarse de tales funciones por un tiempo determinado, el mismo cuerpo legal, en su artículo 63, inciso 6° se limita a señalar que “Constituyen atribuciones y deberes administrativos del Concejo: (...) 6°) Acordar licencias con causa justificada a los concejales y secretarios del Cuerpo”.*

*Desde tal formulación genérica, es dable señalar que en ejercicio de su potestad normativa (arts. 25 y conc.) y, particularmente, de lo previsto en el artículo 75 (que pone en cabeza del Cuerpo legisferante local la facultad de establecer el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas, a través de las previsiones de un reglamento interno que dictaran a tal efecto), nada impide que el Concejo Deliberante proceda a normatizar todos los aspectos vinculados con el régimen de licencias que podrán otorgarse a los concejales.*

*Por consiguiente, el otorgamiento de licencia con causa justificada a los concejales deberá resolverse en el ámbito de las atribuciones propias de ese Departamento Deliberativo, y -en su caso- con ajuste a las disposiciones que se disponga por norma local y/o por el respectivo Reglamento Interno (conf. arts. 75 y 77 del Decreto Ley N° 6769/58).*

*[...]*

*En relación al interrogante formulado acerca de la legitimidad de la reforma al artículo 55 bis del Reglamento Interno, el criterio rector a seguir ante dicho planteo es que, para determinar la validez de la referida norma reglamentaria frente a la Ley Orgánica Municipal, ha de tenerse presente que entre ambos media el principio de jerarquía normativa, por lo que las prescripciones y regulaciones del primero no pueden oponerse, modificar, derogar o colisionar con las disposiciones del segundo, máxime cuando éste último ha sido sancionado en la forma y por el órgano legislativo competente establecido en el exordio del artículo 191 de la Constitución Provincial. Por consiguiente, ante cualquier colisión o conflicto normativo entre ambos digestos, ha de estarse a las previsiones del Decreto Ley N° 6769/58.*

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la legitimidad de las modificaciones introducidas en los artículos 9 y 55 bis del Reglamento Interno de ese Concejo Deliberante “...y si estas no contradicen lo establecido en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.)”.

-I-

## Relación de hechos y antecedentes relevantes

Se informa que el “nuevo” artículo 9º del Reglamento Interno de ese Cuerpo -cuya copia se acompaña-, en la parte que interesa, dispone: *“Los Concejales podrán constituir el Concejo fuera de la sala de sesiones, de manera presencial o de manera remota a través de videoconferencia, para el caso que causas graves o insalvables les impida reunirse en ella o en el caso de que, a pedido de los vecinos de las localidades del partido de ..... o sus Delegados, el Concejo Deliberante, por mayoría calificada con dos tercios de sus miembros, así lo consideren. En este caso, el Presidente del Cuerpo tomará los recaudos necesarios para coordinar tal sesión, así como también deberá administrar los medios necesarios para sesionar de manera remota, en el caso que la situación excepcional así lo requiera, garantizando los medios tecnológicos que permitan verificar la identidad, asegurar el quórum y constatar fehacientemente el resultado de las votaciones de los concejales (...) La situación excepcional a la que se refiere el párrafo anterior, podrá serlo solo de una persona que se desempeña como concejal, cuando se transite un embarazo de riesgo o con complicaciones propias del estado y no pueda presentarse a sesionar. Para estos casos, podrá habilitarse a esa persona la participación en la sesión bajo la modalidad a distancia con todos los recaudos necesarios...”*

En ese orden, se consulta puntualmente, *“...Habiéndose establecido en la LOM (artículos 19º y 88º) el mecanismo de licencia de un Concejal, de manera temporaria o definitiva, (...) si es válido establecer (...) un régimen especial de sesión a distancia para aquel concejal que no pueda concurrir a las sesiones de manera presencial, para que de esta manera evite solicitar licencia y siga percibiendo su dieta, cobertura de IOMA y aportes previsionales...”*

Por su parte, el artículo 55 bis del mismo texto normativo, en lo que importa, prescribe: *“... Los proyectos se podrán presentar de manera digital vía correo electrónico dirigidos a la casilla de correo electrónico de la Mesa de Entradas y Salidas del Concejo Deliberante. Para ello, deberá denunciarse previamente un correo electrónico que será utilizado por el o la concejal a efectos de enviar el o los proyectos que desee presentar...”*

En este supuesto, se consulta si la modificación normativa realizada, no invade competencias *“...que son propias de la Presidencia como es la de establecer la tramitación de los asuntos (artículo 83º inciso 4)”* del Decreto Ley N° 6769/58.

-II-

## Análisis del caso y normativa aplicable

a.- Inicialmente corresponde aclarar, contrariamente a lo sostenido en el primer punto en consulta, que el citado Decreto Ley N° 6769/58 no establece en sus artículos 19 y 88 mecanismo alguno respecto a las licencias de los ediles, sino que regula allí el procedimiento para su reemplazo.

Recordando que la regla es que la función de concejal constituye carga pública (conf. arts. 191,

inc. 4º de la Constitución Provincial y 5º del decreto ley cit.), en punto a la posibilidad de los concejales de excusarse de tales funciones por un tiempo determinado, el mismo cuerpo legal, en su artículo 63, inciso 6º se limita a señalar que *“Constituyen atribuciones y deberes administrativos del Concejo: (...) 6º) Acordar licencias con causa justificada a los concejales y secretarios del Cuerpo”*.

Desde tal formulación genérica, es dable señalar que en ejercicio de su potestad normativa (arts. 25 y conc.) y, particularmente, de lo previsto en el artículo 75 (que pone en cabeza del Cuerpo legisferante local la facultad de establecer el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas, a través de las previsiones de un reglamento interno que dictaran a tal efecto), nada impide que el Concejo Deliberante proceda a normatizar todos los aspectos vinculados con el régimen de licencias que podrán otorgarse a los concejales.

Por consiguiente, el otorgamiento de licencia con causa justificada a los concejales deberá resolverse en el ámbito de las atribuciones propias de ese Departamento Deliberativo, y -en su caso- con ajuste a las disposiciones que se disponga por norma local y/o por el respectivo Reglamento Interno (conf. arts. 75 y 77 del Decreto Ley Nº 67696/58).

Es decir que, las licencias de los concejales podrían regularse por Ordenanza o en el Reglamento Interno, habida cuenta que tal temática hace a la organización de las sesiones y régimen de sus oficinas; en cuyo caso deberían establecerse los distintos lineamientos que, por motivos de enfermedad o por cualquier otra causa que se estime ponderar y contemplar, se les reconozca el derecho a solicitar y obtener licencias con alcance temporal (número cierto de días que guarden relación con cada uno de los supuestos) y, si correspondiere, con goce íntegro de haberes, diferenciándolos de aquellos en que no se conceda ese beneficio o se lo acuerde parcialmente.

Ahora bien, pese a lo expuesto precedentemente, es de ver que el Reglamento Interno vigente en esa jurisdicción (conforme copia anexada a la consulta), no contiene regulación específica sobre la licencia de los concejales ni mecanismo para su concesión, salvo que se considere dentro del concepto de licencia el “permiso especial” que se describe en su artículo 5º en cuanto dispone que aquel Concejal que se encuentre accidentalmente impedido para asistir a *“...más de tres (3) sesiones consecutivas, será necesario permiso especial del Concejo, el que será acordado a pedido del ausente y en ningún caso por tiempo indeterminado”*.

En tal sentido, resulta pertinente señalar que el artículo 9º del Reglamento Interno no regula un supuesto de licencia de concejales, sino que específicamente prevé una modalidad de participación en sesiones *“...a distancia...”* pero solo para aquel concejal (“concejala” debería consignar *“...cuando se transite un embarazo de riesgo o con complicaciones propias del estado y no pueda presentarse a sesionar...”*; para lo cual *“...deberá acreditar fehacientemente la existencia de la imposibilidad de asistencia personal a la o las sesiones...”*.

No puede aprehenderse que dicho artículo 9º prevea un supuesto de licencia del concejal, ya que si un edil se encuentra con licencia otorgada por el Cuerpo Deliberativo no podría participar

de sesiones, y ello es irreplicable, toda vez que en tal caso, su banca habría de estar ocupada por su reemplazante -conf. art. 88 *“Los concejales suplentes se incorporarán no bien se produzca (...) licencia (...) del titular...”*-.

Sentado ello, y en respuesta concreta al punto en consulta, cuadra señalar que, en principio aquella edil que se encuentra en estado de gravidez en riesgo debería solicitar licencia y el Concejo Deliberante la conceda por el tiempo que corresponda, no puede soslayarse que dicha situación no tiene expresa previsión en el Reglamento Interno, el especial supuesto contemplado en el “nuevo” artículo 9 del Reglamento Interno no podría considerarse –en principio- una modificación reglamentaria inválida (conf. art. 25 de la Constitución Provincial), máxime cuando la habilitación de participación de la edil habría de ser concedida con una mayoría calificada de dos tercios (2/3) de los miembros del Concejo; no obstante ello, correspondería reglamentar la licencia por embarazo, pudiendo seguirse los lineamientos trazados en diversos estatutos de personal, preservando de ese modo los principios que dimanarían de dicha licencia en beneficio de la trabajadora y el hijo/a por nacer.

**b.-** En relación al interrogante formulado acerca de la legitimidad de la reforma al artículo 55 bis del Reglamento Interno, el criterio rector a seguir ante dicho planteo es que, para determinar la validez de la referida norma reglamentaria frente a la Ley Orgánica Municipal, ha de tenerse presente que entre ambos media el principio de jerarquía normativa, por lo que las prescripciones y regulaciones del primero no pueden oponerse, modificar, derogar o colisionar con las disposiciones del segundo, máxime cuando éste último ha sido sancionado en la forma y por el órgano legislativo competente establecido en el exordio del artículo 191 de la Constitución Provincial. Por consiguiente, ante cualquier colisión o conflicto normativo entre ambos digestos, ha de estarse a las previsiones del Decreto Ley N° 6769/58.

Sentado ello, es de ver que el artículo 55 bis del Reglamento Interno, en su tercer párrafo, establece que *“Los proyectos se podrán presentar de manera digital vía correo electrónico dirigidos a la casilla de correo electrónico de la Mesa de Entradas y Salidas del Concejo Deliberante. Para ello, deberá denunciarse previamente un correo electrónico que será utilizado por el o la concejal a efectos de enviar el o los proyectos que desee presentar...”*; mientras que el artículo 83 inciso 4° del Decreto Ley N° 6769/58 prescribe que *“...Son atribuciones y deberes del Presidente del Concejo: (...) 4°) Dirigir la tramitación de los asuntos y señalar los que deben formar el Orden del Día, sin perjuicio de los que en casos especiales resuelva el Concejo”*.

Del texto de la norma, no surge evidente que invada atribuciones o pretenda eludir el control que correspondería al Presidente del Concejo Deliberante respecto de la presentación y distribución de proyectos presentados ante el Cuerpo, lo que obliga a interpretar la norma cuestionada adoptando como pauta confrontar el precepto con las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico -ya que no ha de olvidarse la presunción de que el sistema normativo es coherente y consistente-, debiendo optarse por aquel sentido según el cual las reglas armonicen entre sí, sin que se produzcan choques, exclusiones o pugnas entre ellas (conf. doct. SCBA Causas Ac.

32.771, 21/09/1984; Ac. 46.992, “.....i”, 15/03/1994; Ac. 67.487, “.....”, 14/02/2001; Ac. 87.609, “A. ,E.M.”, 13/04/2005; C. 101.787, “Municipalidad de .....”, 2/03/2011; entre muchas otras).

Cabe apuntar que las atribuciones y deberes del Presidente del Concejo Deliberante que le impone el citado artículo 83, esencialmente, son de administración de funciones y de recursos a ejercer en el ámbito de ese departamento de gobierno municipal. Así, por ejemplo, ha de convocar, dirigir y presidir las sesiones (incs. 1º, 2º y 5º); suscribir los actos del órgano y la documentación pertinentes (inc. 6º); administrar y disponer los recursos (inc. 7º); ejecutar el cobro de multas impuestas a los concejales (inc. 8º), disponer de sus dependencias (inc. 10º), etc.

Desde tal comprensión, la norma reglamentaria que se cuestiona constituye un típico acto de administración del titular del órgano que, sin duda, se enmarca en la atribución prevista en el inciso 4º del artículo 83 del citado decreto ley.

En ese orden, cabe advertir que el área donde deberán dirigirse de manera digital los proyectos que se presenten, esto es, la “Mesa de Entradas y Salidas del Concejo Deliberante” (conf. art. 55 bis, tercer párrafo del aludido Reglamento), constituye una dependencia de dicho Cuerpo y, como tal, se encuentra bajo la órbita de administración del Presidente (conf. art. 83 inc. 10º).

A mayor abundamiento, cabe consignar lo dispuesto en los artículos 11, incisos e) y h), y 18 bis del Reglamento Interno en tanto evidencian que resultaría procedimentalmente imposible que todos los proyectos ingresados al Concejo no queden sujetos a conocimiento previo del titular del Cuerpo.

La primera norma establece que *“Son atribuciones y deberes del Presidente, además de las que prescribe el artículo 83º del Decreto Ley 6.769, las siguientes: (...) e) Recibir y abrir las comunicaciones dirigidas al Concejo y ponerlas en conocimiento de éste, pudiendo retener las que a su juicio fueran inadmisibles, dando cuenta de su proceder en tal caso (...) h) Girar a la o las Comisiones pertinentes los asuntos recepcionados en el Concejo...”*.

La restante disposición reglamentaria, al crear la Comisión de Labor Legislativa integrada por los titulares de los bloques y el Presidente del Concejo Deliberante (quien la presidirá), le otorga la competencia de *“...decidir sobre el destino de los expedientes a tratar que contiene el Orden del Día, los que ingresen del Departamento Ejecutivo, los de autoría de los concejales o bloques del Cuerpo, las respuestas a Comunicaciones o Resoluciones emitidas por nuestro Concejo y las notas recibidas, de acuerdo al listado que se confecciona para cada sesión o todo aquello que pudiera haber ingresado fuera del Orden del Día previsto”* (conf. 3er. párrafo).

En virtud de lo expuesto, cabe concluir que la norma reglamentaria por la que se consulta, no invade atribuciones del titular de Departamento Deliberativo, toda vez que de la armónica aplicación de los incisos 4º y 10º del artículo 83 del Decreto Ley N° 6769/58 (y, complementariamente, de los arts. 11 incs. ‘e’ y ‘h’, y 18 bis del Reglamento Interno), queda asegurada su intervención legal previa en la presentación de proyectos, para su debido control y disposición.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, en relación al artículo 9º del Reglamento Interno, este Organismo Asesor es de opinión que –en principio– no merece reproche jurídico que pudiere afectar su validez, en tanto ello se encuentre dirigido a reglar una situación excepcional por tiempo de acotado. Ello, toda vez que la norma no trata de excepcionar un caso de licencia de concejal –habilitando a participar en forma remota de sesiones del Concejo Deliberante a aquella edil que se encuentra transitando un estado de embarazo en riesgo–, en tanto no existiría régimen legal alguno que contemple y estatuya sobre pedido y autorizaciones para ausentarse válidamente de las tareas del Departamento Deliberativo por razones de enfermedad y/u otras motivaciones; circunstancias que deberían tener previsión normativa que las contemple debidamente con ajuste a derecho.

En relación al artículo 55 bis del mismo texto normativo, conforme lo explicado, no invade atribuciones legales del Presidente del Concejo Deliberante, ya que de una armónica aplicación de la normativa involucrada, queda asegurada su intervención legal previa en la presentación y tramitación de los proyectos que se presenten por la vía digital allí regulada.



## Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

### Plazo de prórroga de los contratos de concesión del servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica

Agosto 2020

#### **-SUMARIO-**

*Inicialmente, corresponde advertir que el contrato de concesión anexado a la nota en responde, fue suscripto de acuerdo a las condiciones y términos establecidos por el régimen implementado por la Ley N° 11.769 (t.o. por Decreto N° 1868/04 y modific) y su anterior Decreto Reglamentario N° 1208/97 (b.o. 14/07/1997) -hoy reemplazado por su similar N° 2479/04-, que conforman el Marco Regulatorio Eléctrico de la provincia de Buenos Aires; de obligatoria e inexcusable aplicación en esta jurisdicción (conf. arts. 1º, 4º y conc.).*

*[...]*

*Dicho régimen legal estableció el mecanismo de otorgamiento de las licencias técnicas correspondientes por parte de la Autoridad de Aplicación, debiendo “...los municipios adaptar los contratos de concesión vigentes a las condiciones mínimas establecidas en la ley y su reglamentación...” (art. 25) y contiene las pautas y parámetros que deberán ser cumplimentados al momento de otorgarse la concesión para la prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, previendo la adecuación de los respectivos contratos a los términos fijados en dicha normativa.*

*[...]*

*En lo que aquí interesa, los artículos 25 y 50 del Anexo del Decreto Reglamentario N° 1208/97 -actualmente derogado por el Decreto N° 2479/04 (b.o. 3/12/2004)- fijaron las condiciones mínimas de prestación del servicio público municipal, estableciéndose en el Anexo I de dicha norma, el modelo “tipo” de contrato de concesión municipal a ser suscripto entre los municipios y las diversas cooperativas.*

*El artículo 3º del referido contrato previó, a tales efectos, el otorgamiento de la concesión del servicio público en el área de concesión pertinente por un plazo de veinticinco (25) años contados a partir de la entrada en vigencia, que podrá ser prorrogado por dos (2) períodos de treinta años a petición del concesionario.*

*Por tal motivo, en la medida que los contratos de concesión municipal por los que se consulta, celebrados por esa Comuna con las diferentes Cooperativas Eléctricas, se adecuen al referido modelo de contrato tipo previsto en el citado Anexo I de la norma reglamentaria -como pareciera acontecer respecto del “Contrato de Concesión de Distribución Municipal” suscripto el 6/10/1997 con la Cooperativa Eléctrica Limitada de ..... que se acompaña- deberá estarse al plazo de prórroga convenido en dichos instrumentos; no resultando de aplicación en esta parcela específica la previsión contenida en el artículo 231 del Decreto Ley N° 6769/58.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta cuál sería el plazo de prórroga de los contratos de concesión del servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica vigentes en esa jurisdicción que ha de prevalecer, atento las diferencias existentes entre lo pactado en tales acuerdos y lo dispuesto por el artículo 231 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Si bien se menciona que se han celebrado en esa Comuna varios contratos con diversas “Cooperativas Eléctricas”, se adjunta a la nota de consulta un “Contrato de Concesión de Distribución Municipal” suscripto el 6/10/1997 con la Cooperativa Eléctrica Limitada de ....., cuyo artículo 3º establece un plazo original de veinticinco (25) años, contados a partir de la entrada en vigencia, previéndose su prórroga *“...por DOS (2) períodos de TREINTA (30) AÑOS cada uno, a petición del CONCESIONARIO”*.

Se destaca que el citado artículo 231 del Decreto Ley Nº 6769/58 dispone: *“El término de las concesiones no será superior a treinta (30) años. Al vencimiento de este plazo, con acuerdo de las partes, podrán ser prorrogadas por sucesivos períodos de diez (10) años cuando el contrato original fuera de treinta y de un tercio del tiempo primitivamente convenido cuando la concesión haya sido otorgada por menos de treinta (30) años. La Municipalidad expresará su consentimiento a la prórroga mediante el voto de la mayoría absoluta del Concejo, y nunca antes del año de la fecha de vencimiento de la concesión”*.

Se señala que la consulta se efectúa a raíz de la petición realizada por las aludidas cooperativas de renovar el plazo de concesión, agregando que tales concesionarias *“...dan trabajo de manera directa e indirecta, a muchas familias de las localidades de su ámbito de influencia, siendo de gravitancia su participación en la vida económica de nuestra comunidad”*.

-II-

### Análisis del caso y normativa aplicable

Inicialmente, corresponde advertir que el contrato de concesión anexo a la nota en respuesta, fue suscripto de acuerdo a las condiciones y términos establecidos por el régimen implementado por la Ley Nº 11.769 (t.o. por Decreto Nº 1868/04 y modific) y su anterior Decreto Reglamentario Nº 1208/97 (b.o. 14/07/1997) -hoy reemplazado por su similar Nº 2479/04-, que conforman el Marco Regulatorio Eléctrico de la provincia de Buenos Aires; de obligatoria e inexcusable aplicación en esta jurisdicción (conf. arts. 1º, 4º y conc.).

En efecto, en el encabezado del citado acuerdo, celebrado con fecha 6 de octubre de 1997, expresamente se consigna que las partes -esa Comuna y la citada Cooperativa Eléctrica Limitada de .....- *“...en atención a la ley que establece el Marco Eléctrico Provincial Nº 11.769, acuerdan celebrar el siguiente CONTRATO...”*.

Sentado ello, resulta necesario destacar que la sanción de la citada Ley Nº 11.769 implicó en su oportunidad, una transformación en la Provincia en todo el régimen relacionado con la prestación del servicio público de distribución de electricidad.

El aludido Marco Regulatorio estableció la normativa a regir en el sector energético, de aplicación tanto para los concesionarios provinciales, como los concesionarios municipales, quienes

a partir de la fecha de entrada en vigencia de la citada ley desarrollan su actividad a tenor de las disposiciones contenidas en la misma.

Dicho régimen legal estableció el mecanismo de otorgamiento de las licencias técnicas correspondientes por parte de la Autoridad de Aplicación, debiendo *“...los municipios adaptar los contratos de concesión vigentes a las condiciones mínimas establecidas en la ley y su reglamentación...”* (art. 25) y contiene las pautas y parámetros que deberán ser cumplimentados al momento de otorgarse la concesión para la prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, previendo la adecuación de los respectivos contratos a los términos fijados en dicha normativa.

De tal manera, se unificaron y uniformaron los regímenes municipales vigentes sobre la base de las pautas y exigencias contenidas en el referido Marco Regulatorio.

En lo que aquí interesa, los artículos 25 y 50 del Anexo del Decreto Reglamentario N° 1208/97 -actualmente derogado por el Decreto N° 2479/04 (b.o. 3/12/2004)- fijaron las condiciones mínimas de prestación del servicio público municipal, estableciéndose en el Anexo I de dicha norma, el modelo “tipo” de contrato de concesión municipal a ser suscripto entre los municipios y las diversas cooperativas.

El artículo 3° del referido contrato previó, a tales efectos, el otorgamiento de la concesión del servicio público en el área de concesión pertinente por un plazo de veinticinco (25) años contados a partir de la entrada en vigencia, que podrá ser prorrogado por dos (2) períodos de treinta años a petición del concesionario.

Por tal motivo, en la medida que los contratos de concesión municipal por los que se consulta, celebrados por esa Comuna con las diferentes Cooperativas Eléctricas, se adecuen al referido modelo de contrato tipo previsto en el citado Anexo I de la norma reglamentaria -como pareciera acontecer respecto del “Contrato de Concesión de Distribución Municipal” suscripto el 6/10/1997 con la Cooperativa Eléctrica Limitada de ..... que se acompaña- deberá estarse al plazo de prórroga convenido en dichos instrumentos; no resultando de aplicación en esta parcela específica la previsión contenida en el artículo 231 del Decreto Ley N° 6769/58.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, en la medida que los diferentes contratos de concesión celebrados

por ese Municipio con las cooperativas eléctricas que prestan el servicio público de distribución de energía eléctrica en esa jurisdicción, se adecuen al modelo de contrato tipo oportunamente aprobado por el Marco Regulatorio Eléctrico de la Provincia, entonces vigente, este Organismo Asesor es de opinión que resulta de aplicación el plazo de prórroga allí convenido.

Sin perjuicio de ello y a todo evento, nada impide que ese Municipio canalice su consulta ante el Organismo de Control de Energía Eléctrica de la Provincia (OCEBA) y el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, en su calidad de Autoridad de Aplicación del referido marco normativo de energía eléctrica de la Provincia.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Designación de reemplazante de un edil

Agosto 2020

### -SUMARIO-

[...] consulta en relación a la situación acaecida en ese Cuerpo en torno a la designación del reemplazante de un edil miembro de la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento que ingresó por un bloque político, pero que luego conformó otro bloque político.

[...]

Liminarmente cabe señalar, tal como lo ha sostenido este Organismo Asesor en diversos antecedentes relacionados con la temática en consulta, que respecto a los denominados bloques políticos no existe regulación legal alguna en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

[...]

1º) Los bloques políticos tienen la facultad de elegir un reemplazo nominal dentro de su espacio en una comisión permanente, a fin de asegurar el principio de "...equilibrio existente entre los diferentes bloques..." establecido en el artículo 21 del Reglamento Interno del Cuerpo.

2º) El reemplazo de los miembros de la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento u otra no puede ser resuelto mediante el juego de mayorías/minorías de la misma Comisión, en tanto ello queda en la esfera de competencia del propio Concejo Deliberante (conf. art. 21 del R.I.).

3º) Finalmente, ante la total ausencia de disposición reglamentaria específica que reglamente la cuestión, la pertinencia de debida integración de las respectivas Comisiones que se complementa con el citado principio de equilibrio de representación en las mismas entre los bloques políticos, cabe concluir que no existe impedimento legal para que la Comisión de marras se reorganice si, debido a circunstancias sobrevinientes posteriores a la primera sesión ordinaria de cada año, surgiere la necesidad de designar nuevos integrantes.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a la nota por la que se consulta en relación a la situación acaecida en ese Cuerpo en torno a la designación del reemplazante de un edil miembro de la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento que ingresó por un bloque político, pero que luego conformó otro bloque político; circunstancia que motivara que la Presidenta de aquel bloque comunicara la designación de otro concejal para cubrir el cargo en la referida Comisión.

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Se informa en la nota en responder las siguientes circunstancias de hecho.

Al inicio del periodo ordinario de sesiones del Concejo Deliberante, se acordó entre las fuerzas políticas que lo conforman, de acuerdo a lo previsto en el artículo 21 de su Reglamento Inter-

no, la integración de las diferentes comisiones permanentes. En esa oportunidad se designó al concejal ..... en la referida Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento, como representante del bloque de “.....”.

Luego de ello, como consecuencia de la licencia solicitada y otorgada al citado edil, asumió en su lugar, siguiendo el orden sucesorio aplicable, el concejal .....

Según se destaca, el edil ..... conformó el bloque unipersonal “.....”, el cual “...*configura una pertenencia distinta a aquella en cuya lista se presentó y obtuvo su banca...*”.

A su turno, la presidenta del Bloque de “.....”, al que pertenecía el suplantado concejal ....., informa a la titular del Cuerpo la designación de la concejala del mismo espacio, ....., en reemplazo de aquél para la aludida Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento, en función de lo dispuesto en el artículo 21° del Reglamento Interno.

En respuesta a dicha misiva, la Presidenta del Concejo Deliberante sostiene que “...*la designación del reemplazo del concejal ..... , ya sea en la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento, y/o en cualquier otra, no resulta facultad de los presidentes de bloque ni de esta Presidencia*”. Agrega que “...*toda vez que el reemplazante natural del Concejal ..... , (quien, por otro lado, no ha dejado vacante su lugar en las Comisiones que integraba sino en su banca) ha constituido un bloque propio, corresponde determinar una correcta y adecuada interpretación del Reglamento Interno de este Concejo, de modo de conservar una equilibrada representación de los diferentes bloques*”.

La referida Comisión rechaza por mayoría la presentación efectuada por la presidenta del bloque de “.....” y aconseja trasladar la discusión en la Comisión de Labor Parlamentaria.

Se señala también en la nota de consulta que el ya citado artículo 21° del Reglamento establece que “...*en caso de vacante, el Concejo designará en su reemplazo a un concejal del mismo bloque que la haya originado, respetándose el equilibrio existente entre los diferentes bloques, previo a que se origine la vacante.*”; advirtiendo que “...*el concejal designado no pertenece al bloque que originó la vacante, requisito que sí es ajustado en el caso de la propuesta de la presidenta del Bloque .....*”.

a.- En el marco explicitado precedentemente, se plantean los siguientes interrogantes:

1) Si los presidentes de los bloques políticos tienen la facultad de designar un reemplazante de su espacio en una comisión permanente.

2) Si es factible que dicho reemplazo sea resuelto mediante el juego de mayorías/minorías en la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento u otra; y

3) Si además de lo normado en el artículo 21 del Reglamento Interno, existe algún otro momento legal y oportuno dentro del periodo legislativo, en el cual se puede considerar la reorganización y distribución de comisiones internas, conforme los vaivenes de la política.

## Análisis del caso y normativa aplicable

a.- Liminarmente cabe señalar, tal como lo ha sostenido este Organismo Asesor en diversos antecedentes relacionados con la temática en consulta, que respecto a los denominados bloques políticos no existe regulación legal alguna en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

La única mención -realizada de modo aislada y puntual- se encuentra en el artículo 249 que refiere a la constitución de una Comisión Investigadora para juzgar la conducta del Intendente.

De la citada previsión normativa se desprenden dos consecuencias que gravitan sobre la cuestión analizada: 1º) que todo Bloque Político existe y debe ser reconocido por el Concejo Deliberante; y 2º) que para tal reconocimiento, en principio, cada Bloque Político debe integrarse con aquellos concejales que han accedido a sus bancas en virtud de haber sido electos por un mismo partido o alianza política.

De tal modo, se observa que *“...la práctica legislativa ha instituido a los bloques legislativos como agrupaciones de legisladores que pertenecen a un mismo partido o a partidos afines, para actuar en conjunto en la estrategia parlamentaria, frente a los restantes legisladores”* (conforme Ekdmekdjian, Miguel Ángel, “Tratado de Derecho Constitucional” Tomo IV, página 336, Ed. Depalma).

Bidart Campos ha señalado que *“...los bloques son otro mecanismo existente en el derecho constitucional (material) -pero no en el formal- que refleja la composición partidista de las cámaras”* (cit., Arturo García Rams y Marcos Tomás Muñi, Un aporte al derecho constitucional comparado, La ley. T.- 1985-A Sec. Doctrina).

A ello cabe añadir que se ha sostenido que *“...la existencia de los bloques es muy importante para el funcionamiento de las Cámaras, siendo que disciplinan la conducta de los parlamentarios, permiten que en los debates haya menos oradores -siendo que muchas veces un expositor lo hace en nombre del bloque- las comisiones se integran en proporción al número de componentes que tiene cada bloque, y se hace más fácil la toma de decisiones. Cuentan con oficinas -en dependencia del congreso- empleados, infraestructura y recursos propios para apoyar su accionar. En los Parlamentos europeos, donde el número mínimo de legisladores es alto para conformar lo que en Argentina se llama bloque, hemos observado que los partidos que no alcanzan el número mínimo se unen y forman lo que se denomina grupo mixto -como en las cortes españolas- conformando un bloque, para gozar de las ventajas que éstos tienen, aunque entre ellos existan diferencias ideológicas o políticas pronunciadas”* (Derecho Parlamentario Argentino, Jorge Horacio Gentile, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, págs. 82/83).

Sentado lo expuesto, y toda vez que el tema referido a los bloques no ha sido regulado expresamente en el aludido Decreto Ley N° 6769/58, esta Asesoría General de Gobierno ha sosteni-

do en diversos precedentes que las cuestiones suscitadas en relación a la conformación, integración y funcionamiento de los bloques políticos, deben ser resueltas en el seno del propio Concejo Deliberante.

Ello así, en razón de lo expresamente estipulado en el artículo 75 del citado cuerpo legal, según el cual, *“Cada Concejo dictará su reglamento interno, en el que establecerá el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas”*.

**b.-** En su consecuencia, corresponde determinar en el supuesto en consulta, si el Reglamento Interno de ese Concejo Deliberante tiene regulada la cuestión y, en tal orden, se advierte que el mismo solo hace referencia de la existencia de los Bloques Políticos en los artículos 21 y 23, los que se transcriben a continuación.

Artículo 21: *“En la primera sesión ordinaria de cada año, se designarán las Comisiones Internas, votando la integración de las mismas y sus autoridades. Los miembros de Comisión durarán un año en sus funciones, pudiendo ser reelegidos. En caso de vacante, el Concejo designará en su reemplazo a un concejal del mismo bloque que la haya originado, respetándose el equilibrio existente entre los diferentes bloques, previo a que se origine la vacante”*.

Artículo 23: *“Créase la Comisión de Labor Deliberativa. Esta Comisión estará integrada por el Presidente del Cuerpo y los Presidentes de los Bloques -o el Concejal que los reemplace por indicación de éstos-, bajo la Presidencia del primero. La Comisión de Labor Parlamentaria será convocada por el Presidente previo a cada sesión y/o cuando lo estime necesario”*.

Respecto a las Comisiones que se consideran involucradas en la consulta, cabe señalar que el Reglamento Interno, en su artículo 22 detalla como Comisión Permanente, entre otras, a la de Legislación, Interpretación y Reglamento; mientras que el artículo 23 –como se transcribió supra – contempla a la Comisión de Labor Deliberativa.

Esta última Comisión tiene, entre otras competencias, *“...5. Analizar los pedidos de acuerdos que competan al Concejo”* (art. 24); mientras que a la restante Comisión Permanente citada, integrada por nueve (9) ediles (art. 25), le corresponde *“Dictaminar sobre todo Proyecto o asunto relacionado a la interpretación y modificación del Reglamento Interno de este Concejo Deliberante”* (art. 27 inc. 2º).

Finalmente, el artículo 109 del mismo cuerpo normativo establece: *“Si ocurriese alguna duda sobre la interpretación de algunos de los artículos de este Reglamento, deberá ser resuelta de inmediato por el Concejo, previa discusión correspondiente, en la cual podrán hablar una sola vez cada Concejal”*.

**c.-** Precisado lo expuesto, cabe señalar que, en principio, cada Bloque debe ser reconocido en la medida que sus integrantes se identifiquen con el Partido o Alianza Política que les permitió obtener sus bancas. Ello por cuanto dichos ediles acceden al cargo por votación popular a un par-



tido político o a una coalición o alianza política que se constituye en frente electoral, asumiendo la representación de tales partidos o agrupaciones en el Cuerpo para un determinado período legislativo.

De acuerdo a lo dispuesto por el sistema electoral regido por la Ley N° 5109 (t.o. Decreto N° 997/93), cada partido formará su lista de candidatos a concejales conteniendo el nombre de los titulares y de los suplentes que deberán elegirse en la respectiva elección municipal. Producido dicho evento la Junta Electoral proclamará y diplomará como concejales a los ciudadanos de cada lista hasta el número que a cada uno le corresponda, de acuerdo a los sufragios obtenidos por cada partido (arts.111, 118, y 120).

Vale decir que cada ciudadano elige, con la emisión de su voto, de conformidad con la respectiva boleta de sufragio que ha sido previamente oficializada por cada partido, alianza o agrupación política participantes con el nombre de los candidatos proclamados (arts. 61 y siguientes).

Al pertenecer inicialmente a un mismo partido o alianza política, inevitablemente, los concejales que accedieron al cargo tendrán entre ellos cierta afinidad o consenso por la convergencia de intereses que, como orgánica expresión política, funcionan en el seno del Concejo Deliberante.

Ahora bien, conforme a la dinámica de actuación, sus miembros individualmente considerados pueden modificar su postura y ya no reconocer aquella pertenencia común inicial, generando diferencias ideológicas o posiciones dispares internas que resultan determinantes para decidir deserciones, migraciones, expulsiones o separaciones del bloque político en el que venían participando.

Por esta dinámica política, los Reglamentos Internos no suelen contener disposiciones que obligue a que los bloques políticos, que se constituyen en los Cuerpos, se vean obligados a ser integrados por los miembros que accedieron al cargo por determinado partido o coalición política; ni así tampoco, prohibir u obstaculizar que los miembros puedan migrar o separarse del bloque que se trate.

Para una mayor claridad expositiva, así como cada bloque político tiene la exclusiva atribución de constituirse y la privativa facultad de decidir quienes lo integran, cada concejal tendría la plena libertad de escindirse del mismo; pues no puede considerarse válida ninguna regulación normativa que obligue a los ediles a permanecer invariablemente en determinada asociación política.

El caso que presenta el Reglamento Interno del Concejo Deliberante de “\_\_\_\_\_”, no contempla ni impone regulación alguna sobre el modo de conformación de sus bloques políticos, como así tampoco los caracteriza ni define, aunque reconoce su existencia y relevancia institucional.

Desde esa total ausencia de regulación, cabe inferir que existe plena libertad de los concejales para integrar uno u otro bloque político, como para escindirse del mismo, requiriéndose solamente su expreso reconocimiento por parte del Concejo Deliberante.

d.- En relación a lo puntualmente consultado, debe señalarse en primer lugar que lo actuado por aquel concejal, que fuera oportunamente designado por su Bloque Político en la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento en reemplazo de otro miembro, y que posteriormente ejerciera su legítimo derecho de separarse de éste y crear otro Bloque Político, resulta un acto plenamente legítimo.

Ello no implica que el mismo tenga derecho a permanecer en esa Comisión en representación del Bloque ["A"] que lo designó; pero ha de reconocérsele el derecho a ser aceptado como representante de su nuevo Bloque ["B"], habida cuenta lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento Interno que, en su último párrafo, dispone que en las Comisiones debe respetarse *"...el equilibrio existente entre los diferentes bloques..."*.

En orden a esta comprensión, la cuestión en debate ya no será si el Bloque ["A"] tiene derecho o no a designar un nuevo miembro de esa Comisión por haberse retirado del mismo el concejal referido, sino que será necesario determinar, dentro del número de plazas limitado en nueve (9) miembros que componen la Comisión (conf. art. 25 del Reglamento cit.), qué Bloque deberá ceder un (1) sitial para hacer lugar al miembro del nuevo Bloque ["B"], de modo de respetar el referido equilibrio entre los diferentes bloques (art. 21).

Fijado así el contorno y naturaleza de los derechos en juego, resulta pertinente subrayar que el caso en cuestión, no controvierte en verdad la facultad de los Bloques Políticos (ni de sus Presidentes) para designar un reemplazo nominal dentro de su espacio en una comisión permanente; ni guarda relación con un supuesto juego de mayorías/minorías en la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento u otra para resolver un supuesto de reemplazo; tal como se consulta.

Desde este *iter* intelectual, este Organismo Asesor estime pertinente realizar las siguientes consideraciones en relación a los cuestionamientos realizados.

1º) En primer lugar habiéndose conformado nuevo bloque cuadra equilibrar las representaciones políticas en la Comisión Permanente.

Ello no implica el apartamiento de la Comisión referida del concejal escindido del aludido bloque político, habida cuenta que desde la creación por parte de éste del nuevo Bloque ["B"], y en virtud del principio estatuido en la disposición reglamentaria citada, esa nueva asociación política del Concejo Deliberante eventualmente tendría derecho a ocupar una plaza en aquella Comisión.

Lo expuesto, traslada la problemática a la necesidad que se otorgue un sitial al miembro del nuevo Bloque ["B"] entre los nueve (9) que componen en su totalidad la Comisión Permanente de marras (conf. arts. 21 y 25, R.I.); circunstancia esta que, a todo evento, **corresponde ser dilucidada en el seno del Departamento Deliberativo.**

2º) Dado que se reconoce el derecho de cada bloque a elegir el miembro que integrará cada Comisión, no procede que el reemplazo sea resuelto mediante el juego de mayorías/minorías de la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento u otra.

Una actuación semejante a la planteada no se encuentra en la órbita de decisión de la Comisión, **en tanto ello queda en la esfera del propio Concejo Deliberante** (conf. art. 21 del R.I.), sin perjuicio de la intervención que correspondiere en caso que el asunto implique la necesidad de interpretar el Reglamento Interno (conf. art. 27 inc. 2º, 1er. párr., R.I.); en cuyo caso solo tendrá la facultad de dictaminar y proponer al pleno del Cuerpo la cantidad de miembros de cada bloque que habrían de integrar la Comisión a fin de respetar la mentada regla de equilibrio (conf. arts. 21, 25 y 109, R.I.).

3º) En cuanto al último interrogante formulado -esto es, si existe otro momento legal y oportuno dentro del periodo legislativo, en el cual se puede considerar la reorganización y distribución de comisiones internas, conforme los vaivenes de la política y adicional a lo normado en el artículo 21 del Reglamento Interno, es de advertir que no existe disposición alguna que limite o prive a una Comisión a reorganizar las Comisiones Permanentes en cualquier momento si, debido a circunstancias sobrevinientes posteriores a la primera sesión ordinaria de cada año, surgiere la necesidad de designar nuevos integrantes, tal como acontecería en el supuesto aquí analizado; v.gr.: por reemplazo de miembros con licencia concedida y/o para hacer lugar a representantes de nuevos bloques.

#### -IV-

#### Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello y atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene hacia lo sucesivo- que las consultas deberán ser requeridas por el Presidente del Honorable Concejo Deliberante.

#### -V-

#### Conclusión

En principio, resulta importante reiterar que las cuestiones suscitadas en relación a la conformación, integración y funcionamiento de los bloques políticos, deben ser resueltas en el seno del propio Concejo Deliberante.

Sentado ello, y no obstante el mayor desarrollo expuesto en el punto II del presente, este Organismo Asesor consigna las siguientes conclusiones respecto a lo estrictamente consultado:

1º) Los bloques políticos tienen la facultad de elegir un reemplazo nominal dentro de su espacio en una comisión permanente, a fin de asegurar el principio de “...*equilibrio existente entre los diferentes bloques...*” establecido en el artículo 21 del Reglamento Interno del Cuerpo.

2º) El reemplazo de los miembros de la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento u otra no puede ser resuelto mediante el juego de mayorías/minorías de la misma Comisión, en tanto ello queda en la esfera de competencia del propio Concejo Deliberante (conf. art. 21 del R.I.).

3º) Finalmente, ante la total ausencia de disposición reglamentaria específica que reglamente la cuestión, la pertinencia de debida integración de las respectivas Comisiones que se complementa con el citado principio de equilibrio de representación en las mismas entre los bloques políticos, cabe concluir que no existe impedimento legal para que la Comisión de marras se reorganice si, debido a circunstancias sobrevinientes posteriores a la primera sesión ordinaria de cada año, surgiere la necesidad de designar nuevos integrantes.

## Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

### Licencias de los concejales por maternidad y por enfermedad oncológica con goce de sueldo

Agosto 2020

#### -SUMARIO-

*[...]consulta acerca de la viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza que se acompaña, por el que se propicia regular las licencias de los concejales por maternidad y por enfermedad oncológica con goce de sueldo, incorporándolas al Reglamento Interno.*

*[...]*

*Inicialmente corresponde aclarar que la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.) no establece mecanismo alguno respecto a las licencias de los ediles, limitándose a regular solo el procedimiento para su reemplazo, cualquiera fuere el motivo o razón para ello.*

*[...]*

*Por consiguiente, el otorgamiento de licencia con causa justificada a los concejales deberá resolverse en el ámbito de las atribuciones propias de ese Departamento Deliberativo, y -en su caso- con ajuste a las disposiciones que se dispongan por norma local y/o por el respectivo Reglamento Interno (conf. arts. 75 y 77 del Decreto Ley N° 6769/58).*

*[...]*

*En definitiva, a tenor de lo expuesto, la regulación de las licencias de los concejales (sea por maternidad, enfermedad oncológica u otros motivos) no solo no transgrede norma alguna del Decreto Ley N° 6769/58, sino que resulta jurídicamente adecuado que dicho aspecto sea contemplado mediante expresa regulación normativa.*

*[...]*

*Es decir que, en el supuesto que el concejal se encontrare padeciendo una enfermedad y/o en situación de maternidad o paternidad, se justifica que la licencia respectiva fuere acompañado con el “goce de la dieta”, toda vez que el edil no pretende ni decide no cumplir con dicha carga pública, sino que deriva de acontecimientos o hechos que le exceden y que gravitan sobre su persona que le imposibilitan el adecuado y oportuno cumplimiento de la función.*

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza que se acompaña, por el que se propicia regular las licencias de los concejales por maternidad y por enfermedad oncológica con goce de sueldo, incorporándolas al Reglamento Interno.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Se señala en la nota de consulta que “...La Ley Orgánica de las Municipalidades no contempla actualmente la licencia por maternidad o gestación para las Concejales de la Provincia, es decir si una Concejala toma licencia por maternidad pierde su obra social y dieta. Además los/as concejales/as con una grave enfermedad y tratamiento como la oncológica se encuentran en la misma situa-

*ción de desigualdad y desamparo...”*

Conforme surge del proyecto adjunto, la iniciativa en análisis propicia modificar el artículo 18 primer párrafo del Reglamento Interno de ese Cuerpo, a tenor del siguiente texto: *“Las licencias que conceda el Cuerpo a los ediles lo serán siempre sin goce de sueldo, por tiempo determinado y caducarán con la reasunción de las funciones. La licencia sólo puede otorgarse por razones de enfermedad, por desempeño de una comisión autorizada por el Honorable Concejo Deliberante, por maternidad o paternidad, por fallecimiento o enfermedad de un familiar directo, por contraer matrimonio, por motivos particulares y por razones políticas y/o electorales. En los casos de licencias por maternidad y enfermedades oncológicas serán concedidas con goce de dieta”.*

-II-

### **Análisis del caso**

a.- Inicialmente corresponde aclarar que la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.) no establece mecanismo alguno respecto a las licencias de los ediles, limitándose a regular solo el procedimiento para su reemplazo, cualquiera fuere el motivo o razón para ello.

Asimismo, en punto a la posibilidad de los concejales de excusarse del cargo por un tiempo determinado, cabe recordar que dicha función constituye carga pública (conf. arts. 191, inc. 4° de la Constitución Provincial y 5° del decreto ley cit.) y que el citado cuerpo legal, en su artículo 63 inciso 6° se limita a señalar que *“Constituyen atribuciones y deberes administrativos del Concejo: (...) 6° Acordar licencias con causa justificada a los concejales y secretarios del Cuerpo”.*

Desde tal formulación genérica, es dable señalar que en ejercicio de su potestad normativa (arts. 25 y conc.) y, particularmente de lo previsto en el artículo 75 (que pone en cabeza del Cuerpo legisferante local la facultad de establecer el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas, a través de las previsiones de un reglamento interno que dictarán a tal efecto), nada obsta que el Concejo Deliberante proceda a regular todos los aspectos vinculados con el régimen de licencias que podrán otorgarse a los concejales.

Por consiguiente, el otorgamiento de licencia con causa justificada a los concejales deberá resolverse en el ámbito de las atribuciones propias de ese Departamento Deliberativo, y -en su caso- con ajuste a las disposiciones que se dispongan por norma local y/o por el respectivo Reglamento Interno (conf. arts. 75 y 77 del Decreto Ley N° 6769/58).

Es decir que, las licencias de los concejales bien pueden regularse en el Reglamento Interno, habida cuenta que tal temática hace a la organización de las sesiones y régimen de sus oficinas; en cuyo caso deberían establecerse los distintos lineamientos que, por motivos de enfermedad o por cualquier otra causa que se estime ponderar y contemplar, se les reconozca el derecho a solicitar y obtener licencias con alcance temporal (número cierto de días que guarden relación con cada uno

de los supuestos) y, si correspondiere, con goce íntegro de haberes, diferenciándolos de aquellos en que no se conceda ese beneficio o se lo acuerde parcialmente.

En definitiva, a tenor de lo expuesto, la regulación de las licencias de los concejales (sea por maternidad, enfermedad oncológica u otros motivos) no solo no transgrede norma alguna del Decreto Ley N° 6769/58, sino que resulta jurídicamente adecuado que dicho aspecto sea contemplado mediante expresa regulación normativa.

**b.-** Sentado ello, es de ver que el Reglamento Interno vigente en esa jurisdicción (conforme copia anexada a la consulta), contiene una regulación específica sobre la licencia de los concejales.

En efecto, el actual artículo 18 prescribe: *“Las licencias que conceda el Cuerpo a los ediles lo serán siempre sin goce de sueldo, por tiempo determinado y caducarán con la reasunción de las funciones. La licencia sólo puede otorgarse por razones de enfermedad, por desempeño de una comisión autorizada por el Honorable Concejo Deliberante, por maternidad o paternidad, por fallecimiento o enfermedad de un familiar directo, por contraer matrimonio, por motivos particulares y por razones políticas y/o electorales. En las licencias por motivos particulares podrá gozar de una licencia de hasta seis (6) meses, durante su mandato, en períodos no menores de tres meses. El Edil que fuera designado para desempeñar cargos públicos en los órdenes nacional, provincial o municipal queda facultado a solicitar licencia sin goce de haberes hasta de un año. No podrán acumularse las licencias por motivos particulares con las de razones políticas y/o electorales”*.

La iniciativa propiciada persigue realizar dos modificaciones a la norma transcripta: a) incluir como causales de licencia a la maternidad y la enfermedad oncológica; y b) reconocerles solo a esas causales el beneficio de concesión *“con goce de sueldo”*.

Cabe señalar que más allá de detallarlas en particular, ambas causales ya se encuentran expresamente contempladas en el segundo párrafo de la disposición transcripta supra, en tanto preceptúa: *“...La licencia sólo puede otorgarse por razones de enfermedad (... ) por maternidad o paternidad...”*.

En ese orden, la diferencia entre la norma vigente del Reglamento Interno y la reforma propiciada, es con relación al segundo punto, toda vez que la regla impuesta en el primer párrafo del artículo 18 reseñado consigna: *“Las licencias que conceda el Cuerpo a los ediles lo serán siempre sin goce de sueldo...”*; y la modificación legislativa propone establecer excepciones singulares al prever el otorgamiento de licencias con goce de sueldo.

**c.-** Ahora bien, resulta pertinente advertir que toda licencia a un concejal importa la concesión legal por un plazo determinado, de la no prestación de los servicios derivados del cargo por las causas que se prevea en la normativa pertinente (en el caso, el Reglamento Interno).

Cabe abundar sobre este aspecto, destacando que las causales que habilitan al concejal a requerir licencia responden a dos órdenes: a) uno que es resultado de una elección del interesado, como ocurre -v.gr.- *“...por motivos particulares y por razones políticas y/o electorales...”* o bien que

*“...fuera designado para desempeñar cargos públicos en los órdenes nacional, provincial o municipal...”; y b) otro que excede ese marco de libertad y decisión privativa del edil ya que no se encuentra en el ámbito de su dominio personal, tal como acontece -v.gr.- “...por razones de enfermedad, por desempeño de una comisión autorizada por el Honorable Concejo Deliberante, por maternidad o paternidad, por fallecimiento o enfermedad de un familiar directo, por contraer matrimonio...”.*

Por cierto, en esta distinción, en el primer caso resultaría justificado que la pertinente concesión de la licencia sea “sin goce de sueldo”. En el segundo supuesto, su otorgamiento con tal alcance (“sin goce de sueldo”) podría significar una privación ilegítima del derecho a la dieta, cual es un derecho subjetivo acordado en exclusivo beneficio de quien inviste la calidad de concejal (conf. art. 92 del Decreto Ley N° 6769/58) y que, en todo caso, podría ser excluido en caso de abandono del cargo por excusación o renuncia (conf. art. 91 del mismo texto legal).

Es decir que, en el supuesto que el concejal se encontrare padeciendo una enfermedad y/o en situación de maternidad o paternidad, se justifica que la licencia respectiva fuere acompañado con el “goce de la dieta”, toda vez que el edil no pretende ni decide no cumplir con dicha carga pública, sino que deriva de acontecimientos o hechos que le exceden y que gravitan sobre su persona que le imposibilitan el adecuado y oportuno cumplimiento de la función.

En esta comprensión, el proyecto en cuestión, al proponer a las causales de maternidad y de enfermedad oncológica exenta de aquella categórica regla al permitirse su concesión “con goce de sueldo”, resulta incuestionable desde su razonabilidad (conf. art. 56 de la Constitución Provincial). Empero, podría resultar cuestionable en orden a la garantía igualitaria del artículo 11 de la Constitución Provincial, ya que no comprende situaciones similares (licencia por enfermedad, licencia por paternidad).

La Suprema Corte de la Provincia, en forma inveterada, sostiene que *“...el principio constitucional de igualdad importa el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en igualdad de circunstancias”* (conf. doctr. SCBA Causas I 1248, 15/05/1990; I 2022, 20/09/2000; B 62.142, “Catalfamo”, 31/08/2005; B 66.569, “Esteinberg”, 14/08/2013; entre muchas otras; en igual sentido CSJN, Fallos 13:118; 123:106; 306:1844; 321:92).

Asimismo, el citado Superior Tribunal, luego de apuntar que *“...no se transgrede el principio de igualdad cuando se otorga distinto tratamiento en vista de situaciones que se estiman diferentes, mientras que tal actividad no sea producto de juicios arbitrarios ni irrazonables privilegios ilegítimos...”* (conf. SCBA, causas I-1.222, I-1.235; I-2.056, sent. 12/04/2000; entre otras); ha precisado que *“...lo trascendente en cada caso suscitado por vicio de desigualdad es no sólo comprobar la existencia de un trato distinto, pues si bien ello es necesario no es suficiente para concluir que el principio se ha vulnerado, sino también cuál ha sido el criterio y el propósito seguido por el legislador para efectuar la distinción de situaciones y de trato”* (conf. SCBA, Causas I 2022, “Bárcena”, 20/09/2000; I 2162, “Fernández”, 23/12/2003; I 1.534, “Expreso Paraná S.A.”, 27/04/2004; I 2207, “Ferrari”, 2/11/2005, entre otras).



Por ello, es de señalar que el “Proyecto de ordenanza incorporando en el Reglamento Interno del Honorable Concejo Deliberante de ..... a las licencias por maternidad y por enfermedad oncológica con goce de sueldo”, no transgrede disposición alguna del Decreto Ley N° 6769/58; no obstante, en virtud de la observación efectuada en los párrafos precedentes, la no inclusión de supuestos similares podría resultar pasible eventualmente de planteos de transgresión de la constitucional garantía igualitaria, lo que debería meritarse oportunamente.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que la iniciativa por la que se consulta, a través de la cual se propicia modificar el Reglamento Interno de ese Concejo Deliberante, regulando las licencias por maternidad y por enfermedad oncológica de los ediles, con goce de sueldo, resulta jurídicamente viable.

Sin perjuicio de ello, correspondería ponderar –oportunamente- la inclusión de licencias con goce de haberes de supuestos similares a los ahora incorporados, a fin de evitar eventuales agravios y/o planteos por violación al principio de igualdad.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Expulsión de dos concejales del Bloque Político del Departamento Deliberativo

Agosto 2020

### -SUMARIO-

*[...] consulta si resulta ajustada a derecho la expulsión de dos concejales de un Bloque Político de ese Departamento Deliberativo.*

*[...]*

*Liminarmente cabe señalar, tal como lo ha sostenido este Organismo Asesor en diversos antecedentes relacionados con la temática en consulta, que respecto a los denominados bloques políticos no existe regulación legal alguna en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).*

*[...]*

*Sentado ello, y toda vez que el tema referido a los bloques no ha sido regulado expresamente en el aludido Decreto Ley N° 6769/58, corresponde concluir que las cuestiones suscitadas en relación a la conformación, integración y funcionamiento de los bloques políticos, deben ser resueltas en el seno del propio Concejo Deliberante.*

*[...]*

*Ahora bien, es sabido también que los partidos políticos y/o sus alianzas son agrupamientos de individuos que no necesariamente han de profesar un mismo pensamiento político y económico (es decir: una misma ideología); sin perjuicio de lo cual, el Reglamento Interno en esa jurisdicción exige “afinidad política”; lo que podría traducirse en que para constituir el Bloque respectivo sería necesario consenso político o idea afín entre sus integrantes.*

*Desde tal comprensión hermenéutica, y considerando que cada Bloque Político tiene la privativa potestad de establecer “...su composición...” en virtud de tales “afinidades políticas”, no cabe más que concluir que sólo el Bloque Político tiene la facultad de decidir quien cumple con tal condición y que, necesariamente, habrá de expresarse evidenciando una mayoría de miembros.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si resulta ajustada a derecho la expulsión de dos concejales de un Bloque Político de ese Departamento Deliberativo.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Según se refiere en la nota de consulta, los referidos ediles fueron expulsados del bloque que integraban, por los restantes miembros, en una sesión ordinaria del Cuerpo como moción de orden y fuera del Orden del día, por diferencias en relación a su ideología y “*de no responder a las órdenes de ‘un mismo líder político’*”.

Conforme surge de la transcripción de lo expresado por uno de los concejales del Bloque que decidió la expulsión: “*...le hemos pedido a la Concejala ..... y al Concejala ..... que dejen*

*de pertenecer a nuestro Bloque, dado, simplemente una cuestión que tiene que ver con las diferencias que tenemos en el tratamiento de los temas, una profundización creo que ideológica que se ha venido dando y que cada vez se ha hecho se hace más difícil que podamos consensuar, que podamos (...) ponernos de acuerdo en un montón de cosas y bueno creemos que tienen distintas miradas, tienen tal vez, responden a un proyecto político distinto al nuestro...”*

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

a.- Liminarmente cabe señalar, tal como lo ha sostenido este Organismo Asesor en diversos antecedentes relacionados con la temática en consulta, que respecto a los denominados bloques políticos no existe regulación legal alguna en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

La única mención -realizada de modo aislada y puntual- se encuentra en el artículo 249 que refiere a la constitución de una Comisión Investigadora para juzgar la conducta de un intendente.

De tal modo, se observa que *“...la práctica legislativa ha instituido a los bloques legislativos como agrupaciones de legisladores que pertenecen a un mismo partido o a partidos afines, para actuar en conjunto en la estrategia parlamentaria, frente a los restantes legisladores”* (Conf. Ekdmekdjian, Miguel Ángel, “Tratado de Derecho Constitucional” Tomo IV, página 336, Ed. Depalma).

Bidart Campos ha señalado que *“...los bloques son otro mecanismo existente en el derecho constitucional (material) -pero no en el formal- que refleja la composición partidista de las cámaras”* (cit., Arturo García Rams y Marcos Tomás Muñi, Un aporte al derecho constitucional comparado, La ley. T.- 1985-A Sec. Doctrina).

Se ha sostenido que *“...la existencia de los bloques es muy importante para el funcionamiento de las Cámaras, siendo que disciplinan la conducta de los parlamentarios, permiten que en los debates haya menos oradores - siendo que muchas veces un expositor lo hace en nombre del bloque- las comisiones se integran en proporción al número de componentes que tiene cada bloque, y se hace más fácil la toma de decisiones. Cuentan con oficinas - en dependencia del congreso- empleados, infraestructura y recursos propios para apoyar su accionar. En los Parlamentos europeos, donde el número mínimo de legisladores es alto para conformar lo que en Argentina se llama bloque, hemos observado que los partidos que no alcanzan el número mínimo se unen y forman lo que se denomina grupo mixto -como en las cortes españolas- conformando un bloque, para gozar de las ventajas que éstos tienen, aunque entre ellos existan diferencias ideológicas o políticas pronunciadas”* (Derecho Parlamentario Argentino, Jorge Horacio Gentile, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, pags. 82/83).

Sentado ello, y toda vez que el tema referido a los bloques no ha sido regulado expresamente en el aludido Decreto Ley N° 6769/58, corresponde concluir que las cuestiones suscitadas en relación a la conformación, integración y funcionamiento de los bloques políticos, deben ser

resueltas en el seno del propio Concejo Deliberante.

En ese orden, es de ver que el artículo 75 del citado cuerpo legal dispone que *“Cada Concejo dictará su reglamento interno, en el que establecerá el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas”*.

**b.-** Como consecuencia de lo expuesto, a los fines de poder brindar una respuesta al interrogante planteado, deberá acudirse y determinar si el Reglamento Interno de ese Departamento Deliberativo tiene regulada la cuestión. En ese orden se advierte que dicha norma reglamentaria cuenta con dos disposiciones en tal sentido, las que se transcriben a continuación.

*“Artículo 51º: Los Concejales podrán organizarse en Bloques de acuerdo a sus afinidades políticas, cualquiera sea el número de sus integrantes”*.

*“Artículo 52º: Los Bloques Políticos quedarán constituidos luego de haber comunicado a la Presidencia del Cuerpo mediante nota firmada por los integrantes, su composición y Autoridades, dándose su Reglamento, si lo estima conveniente, con la condición que los mismos no estarán en pugna con el presente, y del que podrá tomar conocimiento el Cuerpo”*.

En primer término se observa que la voluntad del Concejo Deliberante, en oportunidad de estatuir el Reglamento Interno, ha sido establecer un régimen regulatorio de creación y funcionamiento de los bloques políticos que integran ese departamento de gobierno local.

Tal como se desprende de las normas transcritas, los Bloques Políticos del Cuerpo han de organizarse *“...de acuerdo a sus afinidades políticas...”* (art. 51), encontrándose facultados para establecer *“...su composición y Autoridades, dándose su Reglamento, si lo estima conveniente...”*, cuya constitución será válida *“...luego de haber comunicado a la Presidencia del Cuerpo mediante nota firmada por los integrantes...”* (art. 52).

Respecto al concepto de *“afinidades políticas”*, como elemento aglutinante y constitutivo del Bloque Político, es de ver que se trata de un concepto jurídico indeterminado que hace necesaria su concreción en relación a su contenido y alcance.

En principio, cabe suponer que los concejales se unen en Bloque por responder a una ideología común, en tanto acceden al cargo por votación popular a un partido político o a una coalición o alianza política que se constituye en frente electoral, En razón de ello, asumen la representación de los partidos o agrupaciones en el Cuerpo para un determinado período legislativo.

Cabe recordar que, de acuerdo a lo dispuesto por el sistema electoral regido por la Ley Nº 5109 (t.o. Decreto Nº 997/93), cada partido formará su lista de candidatos a concejales conteniendo el nombre de los titulares y de los suplentes que deberán elegirse en la respectiva elección municipal. Producido dicho evento la Junta Electoral proclamará y diplomará como concejales a los ciudadanos de cada lista hasta el número que a cada uno le corresponda, de acuerdo a los sufra-

gios obtenidos por cada partido (arts.111, 118, y 120).

Vale decir que cada ciudadano elige, con la emisión de su voto, de conformidad con la respectiva boleta de sufragio que ha sido previamente oficializada por cada partido, alianza o agrupación política participantes con el nombre de los candidatos proclamados (arts. 61 y siguientes).

Ahora bien, es sabido también que los partidos políticos y/o sus alianzas son agrupamientos de individuos que no necesariamente han de profesar un mismo pensamiento político y económico (es decir: una misma ideología); sin perjuicio de lo cual, el Reglamento Interno en esa jurisdicción exige “*afinidad política*”; lo que podría traducirse en que para constituir el Bloque respectivo sería necesario consenso político o idea afín entre sus integrantes.

Desde tal comprensión hermenéutica, y considerando que cada Bloque Político tiene la privativa potestad de establecer “*...su composición...*” en virtud de tales “*afinidades políticas*”, no cabe más que concluir que sólo el Bloque Político tiene la facultad de decidir quien cumple con tal condición y que, necesariamente, habrá de expresarse evidenciando una mayoría de miembros.

Por tal motivo, no puede desconocerse que la mayoría de los miembros del Bloque pueden decidir la separación de alguno de sus integrantes por -entre otras razones- diferencias ideológicas.

En virtud de lo expuesto, la decisión que se ha tomado en el caso traído en consulta, no resultaría, en principio, contraria a derecho.

Ello así, en la medida que la mayoría de miembros del Bloque Político consideren que los concejales separados del mismo no cumplen con el recaudo del artículo 51 del Reglamento Interno del Cuerpo, claro está, con fundamentos razonables.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho

-IV-

### **Conclusión**

En principio, resulta importante reiterar que las cuestiones suscitadas en relación a la conformación, integración y funcionamiento de los bloques políticos, deben ser resueltas en el seno del propio Concejo Deliberante.

En consecuencia y más allá de las consideraciones expuestas, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que la decisión adoptada por mayoría de los miembros de un Bloque Político, de expulsar a dos de sus integrantes por razones de “falta de afinidad política”, resultaría ajustada

a derecho en la medida que se cimente en fundamentos razonables.

Ello así, en tanto que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 75 del Decreto Ley N° 6769/58 y de una interpretación armónica de los artículos 51 y 52 del Reglamento Interno de ese Concejo Deliberante, los Bloques Políticos tienen potestades legales para disponer la separación de cualquiera de sus integrantes por los motivos referidos.

## Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

Aumento de sueldo (recomposición salarial) al personal de la planta política, existiendo presupuesto de gastos aprobado y crédito vigente sin ejecutar

Septiembre 2020

### -SUMARIO-

*Los sueldos del personal de planta política son fijados en forma anual por las respectivas Ordenanzas de Presupuesto de Recursos y Gastos; motivo por el cual todo aumento salarial para tales funcionarios deberá estar comprendido en este marco legal.*

*[...] este Organismo Asesor es de opinión que, en la medida que el gasto que irroque el aumento de sueldos del personal de la planta política se encuentre expresamente contemplado en la Ordenanza de Presupuesto de Recursos y Gastos correspondiente al ejercicio fiscal en curso (como presuntamente se desprende de la consulta en análisis -aunque según se indica- ulteriormente no se reflejó en la ordenanza complementaria de manera nominal-), puede el Departamento Ejecutivo ordenar dicha recomposición y liquidación salarial a través del dictado del pertinente decreto y, posteriormente, sin mengua de su decisión, notificar al Honorable Concejo Deliberante a fin que tome conocimiento y realice los ajustes de salarios nominales respectivos.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Por las presentes actuaciones se consulta a esta Asesoría General de Gobierno si resulta viable otorgar mediante decreto de ese Departamento Ejecutivo, aumento de sueldo (recomposición salarial) al personal de la planta política, existiendo presupuesto de gastos aprobado y crédito vigente sin ejecutar.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Según se informa, el Concejo Deliberante de esa jurisdicción aprobó mediante Ordenanza N° 2993/19 el presupuesto de recursos y gastos estimados para el ejercicio de 2020, en el que se incluyeron “...todas las partidas del gasto de personal en las que preveía aumentos para todos los agentes municipales con respecto a los salarios básicos vigentes en diciembre de 2019, incluyendo el personal político jerárquico superior”.

Agrega que a diferencia del personal de carrera y temporario, la planta política no ha recibido actualización salarial, en tanto el Departamento Deliberativo, “...cada vez que aprobó Ordenanzas de actualización salarial excluyó a la planta política, siendo contradictorio su accionar con respecto a las partidas que aprobaron en el presupuesto financiero que incluyeron estimaciones de aumentos más allá de los salarios fijados para iniciar el año 2020”. Destaca asimismo, que “En conjunto al presupuesto financiero que fue presentado en el honorable concejo deliberante se aprobó la ordenanza complementaria que estableció de manera nominal en el artículo tercero los salarios de planta política a partir del 1 de enero de 2020, vale destacar que estos valores son los mismos

*que estaban vigentes de diciembre de 2019 aunque en el artículo tercero los salarios de la planta política a partir del 1 de enero de 2020, vale destacar que estos valores son los mismos que estaban vigentes en diciembre de 2019 aunque en el presupuesto financiero que incluyeron estimaciones de aumentos más allá de los salarios fijados para iniciar el año 2020”.*

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

a.- Liminarmente, corresponde efectuar una serie de consideraciones dirigidas a precisar las competencias de los Departamentos de gobierno comunal respecto a la regulación de su política salarial.

En tal sentido, corresponde destacar liminarmente que conforme lo establecido por el artículo 1º de la Ley N° 14.656, el vínculo laboral de los trabajadores municipales se regirá por la ordenanza municipal pertinente o el convenio colectivo de trabajo.

La misma norma prescribe que las disposiciones contenidas en la Sección I - *“Régimen Marco de Empleo Municipal”*- constituyen el contenido mínimo del contrato de empleo municipal, siendo nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos allí previstos.

Por su parte, el artículo 65 del mismo cuerpo legal prescribe que las relaciones de empleo público de los trabajadores municipales se regirán supletoriamente por la Sección III (*“Régimen Supletorio de Empleo Municipal”*), siempre que dentro de los ciento ochenta (180) días de su entrada en vigencia *“...no se hubiera sancionado ordenanza municipal reglamentando un régimen de empleo municipal ó no se hubiese suscripto un Convenio Colectivo de Trabajo”*.

La Sección II del citado texto legal (arts. 47 a 64) regula el procedimiento de la negociación colectiva, previendo expresamente que deberá celebrarse *“...entre las Municipalidades y las organizaciones sindicales representativas de sus empleados...”* (art. 47) y que a través de la misma *“...se podrán regular todas las condiciones inherentes a la relación de empleo y aquellas concernientes a las relaciones laborales entre los sujetos contratantes...”* (art. 54).

El artículo 46 prescribe: *“Mediante la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo se determinará el escalafón y las nóminas salariales para el personal de la Administración Municipal comprendido en la presente ley”*.

Si la relación de empleo público comunal y el salario de sus agentes debe ser establecida por ordenanza o por Convenio Colectivo de Trabajo (supletoriamente se aplicaría la Sección III de la Ley N° 14.656), asignándole intervención a la Municipalidad, la que -como bien se sabe- está *“...compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo...”* (conforme art. 190 de la Constitución Provincial); resulta inexorable concluir que el Concejo Deliberante -en tanto departamento integrante del gobierno municipal- tiene competencia para la correspondiente aprobación de aquel régimen de empleo público.



b.- Ahora bien, corresponde resaltar que el régimen de empleo público que en definitiva resulte de aplicación, solo alcanzará al personal local de las plantas permanente y transitoria, quedando fuera de su alcance el personal de planta política, aunque sobre los mismos pueda adoptarse similar especie salarial. Ello así, toda vez que la referida Ley N° 14.656 en forma expresa excluye a “...*los Secretarios del Departamento Ejecutivo*” y al “...*Personal Jerárquico designado por decreto del Intendente*” -conforme art. 47 incisos b) y c)-.

Los sueldos del personal de planta política son fijados en forma anual por las respectivas Ordenanzas de Presupuesto de Recursos y Gastos; motivo por el cual todo aumento salarial para tales funcionarios deberá estar comprendido en este marco legal.

Al respecto, resulta pertinente recordar que el artículo 118 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58) -texto según Ley N° 14.062- dispone que “*El presupuesto anual constituye el límite de las autorizaciones conferidas el Intendente Municipal (...) en materia de gastos*”.

En el mismo orden de ideas, el artículo 31 (texto según Ley N° 12.396) establece como principio general, que la formulación y aprobación del Presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la previa fijación de los recursos para su financiamiento.

Agrega dicha norma que “...*Todo desvío en la ejecución del presupuesto requerirá la justificación pertinente ante el Organismo Competente del Poder Ejecutivo Provincial el que deberá expedirse de conformidad al procedimiento que establezca la reglamentación. La justificación a que se refiere este artículo, recaerá sobre el Funcionario que haya tenido a su cargo la responsabilidad de la ejecución presupuestaria de que se trate*”.

La excepción a ello se encuentra expresamente contemplada en el artículo 119 del mismo decreto ley, que dispone: “*El Departamento Ejecutivo dentro del ejercicio, podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada Ordenanza presupuestaria, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes y distribución de las finalidades dentro de los respectivos rubros presupuestarios. Dentro de los quince (15) días posteriores a la realización de las reestructuraciones que se refiere el presente párrafo, el Departamento Ejecutivo deberá comunicarlas al Concejo Deliberante...*”.

Es decir que, de no estar contemplado ni previsto en el presupuesto anual en ejecución, el gasto que implique el aumento salarial propiciado para los funcionarios de planta política, requiere su aprobación por ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más -no vincu-

lante- que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que, en la medida que el gasto que irroque el aumento de sueldos del personal de la planta política se encuentre expresamente contemplado en la Ordenanza de Presupuesto de Recursos y Gastos correspondiente al ejercicio fiscal en curso (como presuntamente se desprende de la consulta en análisis -aunque según se indica- ulteriormente no se reflejó en la ordenanza complementaria de manera nominal-), puede el Departamento Ejecutivo ordenar dicha recomposición y liquidación salarial a través del dictado del pertinente decreto y, posteriormente, sin mengua de su decisión, notificar al Honorable Concejo Deliberante a fin que tome conocimiento y realice los ajustes de salarios nominales respectivos.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículos 68 y 84

## Planteo de nulidad respecto a la convocatoria a sesión extraordinaria

Septiembre de 2020

### -SUMARIO-

*[...]consulta en relación a la denuncia y planteo de nulidad efectuado por dos bloques políticos del Concejo Deliberante respecto a la convocatoria a sesión extraordinaria efectuada por la Vicepresidente de dicho Cuerpo.*

*Puntualmente, se inquiriere: 1º) si la mencionada convocatoria deviene nula, toda vez que el Presidente del Departamento Deliberativo nunca dejó de cumplir sus obligaciones institucionales; 2º) si el hecho puede generar responsabilidades administrativas de la Vicepresidente y/o 3º) responsabilidades penales que puedan configurarse ante la posible comisión del delito de usurpación del cargo*

*[...]*

*Por un lado, en caso que el Cuerpo Deliberativo no se hubiera reunido en fecha 4/08/2020, no procedería declarar su invalidez. Ello así, toda vez que la cuestión habría perdido virtualidad en razón que no existiría ni se evidenciaría perjuicio alguno ni afectación de un interés público que fuere necesario subsanar. En consecuencia, devendría abstracta toda declaración en tal sentido ya que no es dable predicar ni declarar la “nulidad por la nulidad misma” (conf. doctr. SCBA Causas B 59.986, “.....”, 16/02/2005; B 63.195, “Brown”, 11/09/2019, entre otras).*

*Por otro lado, si la sesión de marras se hubiera llevado a cabo, habiéndose tratado y aprobado o desaprobado los puntos del Orden del Día, el interés público comprometido en la cuestión es manifiesto y, en tal orden, procederá la declaración de invalidez del acto de convocatoria y será competente para ello el Presidente del órgano (conf. arts. 68 inc. 5º y 83 inc. 1º del Decreto Ley N° 6769/58 y 1º, 2º, 3º, 103 y conc. de la Ordenanza General N° 267/80).*

*[...]*

*Ello así, ya que dicho acto se habría llevado a cabo en violación a las previsiones de los artículos 68 inciso 5º y 84 del mismo cuerpo legal; esto es, sin haberse invocado ni acreditado asuntos de interés público que ameriten como necesaria la inmediata reunión y sin que se hubiera presentado el supuesto de excepción que autoriza a la Vicepresidente a actuar en reemplazo del Presidente.*

*En cuanto a la imputación de responsabilidad administrativa y/o política a la citada Vicepresidente del Departamento Deliberativo, constituye una cuestión que debe ser meritada y decidida en el seno del Cuerpo, quien tiene las atribuciones privativas y discrecionales a su respecto.*

*Finalmente, respecto de la eventual responsabilidad penal que se le pudiere endilgar, en cuanto a la presunta comisión del delito de usurpación del cargo, ello es materia de conocimiento y competencia indelegable de la jurisdicción penal, razón por la cual de estimarse que se encuentran reunidos los ápices del tipo penal referido, deberá realizarse la denuncia respectiva.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a la nota por la que consulta en relación a la denuncia y planteo de nulidad efectuado por dos bloques políticos del Concejo Deliberante

de esa jurisdicción, respecto a la convocatoria a sesión extraordinaria efectuada por la Vicepresidenta de dicho Cuerpo.

Puntualmente, se inquiriere: 1º) si la mencionada convocatoria deviene nula, toda vez que el Presidente del Departamento Deliberativo nunca dejó de cumplir sus obligaciones institucionales; 2º) si el hecho puede generar responsabilidades administrativas de la Vicepresidenta y/o 3º) responsabilidades penales que puedan configurarse ante la posible comisión del delito de usurpación del cargo.

-I-

### Antecedentes relevantes

Según se informa, en el expediente administrativo HCD N° 105/2020 caratulado “..... s/ Nulidad de Acto Administrativo Convocatoria a Sesión Extraordinaria” (que parcialmente se anexa), la Vicepresidenta del Concejo Deliberante de ese partido de .....es denunciada por haber convocado a sesión extraordinaria para el día 4 de agosto del corriente año.

Por sendas presentaciones efectuadas por los representantes de ..... “.....” (fs. 1/3) y “.....” (fs. 4 y vta.), dirigidas al Presidente del Concejo Deliberante, solicitan la declaración de nulidad del acto administrativo de convocatoria a dicha sesión extraordinaria efectuada por la Vicepresidenta primera del Cuerpo en fecha 3/08/2020, fundado en su ilegitimidad por vicios en el objeto, procedimiento, finalidad y causa, en tanto se denuncia la violación a las previsiones de los artículos 68 inciso 5º y 84 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58). Así también, aquella primera presentación requiere “...la urgente apertura de la instrucción del sumario administrativo para garantizar la correcta sanción de este obrar ilegitimo de la Vicepresidenta del HCD...”.

Ambos impugnantes destacan la violación de las citadas disposiciones legales en razón que el Presidente del Cuerpo Deliberativo no se encontraba de licencia en el cargo (conf. art. 84, cit.), ni se explicitaron en la convocatoria que se trate de asuntos de interés público y urgente que lo exijan (conf. art. 68 inc. 5º, cit.).

De las constancias obrantes en las citadas actuaciones administrativas surge que el Presidente del Concejo Deliberante, mediante nota de fecha 12/08/2020, informa que no solicitó licencia alguna y que las sesiones que no se realizaron (Ordinarias) durante este periodo fueron consensuadas con los presidentes de bloques y en el marco de la pandemia COVID 19. Agrega presentación del bloque “.....” dirigida al “Presidente (en reemplazo) ...”, de fecha 31/07/2020, por el que solicita convocatoria a sesión extraordinaria (sin explicitar razones o fundamentos para tal petición); y copia de la convocatoria a sesión extraordinaria rubricada por la Vicepresidenta, donde se detalla el “Orden del Día”.

-II-

### Análisis del caso y normativa aplicable

a.- En relación al primer interrogante formulado, respecto al planteo de nulidad de la convo-

catoria a sesión extraordinaria efectuada por la Vicepresidenta del Cuerpo Deliberativo, corresponde efectuar liminarmente algunas consideraciones en torno al instituto de la nulidad de los actos administrativos, teniendo presente que el artículo 240 del Decreto Ley N° 6769/58, con meridiana claridad, establece: *“Los actos jurídicos del Intendente, concejales y empleados de las municipalidades que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementaria, serán nulos”*.

La necesidad de invalidar el acto irregular tiene por razón el interés público comprometido en la vigencia de la juridicidad, el cual constituye el fundamento en virtud del cual se reconoce a la Administración la potestad de anular oficiosamente sus actos ilegítimos afectados de irregularidades graves (conf. doctr. SCBA Causas B 49.638, “.....”, 30/10/1990; B 57.881, “.....”, 16/05/2001; A 73.287, “.....”, 21/06/2017; B 65.562, “.....”, 14/08/2019, entre otras).

Conforme señala ....., el problema se torna claro cuando la irregularidad o vicio es tan patente que no presenta ninguna duda, es decir, cuando la irregularidad del acto se destaca en forma certera e indiscutible (*“Teoría Jurídica del Acto Administrativo”*, pág. 250), siendo un hecho notorio que surge de la mera confrontación del acto con el orden jurídico positivo y su dictado es *contra legem*, superando la interpretación meramente opinable de la norma que se aplica.

Los vicios que tornan al acto irregular, sometiéndolo a la anulación oficiosa, deben consistir en la afectación grave de todos o alguno de los elementos esenciales del acto, entre los que se destacan los “vicios graves” en el objeto, en el contenido o en la causa del acto (conf. SCBA causas B. 49.904, 17/12/1985; B. 49.965, 4/08/1992; entre muchas otras; así también CSJN, Fallos 255:236; 258:300; 265:349).

Tales circunstancias se verificarían sobre la irregularidad del acto bajo examen, atento que, en violación a las exigencias del artículo 68 inciso 5° del Decreto Ley N° 6769/58, el acto de convocatoria a sesión extraordinaria del Cuerpo, no invoca ni acredita que existan asuntos de interés público que ameriten como necesaria la inmediata reunión. Ello siquiera podría presumirse, en tanto los temas incluidos en el Orden del Día son en número excesivo (19 expedientes) y comprenden asuntos disímiles, de los que no se evidenciarían que impliquen un tratamiento urgente.

En cuanto al vicio en la competencia, si bien en principio dicha anomalía no lesiona de modo insanable el acto, pues puede ser confirmado o ratificado por la autoridad legalmente competente (conf. SCBA, Causa B 48.231; “.....”), no parecería ser éste el supuesto, toda vez que la convocatoria de marras no habría sido confirmada o saneada por el Presidente del Concejo Deliberante, quien es la única autoridad con potestad para ello.

En efecto, tal como se informa en la nota de consulta, no se habría presentado el supuesto de excepción que autoriza a la Vicepresidenta a actuar en reemplazo del Presidente (conf. art. 84); esto es, que este último se encontraba ausente o de licencia en el cargo.

Conforme lo expuesto, cabe señalar que la nulidad del acto por incumplimiento o violación

de los elementos esenciales del acto legalmente impuestos para su dictado (conf. arts. 103, 108 y conc. de la Ordenanza General N° 267/80), trae por consecuencia su eliminación del mundo jurídico (conf. art. 240 del citado decreto ley), aunque debe tenerse presente que toda declaración en tal sentido, solo procede en supuestos que produzca efectos jurídicos concretos disvaliosos y contrarios al ordenamiento jurídico vigente.

En orden a esos efectos disvaliosos, la declaración de nulidad de este acto administrativo de convocatoria a los miembros del Concejo Deliberante a sesiones extraordinarias para el 4/08/2020, debe aplicarse otorgando eficacia retroactiva (conf. excepción del art. 111 de la Ordenanza General N° 267/80), habida cuenta que los supuestos de hecho justificantes ya existían en la fecha que se emitió aquel acto nulo y se dirigen a favorecer la legalidad y el interés público comprometido en el caso.

Ahora bien, en tanto que la declaración de nulidad del acto tiene efecto retroactivo al momento de la emisión del acto revocado, en razón que no se informa ni se acredita en la nota de consulta que la sesión extraordinaria convocada se hubiere realizado efectivamente, este Organismo Asesor advierte que pueden presentarse eventualmente dos escenarios frente al planteo nulificadorio.

Por un lado, en caso que el Cuerpo Deliberativo no se hubiera reunido en fecha 4/08/2020, no procedería declarar su invalidez. Ello así, toda vez que la cuestión habría perdido virtualidad en razón que no existiría ni se evidenciaría perjuicio alguno ni afectación de un interés público que fuere necesario subsanar. En consecuencia, devendría abstracta toda declaración en tal sentido ya que no es dable predicar ni declarar la “nulidad por la nulidad misma” (conf. doctr. SCBA Causas B 59.986, “.....”, 16/02/2005; B 63.195, “Brown”, 11/09/2019, entre otras).

Por otro lado, si la sesión de marras se hubiera llevado a cabo, habiéndose tratado y aprobado o desaprobado los puntos del Orden del Día, el interés público comprometido en la cuestión es manifiesto y, en tal orden, procederá la declaración de invalidez del acto de convocatoria y será competente para ello el Presidente del órgano (conf. arts. 68 inc. 5° y 83 inc. 1° del Decreto Ley N° 6769/58 y 1°, 2°, 3°, 103 y conc. de la Ordenanza General N° 267/80).

**b.-** En cuanto a la imputación de responsabilidad administrativa y/o política del actuar de la Vicepresidente del Cuerpo al convocar a la referida sesión extraordinaria en el que se habría arrojado atribuciones del Presidente, cabe tener presente que el artículo 194 de la Constitución de la Provincia dispone que *“Los municipales, funcionarios y empleados son personalmente responsables, no sólo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también por los daños y perjuicios provenientes de la falta de cumplimiento a sus deberes. La ley determinará las causas, forma y oportunidad de destitución de los municipales, funcionarios y empleados, que, por deficiencias de conducta o incapacidad, sean inconvenientes o perjudiciales en el desempeño de sus cargos”*.

La reglamentación consecuente, en lo que interesa destacar, establece en el artículo 241 del referido Decreto Ley N° 6769/58 *“...el principio de responsabilidad de los funcionarios municipales por todo acto que autoricen, ejecuten o dejen de ejecutar excediéndose en el uso de sus facultades*

*o infringiendo los deberes que les conciernen en razón de sus cargos...”, motivo por el cual “...todo funcionario o empleado que desempeñe mandato conferido políticamente o cumpla funciones administrativas...” contraerá responsabilidad cuando ejecute actos en violación a leyes, ordenanzas, reglamentos y estatutos del régimen municipal.*

Este principio de responsabilidad del funcionario, conforme al artículo 242 del mismo cuerpo legal, *“...asume las formas: política, civil, penal y administrativa, de conformidad con los preceptos de la Constitución, códigos y leyes aplicables en cada caso. La responsabilidad política se deslindará de acuerdo con la Constitución Provincial y esta Ley Orgánica y las responsabilidades civiles y penales serán ventiladas ante los jueces ordinarios. La responsabilidad administrativa de los funcionarios será determinada y graduada en su alcance por los órganos creados con tal finalidad...”*.

Por su parte, el artículo 246 prescribe que *“...Los funcionarios o empleados a quienes se imputara la comisión de irregularidades graves serán preventivamente suspendidos...”*, y en caso de corresponder, conforme al artículo 254, *“...Las sanciones que el Concejo aplicará a los Concejales serán: 1.- Amonestaciones; 2.- Multas hasta m\$ñ. 5.000; 3.- Destitución con causa”*.

Conforme a la normativa reseñada, y acorde a los extremos jurídico-fácticos reseñados en la consulta, la imputación de responsabilidad administrativa y/o política de la edil que ejerce el cargo de Vicepresidente del Concejo Deliberante, como su eventual sanción, son cuestiones que deben ser meritadas, consideradas y decididas en el seno del Cuerpo, quien tiene las atribuciones privativas y discrecionales a su respecto.

c.- Finalmente, respecto de la eventual responsabilidad penal que pudiere endilgarse a la concejal imputada por el hecho consignado en el presente, en cuanto pudiere configurar el delito de usurpación del cargo, cabe consignar que ello es materia de conocimiento y competencia indelegable de la jurisdicción penal (conf. arts. 242 del decreto ley cit.; 1º y conc. del Código de Procedimiento Penal; 10, 18, 166 -primer párrafo- y conc. de la Constitución Provincial), por lo que la cuestión excede el marco de colaboración de este Organismo Asesor, no correspondiendo expedirse sobre el punto.

Sin perjuicio de ello, resulta pertinente señalar que toda denuncia por parte de funcionarios de esa Municipalidad dirigida a determinar si tal hecho constituye un hecho delictuoso (conf. arts. 269 y conc. del CPP) debe contar con fundamentos serios; razón por la cual, dado que en la nota se señala la posible configuración del delito de usurpación de cargo, deberá ponderarse si el caso se enmarca en el tipo penal regulado en el inciso 3º del artículo 246 del Código Penal que establece: *“...Será reprimido con prisión de un mes a un año e inhabilitación especial por doble tiempo: (...) El funcionario público que ejerciere funciones correspondientes a otro cargo...”*.

En ese orden, a efectos de formular una denuncia penal, deberán tenerse presente los siguientes aspectos y requerimientos del tipo penal referido.

a) Dado el bien jurídico protegido, por el que la figura protege el buen funcionamiento de



los órganos de gobierno, en cuanto se requiere la legalidad de sus tareas y obligaciones dentro de la esfera de competencia y cuyo orden y validez pueden resultar afectados por deficiencias de la autoridad o funcionario que practicó el acto; debe exponerse y explicarse claramente que el hecho constituye un ilícito cometido desde la función pública que lesiona o vulnera la administración y funcionamiento del órgano.

b) Atento que solo los funcionarios públicos pueden investir la calidad de autores, debe identificarse la persona denunciada y precisarse el cargo de designación y función pública que tiene asignada.

c) El acto o hecho realizado por el funcionario público imputado ha de corresponder con el ejercicio de funciones ajenas al ámbito de su competencia y que eran propias de otra esfera a la cual invadió; demostrando no solo que asumió otro cargo del que carecía de derecho, sino que lo habría ejercido mediante realización de actos propios de la competencia invadida.

d) Por último, dado que la figura exige dolo directo; deberá exponerse sobre el conocimiento que tenía el funcionario de su incompetencia para la función que ejerció.

### -III-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello y atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene -hacia lo sucesivo- que las consultas deberán ser requeridas por el señor Intendente Municipal.

### -IV-

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Organismo Asesor es de opinión que la convocatoria a sesión extraordinaria efectuada por la Vicepresidente del Concejo Deliberante, en circunstancias que su Presidente se encontraba en funciones, se encontraría alcanzada por la nulidad prevista en el artículo 240 del Decreto Ley N° 6769/58.

Ello así, ya que dicho acto se habría llevado a cabo en violación a las previsiones de los artículos 68 inciso 5º y 84 del mismo cuerpo legal; esto es, sin haberse invocado ni acreditado asuntos de interés público que ameriten como necesaria la inmediata reunión y sin que se hubiera presentado el supuesto de excepción que autoriza a la Vicepresidente a actuar en reemplazo del Presidente.

En cuanto a la imputación de responsabilidad administrativa y/o política a la citada Vicepre-



sidente del Departamento Deliberativo, constituye una cuestión que debe ser meritada y decidida en el seno del Cuerpo, quien tiene las atribuciones privativas y discrecionales a su respecto.

Finalmente, respecto de la eventual responsabilidad penal que se le pudiere endilgar, en cuanto a la presunta comisión del delito de usurpación del cargo, ello es materia de conocimiento y competencia indelegable de la jurisdicción penal, razón por la cual de estimarse que se encuentran reunidos los ápices del tipo penal referido, deberá realizarse la denuncia respectiva.

Saludo a usted atentamente.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Regulación de sesiones virtuales o telemáticas o bimodales

Octubre 2020

### -SUMARIO-

[...] consulta acerca de la viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza que se acompaña, por el que se propicia regular las “sesiones virtuales o telemáticas o bimodales” de ese Concejo Deliberante, incorporándolas al Reglamento Interno.

[...]

En primer lugar, resulta pertinente recordar que conforme surge expresamente de las previsiones contenidas en el artículo 75 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58), el Concejo Deliberante tiene la potestad de regular las condiciones a las que deberá ajustar su propio funcionamiento, dictando a tal efecto su Reglamento Interno: “Cada Concejo dictará su reglamento interno, en el que establecerá el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas”.

[...]

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que la iniciativa por la que se consulta, a través de la cual se propicia modificar el Reglamento Interno de ese Concejo Deliberante, incorporando la posibilidad de que pueda sesionar y desarrollar su labor en forma virtual, telemática o bimodal -más allá de las cuestiones técnicas que exceden el marco de colaboración ofrecido-, resulta jurídicamente viable.

Lo expuesto, con fundamento en el estado de emergencia sanitaria y situaciones similares que describe la norma propiciada.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza que se acompaña, por el que se propicia regular las “sesiones virtuales o telemáticas o bimodales” de ese Concejo Deliberante, incorporándolas al Reglamento Interno.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

a.- La iniciativa se encuadra en la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a causa de la propagación del COVID-19 y su circulación comunitaria en nuestro país; y la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” decretada por el Poder Ejecutivo de la Nación a través del Decreto N° 297/2020 y sus prórrogas.

Se destaca en los fundamentos del proyecto que “...existen herramientas tecnológicas que permiten la interacción simultánea de manera remota, que podrían garantizar el desarrollo de la labor legislativa en el ámbito local, respetando las medidas de precaución sanitaria imprescindibles

*en la situación actual;*”, por lo que se considera conveniente la incorporación al Reglamento Interno del Cuerpo “...la posibilidad de sesionar mediante la modalidad de videoconferencia o sesión virtual”, pudiendo hacerlo en forma bimodal (presencial y virtual), tal como han previsto los Concejos Deliberantes de General Pueyrredón, Patagones, Adolfo Alsina, Coronel Rosales, entre otros.

El proyecto propicia incorporar un nuevo Título III al Reglamento Interno -al que se lo denomina “*Sesiones Telemáticas o Virtuales o Bimodales*”- compuesto de ocho (8) artículos (17 a 24), disponiendo también la reenumeración del resto del articulado.

En lo relevante, cabe reseñar que se propone habilitar “...*el funcionamiento remoto mediante plataformas virtuales de videoconferencia u otros sistemas tecnológicos adecuados que permitan el desarrollo de las sesiones de manera remota o virtuales o telemáticas*”, para casos de emergencia, fuerza mayor o urgencias decretadas por autoridades nacionales, provinciales o municipales que impidan a los concejales constituir las sesiones de forma normal. “*Las sesiones Virtuales o Telemáticas o ‘Bimodales’ (de forma presencial y virtual)... deberán ser grabadas y registradas*”, dejándose precisado que “*En esta modalidad no se podrán realizar las Sesiones Preparatorias ni Asambleas de Mayores Contribuyentes...*” (conf. “nuevo” art. 17).

Las demás disposiciones del proyecto regulan la forma de convocatoria a este tipo de sesiones, los recaudos técnicos que deben aplicarse, el procedimiento que han de seguir los concejales para participar, acreditar el quorum y la votación consiguiente, garantizándose el carácter público de las sesiones.

**b.-** La nota de consulta destaca que como consecuencia de la citada pandemia ocasionado por el COVID-19, los diferentes estamentos estatales “...*han empezado hacer videoconferencias y tomado indagatorias a través de WhatsApp o con la plataforma Zoom...*”; y agrega que ese Concejo Deliberante, si bien tiene un protocolo temporal establecido por decreto del Cuerpo “...*para regular y proteger los aspectos sanitarios (...) en el funcionamiento diario de las reuniones de comisión, labor parlamentaria y sesiones (...) nada dice sobre el funcionamiento de una eventual realización de sesiones en modo virtual (telemática) o mixta (bimodal)*”.

En tal orden, el motivo de su nota se asienta en “...*la necesidad de dar una permanencia y estabilidad a la norma y así brindar certeza y seguridad jurídica a los ediles en las sesiones, para evitar cualquier impugnación...*”.

-II-

## **Análisis del caso**

En primer lugar, resulta pertinente recordar que conforme surge expresamente de las previsiones contenidas en el artículo 75 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58), el Concejo Deliberante tiene la potestad de regular las condiciones a las que deberá ajustar su propio funcionamiento, dictando a tal efecto su Reglamento Interno: “*Cada Concejo dictará su reglamento interno, en el que establecerá el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las*

*comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas”.*

En este sentido, es claro que el legislador ordinario le ha concedido amplias facultades a las Municipalidades y, en el caso en particular, al Departamento Deliberativo para establecer las regulaciones que estime menester en lo que refiere a la realización de sesiones y el funcionamiento de sus comisiones.

Conforme a ello, cabe inferir que ese Departamento Deliberativo se encuentra facultado para organizar la realización de tales actos de funcionamiento mediante otras formas y técnicas distinta a la física-presencial, como lo es por el modo virtual a través de medios digitales, siempre que pueda técnicamente asegurarse la ejecución de actos de procedimiento esenciales, como lo sería, por ejemplo, asistir a la sesión vía remota, verificar fehacientemente el quorum y la votación, posibilitar el debate libre de los temas a tratar y, esencialmente, que dichos actos revistan el carácter de público de forma que permitan a la comunidad acceder a los mismos.

Acorde a lo expuesto, cabe agregar que una solución como la propuesta encuentra suficiente sustento si el motivo que lleva a instaurar estas modalidades organizativas es la crítica situación de pandemia del COVID-19 que, como es de público conocimiento, es de singular preocupación sanitaria.

Más allá de las cuestiones técnicas contempladas en el articulado del proyecto, que exceden la cuestión jurídica aquí analizada, la propuesta modificatoria del Reglamento Interno constituye un adecuado medio para posibilitar el normal funcionamiento del Concejo Deliberante y, a la vez, evidencia un comportamiento institucional diligente en orden a las máximas de sanidad y de higiene preventiva ante las situaciones excepcionales como las actuales y las que en el futuro puedan suscitarse.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que la iniciativa por la que se consulta, a través de la cual se propicia modificar el Reglamento Interno de ese Concejo Deliberante, incorporando la posibilidad de que pueda sesionar y desarrollar su labor en forma virtual, telemática o bimodal -más allá de las cuestiones técnicas que exceden el marco de colaboración ofrecido-, resulta jurídicamente viable.

Lo expuesto, con fundamento en el estado de emergencia sanitaria y situaciones similares que describe la norma propiciada.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58).

## Artículo 29

### Presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Municipalidad

Noviembre 2020

#### -SUMARIO-

[...] consulta si “...resulta legalmente eficaz una Ordenanza cuya iniciativa se origina en el ámbito del Concejo Deliberante (presentada por dos Concejales) y que tiene por objeto modificar las Ordenanzas Fiscal e Impositiva vigentes disminuyendo los Tributos en ellas contenidos...”

[...]

En primer lugar resulta pertinente señalar que este Organismo Asesor tiene dicho, sobre esta temática en particular, que “La sanción de las Ordenanzas fiscales e impositivas es competencia privativa del Honorable Concejo Deliberante (conf. arts. 29 y conc. del Decreto Ley 6769/58 y modif. (Ley Orgánica de las Municipalidades), por lo que, toda modificación o derogación de las mismas es facultad del citado Cuerpo. Por ende, esta Asesoría General de Gobierno entiende que corresponde al Concejo la aprobación o rechazo del proyecto de ordenanza que se trata, en el marco de sus discrecionales atribuciones”

La potestad del Concejo Deliberante para la sanción de un proyecto de ordenanza presentado por dos ediles que disminuye recursos fiscales por vía de modificación de las Ordenanzas Fiscal e Impositiva, se enmarca indubitablemente en la doctrina referida en el párrafo precedente.

[...]

En el caso particular en consulta, la modificación de las Ordenanzas Fiscal e Impositiva vigentes, “...disminuyendo los Tributos en ellas contenidos...”, podría implicar una modificación de los recursos proyectados originariamente por el Departamento Ejecutivo al planificar el presupuesto correspondiente al presente ejercicio fiscal; lo que podría significar además, eventualmente, un desequilibrio entre los gastos previstos y los ingresos contemplados para el sostenimiento de la estimación presupuestaria (conforme art. 31 del decreto ley citado).

[...]

En definitiva, resulta competencia del Ejecutivo Comunal preparar la ordenanza presupuestaria, en cuyas disposiciones debe contener la universalidad de gastos y recursos (art. 119 del Decreto Ley N° 6769/58) y cualquier modificación posterior a su aprobación por el Concejo Deliberante, deberá serlo a iniciativa del mismo órgano que tiene la prioridad sobre su ejecución.

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si “...resulta legalmente eficaz una Ordenanza cuya iniciativa se origina en el ámbito del Concejo Deliberante (presentada por dos Concejales) y que tiene por objeto modificar las Ordenanzas Fiscal e Impositiva vigentes disminuyendo los Tributos en ellas contenidos...”.

## Análisis del caso y normativa aplicable

a.- En primer lugar resulta pertinente señalar que este Organismo Asesor tiene dicho, sobre esta temática en particular, que *“La sanción de las Ordenanzas fiscales e impositivas es competencia privativa del Honorable Concejo Deliberante (conf. arts. 29 y conc. del Decreto Ley 6769/58 y modif. (Ley Orgánica de las Municipalidades), por lo que, toda modificación o derogación de las mismas es facultad del citado Cuerpo. Por ende, esta Asesoría General de Gobierno entiende que corresponde al Concejo la aprobación o rechazo del proyecto de ordenanza que se trata, en el marco de sus discrecionales atribuciones”* (Compendio de Dictámenes de la AGG, pág. 453).

La potestad del Concejo Deliberante para la sanción de un proyecto de ordenanza presentado por dos ediles que disminuye recursos fiscales por vía de modificación de las Ordenanzas Fiscal e Impositiva, se enmarca indubitablemente en la doctrina referida en el párrafo precedente.

En efecto, el artículo 29 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58) establece en su primer párrafo que *“Corresponde al Concejo sancionar las Ordenanzas Impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Municipalidad...”*; y seguidamente preceptúa: *“...1. El respectivo proyecto que podrá ser presentado por un miembro del Concejo o por el Intendente...”*.

b.- Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, cabe destacar que el artículo 190 de la Constitución provincial determina que la administración de los intereses y servicios locales en cada uno de los partidos que formen la Provincia estará a cargo de una municipalidad compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, imponiendo a la Legislatura deslindar *“...las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...”* (art. 191 de la Carta local citada).

Asimismo, el artículo 192 enumera entre las atribuciones del régimen municipal la de votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo, el cual debe ser proyectado por el departamento ejecutivo y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total.

El citado Decreto Ley N° 6769/58 establece que todos los años, para el subsiguiente, el Concejo Deliberante sancionará el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Municipalidad, el cual una vez promulgado, no podrá ser modificado sino por iniciativa del Departamento Ejecutivo (arts. 29 y 34).

Se advierte que el aludido conjunto normativo ha tenido por tésis que sea el poder administrador quien formule el plan de Gobierno anual a través del proyecto de presupuesto, ya que a dicha autoridad concierne su ejecución y responsabilizarse con base a ese instrumento (SCBA, Causa B 68725, 8/08/07).

Quiere decir entonces que, toda iniciativa normativa o cuantitativa relativa a la ordenanza presupuestaria, deberá generarse en el ámbito del Ejecutivo Comunal, pues, de lo contrario, el De-

partamento Deliberativo podría sancionar presupuestos no susceptibles de adecuada financiación y al mismo tiempo, reservarse la potestad de enjuiciar al otro Departamento por insuficiencia o deficiencia en su ejecución.

Por lo expuesto, el Concejo Deliberante no puede por propia iniciativa, disponer modificaciones cuantitativas o normativas a la ordenanza de presupuesto, lo cual supondría ocasionar una considerable desnivelación, adjudicándose así poderes excesivos sobre una materia que no se encuentra dentro del marco de su esfera atributiva (arts. 25, 27, 29, siguientes y concordantes del Decreto Ley N° 6769/58).

c.- En el caso particular en consulta, la modificación de las Ordenanzas Fiscal e Impositiva vigentes, *“...disminuyendo los Tributos en ellas contenidos...”*, podría implicar una modificación de los recursos proyectados originariamente por el Departamento Ejecutivo al planificar el presupuesto correspondiente al presente ejercicio fiscal; lo que podría significar además, eventualmente, un desequilibrio entre los gastos previstos y los ingresos contemplados para el sostenimiento de la estimación presupuestaria (conforme art. 31 del decreto ley citado).

Este último artículo establece que *“La formulación y aprobación del Presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la previa fijación de los recursos para su financiamiento. Todo desvío en la ejecución del presupuesto requerirá la justificación pertinente ante el Organismo Competente del Poder Ejecutivo Provincial el que deberá expedirse de conformidad al procedimiento que establezca la reglamentación. La justificación a que se refiere este artículo, recaerá sobre el Funcionario que haya tenido a su cargo la responsabilidad de la ejecución presupuestaria de que se trate”* (texto según Ley N° 12.396).

En tal sentido, considerando que el presupuesto aprobado y en ejecución se ajusta a un estricto equilibrio fiscal (es decir que existe correcta correlación entre gastos autorizados y la debida fijación de los recursos para su funcionamiento), la consiguiente disminución de uno o varios tributos como consecuencia de la iniciativa por la que se consulta, podría acarrear una reducción en idéntica cantidad en las partidas del presupuesto de gastos; circunstancia que atentaría contra aquel equilibrio fiscal y presupuestario.

Si se modifican las ordenanzas que determinan los aspectos del derecho tributario sustancial (Ordenanza Fiscal) y formales (Ordenanza Impositiva), por la coerción legal de la normativa aplicable y por la intrínseca reducción de recursos públicos, ello ha de gravitar negativamente sobre los elementos que constituyen el Presupuesto General.

d.- En definitiva, resulta competencia del Ejecutivo Comunal preparar la ordenanza presupuestaria, en cuyas disposiciones debe contener la universalidad de gastos y recursos (art. 119 del Decreto Ley N° 6769/58) y cualquier modificación posterior a su aprobación por el Concejo Deliberante, deberá serlo a iniciativa del mismo órgano que tiene la prioridad sobre su ejecución.

En tal orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia provincial ha señalado *“Reconocerle al*

*Concejo Deliberante iniciativa para disponer por sí modificaciones cuantitativas o normativas de la Ordenanza de Presupuesto, generaría una considerable desnivelación en el equilibrio institucional que debe presidir el vínculo entre el Departamento Ejecutivo y el Departamento Deliberativo, confiriéndole a éste poderes excesivos sobre una materia que no le compete” (Causas B 73014, 1/04/2015, autos “Intendente Municipal de ..... c/ Concejo Deliberante de Carmen de ..... s/ Conflicto art. 196, Constitución provincial” y B 68111, 28/09/2005, “Intendente Municipal de ..... c/ Concejo Deliberante de ..... s/ Conflicto de poderes”).*

Sostuvo el cimero Tribunal “...*En la especie, la Ordenanza impugnada condona con carácter de excepción y por única vez el pago del 100% de la deuda por los ‘Derechos de Ocupación y/o Uso de Espacios Públicos’, a favor de todos los permisionarios que estuvieren realizando actividades en la vía pública entre los años 1999 y 2004 (art. 1º). Se advierte que la norma tiene una clara incidencia en la ejecución el presupuesto por parte del Departamento Ejecutivo, en cuanto detrae de aquél recursos previstos ab initio para hacer frente a los gastos ya proyectados. El contexto legislativo que se compone y armoniza alrededor de los principios de exclusividad e iniciativa que tiene el Departamento Ejecutivo como administrador, dentro del contenido de las normas constitucionales y legales no reconoce la competencia del Departamento Deliberativo para la sanción de una ordenanza como la aquí atacada (arts. 192 inc. 5, Constitución provincial, 34, 35, 36, 37, 68 inc. 5º, 108 inc. 2º, 109, 115 y 116, L.O.M. y 58, 59, 74 y 219 del Reglamento de Contrataciones de las Municipalidades)...” (Causa B 68111).*

Siendo de ineludible iniciativa del Departamento Ejecutivo todo lo que signifique ampliación, reducción y modificación del Presupuesto General de Gastos ya sancionado, el proyecto de ordenanza que se referencia en la consulta podría encontrarse alcanzado por la nulidad prevista en el artículo 240 del citado texto legal, según el cual “*Los actos jurídicos del Intendente, concejales y empleados de las municipalidades que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementarias, serán nulos”.*

-II-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-III-

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, sin perjuicio de la privativa y discrecional potestad del Concejo Deliberante para la sanción de ordenanzas, este Organismo Asesor es de opinión que sin el correlativo y simultáneo retraimiento del gasto aprobado por el Presupuesto General -el que solo puede ser propuesto a instancia exclusiva del titular del Departamento



Ejecutivo (art. 34, in fine)-, el proyecto por el que se consulta -a través del cual se propicia modificar las Ordenanzas Fiscal e Impositiva vigentes, disminuyendo ciertos tributos- no resultaría jurídicamente viable.

Ello así, ya que podría transgredir el principio de equilibrio fiscal y presupuestario consagrado en el referido artículo 31 del Decreto Ley N° 6769/58.

## Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

### Convenio suscripto por el Municipio con el Sindicato de Obreros y Empleados de Refinería

Enero 2021

#### -SUMARIO-

[...] consulta los siguientes puntos con relación al convenio [...] que otorga a dicha entidad la explotación del camping municipal denominado ..... bajo la figura de “concesión de uso”; a saber: 1) Si la referida figura de concesión de uso en forma directa resulta aplicable al caso o, por el contrario, se debió utilizar la modalidad de permiso de uso y/o por licitación; 2) Si la sanción de la ordenanza que convalide el convenio presentado por el Departamento Ejecutivo, debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros del HCD (art. 55 LOM) o con el voto de los dos tercios del total de los miembros del cuerpo (art. 56 párrafo 2 LOM) y, en su caso, sobre qué base se debe calcular; y en el supuesto de requerirse mayoría absoluta de los miembros (art. 58 LOM); ¿cómo debe computarse el voto del presidente en caso de empate en la votación? y 3) Si es factible eximir del pago del canon por los primeros cinco años por el uso del espacio público.

[...]

1) Acorde a la doctrina legal referenciada supra, en lo que refiere al instrumento contractual que otorga en concesión al SOERM un inmueble municipal, la figura de la concesión de uso resulta razonablemente adecuada dado el destacable interés público para el desarrollo turístico del distrito, la relevancia de los intereses económicos y patrimoniales comprometidos, como así también otras convenciones allí pactadas que exceden el mero marco de la precariedad. A tenor de lo preceptuado por los arts. 28 y 29 del Régimen General de Inmuebles Municipal y Provincial, la excepción a la licitación utilizada por la comuna en el marco de sus atribuciones, resulta jurídicamente viable, siendo la apreciación de la oportunidad y debida justificación materia de su incumbencia.

2) La ordenanza que convalide el convenio debe ser aprobada por mayoría absoluta del total de los miembros del H. Concejo Deliberante conforme al aplicable artículo 55 de la LOM; razón por la cual, se requerirá la cantidad de votos afirmativos que superen –como mínimo– en un voto más a la mitad de la cantidad de integrantes del Cuerpo (en el caso de esa Municipalidad, se requerirán 9 votos por la afirmativa); circunstancia ésta que deja manifiesto que resulta materialmente imposible que se configure la situación que habilite el desempate por voto doble del Presidente del Cuerpo previsto en el artículo 83 inciso 3º de la LOM.

3) Finalmente, cabe destacar que es jurídicamente procedente eximir al concesionario del bien inmueble municipal del pago del canon anual por los primeros cinco años por el uso del espacio público, en tanto la exención se encontraría compensada por los bienes que deberá adquirir la concesionaria (conf. cláusula 4ª del convenio), y la aplicación al caso de la excepción prevista en el artículo 29 del Decreto-Ley N° 9.533/80 y modif.

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota mediante la cual consulta los siguientes puntos con relación al convenio suscripto por ese Municipio con el ..... (.....) de esa localidad, que otorga a dicha entidad la explotación del camping municipal denominado ..... bajo la figura de “concesión de uso”; a saber:

1) Si la referida figura de concesión de uso en forma directa resulta aplicable al caso o, por el contrario, se debió utilizar la modalidad de permiso de uso y/o por licitación.

2) Si la sanción de la ordenanza que convalide el convenio presentado por el Departamento Ejecutivo, debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros del HCD (art.55 LOM) o con el voto de los dos tercios del total de los miembros del cuerpo (art. 56 párrafo 2LOM) y, en su caso, sobre qué base se debe calcular; y en el supuesto de requerirse mayoría absoluta de los miembros (art. 58 LOM):¿cómo debe computarse el voto del presidente en caso de empate en la votación?

3) Si es factible eximir del pago del canon por los primeros cinco años por el uso del espacio público.

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Se adjunta a la nota de consulta, copia del instrumento de concesión de uso entre la Municipalidad y el gremio ....., donde se destaca como antecedentes del acto, i) que la concesión del predio fue unilateralmente rescindida por parte de la empresa concesionaria “.....”; ii) que se devuelve al Municipio para uso público el denominado Camping “.....” y, iii) que: *“...Reconoce El Municipio al momento de formalizar el presente la historia del sindicato sobre los terrenos recuperados, como así también la experiencia en la explotación de predios costeros turísticos”*.

Por el artículo 3 del Convenio, en lo relevante, se establece: *“El plazo de duración de la concesión será de 10 años, atento la especial naturaleza del bien inmueble y lo dispuesto por el art, 29 del Decreto Ley 9533/80. Al quinto año el concesionario deberá presentar un plan integral de obras de mejoras, que aseguren las óptimas prestaciones de turismo, como así también la jerarquización del Balneario Municipal ..... Si al finalizar los primeros diez años estas obras se encuentran ejecutadas en un setenta y cinco (75%), se extenderá automáticamente por cinco (5) años más. Cumplidas las obras y con el canon estipulado al día, al igual que las tasas correspondientes, podrá solicitar otra extensión automática por el plazo de cinco (5) años....”*

El artículo 4 fija un canon anual, cuyo pago podrá prorratearse en 12 meses, de *“...quince mil (15.000) litros de gas oíl común -precio oficial de YPF S. A....”*, pero eximiendo al concesionario del pago de los primeros (5) cinco años de concesión, comprometiéndose esa parte *“...a adquirir el mobiliario que actualmente existe en el predio objeto de este contrato: juegos de agua, toboganes y una totalidad de diez (10) cabañas, todo este mobiliario propiedad de la empresa ..... S. A....”*, los que pasarán a integrar el patrimonio del Municipio al momento de finalizar la concesión.

También resulta pertinente reseñar que el artículo 15, preceptúa: *“...La concesión se extinguirá por las siguientes causales: a.- Vencimiento del plazo de concesión. b.- Por mutuo acuerdo entre las partes, siempre que el concesionario haya observado el cumplimiento de sus obligaciones. c.- Cuando por dolo, culpa o negligencia, produzca daño grave al inmueble. d.- Si no se ajustare estrictamente al uso propuesto, sin que fuera autorizado por el Municipio e - Por deficiencias graves*

*o reiteradas comprobadas en el cumplimiento del servicio o actividad comercial f.- Por disolución de la persona jurídica”.*

Finalmente, cabe destacar que el artículo 17 establece: *“En todo lo no previsto en este convenio se aplicarán las disposiciones de la Ley Orgánica de las Municipalidades y del Reglamento de Contabilidad para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires”.*

**-II-**

### **Normativa aplicable**

**a.-** La figura administrativa que rige el caso está regulado en el Decreto-Ley N° 9.533/80 y modif., de Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial, entre cuyas disposiciones vale destacar las siguientes: *ARTICULO 8°: A los efectos de la venta y concesión de uso de inmuebles las Municipalidades se regirán por las disposiciones contenidas en los Capítulos III y IV del Título II de la presente Ley. ARTICULO 28°: La concesión de uso, o cualquier otra modalidad administrativa que acuerde la tenencia de bienes del dominio privado del Estado, se regirá por las siguientes disposiciones: a) La tenencia será siempre precaria y como consecuencia el acto revocable en cualquier tiempo por decisión de la autoridad competente. b) El término de la tenencia no podrá exceder de cinco (5) años. c) El canon anual a cuyo pago estará obligado el tenedor se fijará en el acto administrativo respectivo y no podrá ser inferior al diez (10) por ciento de la valuación fiscal vigente en cada uno de los años de concesión. Toda ocupación ilegítima, sin perjuicio de otras acciones que correspondan al Estado, queda comprendida en las disposiciones de esta Ley. ARTÍCULO 29: Los incisos b) y c) del artículo anterior de la presente no serán de aplicación cuando mediare licitación, salvo que expresamente se estableciere lo contrario en el pliego respectivo.*

*El mismo criterio podrá observarse cuando se trate de inmuebles que por su naturaleza especial o uso al que serán destinados, se justifique exceptuarlos de tales disposiciones. El organismo de aplicación determinará en cada caso los alcances de las exenciones indicadas.*

*ARTICULO 32°: La concesión se extingue en los siguientes supuestos: a) Cumplimiento del plazo. b) Muerte del concesionario. c) Imposibilidad de cumplimiento del objeto. d) Revocación. e) Caducidad por causas imputables al concesionario, tales como: falta de pago, cambio de destino, cesión, pérdida material de la tenencia por la acción de intrusos, abandono, daño deliberado en el bien por acción u omisión del beneficiario, y hechos que en forma potencial o efectiva tiendan a disminuir su valor.*

**b.-** Asimismo, es aplicable el primer párrafo del artículo 55 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-Ley N° 6.769/58 y modif.), el cual reza: *“El Concejo autorizará las transmisiones, arrendamientos o gravámenes de los bienes públicos y privados municipales por mayoría absoluta del total de sus miembros....”.*

-III-  
**Análisis del caso**

A continuación, esta Asesoría General de Gobierno aborda los tres puntos consultados:

**1)** En el primer punto se efectúan dos interrogantes que merecen tratamiento particular. **a.)** Por un lado, se plantea si la figura de concesión de uso en forma directa es jurídicamente adecuada en su aplicación al caso o, si por el contrario, debe utilizarse la modalidad de permiso de uso.

Como quedó expuesto en el punto anterior del presente, el régimen jurídico aplicable determina que los bienes inmuebles de dominio municipal pueden ser otorgados en tenencia a un tercero para ser utilizados o explotados en beneficio del mismo valiéndose de las figuras de la concesión o permiso de uso a título oneroso, prescriptas en los artículos 28 y siguientes del Decreto-Ley N° 9.533/80 y modf. (conf. art. 8 del mismo cuerpo normativo).

En lo que atañe al otorgamiento de tal tenencia a través de una de estas figuras (concesión o permiso), en principio, las Municipalidades cuentan con amplias facultades discrecionales, en tanto se trata del ejercicio potestativo del régimen de derecho administrativo del que forman parte, sin perjuicio de lo cual, todas aquellas cuestiones vinculadas con el otorgamiento y demás actos subsecuentes (v.gr. renovación, revocación y/o prórroga de una concesión o permiso de uso) deben cumplir con el requisito de la debida fundamentación (conf. art. 108 de la Ordenanza General N° 267; doctr.. SCBA B. 58.760, “L., F.F.”, sent. 07/03/2007).

Por cierto, si bien el referido artículo 28 del Decreto-Ley 9533/80 y modif. sujeta a su marco regulatorio tanto la concesión de uso como cualquier otra modalidad administrativa que acuerde la tenencia de bienes del dominio privado del Estado, existe una fundamental diferencia con el permiso de uso el cual es determinado por la índole del derecho emanado de cada uno de esos actos, por lo que resulta obvio el interés de calificarlos debidamente.

Al respecto, este Organismo Asesor tiene dicho (ver Compendio de Dictámenes, AGG. págs. 180/181 [versión anterior]) que el permiso de uso, dada su naturaleza precaria, es eminentemente revocable y –por tanto- no atribuye facultad alguna al beneficiario sobre el inmueble permisionado, ni genera en el mismo derecho a indemnización; mientras que la concesión es el acto por el cual la Administración, en virtud de las atribuciones derivadas del ordenamiento positivo, confiere a una persona un derecho o poder que antes no tenía otorgando al concesionario un nuevo derecho, un “status jurídico”.

De la expresada distinción entre “concesión de uso” y “permiso de uso” surge la esencial diferencia en la prerrogativa que de esas figuras derivan para su titular: derecho perfecto (derecho público subjetivo) en la concesión; simple situación precaria (derecho imperfecto) en el permiso. (..... “Permiso Especial de Uso de Bienes del Dominio Público. Régimen Jurídico de la Precariedad” Abeledo Perrot Buenos Aires. 1996 págs 28/29).

Por lo demás, otra distinción a señalar es que la concesión de uso de bienes municipales, no

podría revestir el carácter de gratuita, como sí el ordenamiento jurídico autoriza cuando se trata del otorgamiento de un permiso a determinadas entidades que, por su finalidad o naturaleza, no persiguen fines de lucro (v.gr. el Estado Nacional, las Provincias, las Municipalidades y las entidades de bien público con personería jurídica -cfr. artículo 30 del Decreto Ley N° 9.533/80 y modif. y artículo 56 del Decreto-Ley N° 6.769/58 y modif. -Orgánica de las Municipalidades-). Finalmente, y como elemento diferenciador, cuadra precisar que, si bien todo permiso o concesión de uso conllevan la condición de ser en todo momento compatible con el interés público, en la generalidad de los casos, el permiso se vincula a objetivos de poca significación jurídica o económica, y en su razón no compromete un patrimonio de entidad, como suele acontecer en la concesión.

Desde tal aprehensión y comprensión, en lo que refiere al convenio con ....., es evidente que la figura de la concesión de uso utilizada resulta razonablemente adecuada.

Ello así, toda vez que, entre otras particularidades surge: 1) el inmueble fiscal objeto de la contratación tiene particular interés público para el desarrollo turístico del distrito (conf. “Antecedentes del Acto” y cl. 1º); 2) involucra una explotación de la unidad turística de entidad económica, en tanto existirían bienes instalados que serían necesarios adquirir y se pacta un compromiso de inversión en infraestructura por parte del beneficiario que, oportunamente, quedará en patrimonio municipal (ver cl. 4º, últimos párrafos); 3) no presenta las notas típicas de la precariedad, en tanto se acuerda y fijan en forma taxativa las causales de rescisión (ver cl. 15º).

**b.)** En otro orden, se introduce como materia de consulta si en el caso correspondería acudir a la contratación por licitación. Mientras el artículo 28 del citado Régimen de Inmuebles Municipales establece que el término de la tenencia no podrá exceder de cinco (5) años (inc. 'b') y deberá abonarse un canon anual que *“...no podrá ser inferior al diez (10) por ciento de la valoración fiscal vigente en cada uno de los años de concesión”* (inc. 'c'); el siguiente artículo 29, en lo que interesa destacar, permite excepcionar su aplicación *“...cuando mediante licitación, salvo que expresamente se estableciere lo contrario en el pliego respectivo”*, o bien *“...cuando se trate de inmuebles que por su naturaleza especial o uso al que serán destinados, se justifique exceptuarlos de tales disposiciones...”*.

Respecto del caso traído en consulta, es harto patente que se ha decidido encuadrarlo en el último supuesto legal, habida cuenta que, en forma expresa, la cláusula 3 del Convenio, en su parte inicial, establece: *“El plazo de duración de la concesión será de 10 años, atento la especial naturaleza del bien inmueble y lo dispuesto art, 29 del Decreto Ley 9533/80...”*, razón por la cual, habiendo ponderado dicha comuna, en uso de sus atribuciones, la pertinencia de la figura legal elegida –en principio- desde esa perspectiva resulta jurídicamente viable, siendo la oportunidad y justificación materia propia de su incumbencia.

**2.)** Seguidamente, en forma inicial, se consulta si la ordenanza que convalide el convenio debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros del HCD (art.55 LOM) o con el voto de los dos tercios del total de los miembros del cuerpo (art. 56 párrafo 2 LOM); y, consecuentemente,

en su caso, sobre *qué* base se debe calcular y *cómo* debe computarse el voto del presidente en caso de empate en la votación.

Respecto a la subsunción legal del caso, es evidente que se adecúa a lo dispuesto en el artículo 55 de la LOM, habida cuenta que -con meridiana claridad- en su primer párrafo, establece: *“El Concejo autorizará las transmisiones, arrendamientos o gravámenes de los bienes públicos y privados municipales por mayoría absoluta del total de sus miembros...”*.

Tal como lo ha sostenido este Organismo Asesor en numerosos precedentes, el término “mayoría absoluta” indica aquella mayoría de votos que no puede ser superada por otra porción de sufragios; o sea, más del 50 % de los votos en juego.

Bidart Campos señala que *“...Mayoría absoluta no es, como vulgarmente se sostiene, la ‘mitad más uno’, sino ‘más de la mitad’ de los miembros, que es cosa distinta, porque si –por ej.- suponemos 187 legisladores, más de la mitad son 94, mientras la mitad más uno son 95...”* (en Tratado Elemental de Derecho Constitucional, Tomo II-A, nueva edición ampliada y actualizada, Editorial Ediar, Buenos Aires, 2003, página 536). En igual línea de pensamiento, Miguel Ángel Ekmekdjian, al comentar el artículo 64 de la Constitución Nacional –que regula, entre otros supuestos, el quórum para sesionar de las Cámaras de Diputados y Senadores del Poder Legislativo de la Nación-, sostiene que *“...el quórum normal es el de la mayoría absoluta, o sea, más de la mitad de los miembros (no la mitad más uno, como se suele afirmar)...”* (en Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, reimpresión, Ediciones Depalma Buenos Aires, 2001, página 356).

Por cierto, se trata de una mayoría especial, tal como se establece en otras disposiciones del citado Decreto Ley N° 6769/58; por ejemplo: artículos 32 (aprobación de ordenanzas impositivas y/o de autorización de gastos de carácter especial), 53 (autorización para la prestación de los servicios públicos), 69 (formación del *quórum* para que el Concejo Deliberante pueda sesionar), 99 y 100 (formación del *quórum* para que la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes pueda sesionar), 104 (para decidir el aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, y para autorizar la toma de empréstitos –art. 193 incs. 2º y 3º de la Constitución de la Provincia-), 204 (autorización para la creación de organismos descentralizados), 233 (determinación y fijación de tarifas y precios), 231 y 238 (sobre concesiones de servicios públicos).

Por consiguiente, teniendo presente que el citado artículo 55 de la LOM exige al H. Concejo Deliberante lograr una *“...mayoría absoluta del total de sus miembros...”* para la aprobación del instrumento de concesión de uso, la base a contabilizar es la cantidad de miembros que integran el Cuerpo que, en el caso de esa Municipalidad, es de 16 integrantes; por lo que para su aprobación será necesario obtener el voto afirmativo de, por lo menos, nueve (9) concejales; consecuentemente ninguna incidencia tiene en este caso en particular, la previsión contenida en el artículo 83, inciso 3º de la LOM, según el cual el presidente del cuerpo deliberativo puede *‘Decidir en casos de paridad, en los cuales tendrá doble voto’*; y ello es irreplicable toda vez que, conforme al resultado mínimo necesario (nueve votos sobre el total de concejales por la afirmativa y los restantes siete



por la negativa), es materialmente imposible que se configure la paridad a la que refiere la citada norma.

3.) Respecto si resulta factible eximir al concesionario del bien inmueble municipal del pago del canon anual por los primeros cinco años por el uso del espacio público, solo cabe resaltar que, conforme se explicitó *supra* en el punto 1.b.), ello será jurídicamente válido, en tanto la exención se encontraría compensada por los bienes que deberá adquirir la concesionaria (conf. cláusula 4ª del convenio), y atendiendo la justificación de la aplicación al caso de la excepción prevista en el artículo 29 del Decreto-Ley N° 9.533/80 y modif. (sobre la naturaleza especial del inmueble objeto de la concesión de uso).

#### -IV-

### Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesora General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### -V-

### Conclusión

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que:

1) Acorde a la doctrina legal referenciada *supra*, en lo que refiere al instrumento contractual que otorga en concesión al ..... un inmueble municipal, la figura de la concesión de uso resulta razonablemente adecuada dado el destacable interés público para el desarrollo turístico del distrito, la relevancia de los intereses económicos y patrimoniales comprometidos, como así también otras convenciones allí pactadas que exceden el mero marco de la precariedad. A tenor de lo preceptuado por los arts. 28 y 29 del Régimen General de Inmuebles Municipal y Provincial, la excepción a la licitación utilizada por la comuna en el marco de sus atribuciones, resulta jurídicamente viable, siendo la apreciación de la oportunidad y debida justificación materia de su incumbencia.

2) La ordenanza que convalide el convenio debe ser aprobada por mayoría absoluta del total de los miembros del H. Concejo Deliberante conforme al aplicable artículo 55 de la LOM; razón por la cual, se requerirá la cantidad de votos afirmativos que superen –como mínimo– en un voto más a la mitad de la cantidad de integrantes del Cuerpo (en el caso de esa Municipalidad, se requerirán 9 votos por la afirmativa); circunstancia ésta que deja manifiesto que resulta materialmente imposible que se configure la situación que habilite el desempate por voto doble del Presidente del Cuerpo previsto en el artículo 83 inciso 3º de la LOM.

3) Finalmente, cabe destacar que es jurídicamente procedente eximir al concesionario del bien inmueble municipal del pago del canon anual por los primeros cinco años por el uso del espa-



cio público, en tanto la exención se encontraría compensada por los bienes que deberá adquirir la concesionaria (conf. cláusula 4ª del convenio), y la aplicación al caso de la excepción prevista en el artículo 29 del Decreto-Ley N° 9.533/80 y modif.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Impedimento del artículo 15.

Marzo 2021

### **-SUMARIO-**

*[...] consulta si la situación del Intendente interino, quien se encuentra aislado con diagnóstico de COVID-19 positivo, implica la configuración del impedimento dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).*

*[...]*

*La cuestión radica en determinar qué circunstancia constituiría un “impedimento” u obstáculo evidente para el ejercicio efectivo y concreto del cargo, lo cual constituye una situación de hecho que debe ser determinada en cada caso que se presente.*

*Conforme tal precisión, cabe concluir que, en la medida que el Intendente interino pueda gestionar los asuntos municipales en forma regular, -situación que se constata en el caso particular en consulta, ya que no se encontraría convaleciente de la infección detectada- no correspondería proceder a su reemplazo.*

*Es decir que, en la medida que el Intendente interino pueda atender en forma normal asuntos del despacho, sea valiéndose de herramientas digitales y tecnológicas; y en tanto pueda ser legalmente sustituido por funcionarios competentes para aquellos asuntos que requieran atención personal, como sería -v.gr.- la delegación de atribuciones en los términos de los artículos 178 inciso 1º, 181 y conc. del citado Decreto Ley N° 6769/58, no se verificaría en forma concreta y real, el impedimento que provoque la aplicación de lo dispuesto en el segundo párrafo del transcripto artículo 15 del mismo cuerpo legal.*

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si la situación del Intendente interino, quien se encuentra aislado con diagnóstico de COVID-19 positivo, implica la configuración del impedimento dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

-I-

### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Se informa en la nota en responder que, atento encontrarse el señor Intendente Municipal en ejercicio de una licencia por vacaciones desde el 1º de febrero del corriente año al 14 del mismo mes y año, fue reemplazado en forma interina por el primer concejal de la lista que resultó ganadora en la elección del titular del Departamento Ejecutivo, conforme lo expresamente estipulado en el referido Decreto Ley N° 6769/58.

Se expone que el 3 de febrero se comprobó que el Intendente interino dio positivo de COVID-19, encontrándose aislado en su domicilio. Asimismo, debido a que transita la enfermedad con una sintomatología muy leve, continúa cumpliendo las funciones inherentes al cargo de Inten-

dente de manera remota, no obstante cancelar las reuniones presenciales y protocolares; y que se vale del uso de una diversidad de medios tecnológicos y digitales para cumplir adecuadamente las tareas diarias.

Se agrega además que, *“...a los fines de garantizar el normal y habitual desarrollo del área de contabilidad y tesorería municipal en cumplimiento con la normativa vigente (conf. L.O.M. y R.A.F.A.M.), ha delegado la firma para suscribir -durante su ausencia- las órdenes de pago”*.

En este marco jurídico-fáctico, luego de considerar que las referidas herramientas tecnológicas han permitido sortear la indisponibilidad relativa que por razones sanitaria recae en el Intendente interino, *“...no existiendo ningún tipo de peligro ni mal funcionamiento de las áreas municipales...”*, se consulta puntualmente *“...si la situación que se ha configurado encuadra en el supuesto de ‘impedimento’ que se contempla en el Art. 15 de la L.O.M.”*.

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

**a.-** Liminarmente, corresponde destacar que el referido artículo 15 del Decreto Ley N° 6769/58 (texto según la Ley N° 14.248), en el segundo párrafo, establece: *“...Cuando por cualquier circunstancia, temporaria o permanente, el Intendente electo no tomara posesión de su cargo, lo reemplazará en forma interina o permanente, según sea el caso, el primer candidato de la lista de Concejales del Partido al que perteneciera, que hubiera sido consagrado juntamente con aquél. En caso de fallecimiento, excusación o impedimento del primer candidato, lo reemplazará el segundo y así sucesivamente”*.

La disposición transcripta reglamenta el sistema de reemplazo del Intendente cuando por cualquier circunstancia, temporaria o permanente, se encuentre imposibilitado de ejercer el cargo, criterio éste que, a su vez, también es aplicado a quienes lo suceden asumiendo el cargo en forma interina o permanente.

**b.-** Sentado ello, cabe recrear los extremos del caso traído en consulta. En tal sentido y tal como se explicitara en el acápite anterior, se tiene verificado el impedimento temporario del Intendente en ejercicio, por encontrarse gozando de licencia por vacaciones; y que el concejal que en forma legal lo reemplazó –por el plazo respectivo- ha sido diagnosticado con COVID-19.

Consecuentemente, resulta pertinente determinar si, en este último caso, corresponde que el aludido funcionario reemplazante legal, sea a su vez sustituido siguiendo el orden sucesorio que prescribe la normativa citada *supra*.

La cuestión radica en determinar qué circunstancia constituiría un “impedimento” u obstáculo evidente para el ejercicio efectivo y concreto del cargo, lo cual constituye una situación de hecho que debe ser determinada en cada caso que se presente.

Conforme tal precisión, cabe concluir que, en la medida que el Intendente interino pueda

gestionar los asuntos municipales en forma regular, -situación que se constata en el caso particular en consulta, ya que no se encontraría convaleciente de la infección detectada- no correspondería proceder a su reemplazo.

Es decir que, en la medida que el Intendente interino pueda atender en forma normal asuntos del despacho, sea valiéndose de herramientas digitales y tecnológicas; y en tanto pueda ser legalmente sustituido por funcionarios competentes para aquellos asuntos que requieran atención personal, como sería -v.gr.- la delegación de atribuciones en los términos de los artículos 178 inciso 1º, 181 y conc. del citado Decreto Ley N° 6769/58, no se verificaría en forma concreta y real, el impedimento que provoque la aplicación de lo dispuesto en el segundo párrafo del transcripto artículo 15 del mismo cuerpo legal.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que la situación del Intendente Interino, quien se encontraba aislado al momento de la consulta con diagnóstico de COVID-19 positivo, no implica per se la configuración del impedimento dispuesto en el artículo 15 del Decreto Ley N° 6769/58, en tanto que para proceder a su reemplazo debería acreditarse la imposibilidad material de atender los asuntos municipales propios del cargo que se encuentra cumpliendo; circunstancias éstas que -en orden a lo informado en la nota de consulta- no se verificarían en el caso particular.

Ello además surge de los propios términos de la consulta en cuanto se puntualiza que el nombrado funcionario desempeña sus funciones aunque de manera remota

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Validez y legalidad de una sesión extraordinaria de Concejo Deliberante

Marzo 2021

### -SUMARIO-

*[...] consulta acerca de la validez y legalidad de una sesión extraordinaria realizada por ese Concejo Deliberante el 25 de enero del corriente año.*

*[...]*

*En el caso particular en consulta, a los efectos de determinar la validez o invalidez de lo tratado y decidido en la sesión extraordinaria realizada el día 25 de enero de 2020, deberá dilucidar y verificar ese Concejo Deliberante si, una vez declarada la urgencia e interés público para hacer lugar al requerimiento de esta excepcional reunión (conf. art. 68 inc. 5º de Decreto Ley N° 6769/58); los referidos “dos puntos” o temas del “Orden del Día” aprobados por mayoría simple de votos de concejales presentes, no exigían para su aprobación una mayoría diferente (absoluta o calificada) [...].*

*[...]*

*En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que, a los efectos de determinar la validez y legalidad de la sesión extraordinaria realizada el 25 de enero de 2020 -y consecuentemente de lo allí decidido-, deberá dilucidar y verificar ese Concejo Deliberante si, una vez declarada la urgencia e interés público para hacer lugar al requerimiento de dicha excepcional reunión (conf. art. 68 inc. 5º de Decreto Ley N° 6769/58), los dos temas incorporados en el “Orden del Día” correspondiente, aprobados por mayoría simple de votos de concejales presentes, no exigían para su aprobación una mayoría diferente (absoluta o calificada) en razón de la materia involucrada en la cuestión resuelta.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la validez y legalidad de una sesión extraordinaria realizada por ese Concejo Deliberante el 25 de enero del corriente año.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Según se señala en la nota de consulta, en la fecha indicada “...tuvo lugar en el Recinto de Sesiones del HCD (...) una Sesión Extraordinaria convocada por el Sr. Intendente del Municipio...”, en la que “...en primer lugar, se aprobó la declaración de ‘Interés Público y Urgencia’ y luego se procedió al tratamiento de los 2 puntos que integraban la Orden del Día de la reunión...”.

Se agrega que ambos puntos fueron aprobados por la mayoría de los concejales presentes y que “...por último, se dio por finalizada la reunión y nadie objetó ni reclamó nada sobre las cuestiones tratadas ni sus formas”.

Posteriormente, de manera verbal, uno de los concejales que no estuvo presente en la referida sesión extraordinaria, la objetó apuntando que “...no fue realizada debidamente ya que debería

*haber sido mocionado el tratamiento 'Sobre Tablas' de los asuntos sometidos a votación, requiriéndose para su aprobación los votos afirmativos de las dos terceras partes de los y las concejales presentes”.*

Se expone que desde la Secretaría de ese Cuerpo, “...se ha recurrido a las Actas de las Sesiones Extraordinarias de años anteriores y no se ha encontrado en ellas que se haya realizado la moción que reclamó, de manera verbal, el concejal que alegaba que la Sesión era inválida...”, concluyendo que “...una vez aprobada la Declaración de ‘Interés Público y Urgencia’ de la Sesión Extraordinaria, de manera implícita se está aprobando el tratamiento de los asuntos ingresados en la Orden del Día”.

En el marco explicitado, se consulta puntualmente “...si fue correcta la forma de realización de la Sesión Extraordinaria...”.

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

a.- Inicialmente, es de ver que la cuestión planteada involucra una situación de posible irregularidad normativa por violación del procedimiento de sanción o aprobación de cuestiones tratadas en una sesión de ese Cuerpo.

Por tal motivo, encontrándose en discusión en el caso en consulta la validez o invalidez de lo actuado por ese Departamento Deliberativo, deberá tenerse en especial consideración la previsión contenida en el artículo 240 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.), según el cual: “*Los actos jurídicos del Intendente, concejales y empleados de las municipalidades que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementaria, serán nulos*”.

b.- Sentado ello, es de ver que el artículo 68 del citado texto legal (texto según Ley N° 11.690), en la parte que interesa, prescribe: “*El Concejo realizará sesiones con el carácter y en los términos que a continuación se indican: (...) 5. Extraordinarias: El Concejo podrá ser convocado por el Intendente a sesiones extraordinarias, siempre que un asunto de interés público y urgente lo exija, o convocarse por sí mismo cuando, por la misma razón, lo solicite un mínimo de un tercio del número de sus miembros*”.

La misma norma establece a continuación en forma clara y precisa que, “*En estos casos, solo el Concejo se ocupará del asunto o asuntos que fije la convocatoria, empezando por declarar si ha llegado el caso de urgencia e interés público para hacer lugar al requerimiento*”.

c.- Por su parte, en lo que refiere a la temática de “mayorías”, si bien el aludido decreto ley no contiene un principio de carácter general como el contenido en el artículo 69 para el supuesto del quórum (mayoría absoluta del total de concejales), este Organismo Asesor ha sostenido en numerosos precedentes que, de una interpretación armónica de los distintos preceptos contenidos en dicho cuerpo legal, a los fines que el Departamento Deliberativo pueda resolver los asuntos

sometidos a su consideración, **alcanza con la mayoría simple de votos**. Quiere decir entonces que, como principio general, una vez conseguido ese quórum “general” de la mayoría absoluta de sus miembros (art. 69), alcanza con el voto de la simple mayoría para adoptar decisiones (v.gr. sancionar ordenanzas).

Ello así, claro está, sin perjuicio de destacar que el mismo texto legal ha establecido algunos supuestos de “mayorías” agravadas en las que, en orden a la naturaleza de los derechos involucrados o bien de la trascendencia institucional de la temática, se requiere para su aprobación “otras mayorías”.

A modo de ejemplo, se exige la mayoría absoluta en diversas disposiciones del citado Decreto Ley N° 6769/58; tales como los artículos 32 (aprobación de ordenanzas impositivas y/o de autorización de gastos de carácter especial), 53 (autorización para otorgar concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos), 55 (autorización para transmitir el dominio, arrendamientos o gravámenes de los bienes públicos y privados municipales), 104 (para decidir el aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, y para autorizar la toma de empréstitos –art. 193 incs. 2º y 3º de la Constitución de la Provincia-), 204 (autorización para la creación de organismos descentralizados) y 233 (determinación y fijación de tarifas y precios).

Asimismo, existen otras previsiones del aludido texto legal que requieren un número dos tercios (2/3) de miembros del Cuerpo para la aprobación de determinados asuntos o materias (“mayoría especial o calificada”). Por ejemplo, los artículos 56 (para disponer transferencias a título gratuito, o permutas de bienes de la Municipalidad, y para conferir derecho de uso y ocupación gratuita de bienes municipales a entidades de bien público con personería jurídica y a órganos del Estado Nacional, Provincial o Municipal), 249 (para designación de la Comisión Investigadora integrada por Concejales para someter a juzgamiento al Intendente y/o Concejales; y para disponer su suspensión preventiva), y 250, inciso 5º (para resolver su destitución).

En definitiva, resulta pertinente consignar que los supuestos reseñados en los párrafos precedentes no son más que excepciones a la regla general en materia de obtención de mayorías para que ese Cuerpo decida los asuntos que trate.

**d.-** En el caso particular en consulta, a los efectos de determinar la validez o invalidez de lo tratado y decidido en la sesión extraordinaria realizada el día 25 de enero de 2020, deberá dilucidar y verificar ese Concejo Deliberante si, una vez declarada la urgencia e interés público para hacer lugar al requerimiento de esta excepcional reunión (conf. art. 68 inc. 5º de Decreto Ley N° 6769/58); los referidos “dos puntos” o temas del “Orden del Día” aprobados por mayoría simple de votos de concejales presentes, no exigían para su aprobación una mayoría diferente (absoluta o calificada) en los términos de los diversos supuestos explicitados en el punto precedente.

En efecto, la circunstancia de que se trate de una “sesión extraordinaria” -se reitera, una vez declarada la urgencia e interés público del caso- no modifica el régimen de mayorías (general y especial) regulado a lo largo del citado Decreto Ley N° 6769/58; el cual deberá tenerse presente al momento de la aprobación de los asuntos que se hubieran incorporado al pertinente “Orden del Día”.

e.- En otro orden de cosas, habiéndose hecho mención en la nota en responde al tratamiento de las cuestiones “sobre tablas”, cabe agregar a título ilustrativo que tal temática no encuentra expresa regulación en el citado Decreto Ley N° 6769/58. Dicha circunstancia debería ser contemplada en el Reglamento Interno respectivo, en tanto que por dicho cuerpo normativo *“Cada Concejo (...) establecerá el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas”* (conf. art. 75).

Empero, cabe destacar que la expresión “sobre tablas” es una modalidad típica de la actividad parlamentaria que indica que un tema determinado está en condiciones de ser tratado cuando no tenía expresa previsión en el orden del día. En el caso de los Cuerpos Deliberativos municipales, solo puede ser introducido por un concejal presente en la sesión, quien debe exponer, a viva voz, la “moción de sobre tablas”. Es decir que, mediante dicha moción, se posibilita la legal modificación del orden previsto por el reglamento (orden del día) que, de contar con las mayorías reglamentarias, permite la incorporación en la sesión en curso de un tema nuevo: aquel que quiere que “se ponga sobre las tablas” para ser tratado.

Como se adelantara, esta cuestión suele estar regulada en los Reglamentos Internos de los Concejos Deliberantes, en los que se exige una mayoría especial para decidir en tal sentido (v.gr., las 2/3 partes de los votos emitidos). El fundamento del requerimiento de esta mayoría agravada que constituye una excepción a la regla de obtención de mayorías, se asienta justamente en la mentada subrepticia introducción de un tema novedoso y la consiguiente alteración del orden del día.

### -III-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

### -IV-

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que, a los efectos de determinar la validez y legalidad de la sesión extraordinaria realizada el 25 de enero de 2020 -y consecuentemente de lo allí decidido-, deberá dilucidar y verificar ese Concejo Deliberante si, una vez declarada la urgencia e interés público para hacer lugar al requerimiento de dicha excepcional reunión (conf. art. 68 inc. 5° de Decreto Ley N° 6769/58), los dos temas incorporados en el “Orden del Día” correspondiente, aprobados por mayoría simple de votos de concejales presentes, no exigían para su aprobación una mayoría diferente (absoluta o calificada) en razón de la materia involucrada en la cuestión resuelta.



# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Venta de inmueble de propiedad municipal

Marzo de 2021

### -SUMARIO-

[...] consulta acerca de la situación acaecida en esa Comuna en torno a la posible venta de un inmueble de propiedad municipal, que oportunamente había sido tasado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires para otra operación que no pudo concretarse.

[...]

Ahora bien, tratándose de bienes inmuebles, en lo atinente al procedimiento administrativo de venta, resulta de aplicación además el Decreto Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial-, el cual, en el artículo 8º expresamente prevé que: “A los efectos de la venta (...) de inmuebles las Municipalidades se regirán por las disposiciones contenidas en los Capítulos III (...) del Título II de la presente Ley”.

[...]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que una “Comisión Tasadora Municipal” instituida a los fines de valorizar el inmueble municipal que se pretende vender, tiene facultades para realizar la tasación previa del referido bien; no obstante se advierte que ello no implica una “actualización” de la tasación realizada con anterioridad por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, sino un dictamen o informe técnico sobre el valor actual de la propiedad.

Asimismo, no resultaría necesario requerir una nueva tasación a la referida entidad bancaria provincial, toda vez que se trata de un bien municipal cuya venta es atribución y competencia privativa de la Municipalidad, por lo que la imposición legal de realizar la tasación previa puede ser realizada por un organismo local como la aludida “Comisión Tasadora Municipal” conforme normativa aludida en los párrafos precedentes. Cabe añadir a ello, que a todo evento debe adoptarse la decisión que mejor proteja el erario público.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la situación acaecida en esa Comuna en torno a la posible venta de un inmueble de propiedad municipal, que oportunamente había sido tasado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires para otra operación que no pudo concretarse.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

a.- Se expone en la nota en responde que en el mes de septiembre de 2018 se iniciaron actuaciones administrativas, en el marco de las cuales una empresa local solicitó permutar un predio propiedad de ese Municipio en desuso -donde funcionó el Matadero Municipal- y con edificación existente obsoleta; ofreciendo varios predios de interés para esa Comuna.

Se informa que oportunamente se conformó una Comisión Tasadora Municipal a fin de fijar el valor de los inmuebles y, así también, se solicitó tasación al Banco de la Provincia de Buenos

Aires respecto de los mismos bienes.

Se agrega que *“Con fecha 15/08/2019 el Banco de la Provincia de Buenos Aires remite a esta Municipalidad las tasaciones solicitadas, dentro de las cuales se encontraba la correspondiente al predio municipal antes detallado, ascendiendo ésta a la suma de pesos \$ .....; aclarando, seguidamente, que por decisión de la empresa solicitante de la permuta “...la operatoria quedo trunca, sin poder concluirse”.*

Además se indica seguidamente que: *“Actualmente, se ha presentado una propuesta de otra empresa local, cuya intención es adquirir el predio municipal antes detallado, siendo de nuestro interés avanzar con la operatoria”.*

**b.-** En el marco fáctico explicitado, se consulta puntualmente *“Si una Comisión Tasadora Municipal conformada al efecto, tiene facultades para actualizar la tasación que realizara en fecha 15/08/2019 el Banco de la Provincia de Buenos Aires, con relación al predio propiedad de este Municipio”.*

En caso afirmativo, si esa actualización resulta suficiente para proseguir con las actuaciones, sin que resulte necesario requerir una nueva tasación a la citada entidad bancaria provincial.

**-II-**

### **Normativa aplicable**

El caso en consulta se encuadra en el marco legal sobre disposición de bienes del dominio privado municipal, por la que el Departamento Ejecutivo debe cumplimentar las ordenanzas que dispongan ventas (conf. art. 158 de la Ley Orgánica de las Municipalidades -Decreto Ley N° 6769/58-). En tal cometido, el artículo 159, penúltimo párrafo, del mismo texto legal establece que *“...Las enajenaciones deben realizarse previa tasación oficial de los bienes...”.*

Ahora bien, tratándose de bienes inmuebles, en lo atinente al procedimiento administrativo de venta, resulta de aplicación además el Decreto Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial-, el cual, en el artículo 8° expresamente prevé que: *“A los efectos de la venta (...) de inmuebles las Municipalidades se regirán por las disposiciones contenidas en los Capítulos III (...) del Título II de la presente Ley”.*

En el referido Capítulo III del Título II se establece el “Régimen de ventas” de estos bienes, cuyas disposiciones que aquí interesan destacar se detallan a continuación.

El artículo 20 dispone que los inmuebles incorporados al dominio privado municipal podrán ser enajenados por el organismo de aplicación, en la forma y condiciones que seguidamente se dispone, salvo que se encuentren afectados a un uso o destino específico.

La venta se efectuará en pública subasta o en forma directa en los casos taxativamente permitidos, y su ejecución podrá delegarse *“...en los organismos y entidades que seguidamente se indican, los que actuarán por cuenta y orden del Estado provincial: a) Municipalidades. b) Banco de*

*la Provincia de Buenos Aires. c) Otras instituciones bancarias oficiales” (art. 21).*

Finalmente, en lo puntual, el artículo 26 en su primer párrafo, preceptúa: *“A los efectos de disponer las ventas se realizarán en todos los casos tasaciones especiales por la autoridad de aplicación o por alguno de los organismos o instituciones indicados en el artículo 21...”*.

**-III-**

### **Análisis del caso**

**a.-** En relación al primer interrogante planteado, en cuanto a si una “Comisión Tasadora Municipal” tiene facultades para actualizar la tasación que realizara el Banco de la Provincia de Buenos Aires en fecha 15/08/2019, cabe señalar inicialmente que no resulta adecuado definir a la “nueva” valuación o tasación como una “actualización”.

Ello así, pues la tarea asignada al órgano local que resulta ser otro y de distinta jurisdicción a la que realizó aquella de fecha 15/08/2019, no sería más que otro acto que se traduce en una nueva y legal tasación, cuyo resultado surgirá del correspondiente examen de conceptos y elementos técnicos considerados y propios de la profesión de martillero (v.gr., valores de la zona o área donde se encuentra ubicado el bien, el valor fiscal, mejoras del mismo, etc.).

Por consiguiente, ese nuevo acto técnico (dictamen) dirigido a informar respecto del valor de mercado del bien inmueble objeto de venta, configurará a todo evento una tasación actual efectuada por la referida Comisión Tasadora Municipal en orden a las facultades que le haya asignado la pertinente normativa local de creación.

**b.-** Respecto al segundo interrogante que vincula la eventual actualización de la valuación efectuada por la entidad técnica municipal con la tasación realizada por el Banco de la Provincia de Buenos Aires; cabe remarcar que, acorde a lo expuesto precedentemente, no será necesario reclamar nueva intervención de la citada entidad bancaria. Ello, toda vez que se trata de un bien municipal cuya enajenación involucra el ejercicio de facultades propias y privativas de la Municipalidad (conf. arts. 158 del Decreto Ley N° 6769/58; y 8° y 20 del Decreto Ley N° 9533/80), por lo que la imposición legal de realizar la tasación previa bien puede ser realizada por un organismo local como lo sería la Comisión Tasadora Municipal (conf. arts. 159 del Decreto Ley N° 6769/58; y 21, inc. ‘a’ y 26 del Decreto Ley N° 9533/80).

**-IV-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-V-

## Conclusión

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que una “Comisión Tasadora Municipal” instituida a los fines de valorizar el inmueble municipal que se pretende vender, tiene facultades para realizar la tasación previa del referido bien; no obstante se advierte que ello no implica una “actualización” de la tasación realizada con anterioridad por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, sino un dictamen o informe técnico sobre el valor actual de la propiedad.

Asimismo, no resultaría necesario requerir una nueva tasación a la referida entidad bancaria provincial, toda vez que se trata de un bien municipal cuya venta es atribución y competencia privativa de la Municipalidad, por lo que la imposición legal de realizar la tasación previa puede ser realizada por un organismo local como la aludida “Comisión Tasadora Municipal” conforme normativa aludida en los párrafos precedentes. Cabe añadir a ello, que a todo evento debe adoptarse la decisión que mejor proteja el erario público.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Incompatibilidad horaria de concejal

Marzo 2021

### -SUMARIO-

[...] consulta acerca de la presunta situación de incompatibilidad horaria en que se hallaría incurso un concejal, electo para ejercer dicho cargo por el período 2017-2021, que ha sido recientemente nombrado Gerente de la UDAI (Unidades de Atención Integral) en la delegación de ANSES de esa localidad.

[...]

Liminarmente, cabe puntualizar que es doctrina jurisprudencial receptada por este Organismo Asesor, que los concejales son personas que prestan servicios remunerados en la Municipalidad, sea cual fuere la naturaleza de la designación y forma de pago. No empece para ello el concepto de carga pública de la función, pues el mismo quedó tergiversado en su propia naturaleza, desde el momento que los concejales perciben remuneraciones uniformes, generales, constantes y sin contrapartida en gastos debidamente documentados (SCBA, “Naudi” del 30-9-86 y “Llorente” del 10-490).

[...]

Asimismo, no puede soslayarse, en las labores de los ediles, la particular naturaleza de su función que ha motivado que el legislador ponderara su situación de compatibilidad de cargos y el cobro de una compensación a quien renunciare a la dieta (Ley N° 13217), preceptuado actualmente en el artículo 92 del Decreto Ley N°6769/58 ( texto según Ley N° 14872); habiéndose precisado en esta última normativa que propició la modificación al artículo referido que “Al agravarse las condiciones de incompatibilidad funcional de los concejales estamos indirectamente limitando la posibilidad del acceso a dichas funciones a muchos representantes que revisten también la calidad de empleados públicos, con lo cual se establece una desigualdad de origen legal” (ver. Fundamentos).

[...]

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, teniendo en consideración la naturaleza de la función de Concejal, el tratamiento acordado por el legislador (artículo 92 del Decreto Ley N° 6769/58), la inexistencia de imputación puntual en cuanto a incumplimiento de funciones parte del Concejal .....y ausencia de datos y/o documentación que permitan acreditar dicho extremo, todo ello de consuno con lo explicitado en el punto II del presente asesoramiento, esta Asesoría General de Gobierno no advierte incompatibilidad alguna y/o violación en el cumplimiento de sus funciones del mencionado edil.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la presunta situación de incompatibilidad horaria en que se hallaría incurso un concejal, electo para ejercer dicho cargo por el período 2017-2021, que ha sido recientemente nombrado Gerente de la UDAI (Unidades de Atención Integral) en la delegación de ANSES de esa localidad de .....

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

a.- Conforme surge del requerimiento efectuado y la documentación que se adjunta, el edil en cuestión ha renunciado *“en forma total a la dieta que le corresponde como miembro del Honorable Concejo Deliberante, evitando al erario municipal todo tipo de erogación como retribución por la labor representativa, fundando dicho pedido a lo normado por la Ley Orgánica de las Municipalidades en su art. 92º”*. Asimismo, luego de hacer mención al *“horario de funcionamiento”* de ese Cuerpo y de la Delegación ANSES de esa localidad, y las Comisiones que el edil involucrado integra, *“ante la posible existencia de una incompatibilidad horaria, se hace necesario consultar a organismos provinciales como la Asesoría General de Gobierno y al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, para que dictamine en consecuencia”*.

b.- En esa dirección se destaca que *“el horario de funcionamiento del Honorable Cuerpo Deliberante es de 8 a 14 horas y el Horario del ANSES Delegación..... es de 8 a 15 horas”*. Puntualiza además que *“el Concejal .....integra las Comisiones de Tierras, Obras y Servicios, que funciona los días martes de cada semana en el horario de 8, 30 a 10 hs. Y la Comisión de Acción Social que funciona los días martes de cada semana en el horario de 120 a 11,30 hs. Asimismo integra las Comisiones de Defensa Civil, Iniciativas Vecinales, de Seguridad y Comisión Especial por la Memoria, las cuales no tienen un horario definido de reunión, pero siempre dentro del horario de funcionamiento del Honorable Concejo Deliberante. Se añade además que “la incompatibilidad horaria refiere a una circunstancia fáctica en que se encuentra una persona respecto a dos o más labores, actividades o funciones que tiene a su cargo en el mismo lapso horario. Que la incompatibilidad horaria acontecería cuando un Concejal en funciones realiza otra labor o actividad cuyo horario de prestación se superpone con la jornada de labor propia del Concejo Deliberante, afectando el regular cumplimiento de funciones y obstaculizando la debida y adecuada prestación del servicio asignado por el voto popular, el cual constituye carga pública conforme el art. 191 inc. 4 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, con el consiguiente perjuicio a los intereses municipales que siempre deben prevalecer.”*

-II-

### Normativa aplicable y análisis del caso

a.- Liminarmente, cabe puntualizar que es doctrina jurisprudencial receptada por este Organismo Asesor, que los concejales son personas que prestan servicios remunerados en la Municipalidad, sea cual fuere la naturaleza de la designación y forma de pago. No empece para ello el concepto de carga pública de la función, pues el mismo quedó tergiversado en su propia naturaleza, desde el momento que los concejales perciben remuneraciones uniformes, generales, constantes y sin contrapartida en gastos debidamente documentados (SCBA, *“Naudi”* del 30-9-86 y *“Llorente”* del 10-490).

En ese sentido, la Ley Nº 10.936 vino a clarificar la cuestión al modificar el artículo 92 del De-

creto Ley N° 6769/58, disponiendo que los ediles percibirán una dieta mensual fijada por el Concejo Deliberante y sueldo anual complementario, sujetos obligatoriamente a aportes previsionales y asistenciales. A ello se aduna, el principio general de incompatibilidad dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Provincial veda la acumulación de dos o más empleos a sueldo en una misma persona, aunque uno sea provincial y otro nacional (habiéndose entendido que los primeros comprenden también a los municipales), con excepción del magisterio en ejercicio.

En ese orden, dada la naturaleza remunerativa que tiene la incompatibilidad, dicho impedimento puede evitarse si el concejal hace uso de la opción prevista en el último párrafo del referido artículo 92 del Decreto Ley N° 6769/58 (texto incorporado por la Ley N° 13.217 -b.o. 2/09/2004-). La norma aludida prescribe que para el caso que los concejales optaren por renunciar a la dieta en forma fehaciente y personal -como habría ocurrido en el caso en consulta-, tendrán derecho a percibir, a su requerimiento, una suma no remunerativa y compensatoria de los gastos inherentes a la función, equivalente a las dos terceras partes de aquella, no estando sujeta dicha suma a aportes y contribuciones previsionales y asistenciales.

**b.-** En cuanto a la *“incompatibilidad horaria”*, cabe destacar que dicha circunstancia acontecería cuando se realiza otra labor o actividad cuyo horario de prestación se superpone con la jornada de labor afectando el regular cumplimiento de funciones. Al respecto, cabe precisarse que la mentada incompatibilidad horaria refiere a una situación o circunstancia fáctica en que se encuentra una persona respecto a dos o más labores, actividades o funciones que tiene a su cargo, ello en principio- se reduce a una típica cuestión de hecho que debe ser verificada en la práctica y acreditarse debidamente, no pudiéndose resolver la cuestión, por caso, con exclusivo apoyo en los horarios generales de atención al público de las reparticiones en cuestión; máxime cuando el edil en cuestión se encontraría cumpliendo tareas gerenciales.

**c.-** Asimismo, no puede soslayarse, en las labores de los ediles, la particular naturaleza de su función que ha motivado que el legislador ponderara su situación de compatibilidad de cargos y el cobro de una compensación a quien renunciare a la dieta (Ley N° 13217), preceptuado actualmente en el artículo 92 del Decreto Ley N° 6769/58 ( texto según Ley N° 14872); habiéndose precisado en esta última normativa que propició la modificación al artículo referido que *“Al agravarse las condiciones de incompatibilidad funcional de los concejales estamos indirectamente limitando la posibilidad del acceso a dichas funciones a muchos representantes que revisten también la calidad de empleados públicos, con lo cual se establece una desigualdad de origen legal”* (ver. Fundamentos).

Este avance normativo en torno a la figura del Concejal y su desempeño conjuntamente con otro cargo debe primar por sobre cuestionamientos sin más que tiendan a obstaculizar la mencionada compatibilidad en tanto los motivos de imputación y/o cuestionamientos no sean de gravedad tal que afecten intereses municipales o importen incumplimientos de los deberes y obligaciones en perjuicio de las administraciones en juego, lo que podría acontecer con atribuciones de irregularidades o incumplimientos generales sin precisión.

d.- Por ello, siguiendo ese mérito restrictivo, es de señalar que de los datos aportados en la consulta se extraen básicamente los horarios de actividad en el Concejo Deliberante y se denuncia el horario de atención al público de la Delegación Madariaga de ANSES, empero, no se aduce ni tampoco surge comprobado que el Concejal se encuentre incurso en incompatibilidad, o que el nombrado transgreda deberes y obligaciones en su carácter de Gerente de ANSES.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión no vinculante que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia, con arreglo a derecho.

-IV-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, teniendo en consideración la naturaleza de la función de Concejal, el tratamiento acordado por el legislador (artículo 92 del Decreto Ley N° 6769/58), la inexistencia de imputación puntual en cuanto a incumplimiento de funciones parte del Concejal .....y ausencia de datos y/o documentación que permitan acreditar dicho extremo, todo ello de consuno con lo explicitado en el punto II del presente asesoramiento, esta Asesoría General de Gobierno no advierte incompatibilidad alguna y/o violación en el cumplimiento de sus funciones del mencionado edil.



## Ley Provincial N° 14.656

### Cargo de mayor jerarquía

Mayo 2020

#### **-SUMARIO-**

*[...] consulta acerca de la situación de una agente que fuera designada en el cargo de Jefe de Personal y Decretos en el año 2017, el cual fue suprimido por reestructuración administrativa dispuesta por ordenanza en el 2019; no habiéndose efectuado oportunamente su reserva de cargo en los términos del artículo 9 de la Ley N° 14.656.*

*[...]*

*Se inquiriere puntualmente: 1) si debe reubicarse a la aludida agente municipal en el mismo cargo que tenía antes de ser designada en el cargo jerárquico; 2) si debe conservársele el sueldo o alguna diferencia, en razón de que el salario anterior es muy inferior al del cargo suprimido, cuyo monto fue fijado por decreto; y 3) en su defecto, se indique la manera de reubicar dicho personal.*

*[...]*

*No surge que los cargos jerárquicos en los cuales fue designada la nombrada se hayan cubierto a través de concurso de antecedentes, razón por la cual el desempeño en los mismos se presume realizado con carácter interino.*

*[...] en torno al cargo en el cual fuera designada en el cargo jerárquico en el año 2017 se encontraba vigente la Ley N° 14656, que en su artículo 2 preceptúa que el ingreso al empleo público municipal se formalizará mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección, de conformidad con las reglas que se establezcan por vía reglamentaria o convencional, debiendo ingresar por la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento.*

*[...]*

*Por ello, no surgiendo que la agente haya sido designada con carácter titular en los cargos jerárquicos indicados en la consulta- conforme procedimientos previstos por las normativas aludidas, no obstante omitirse reservar el cargo de revista al dictado de los actos de designación, corresponde reubicar a la misma en su cargo de revista, planta permanente con estabilidad; es decir en aquella categoría asignada por el municipio durante la carrera con motivo de ascensos o reubicaciones, siguiendo los parámetros de las leyes vigentes, ordenanzas o convenios colectivos suscriptos.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la situación de una agente que fuera designada en el cargo de Jefe de Personal y Decretos en el año 2017, el cual fue suprimido por reestructuración administrativa dispuesta por ordenanza en el 2019; no habiéndose efectuado oportunamente su reserva de cargo en los términos del artículo 9 de la Ley N° 14.656.

Se inquiriere puntualmente: 1) si debe reubicarse a la aludida agente municipal en el mismo cargo que tenía antes de ser designada en el cargo jerárquico; 2) si debe conservársele el sueldo o alguna diferencia, en razón de que el salario anterior es muy inferior al del cargo suprimido, cuyo monto fue fijado por decreto; y 3) en su defecto, se indique la manera de reubicar dicho personal.

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

II- Conforme se indica en la consulta, previa designación en el cargo de Jefe de Personal y Decretos en el año 2017 la agente revistaba en el cargo de Responsable del Área de Decretos, personal jerárquico cat. 35, 30 horas semanales de labor, cargo de mayor jerarquía del escalafón desde el día 9-4-2015.

No surge que los cargos jerárquicos en los cuales fue designada la nombrada se hayan cubierto a través de concurso de antecedentes, razón por la cual el desempeño en los mismos se presume realizado con carácter interino.

III- A la fecha indicada (9-4-2015) se encontraba vigente la Ley N° 11.757 en cuyo artículo 4 prevé el ingreso del personal a la comuna y la cobertura de cargos vacantes por concursos.

A su turno artículo 25 prevé que “La carrera del agente se regirá por las disposiciones del Escalafón, sobre la base del régimen de evaluaciones de aptitudes, antecedentes, capacitación, concurso y demás requisitos que en el mismo y en la reglamentación local se determine. El personal permanente tiene derecho a igualdad de oportunidades para optar a cubrir cada uno de los niveles y jerarquías previstos en los respectivos escalafones. El trabajador tendrá derecho a participar con miras a una mejor capacitación de cursos de perfeccionamiento general o específicos, internos o externos a la administración municipal.

Seguidamente, el artículo 26 prescribe que el personal será evaluado en la forma que la reglamentación que se dicte en cada comuna lo determine. Las juntas de calificaciones, ascensos y disciplina se integrarán con participación sindical, conforme el artículo 102° del presente régimen.

En otro orden, en torno al cargo en el cual fuera designada en el cargo jerárquico en el año 2017 se encontraba vigente la Ley N° 14656, que en su artículo 2 preceptúa que el ingreso al empleo público municipal se formalizará mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección, de conformidad con las reglas que se establezcan por vía reglamentaria o convencional, debiendo ingresar por la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento.

Asimismo, el artículo 11 establece *“La carrera administrativa del trabajador se regirá por las disposiciones del Escalafón establecido mediante la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo, sobre la base del régimen de evaluación de aptitudes, antecedentes, capacitación, concurso y demás requisitos que en el mismo se determine. El personal permanente tiene derecho a igualdad de oportunidades para optar a cubrir cada uno de los niveles y jerarquías previstos en los respectivos escalafones y a no sufrir discriminación negativa. Dichas jerarquías deberán ser cubiertas dentro del año calendario de producida la vacante bajo el sistema de concurso.*

III- Por ello, no surgiendo que la agente haya sido designada con carácter titular en los cargos jerárquicos indicados en la consulta- conforme procedimientos previstos por las normativas aludidas, no obstante omitirse reservar el cargo de revista al dictado de los actos de designación, corresponde reubicar a la misma en su cargo de revista, planta permanente con estabilidad; es decir en aquella categoría asignada por el municipio durante la carrera con motivo de ascensos o reubicaciones, siguiendo los parámetros de las leyes vigentes, ordenanzas o convenios colectivos suscriptos.

## Ley Provincial N° 14.656

### Pago de remuneración graciable por anticipo jubilatorio

Mayo de 2020

#### **-SUMARIO-**

*Si corresponder hacer lugar a la petición de un agente municipal que reclama el pago de la “remuneración graciable correspondiente al Anticipo Jubilatorio”, quien no ha accedido al beneficio jubilatorio del Instituto de Previsión Social de la Provincia en tanto continúa trabajando en un organismo de la Administración Pública Nacional.*

[...]

*La problemática planteada consiste en determinar si el agente municipal reclamante tiene derecho al cobro de la “retribución especial” del artículo 72, inciso f), segundo párrafo, de la Ley N° 14.656 (a la que en la nota de consulta y los organismos municipales informantes denominan “remuneración graciable”), cuando el interesado no ha accedido al beneficio jubilatorio.*

[...]

*Reseñada la doctrina pertinente, corresponde tener presente que este premio consistente en el pago de seis (6) sueldos mínimos de la categoría que corresponda y sin descuento alguno, no constituye un derecho remuneratorio de todo empleado público municipal, sino que se trata de un derecho en expectativa y que, solo se consolida como derecho adquirido a su cobro en tanto el agente beneficiario acredite los requisitos previstos en la disposición de la Ley N° 14.656; esto es: a) el cese del agente y b) computar en dicho momento, como mínimo, treinta años de servicio en la Administración Pública Municipal (conforme SCBA Causas B 61.845, “D’Angelo”, 10/12/2003; y B. 62.009, “D’Arino”, 1/09/2004).*

[...]

*Tal como lo ha expuesto la Suprema Corte provincial en los citados precedentes “D’Angelo” y “D’Arino”, este Organismo Asesor considera que para ser acreedor de la “retribución especial” el agente municipal solo debe justificar el mínimo de años de servicios y el “cese” en el cargo de revista dispuesto a los fines de acogerse a los beneficios jubilatorios.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si corresponde hacer lugar a la petición de un agente municipal que reclama el pago de la “remuneración graciable correspondiente al Anticipo Jubilatorio”, quien no ha accedido al beneficio jubilatorio del Instituto de Previsión Social de la Provincia en tanto continúa trabajando en un organismo de la Administración Pública Nacional.

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

De la documentación anexada a la nota de consulta, surge que el agente reclamante, -----  
----- revistó como personal de esa Comuna desde el 26/04/1986, disponiéndose su  
baja el 30/11/2018, con una antigüedad acumulada de 32 años y 6 meses.

En razón de haber sobrepasado la edad necesaria para acogerse a los beneficios jubilatorios, la Municipalidad le exigió iniciar el trámite correspondiente, a lo que el interesado manifestó expresamente su oposición, *“...alegando que se iba del municipio sin quererlo pero que continuaba con su labor en el PAMI, lugar en el que presta servicio actualmente, y que tenía más años de aportes en la A.N.Se.S por lo que se jubilaría en su momento por esa caja...”*.

Según refiere la Dirección General de Personal de esa Comuna, el aludido agente solicitó mediante Nota N° -----, el pago de la “Remuneración Graciable” prevista en el artículo 72, inciso f), segundo párrafo de la Ley N° 14.656, *“...la cual se halla inscripta en el inciso correspondiente al ‘Anticipo jubilatorio’, y hasta el momento hemos incluido en el mismo únicamente a agentes que se jubilasen por otra caja simultáneamente con la baja del municipio...”*.

A su turno, la Asesoría Letrada del Municipio se expide y *“...entiende, que el agente, en principio, es beneficiario de la remuneración graciable petitionada”*. No obstante, seguidamente destaca: *“...arroja duda razonable para su otorgamiento, el hecho de que dicho beneficio se encuentre incluido dentro del ítem anticipo jubilatorio y que según el informe de fs. 2, párrafo 2° in fine, se manifiesta que el agente seguirá trabajando para el ANSES, hecho que impide acceder al beneficio jubilatorio por el IPS en este espacio temporal”*; en virtud de lo cual concluye: *“...La crisis, se manifiesta, en el hecho concreto de establecer si al causante le corresponde la remuneración graciable sin que acceda al beneficio jubilatorio”*.

-II-

## Encuadre jurídico

a.- La problemática planteada consiste en determinar si el agente municipal reclamante tiene derecho al cobro de la “retribución especial” del artículo 72, inciso f), segundo párrafo, de la Ley N° 14.656 (a la que en la nota de consulta y los organismos municipales informantes denominan “remuneración graciable”), cuando el interesado no ha accedido al beneficio jubilatorio.

Dicha norma prescribe:

*“El trabajador (...) gozará de idéntica remuneración, la que se integrará con los siguientes conceptos: (...). f) Anticipo jubilatorio: el trabajador que cese con los años de servicios necesarios para la obtención del beneficio jubilatorio, tendrá derecho a seguir percibiendo el importe correspondiente al sesenta por ciento (60%) de su remuneración mensual por hasta un máximo de doce (12) meses, como adelanto de su jubilación, de la que será deducida al liquidarse esta última. **Cuando el cese del trabajador se produjera computando como mínimo treinta años de servicio, se le otorgará una retribución especial sin cargo de reintegro equivalente a seis (6) mensualidades del sueldo básico de la categoría en que revista, o del Salario Mínimo Vital y Móvil si este fuere superior, sin descuento de ninguna índole y la cual deberá serle abonada dentro de los treinta (30) días del cese”**.*

El artículo 73 del mismo régimen legal, aclara: *“Las retribuciones enunciadas en el artículo*

*anterior serán percibidas mensualmente por el trabajador, salvo las previstas en los incisos c), e), y f) segundo párrafo que lo serán de acuerdo con sus características particulares”.*

Al estar incluido en el inciso que establece el “anticipo jubilatorio”, la “retribución especial” prevista en el segundo párrafo de la disposición legal transcripta genera cierta ambigüedad en torno al contenido o alcance del “cese” que se exige como recaudo previo para ser acreedor del premio o gratificación.

Concretamente, 1º) si el requisito de “cese” se vincula solo “...con los años de servicios necesarios para la obtención del beneficio jubilatorio...”, como se consigna en el primer párrafo de la norma al establecer el “anticipo jubilatorio”; o exige al beneficiario además, que acredite ante la Municipalidad el efectivo reconocimiento de la calidad de jubilado por parte de la autoridad competente; o 2º) si el mentado “cese” remite a otras causales previstas en el artículo 98 de la Ley Nº 14.656 (v.gr., renuncia, fallecimiento, etc.).

**b.-** Ante estas alternativas, que resultan excluyentes por las consecuencias que conllevan, resulta necesario interpretar el alcance del artículo 72, inciso f) de la Ley Nº 14.656, a fin de evitar eventuales cuestionamientos y/o controversias, de modo tal que permita su aplicación en armonía con el ordenamiento jurídico vigente.

En tal cometido, cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia provincial tiene dicho que el examen jurídico no debe enfrascarse en la búsqueda del sentido o alcance gramatical de las normas para descubrir la probable intención de sus autores, por lo que debe recurrirse a ellas para encontrar la solución del caso concreto, según las realidades que informan el texto legislativo (conforme Causas B. 50.872, 10/04/1990, “Cacciatore”; Ac. 49.172, 12/04/1994, “Guzmán”, y sus citas, B. 65.861, 10/10/2007, Círculo de Jubilados y Pensionados el Banco Provincia de Buenos Aires”; B 67.059, 16/04/2014, “Diamand”; A 72.155, 19/10/2016, “Leguizamón”, entre muchas otras), advirtiendo que debe indagarse lo que las disposiciones dicen jurídicamente, siendo un principio de buena hermenéutica procurar la armonía de las diversas disposiciones que integran el ordenamiento jurídico desde que el significado de las leyes no puede establecerse sólo por el análisis de un precepto aislado, sino que ha de estarse en todo momento al del contexto que ellos componen, respetando el espíritu y la intención del legislador (Causas I 1577, 24/05/1994, “Nestlé”; Ac. 55.689, 28/02/1995, “Banco Local Cooperativo Limitado”; Ac. 67.487, 14/02/2001, “Enrique Alcides”; A 73.939, 22/06/2016, “Farmacity S.A.”, entre otras).

En ese iter intelectual, agregó el citado Tribunal, que no hay método mejor que el que tiene primordialmente en cuenta la finalidad de la norma (conforme Causas B 56.959, “Núñez”, 15/04/1997; B 57.947, 14/06/2000, “Massara”; B 59.267, 13/06/2001, “Lanucara”; B. 57.993, 27/09/2006, “Cejas”; B 64267, 11/04/2012, “López”, B 67.395, 20/09/2017, “EDEA S.A.”, entre otras); sin perjuicio de verificar su razonabilidad y su congruencia con el sistema en el que se halla engarzada (doctrina Causas L. 90.676, 31/08/2011, “Villalón”; C. 85.355, 20/03/201; C 118.968, 15/07/2015, “Torresentre y otras”, entre otras).

Reseñada la doctrina pertinente, corresponde tener presente que este premio consistente en el pago de seis (6) sueldos mínimos de la categoría que corresponda y sin descuento alguno, no constituye un derecho remuneratorio de todo empleado público municipal, sino que se trata de un derecho en expectativa y que, solo se consolida como derecho adquirido a su cobro en tanto el agente beneficiario acredite los requisitos previstos en la disposición de la Ley N° 14.656; esto es: a) el cese del agente y b) computar en dicho momento, como mínimo, treinta años de servicio en la Administración Pública Municipal (conforme SCBA Causas B 61.845, “D’Angelo”, 10/12/2003; y B. 62.009, “D’Arino”, 1/09/2004).

No resulta ocioso recordar que la protección que la Constitución acuerda a los derechos adquiridos implica que, si bajo la vigencia de una ley el particular ha cumplido todas las condiciones sustanciales y los requerimientos formales previstos por la ley para ser titular de un derecho, debe considerarse que hay derecho adquirido, de manera que la situación jurídica creada por la ley se transforma en una situación concreta e individual en cabeza del sujeto (conforme SCBA Causas B 57.845, 29/12/1999, “Asua de Irigaray”; B. 57.171, 21/06/2000, “Castro Galván”, B 57.706, 2/06/2004, “Pérez”; B 65.498, 26/05/2010, “Alvarez”, entre muchas otras).

El mismo Superior Tribunal provincial ha precisado que la “retribución especial” del artículo 72, inciso f) de la Ley N° 14.656 constituye un reconocimiento económico que premia una dilatada trayectoria del agente en la Administración Pública local que, a modo de liberalidad, le otorga la Municipalidad en calidad empleador. Su pago importa un acto de gratitud que procura recompensar el desempeño prolongado en la función administrativa, representado como un premio a la antigüedad en el servicio (Causas B 60.694, 15/06/2005, “Checa”; B 60.491, 5/04/2006, “Rodríguez”; B. 64.746, 25/08/2010 “Chiabrera”; B 65.473, 9/03/2016, “Studdert”, entre otras).

c.- Sentado ello, corresponde abordar la cuestión central de la consulta, cual es determinar el contenido y alcance del recaudo de “cese” que contiene en su texto la citada disposición legal.

Tal como lo ha expuesto la Suprema Corte provincial en los citados precedentes “D’Angelo” y “D’Arino”, este Organismo Asesor considera que para ser acreedor de la “retribución especial” el agente municipal solo debe justificar el mínimo de años de servicios y el “cese” en el cargo de revista dispuesto a los fines de acogerse a los beneficios jubilatorios.

-III-

### **Análisis del caso**

En el caso traído en consulta se tiene -como extremos fácticos insoslayables- que, luego de tener por acreditado que el agente peticionante reunía las condiciones legales para acogerse a los beneficios previsionales (edad “sobrepasada” y prestación de servicios por 32 años y 6 meses), la Municipalidad decretó su cese.

Consecuentemente, le asiste razón al ex empleado para reclamar el pago de la “retribución especial”, ya que reúne los requisitos legales exigibles. Ello, toda vez que no existe controversia

que el mismo contaba con los años mínimos de servicios prestados, que viabilizan el beneficio; años de servicios computables para obtener el beneficio jubilatorio, pero que por sí y acreditado el cese –salvo que se trate por cuestiones disciplinarias- genera otro derecho distinto a aquel.

**-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que corresponde abonar la “retribución especial” del artículo 72, inciso f), segundo párrafo de la Ley N° 14.656, por concurrir en el caso los requisitos allí exigidos (cese y años mínimos de servicio).



# Ley Provincial N° 14.656

## Sumario administrativo

Junio de 2020

### **-SUMARIO-**

[...] resalta la nota en responde la necesidad de resolver un sumario administrativo recientemente ordenado contra una agente comunal que se encuentra sometida a otro sumario disciplinario donde se imputan causas análogas (ausencias y carpeta médica sin justificar) y en el que podría ser decretada su cesantía, atento que obra dictamen del instructor sumariante que sostiene que correspondería la aplicación de dicha sanción.

Se informa que las áreas técnico legales de ese Municipio han considerado que de ser sancionado con cesantía en este último sumario, devendría innecesario proseguir con el instruido recientemente. No obstante, en el marco de lo dispuesto en el referido artículo 26, inciso b) de la Ley N° 14.656, se plantea que si la sanción fuere cuestionada judicialmente existiría la posibilidad que la misma quede sin efecto, lo que constituiría la modificación de la causa de cese.

[...]

Ponderada la situación planteada, se advierte que en caso que en el primer sumario -cuyo estadio procedimental se encuentra avanzado- se decrete la cesantía de la agente municipal, ello provocaría su desvinculación con la Administración Pública Municipal y, consecuentemente, se extingue la potestad disciplinaria de la administración, no siendo viable la prosecución del segundo sumario disciplinario. No obstante, dicha situación -en hipótesis- podría resultar alterada ante la posibilidad que la agente recurra la sanción ante la justicia – y no quede firme la sanción- y obtenga una sentencia favorable que ordene su reincorporación.

[...]

Por ello, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que en principio podría suspenderse la sustanciación del segundo sumario iniciado, empero por el plazo de 30 o 60 días hasta tanto se dicte el acto sancionatorio en el primer sumario y, consecuentemente, se habilite la vía recursiva y/o los plazos para impugnar la medida en el ámbito administrativo y/o judicial.

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la aplicación del artículo 26, inciso b) de la Ley N° 14.656, que prescribe que “El poder disciplinario por parte de la Administración Municipal se extingue: (...) b) por la desvinculación del trabajador con la Administración Municipal, salvo que la sanción que correspondiere pueda modificar la causa del cese”; y que se encuentra replicado en el artículo 81, inciso b) de la Ordenanza N° 18.601, mediante la cual se aprobará el Convenio Colectivo de Trabajadores Municipales.

Puntualmente, inquiriere si conforme a dicha normativa resulta factible continuar el trámite de un sumario administrativo recientemente iniciado contra una agente municipal, que sea declarada cesante en otro sumario anterior, más avanzado en su sustanciación, considerando la posibilidad que esa hipotética sanción fuere impugnada judicialmente.

Asimismo, consulta si deviene viable la solución propuesta por el área legal del Municipio.

-I-

## Relación de hechos y antecedentes relevantes

Resalta la nota en responde la necesidad de resolver un sumario administrativo recientemente ordenado contra una agente comunal que se encuentra sometida a otro sumario disciplinario donde se imputan causas análogas (ausencias y carpeta médica sin justificar) y en el que podría ser decretada su cesantía, atento que obra dictamen del instructor sumariante que sostiene que correspondería la aplicación de dicha sanción.

Se informa que las áreas técnico legales de ese Municipio han considerado que de ser sancionado con cesantía en este último sumario, devendría innecesario proseguir con el instruido recientemente. No obstante, en el marco de lo dispuesto en el referido artículo 26, inciso b) de la Ley Nº 14.656, se plantea que si la sanción fuere cuestionada judicialmente existiría la posibilidad que la misma quede sin efecto, lo que constituiría la modificación de la causa de cese.

Desde tal comprensión, se agrega, el dictamen legal emitido por las citadas dependencias municipales entiende que *“...cabría disponer la suspensión del reciente sumario hasta tanto quede definitivamente resuelta la conducta endilgada en el expediente próximo a resolverse. De así no decidirse, y de revocarse judicialmente una cesantía ordenada administrativamente, se presentaría el absurdo de haber omitido la tramitación de un sumario a un agente por una falta cometida en ejercicio de sus funciones, es decir, quedaría sin valorar -sin resolver- la conducta endilgada en segundo término”*.

Los antecedentes dan cuenta de la sustanciación de distintos sumarios seguidos contra una misma agente municipal, a la que se le imputan causales análogas por hechos acontecidos en distintas fechas y oportunidades (ausencias y carpetas médicas sin justificar; conforme documental anexada), y cuyas respectivas tramitaciones se encuentran en distintas etapas del procedimiento sumarial.

Ello así, toda vez que una de las actuaciones se encontraría en estado de resolver en forma definitiva (existiendo dictamen que propone la aplicación de la sanción de cesantía), mientras que la restante se habría iniciado recientemente (v.gr., auto de imputación sin producción de descargo respectivo).

-II-

## Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

III

## Análisis del caso. Conclusión.

Ponderada la situación planteada, se advierte que en caso que en el primer sumario -cuyo estadio procedimental se encuentra avanzado- se decrete la cesantía de la agente municipal, ello

provocaría su desvinculación con la Administración Pública Municipal y, consecuentemente, se extingue la potestad disciplinaria de la administración, no siendo viable la prosecución del segundo sumario disciplinario. No obstante, dicha situación -en hipótesis- podría resultar alterada ante la posibilidad que la agente recurra la sanción ante la justicia – y no quede firme la sanción- y obtenga una sentencia favorable que ordene su reincorporación.

Conforme prevé la normativa aplicable, la relación de empleo se extingue salvo que la medida pueda modificar la causal de cese, razón por la cual para determinar dicho extremo en principio debe constarse una causal de cese firme –en el caso la presunta medida expulsiva propiciada en el sumario-. Hasta tanto no ocurra dicho hecho jurídico, la acción disciplinaria en el nuevo sumario iniciado se mantiene incólume.

Por ello, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que en principio podría suspenderse la sustanciación del segundo sumario iniciado, empero por el plazo de 30 o 60 días hasta tanto se dicte el acto sancionatorio en el primer sumario y, consecuentemente, se habilite la vía recursiva y/o los plazos para impugnar la medida en el ámbito administrativo y/o judicial.

De quedar firme la sanción por no deducir el agente embate alguno contra el acto sancionatorio, se deberá declarar extinguido el poder disciplinario por parte de la administración en el último sumario iniciado. Caso contrario, deberá sustanciarse el último procedimiento instado a fin de deslindar la responsabilidad del agente en las irregularidades incurridas; ya que si bien se trata de faltas similares, tramitan por actuaciones disímiles iniciadas en oportunidades distintas y, a lo que se añade que la presunta impugnación de la sanción adoptada en sede judicial no resulta motivo jurídico suficiente y válido para demorar la sustanciación del sumario recientemente iniciado.

# Ley Provincial N° 14.656 – Artículos 47° y 48°

## Estatuto Municipal

Agosto 2020

### **-SUMARIO-**

*Alcances que tendría la posible ordenanza convalidatoria del Convenio Colectivo de Trabajo, teniendo en cuenta la falta de sanción del Estatuto Municipal conforme lo dicta la Ley 14.656.*

[...]

*Ahora bien, en cuanto a la vigencia y aplicación del Convenio Colectivo de Trabajo celebrado en esa jurisdicción y su convalidación a través de la pertinente ordenanza local, este Organismo Asesor ha señalado que corresponde admitir sin hesitación que cuando los artículos 47, 48 y conc. de la Ley N° 14.656 admiten y reconocen a las Municipalidades de la Provincia como parte en las negociaciones colectivas que celebren con las organizaciones sindicales representativas de sus empleados, están previendo que la manifestación de voluntad de esa comuna en el Convenio Colectivo respectivo ha de requerir la necesaria intervención de ambos departamentos de gobierno.*

[...]

*En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Organismo Asesor es de opinión que a los fines de la vigencia y aplicación a los trabajadores municipales, del Convenio Colectivo de Trabajo celebrado en esa jurisdicción en el marco de las previsiones de la Ley N° 14.656, deberán cumplirse los ápices procedimentales referenciados, entre los que se destaca la aprobación o convalidación por parte del Honorable Concejo Deliberante a través de la sanción de la ordenanza pertinente, ello no obstante no haberse sancionado previamente el estatuto municipal por ordenanza. El texto normativo que se apruebe, regirá la relación de los trabajadores municipales, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Sección III de la Ley N° 14.656.*

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

La Plata, 31 de agosto de 2020 SEÑOR PRESIDENTE HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE PARTIDO DE .....SU DESPACHO Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de los alcances que tendría la posible ordenanza convalidatoria del Convenio Colectivo de Trabajo, “...considerando la falta de sanción del Estatuto Municipal conforme lo dicta la Ley 14.656”.

-I-

### **Normativa aplicable y análisis del caso**

**a.-** Inicialmente corresponde señalar que, tal como surge de lo establecido expresamente por el artículo 1° de la citada Ley N° 14.656, “Las relaciones de empleo público de los trabajadores de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus Departamentos Deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo...”. La misma norma prescribe que resulta de aplicación obligatoria a la relación de empleo las Secciones I -“Régimen Marco de Empleo Municipal”- y II -“Negociación Colectiva”-. Destaca también que el régimen de la aludida Sección I “...constituye el contenido mínimo del contrato de empleo mu-

nicipal, de orden público, y son de aplicación los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador. Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en las Secciones I y II de esta Ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción...”. Por su parte, conforme las previsiones del artículo 65 del citado texto legal, en la medida que no se hubiere sancionado ordenanza municipal o convenio colectivo de trabajo que regule el vínculo laboral de los trabajadores municipales, el mismo se encontrará sujeto al régimen supletorio previsto en la Sección III -“Régimen Supletorio de Empleo Municipal”-. i. b.- Ahora bien, en cuanto a la vigencia y aplicación del Convenio Colectivo de Trabajo celebrado en esa jurisdicción y su convalidación a través de la pertinente ordenanza local, este Organismo Asesor ha señalado que corresponde admitir sin hesitación que cuando los artículos 47, 48 y conc. de la Ley N° 14.656 admiten y reconocen a las Municipalidades de la Provincia como parte en las negociaciones colectivas que celebren con las organizaciones sindicales representativas de sus empleados, están previendo que la manifestación de voluntad de esa comuna en el Convenio Colectivo respectivo ha de requerir la necesaria intervención de ambos departamentos de gobierno. Así, la participación del Departamento Ejecutivo surge expresamente del artículo 50 de dicha ley en cuanto establece que “...en la negociación municipal, la representación será ejercida por funcionarios designados por el Departamento Ejecutivo del Municipio respectivo, no pudiendo ser superior a cinco (5) miembros, siendo por lo menos uno (1) de ellos de rango no inferior a Secretario o equivalente”. Por su parte, la intervención del Departamento Deliberativo viene impuesta por la propia naturaleza legislativa del Convenio Colectivo que ha de regir como estatuto del empleado público municipal, regulando sobre la organización de la carrera administrativa, remuneraciones, compensaciones, licencias, y demás derechos y obligaciones de los agentes y funcionarios municipales (conf. artículo 77, párrafo primero, y conc. de la Ley Orgánica de las Municipalidades -Decreto Ley N° 6.769758-). A lo expuesto, cabe añadir que el artículo 58 de la Ley N° 14.656 prescribe que el texto completo del Convenio suscripto entre las partes, será remitido dentro de los cinco días al Ministerio de Trabajo de la Provincia para su registro y publicación y “...regirá formalmente a partir del día siguiente al de su publicación, o en su defecto, vencido el plazo fijado para ésta y se aplicará a todo el personal comprendido en el mismo”. El convenio colectivo de trabajo es una de las normativas por las cuales se rige la relación de empleo, no afectando su validez la falta de sanción en el municipio de una ordenanza que regule el estatuto del empleo público. No obstante, cabe señalar que conforme el artículo 65 de la Ley N° 14656 “Las relaciones de empleo público de los trabajadores municipales se rigen supletoriamente por la presente sección, siempre que dentro de los ciento ochenta (180) días de la entrada en vigencia de la presente ley no se hubiera sancionado ordenanza municipal reglamentando un régimen de empleo municipal ó no se hubiese suscripto un Convenio Colectivo de Trabajo”.

-II-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesora General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-III-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Organismo Asesor es de opinión que a los fines de la vigencia y aplicación a los trabajadores municipales, del Convenio Colectivo de Trabajo celebrado en esa jurisdicción en el marco de las previsiones de la Ley N° 14.656, deberán cumplirse los ápices procedimentales referenciados, entre los que se destaca la aprobación o convalidación por parte del Honorable Concejo Deliberante a través de la sanción de la ordenanza pertinente, ello no obstante no haberse sancionado previamente el estatuto municipal por ordenanza. El texto normativo que se apruebe, regirá la relación de los trabajadores municipales, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Sección III de la Ley N° 14.656.

## Ley Provincial N° 14.656

### Baja a agentes municipales imputados en causas penales por delitos dolosos

Noviembre 2020

#### **-SUMARIO-**

*En primer lugar corresponde destacar que conforme lo establecido por el artículo 1° de la Ley N° 14.656, el vínculo laboral de los trabajadores municipales se regirá por la ordenanza municipal pertinente o el convenio colectivo de trabajo.*

*[...]*

*Aclarado ello, cabe poner de resalto que el personal de planta permanente con estabilidad de las Municipalidades no puede ser privado de su empleo ni ser objeto de sanciones disciplinarias sino por las causas y procedimientos determinados estatutariamente.*

*El artículo 101 de la citada Ley N° 14.656 establece que “El personal de la Administración Municipal no podrá ser privado de su empleo, ni objeto de sanciones disciplinarias sino por las causas y procedimientos determinados en esta ley, en la Ordenanza o en el Convenio Colectivo de Trabajo”.*

*[...]*

*Además, previo disponer una orden de sumario, esa Municipalidad debería constatar puntualmente sobre la existencia de causa penal, verificando los avances y resultado de la misma ya que podría tener injerencia en el procedimiento sumarial.*

*[...]*

*En virtud de lo expuesto precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que para poder dar de baja a los trabajadores municipales que se encuentren imputados en causas penales por delitos dolosos, resulta necesario la instrucción previa del pertinente sumario administrativo disciplinario, de conformidad a lo normado por los artículos 24 y siguientes, 101, siguientes y concordantes de la Ley N° 14.656, e instar los mismos ponderando los avances de las actuaciones judiciales iniciadas. En ese contexto teniendo en consideración el delito investigado, podrá ordenarse la suspensión preventiva de los agentes en cuestión.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta sobre la posibilidad de dar de baja a agentes municipales que se encuentren imputados en causas penales por delitos dolosos.

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes**

Según se refiere, en ese Municipio se sancionó la Ordenanza 11694/15, que replica el criterio de inhabilidades y ceses respecto de los agentes municipales previsto en la Ley Provincial N° 14.656.

En tal sentido, efectúa la consulta teniendo en consideración que el artículo 3, inciso b) de

la citada norma, prevé como inhabilidad para ingresar a la Administración Municipal, a quien “... se encuentre condenado y/o con antecedentes penales vigentes o quien estuviere imputado en una causa penal por hecho doloso hasta tanto se resuelva su situación procesal...”; y el artículo 98, inciso e) establece como causal de cese del trabajador, “...Estar comprendido en disposiciones que le creen incompatibilidad o inhabilidad...”.

-II-

### Normativa aplicable y análisis del caso

**a.-** En primer lugar corresponde destacar que conforme lo establecido por el artículo 1º de la Ley N° 14.656, el vínculo laboral de los trabajadores municipales se regirá por la ordenanza municipal pertinente o el convenio colectivo de trabajo.

La misma norma prescribe que las disposiciones contenidas en la Sección I - “*Régimen Marco de Empleo Municipal*”- constituyen el contenido mínimo del contrato de empleo municipal, siendo nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos allí previstos.

Por su parte, el artículo 65 del mismo cuerpo legal prescribe que las relaciones de empleo público de los trabajadores municipales se regirán supletoriamente por la Sección III (“*Régimen Supletorio de Empleo Municipal*”), siempre que dentro de los ciento ochenta (180) días de su entrada en vigencia “...no se hubiera sancionado ordenanza municipal reglamentando un régimen de empleo municipal ó no se hubiese suscripto un Convenio Colectivo de Trabajo”.

Tal como se refiriera en el punto anterior, por Ordenanza N° 11.694/15 se habría aprobado el “Estatuto Municipal” para el personal de esa Comuna, el cual, se informa, “...replica el criterio de inhabilidades y de ceses respecto de los agentes municipales, presente en la Ley Provincial N° 14.656”.

Por tal motivo, no habiéndose acompañado copia de la aludida normativa local, la consulta será evacuada a la luz de lo normado por la mencionada Ley N° 14.656.

**b.-** Aclarado ello, cabe poner de resalto que el personal de planta permanente con estabilidad de las Municipalidades no puede ser privado de su empleo ni ser objeto de sanciones disciplinarias sino por las causas y procedimientos determinados estatutariamente.

El artículo 101 de la citada Ley N° 14.656 establece que “*El personal de la Administración Municipal no podrá ser privado de su empleo, ni objeto de sanciones disciplinarias sino por las causas y procedimientos determinados en esta ley, en la Ordenanza o en el Convenio Colectivo de Trabajo*”.

Por su parte, el artículo 24 prescribe que corresponde la instrucción del pertinente sumario disciplinario en tanto “*No podrá sancionarse disciplinariamente al trabajador con suspensión de más de diez (10) días o con sanción de mayor severidad, sin que previamente se haya instruido el sumario administrativo ordenado por la autoridad competente en las condiciones y con las garantías que se establecen en esta ley....*”.



Cabe destacar, con alcance general, que la responsabilidad disciplinaria de los empleados municipales se suscita en todos los ámbitos en que el agente público pueda manifestarse o expresar su comportamiento y en la medida que el hecho o hechos cometidos conlleven un incumplimiento o violación de las obligaciones previstas en el artículo 103 e incurrir en las prohibiciones previstas por el artículo 104 de la Ley N° 14.656, y encuadrar sus conductas en los términos de los artículos 106 y 107.

Además, previo disponer una orden de sumario, esa Municipalidad debería constatar puntualmente sobre la existencia de causa penal, verificando los avances y resultado de la misma ya que podría tener injerencia en el procedimiento sumarial.

En el caso particular, más allá de haberse efectuado la consulta en forma genérica, debería ordenarse la instrucción del sumario administrativo teniendo en consideración la trascendencia pública del hecho ocurrido, atribuyéndose violación la obligación impuesta por el artículo 103, inciso a) e incurrir en la conducta del artículo 107, inciso 3º.

En otro orden, cabe destacar que el artículo 33 dispone que *“Desde que se ordena la sustanciación de un sumario administrativo, y en cualquier estado de las actuaciones, la autoridad que lo dispuso puede suspender al trabajador presuntamente incurso en falta con carácter preventivo, siempre que se acredite fehacientemente que la permanencia en el lugar de trabajo pueda dificultar la tramitación de las actuaciones...”*.

c.- En cuanto a la posibilidad de aplicación de lo normado por el artículo 3 de la Ley N°14.656, de la lectura del texto se desprende que la norma se refiere a los postulantes al ingreso al empleo público municipal, no a los trabajadores municipales “en funciones”.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que para poder dar de baja a los trabajadores municipales que se encuentren imputados en causas penales por delitos dolosos, resulta necesario la instrucción previa del pertinente sumario administrativo disciplinario, de conformidad a lo normado por los artículos 24 y siguientes, 101, siguientes y concordantes de la Ley N° 14.656, e instar los mismos ponderando los avances de las actuaciones judiciales iniciadas. En ese contexto teniendo en consideración el delito investigado, podrá ordenarse la suspensión preventiva de los agentes en cuestión.

## Ley Provincial N° 14.656

### Otorgamiento de aumento del sueldo básico de los empleados municipales

Agosto 2020

#### **-SUMARIO-**

*[...] se consulta a esta Asesoría General de Gobierno si el otorgamiento de aumento del sueldo básico de los empleados municipales puede ser efectuado mediante decreto del Departamento Ejecutivo o es necesario esperar la sanción de una ordenanza del Concejo Deliberante.*

*[...]*

*Es de señalar, que de conformidad a las previsiones del artículo 66 de la citada Ley N° 14.656, el Intendente Municipal constituye la autoridad de aplicación de dicho régimen legal en el ámbito de su jurisdicción; no obstante, se ha reconocido al Municipio, entre otras atribuciones, las de fijar la jornada laboral y el régimen horario e instituir bonificaciones con carácter permanente o transitorio, general o sectorial (conf. arts. 6º, último párrafo y 71). La expresión utilizada por la normativa tiende a que la relación de los trabajadores municipales sea regulada por el actuar conjunto de ambos departamentos, es decir, el Departamento Ejecutivo y el Departamento Deliberativo. En esa dirección, corresponde subrayar -en esta instancia- que conforme lo preceptuado por el artículo 1 de la Ley N° 14656 la relación de empleo público de los trabajadores de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por el Departamento deliberativo y los Convenios Colectivos de Trabajo, debiéndose precisar que en relación a estos últimos se fijó un procedimiento para su aprobación ( artículos 58 y stes. de la Ley N° 14656 y Decreto Reglamentario N° 784/16).*

*En el supuesto en consulta, según se informa, dicho incremento salarial habría surgido como consecuencia de "...un acuerdo con los gremios y el Sindicato de Empleados Municipales".*

*[...]*

*En otro orden, cabe advertir que el aumento de salarios propiciado debería estar contemplado en el Presupuesto de Recursos y Gastos del período fiscal en ejecución. En efecto, el artículo 118 del citado Decreto Ley N° 6769/58 -texto según Ley N° 14.062- dispone que "El presupuesto anual constituye el límite de las autorizaciones conferidas el Intendente Municipal (...) en materia de gastos".*

*[...]*

*Quiere decir entonces que, de no estar contemplado ni previsto en el presupuesto anual en ejecución, el gasto que implique el aumento salarial propiciado, requiere su aprobación por ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante (conf. arts. 118, 119, primer párrafo in fine, y conc.).*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Por las presentes actuaciones se consulta a esta Asesoría General de Gobierno si el otorgamiento de aumento del sueldo básico de los empleados municipales, puede ser efectuado mediante decreto del Departamento Ejecutivo o es necesario esperar la sanción de una ordenanza del Concejo Deliberante.

-I-

## Antecedentes

Según se informa, el aumento en los haberes mensuales de los agentes municipales será de un nueve por ciento (9 %) y es producto de *“...un acuerdo con los gremios y el Sindicato de Empleados Municipales”* Además se indica que debido a que el Honorable Concejo Deliberante sesionará el día 31 de julio del corriente año y esta comuna debe tener liquidados los sueldos antes del día 27 de julio del corriente año a los efectos de encontrarse depositado en el Banco de la Provincia de Buenos Aires (ver fs. 1).

En tal sentido, se agrega el pertinente proyecto de decreto tendiente a implementar el aumento en cuestión; en el que se establece, además, la dieta de los concejales en dos punto cinco (2.5) sueldos de la categoría ingresante por cuarenta (40) horas semanales, *“...fijándose la misma en ... (\$38.397,00), según lo establecido en el art. 92 de la L.O.M.”* (conf. art. 4º).

-II-

## Análisis del caso y normativa aplicable

**a.-** En primer lugar corresponde destacar que conforme lo establecido por el artículo 1º de la Ley N° 14.656, el vínculo laboral de los trabajadores municipales se regirá por la ordenanza municipal pertinente o el convenio colectivo de trabajo.

La misma norma prescribe que las disposiciones contenidas en la Sección I - *“Régimen Marco de Empleo Municipal”* - constituyen el contenido mínimo del contrato de empleo municipal, siendo nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos allí previstos.

Por su parte, el artículo 65 del mismo cuerpo legal prescribe que las relaciones de empleo público de los trabajadores municipales se regirán supletoriamente por la Sección III (*“Régimen Supletorio de Empleo Municipal”*), siempre que dentro de los ciento ochenta (180) días de su entrada en vigencia *“...no se hubiera sancionado ordenanza municipal reglamentando un régimen de empleo municipal ó no se hubiese suscripto un Convenio Colectivo de Trabajo”*.

No surgiendo del requerimiento formulado que se hubiere sancionado ordenanza o suscripto convenio que rija la relación de empleo público en esa Comuna, la consulta será evacuada en el marco de la referida Ley N° 14.656.

**b.-** Aclarado ello, cabe destacar que entre los derechos que se reconocen a los trabajadores, se encuentran el de una remuneración justa, igual remuneración por igual tarea y la negociación colectiva a través de las asociaciones sindicales de trabajadores que los representen conforme las pautas de la Ley N° 23.551 o la que en el futuro la reemplace (conf. art. 6º, incisos e), f), s) de la ley citada).

También se contempla que los trabajadores tienen *“...derecho a una retribución justa por sus servicios, de acuerdo con su ubicación en la carrera o en las demás situaciones previstas en esta*

ley y que deban ser remuneradas, conforme con el principio que a igual situación de revista y de modalidades de prestación de servicios, gozará de idéntica remuneración...”; y entre los conceptos que integran la retribución se prevé el sueldo básico, que se determinará en el Convenio Colectivo de Trabajo para la categoría correspondiente a la clase del agrupamiento en que reviste (conf. art. 72 -proemio e inciso a)- de la citada Ley N° 14.656).

La Sección II del citado texto legal (arts. 47 a 64) regula el procedimiento de la negociación colectiva, previéndose expresamente que a través del mismo “...se podrán regular todas las condiciones inherentes a la relación de empleo y aquellas concernientes a las relaciones laborales entre los sujetos contratantes, debiéndose respetar en todos los casos la garantía constitucional de estabilidad en el empleo público...” (art. 54).

Es de señalar, que de conformidad a las previsiones del artículo 66 de la citada Ley N° 14.656, el Intendente Municipal constituye la autoridad de aplicación de dicho régimen legal en el ámbito de su jurisdicción; no obstante, se ha reconocido al Municipio, entre otras atribuciones, las de fijar la jornada laboral y el régimen horario e instituir bonificaciones con carácter permanente o transitorio, general o sectorial (conf. arts. 6º, último párrafo y 71). La expresión utilizada por la normativa tiende a que la relación de los trabajadores municipales sea regulada por el actuar conjunto de ambos departamentos, es decir, el Departamento Ejecutivo y el Departamento Deliberativo. En esa dirección, corresponde subrayar -en esta instancia- que conforme lo preceptuado por el artículo 1 de la Ley N° 14656 la relación de empleo público de los trabajadores de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por el Departamento deliberativo y los Convenios Colectivos de Trabajo, debiéndose precisar que en relación a estos últimos se fijó un procedimiento para su aprobación (artículos 58 y stes. de la Ley N° 14656 y Decreto Reglamentario N° 784/16).

En el supuesto en consulta, según se informa, dicho incremento salarial habría surgido como consecuencia de “...un acuerdo con los gremios y el Sindicato de Empleados Municipales”.

En el sentido esgrimido en los párrafos precedentes ha resuelto la jurisprudencia al sostener “Pues bien, cierto es que este Tribunal, a la luz de las disposiciones contenidas en los arts. 19 inc. “a” y 104 de la hoy derogada ley 11.757 -luego de su modificación por la ley 11.853- resolvió reconocerle al Departamento Ejecutivo la potestad de fijar las escalas salariales del personal por vía reglamentaria toda vez que en ese estado de legislación tal facultad era clara y precisa (doct. causas B. 64.183, “Intendente Municipal de Morón”, res. del 21-VIII-2002; B. 67.596, cit. y B. 68.552, “Intendente Municipal de Lincoln”, sent. del 22-XI-2006). No obstante, la entrada en vigencia de las primeras dos secciones de la nueva ley 14.656 a los 180 días de su publicación en el Boletín Oficial del 6 de enero de 2015 (conf. art. 120, cit.) impone una solución diversa. En efecto, con el declarado propósito de resultar respetuosa del mandato autonómico que esta Corte hubo de destacar en la causa I. 2012, “Municipalidad de San Isidro”, sent. del 27 de agosto de 2014 (arts. 5 y 123, Const. nac.), donde no es ocioso apuntar, se declaró la invalidez constitucional de un conjunto de artículos de la ley 11.757 que le sustraían a los gobiernos comunales y en favor de la Provincia un

*importante margen de reglamentación en lo atinente al empleo público municipal, la ley 14.656 se orienta en una nueva dirección.*

*Así, no solo que en preceptos equivalentes como los que se extraen de los actuales arts. 6° **in fine** sobre “otras bonificaciones” (referente al ex art. 14 inc. “q”) o 72 inc. “a” relativo al sueldo básico (referente al ex art. 19 inc. “a”), se ha eliminado toda alusión específica al Departamento Ejecutivo para su determinación y, en reemplazo, se ha optado por aludir simplemente al “municipio” o a lo que disponga el “Convenio Colectivo de Trabajo”, la norma incorporada al art. 46 concretamente determina que “Mediante la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo se determinará el escalafón y las nóminas salariales para el personal de la Administración Municipal comprendido en la presente ley”.*

*Este último dispositivo, en términos del sistema, corresponde a la Sección I que, a diferencia de la Sección III, ya se hallaba vigente al momento de sustanciarse el procedimiento presupuestario reglado por los arts. 29 sigs. y conchs. de la Ley Orgánica Municipal (doctr. causa I. 74.048, “ATE”, res. del 24-V-2016), del cual emergería la ordenanza 2311/15 del 30 de diciembre de 2015, insistida por resolución del 1° de febrero de 2016.*

*Siendo así, aun cuando es evidente que el conflicto se suscita en medio de una compleja etapa de transición, debo concluir con base en el postulado autonómico, el nuevo marco normativo, y a falta de convenio colectivo de trabajo u ordenanza de empleo público municipal que delegue la atribución de fijar salarios al jefe comunal, que las modificaciones efectuadas sobre los arts. 3, 8, 9 y 11 del proyecto de ordenanza del presupuesto fueron realizadas en el ejercicio de una potestad que, atendiendo al derecho vigente para ese entonces, ya no le correspondía como regla al Intendente municipal sino que, antes bien, la ley 14.656 puso en cabeza del Concejo Deliberante a falta de opción por un instrumento de negociación colectiva. Entonces, no cabe sino desestimar la denuncia de conflicto en este aspecto”. B. “Ostoich, Oscar Darío contra Concejo Deliberante de Capitán Sarmiento.confl. art. 196 Const. Prov.”*

**c.-** En otro orden, cabe advertir que el aumento de salarios propiciado debería estar contemplado en el Presupuesto de Recursos y Gastos del período fiscal en ejecución. En efecto, el artículo 118 del citado Decreto Ley N° 6769/58 -texto según Ley N° 14.062- dispone que “*El presupuesto anual constituye el límite de las autorizaciones conferidas el Intendente Municipal (...) en materia de gastos*”.

En el mismo orden de ideas, el artículo 31 (texto según Ley N° 12.396) establece como principio general, que la formulación y aprobación del Presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la previa fijación de los recursos para su financiamiento.

Agrega dicha norma que “*...Todo desvío en la ejecución del presupuesto requerirá la justificación pertinente ante el Organismo Competente del Poder Ejecutivo Provincial el que deberá expedirse de conformidad al procedimiento que establezca la reglamentación. La justificación a que se refiere este artículo, recaerá sobre el Funcionario que haya tenido a su cargo la responsabilidad de*

*la ejecución presupuestaria de que se trate”.*

La excepción a ello se encuentra expresamente contemplada en el artículo 119 del mismo decreto ley, que dispone:

*“El Departamento Ejecutivo podrá realizar gastos aun cuando el concepto de ellos no esté previsto en el Presupuesto General o excedan el monto de las partidas autorizadas, solamente en los siguientes casos: a) Para el cumplimiento de sentencias judiciales firmes. b) En casos de epidemias, inundaciones y otros acontecimientos imprevistos que hagan indispensable la acción inmediata de la Municipalidad. Dentro de los quince (15) días posteriores a la realización de los gastos a que se refiere el párrafo precedente, el Departamento Ejecutivo deberá promover la pertinente modificación del presupuesto. Cuando los créditos presupuestarios resulten insuficientes o sea necesario incorporar conceptos no previstos, el Departamento Ejecutivo podrá solicitar que, mediante ordenanzas, se dispongan créditos suplementarios.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Departamento Ejecutivo dentro del ejercicio, podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada Ordenanza presupuestaria, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes y distribución de las finalidades dentro de los respectivos rubros presupuestarios. Dentro de los quince (15) días posteriores a la realización de las reestructuraciones que se refiere el presente párrafo, el Departamento Ejecutivo deberá comunicarlas al Concejo Deliberante.*

*El Departamento Ejecutivo podrá practicar directamente las ampliaciones o creaciones de partidas que se financien con recursos afectados que correspondan según el monto de los recursos efectivamente autorizados o realizados y acordes con la finalidad a que deban ser aplicados los aludidos recursos afectados”.*

Quiere decir entonces que, de no estar contemplado ni previsto en el presupuesto anual en ejecución, el gasto que implique el aumento salarial propiciado, requiere su aprobación por ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante (conf. arts. 118, 119, primer párrafo in fine, y conc.).

**d.-** Por último, no obstante no haber sido objeto de consulta, advirtiendo que el proyecto de decreto elaborado propicia establecer la dieta de los concejales; corresponde señalar que, conforme surge expresamente de las previsiones contenidas en el artículo 92 del citado Decreto Ley N° 6769/58, tal atribución corresponde en forma exclusiva y excluyente al Concejo Deliberante.

En efecto, dicha norma prescribe en forma clara y precisa, que los ediles percibirán una dieta mensual **fijada por el Departamento Deliberativo**, que no podrá exceder de la proporción que allí se establece, de acuerdo al número de integrantes del Cuerpo (v.gr. en el caso de los Concejos Deliberantes de hasta diez miembros, el *“...equivalente de hasta dos (2) meses y medio de sueldo mínimo fijado por el Presupuesto de Gastos para el personal administrativo municipal...”*,

La misma norma establece que el sueldo mínimo a que se hace referencia, *“...será el resul-*

*tante de considerar el sueldo básico de la categoría inferior en el escalafón administrativo de cada Municipalidad, en su equivalente a cuarenta (40) horas semanales, incluyendo las bonificaciones o adicionales, inherentes a la categoría inferior, que estén sujetos a aportes previsionales...”*

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto y a tenor de la normativa referida en los párrafos anteriores, este Organismo Asesor es de opinión que el acuerdo a través del cual el Intendente municipal ha convenido el aumento del sueldo básico de los agentes municipales de planta permanente, temporaria y política deberá tomar intervención oportunamente el departamento deliberativo (doctrina artículos 1, 58 y sgtes de la Ley N° 14656 y Decreto Reglamentario N° 784/16); correspondiendo tenerse en consideración que se ha ordenado la liquidación de los emolumentos en el mes de julio del corriente, el carácter remunerativo y alimentario del mismo.

Asimismo, el gasto que irroque dicha iniciativa deberá contar con las partidas presupuestarias correspondientes, en tanto el Presupuesto de Recursos y Gastos del presente ejercicio fiscal constituye el límite de las autorizaciones que se le confieren en materia de gastos, pudiendo de corresponder hacer uso de la previsión contenida en el artículo 119 del Decreto Ley N° 6769/58.

Finalmente, en torno a la dieta de los concejales, la temática debe ajustarse a los parámetros prescritos por el artículo 92 del Decreto Ley N° 6769/58, razón por la cual de cumplimentar los artículos 1 y 4 del decreto municipal el precepto legal aludido nada impide que el Concejo Deliberante implemente dichos lineamientos en uso de sus atribuciones.



## Ley Provincial N° 14.656. Artículo 9

### Renuncia al cobro de dieta

Agosto 2020

#### **-SUMARIO-**

*Se requirió nueva intervención de la Asesoría General de Gobierno en relación a la situación acaecida en esa Comuna en torno a una agente municipal y docente provincial que al ser electa como Consejera Escolar optó por renunciar al cobro de la dieta en el cargo electivo, solicitando el pago del sueldo comunal; aún cuando se le otorgara en el Municipio una licencia por razones políticas sin goce de haberes, con retención del cargo presupuestario hasta la finalización de su mandato político (art. 9 de la Ley 14.656).*

[...]

*Al respecto, resulta pertinente recordar que este Organismo Asesor sostuvo en su anterior intervención, en el dictamen emitido en el marco de la consulta SUAM N° 1375 de fecha 29 de septiembre de 2020, que “...en el supuesto planteado, no se configuraría la inhabilidad funcional ni incompatibilidad salarial en el marco de los artículos 53 de la Constitución Provincial y 1º y 2º, inciso a) del Decreto Ley N° 8078/73 (...) la agente ha asumido la función de consejera escolar y ha ejercido el derecho de opción del artículo 149 inciso b) de la Ley N° 13.688, renunciando al respectivo cobro de la dieta, razón por la cual, tendría derecho a continuar percibiendo las remuneraciones que le abonaba la Municipalidad como agente de su Administración Pública, como así también el sueldo que percibía por el cargo docente...”.*

*Sentado ello, no se advierte en esta oportunidad un nuevo aspecto de índole jurídico que justifique la intervención de esta Asesoría General de Gobierno.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que requiere una nueva intervención de esta Asesoría General de Gobierno en relación a la situación acaecida en esa Comuna en torno a una agente municipal y docente provincial que al ser electa como Consejera Escolar optó -en los términos del artículo 149 de la Ley Provincial de Educación N° 13.688- por renunciar al cobro de la dieta en el cargo electivo, requiriendo el pago del sueldo comunal; aún cuando se le otorgara en el Municipio una licencia por razones políticas sin goce de haberes, con retención del cargo presupuestario hasta la finalización de su mandato político (art. 9 de la Ley 14.656).

-I-

#### **Antecedentes**

En esta nueva instancia, se expone que “...*existen cuestiones jurídicas que motivan una nueva intervención de ese Organismo Asesor...*”, adjuntándose a tal efecto como único dato novedoso, un dictamen emitido por el Honorable Tribunal de Cuentas en el mes de febrero del corriente año, el cual refiriéndose a una cuestión sobre incompatibilidad de una docente de la provincia de Buenos Aires que fuera electa consejera escolar para el periodo 2015-2019, se limita a consignar que “...*habiendo concluido el periodo para el cual fue electa el 10 de diciembre de 2019 (...) la consulta deviene en abstracto, quedando la presente cuestión bajo el del estudio de la cuenta del ejercicio pertinente.*



### Ratifica criterio anterior

Al respecto, resulta pertinente recordar que este Organismo Asesor sostuvo en su anterior intervención, en el dictamen emitido en el marco de la consulta SUAM N° 1375 de fecha 29 de septiembre de 2020, que *“...en el supuesto planteado, no se configuraría la inhabilidad funcional ni incompatibilidad salarial en el marco de los artículos 53 de la Constitución Provincial y 1º y 2º, inciso a) del Decreto Ley N° 8078/73 (...) la agente ha asumido la función de consejera escolar y ha ejercido el derecho de opción del artículo 149 inciso b) de la Ley N° 13.688, renunciando al respectivo cobro de la dieta, razón por la cual, tendría derecho a continuar percibiendo las remuneraciones que le abonaba la Municipalidad como agente de su Administración Pública, como así también el sueldo que percibía por el cargo docente....”*.

Sentado ello, no se advierte en esta oportunidad un nuevo aspecto de índole jurídico que justifique la intervención de esta Asesoría General de Gobierno.

Ello por cuanto lo explicitado en el referido dictamen del Honorable Tribunal de Cuentas refiere al control y estudio de las cuentas municipales que, como bien se sabe, es competencia y atribución privativa de dicho Organismo Constitucional (conf. art. 159 de la Constitución Provincial y Ley Orgánica N° 10.869 y mod.).

A todo evento, para el supuesto que esa Municipalidad considere que existe alguna “cuestión jurídica” que pudiere modificar en algún sentido, alcance o comprensión la opinión vertida por este Organismo Asesor en relación a la consulta original efectuada, debería especificar cuáles serían esos aspectos jurídicos.

## Ley Provincial N° 14.656

### Extensión o prórroga de la concesión de uso y explotación de un inmueble municipal

Octubre 2020

#### SUMARIO-

[...] consulta qué mayoría resulta necesaria para que ese Concejo Deliberante, apruebe la ordenanza pertinente a través de la cual se autorice la extensión o prórroga de la concesión de uso y explotación de un inmueble municipal.

[...]

Tal como se expusiera en el dictamen referenciado, el artículo 55 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58) establece que compete al Departamento Deliberativo autorizar los arrendamientos o gravámenes de los bienes privados municipales por mayoría absoluta del total de sus miembros.

[...]

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor considera que la ordenanza a través de la cual se autorice la prórroga de la concesión de uso y explotación de un inmueble municipal en favor de un particular, deberá ser sancionada con el voto de la mayoría absoluta del total de integrantes del Concejo Deliberante (art. 55, primer párrafo del Decreto Ley N° 6769/58).

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta qué mayoría resulta necesaria para que ese Concejo Deliberante, apruebe la ordenanza pertinente a través de la cual se autorice la extensión o prórroga de la concesión de uso y explotación de un inmueble municipal.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Se informa en la nota en responde que la inquietud formulada se enmarca en la solicitud efectuada por el Departamento Ejecutivo de esa jurisdicción, “...respecto a la extensión del vínculo de concesión oportunamente otorgada por la Municipalidad de ..... a la firma .....”. Se destaca que el Intendente de ..... oportunamente consultó a este Organismo Asesor acerca de la viabilidad de la autorización para la prórroga o extensión de la concesión de uso y explotación de un inmueble de dominio privado municipal, a partir de la fecha de su vencimiento y por un plazo de, al menos, quince años.

En el dictamen emitido en el mes de mayo del corriente año, esta Asesoría General de Gobierno sostuvo que el “... Departamento Ejecutivo Municipal tiene facultades discrecionales para promover la sanción de una Ordenanza que autorice la extensión del plazo de la concesión de uso del inmueble municipal, manteniendo las condiciones originales contenidos en las Ordenanzas (de concesión)”.

En dicho marco, inquiere en esta instancia sobre “...la mayoría necesaria que obliga al Hono-

*able Concejo Deliberante para la sanción definitiva de la Ordenanza que otorgue la extensión del vínculo de concesión oportunamente otorgado”.*

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

Tal como se expusiera en el dictamen referenciado, el artículo 55 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58) establece que compete al Departamento Deliberativo autorizar los arrendamientos o gravámenes de los bienes privados municipales **por mayoría absoluta del total de sus miembros**.

Por tal motivo, la ampliación o prórroga del plazo de concesión de uso de un bien municipal, ha de ser autorizada por el citado Cuerpo con el voto de la mayoría especial expresamente prevista en la normativa citada.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor considera que la ordenanza a través de la cual se autorice la prórroga de la concesión de uso y explotación de un inmueble municipal en favor de un particular, deberá ser sancionada con el voto de la mayoría absoluta del total de integrantes del Concejo Deliberante (art. 55, primer párrafo del Decreto Ley N° 6769/58).

## Ley Provincial N° 14.656

### Jubilaciones de oficio de los agentes que reúnan las condiciones para acceder a las mismas

Enero 2021

#### **-SUMARIO-**

*[...] de conformidad a las previsiones contenidas en el artículo 70 de la citada ley, el personal que reviste en planta permanente goza de estabilidad, "...entendida ésta como el derecho a conservar el empleo hasta que se encuentre en condiciones de jubilarse. La estabilidad en el empleo se perderá exclusivamente por las causas y procedimientos previstos en esta ley".*

*[...]*

*A su turno, el artículo 98 dispone que el cese del agente será dispuesto por el Departamento Ejecutivo -o en su caso por el Presidente del Honorable Concejo Deliberante- y se producirá, entre otras causales, por "Haber alcanzado las condiciones de edad y servicios exigidos por la legislación vigente para acceder al beneficio jubilatorio". -conf. inc. g)-.*

*[...]*

*En cuanto al carácter obligatorio o facultativo del otorgamiento del cese jubilatorio reunidos los recaudos para acceder a la jubilación ordinaria o por edad avanzada, ello debe armonizarse con las necesidades del servicio y las prerrogativas de la autoridad de aplicación en materia de recursos humanos. El cese debe ser evaluado por parte del Departamento Ejecutivo, de acuerdo a las necesidades del servicio y en el marco de las facultades discrecionales inherentes al carácter de empleador.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si ese Municipio puede iniciar las jubilaciones de oficio de los agentes que reúnan las condiciones para acceder a las mismas, ya sean ordinarias o por edad avanzada; debiendo entenderse que se inquiriere en torno a determinar si puede la autoridad competente disponer el cese de oficio una vez reunidos los recaudos para obtener el beneficio jubilatorio.

**-I-**

#### **Normativa aplicable y análisis del caso**

**a.-** En primer lugar, corresponde destacar que conforme lo establecido por el artículo 1° de la Ley N° 14.656 "Estatuto para el Personal de las Municipalidades"-, el vínculo laboral de los trabajadores municipales se regirá por la ordenanza municipal pertinente o el convenio colectivo de trabajo.

La misma norma prescribe que las disposiciones contenidas en la Sección I -"Régimen Marco de Empleo Municipal"- constituyen el contenido mínimo del contrato de empleo municipal, siendo nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos allí previstos.

Por su parte, el artículo 65 del mismo cuerpo legal prescribe que las relaciones de empleo

público de los trabajadores municipales se registrarán supletoriamente por la Sección III (“Régimen Supletorio de Empleo Municipal”), siempre que dentro de los ciento ochenta (180) días de su entrada en vigencia “...no se hubiera sancionado ordenanza municipal reglamentando un régimen de empleo municipal o no se hubiese suscripto un Convenio Colectivo de Trabajo”.

Atento que en la nota en responde no se especifica sobre la existencia de normativa municipal referida al empleo público en ese Partido, la consulta será evacuada a la luz de lo normado por la citada Ley N° 14.656 en el régimen supletorio aludido.

**b.-** Aclarado ello, es de ver que, de conformidad a las previsiones contenidas en el artículo 70 de la citada ley, el personal que reviste en planta permanente goza de estabilidad, “...entendida ésta como el derecho a conservar el empleo **hasta que se encuentre en condiciones de jubilarse**. La estabilidad en el empleo se perderá exclusivamente por las causas y procedimientos previstos en esta ley”.

A su turno, el artículo 98 dispone que el cese del agente será dispuesto por el Departamento Ejecutivo -o en su caso por el Presidente del Honorable Concejo Deliberante- y se producirá, entre otras causales, por “Haber alcanzado las condiciones de edad y servicios exigidos por la legislación vigente para acceder al beneficio jubilatorio”. -conf. inc. g)-.

De la normativa referenciada surge que la estabilidad que asegura la Constitución Nacional (artículo 14 bis) no es absoluta, sino que como derecho, la misma encuéntrase supeditada a las leyes que reglamenten su ejercicio (CSN, Fallos 250:418; 254:169; 261:12; 266:159; 270:69; 280:53; entre otros muchos antecedentes).

En igual línea de pensamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia ha sostenido que “Si un agente se encuentra en condiciones de obtener un beneficio jubilatorio aunque sea con un haber menor al previsto para la jubilación ordinaria, la Administración se encuentra facultada para disponer el cese, considerando a la prestación previsional como sustitutiva del derecho a la estabilidad que es el alcance que corresponde conferir a la garantía invocada por el actor” (Causa B 59.399, 20/06/2007, “Navarro”).

**c.-** Además de la normativa local citada en el acápite precedente, cabe ponderar las previsiones contenidas en el Decreto Ley N° 9650/80 -Régimen Previsional de la Provincia, t.o. por Decreto N° 600/94 y modific-.

En efecto, el artículo 2º de dicho régimen legal (texto según la Ley N° 14.999) establece: “Están obligatoriamente comprendidos en el presente régimen (...) el personal que en forma permanente o temporaria preste servicios remunerados y en relación de dependencia en cualquiera de los Poderes del Estado Provincial o Municipalidades, sea cual fuere la naturaleza de la designación y forma de pago, y aunque la relación de la actividad subordinada se estableciera mediante contrato a plazo...”.

En lo que aquí interesa, el artículo 24 dispone: “Tendrán derecho a la jubilación ordinaria los

*afiliados que acrediten como mínimo veintidós (22) años de servicios con aportes en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el sistema de reciprocidad, mínimo que el Poder Ejecutivo queda facultado para elevar cuando el lapso de la vigencia de esta Ley lo justifique, y que reúnan las siguientes condiciones: a) Hubieran cumplido sesenta (60) años de edad y treinta y cinco (35) años de servicios...”*

Por su parte, el artículo 35 (texto según el Decreto Ley N° 10.053/83) prescribe: *“Tendrán derecho a la jubilación por edad avanzada los afiliados que: a) Hubieran cumplido sesenta y cinco (65) años de edad, cualquiera fuera su sexo. b) Acrediten no menos de diez (10) años de servicios de afiliación al Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, con una prestación de servicios de por lo menos cinco (5) años durante el período de ocho (8) años inmediatamente anteriores al cese en la actividad”*.

En ese orden, resulta pertinente señalar que el cumplimiento de los recaudos para obtener los beneficios jubilatorios para la totalidad de los beneficios previsionales, constituye el momento en que el agente se encuentra alcanzado por las disposiciones previsionales.

En cuanto al carácter obligatorio o facultativo del otorgamiento del cese jubilatorio reunidos los recaudos para acceder a la jubilación ordinaria o por edad avanzada, ello debe armonizarse con las necesidades del servicio y las prerrogativas de la autoridad de aplicación en materia de recursos humanos. El cese debe ser evaluado por parte del Departamento Ejecutivo, de acuerdo a las necesidades del servicio y en el marco de las facultades discrecionales inherentes al carácter de empleador.

**-II-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-III-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que el titular del Departamento Ejecutivo, se encuentra facultado, en el ámbito de su específica jurisdicción, para decretar el cese de oficio de los agentes que reúnan las condiciones para acceder a tales beneficios previsionales, ya sean ordinarios o por edad avanzada.

Cabe agregar a mayor abundamiento, que la estabilidad en el empleo no es vitalicia, sino que sólo se mantiene mientras se integra el tiempo necesario para obtener la jubilación.

Sin perjuicio de ello, la decisión debería estar precedida por la notificación previa que anoticie

al agente oportunamente, acompañada de la debida documentación para presentar al organismo previsional respectivo, tendiente a procurar intervalos entre la percepción de la remuneración y el goce del beneficio previsional o anticipo jubilatorio, respectivo.

## Ley Provincial N° 8.119

### Aporte previsional de los profesionales de la odontología

Mayo 2020

#### **-SUMARIO-**

*[...] Exigibilidad del aporte previsional de los profesionales odontólogos que trabajan en relación de dependencia de acuerdo a lo previsto en el artículo 34, inciso I) de la Ley N° 8119 (texto según Ley N° 13.759).*

*[...]*

*El referido artículo 34, inciso I) de la Ley N° 8119 establece que “El capital de la Caja se formará: (...) Con el seis (6) por ciento de todo tipo de ingreso y/o compensación de origen profesional, que perciban los afiliados por tareas realizadas en jurisdicción de la Provincia, inclusive las de relación de dependencia. Dicho aporte estará a cargo de las entidades o terceros según el caso, que contrataren o emplearen el trabajo profesional, cualquiera sea su naturaleza jurídica y será abonado en la forma y oportunidad que determine la reglamentación que sancione el Directorio de la Caja...”.*

*Ahora bien, el artículo 274 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58) -texto según la Ley N° 11.582- prescribe que los ingenieros, médicos, abogados, procuradores, contadores, veterinarios y en general todos los profesionales designados a sueldo, están obligados a tomar a su cargo los trabajos correspondientes a sus respectivos títulos habilitantes.*

*[...]*

*Como consecuencia de ello, los empleados de la Administración Pública municipal –entre los que se incluyen, claro está, los aludidos profesionales de la odontología- cuentan con un régimen previsional propio, establecido por el Decreto Ley N° 9650/80, que obliga tanto al trabajador como al Estado empleador a efectuar los aportes y contribuciones respectivas, conforme lo prescribe su artículo 4°.*

*[...]*

*En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que el aporte previsto en el citado artículo 34, inciso I) de la Ley N° 8119 -texto según la Ley N° 13.759- no resulta exigible para los profesionales odontólogos que se encuentren en relación de dependencia en jurisdicción municipal.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la exigibilidad del aporte previsional de los profesionales de la odontología que trabajan en relación de dependencia en esa Comuna, en virtud de lo dispuesto por el artículo 34, inciso I) de la Ley N° 8119 (texto según la Ley N° 13.759), Orgánica de la Caja de Seguridad Social para Odontólogos de la Provincia de Buenos Aires.

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Se adjunta nota presentada en esa Comuna por la citada Caja Previsional Profesional a través de la cual reitera su “...reclamo mediante notas de fechas: noviembre 2009, septiembre 2014, abril



2016 y septiembre 2019, en cumplimiento de lo normado por la Ley N° 8119, a fin de solicitarle (...) disponer el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 inc. L) de la ley citada, respecto de los odontólogos matriculados que ejerzan su tarea profesional en el ámbito de jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, desempeñando la misma bajo las órdenes del Municipio a su cargo”.

Se destaca que el artículo 34, inciso l) de la Ley N° 8119 establece el pago del seis por ciento (6 %) en concepto de aportes sobre todo tipo de ingreso y/o compensación de origen profesional que perciba el odontólogo, aún aquellas que realice en relación de dependencia y que el artículo 4º expresa que “La afiliación a cualquier otro régimen de previsión, no exime al Odontólogo de las obligaciones impuestas por esta ley. El goce de las prestaciones acordadas por esta ley es compatible con las que establezcan otros regímenes de seguridad social, nacionales, provinciales, municipales o paraestatales”.

Asimismo, se informa que “...en función de la Ley 9650 la cual regula el régimen previsional de la provincia (...) la Municipalidad efectúa un Aporte Patronal al Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires del orden del 12 % de las remuneraciones...”.

En tal sentido, se requiere la intervención de esta Asesoría General de Gobierno “...a los fines de evacuar las dudas planteadas en cuestión a generarse una doble imposición para la Municipalidad al tener que aportar a la Caja del Instituto de Previsión Social (...) y en su caso a la Caja de Seguridad Social para Odontólogos de la Provincia...”.

-II-

### **Normativa aplicable y análisis del caso**

El referido artículo 34, inciso l) de la Ley N° 8119 establece que “El capital de la Caja se formará: (...) Con el seis (6) por ciento de todo tipo de ingreso y/o compensación de origen profesional, que perciban los afiliados por tareas realizadas en jurisdicción de la Provincia, inclusive las de relación de dependencia. Dicho aporte estará a cargo de las entidades o terceros según el caso, que contrataren o emplearen el trabajo profesional, cualquiera sea su naturaleza jurídica y será abonado en la forma y oportunidad que determine la reglamentación que sancione el Directorio de la Caja...”.

Ahora bien, el artículo 274 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58) -texto según la Ley N° 11.582- prescribe que los ingenieros, médicos, abogados, procuradores, contadores, veterinarios y en general todos los profesionales designados a sueldo, están obligados a tomar a su cargo los trabajos correspondientes a sus respectivos títulos habilitantes.

La referida disposición legal agrega que los servicios de estos profesionales se entenderán retribuidos por el sueldo que el presupuesto les asigne y no tendrán derecho a reclamar honorarios adicionales.

Como consecuencia de ello, los empleados de la Administración Pública municipal –entre los que se incluyen, claro está, los aludidos profesionales de la odontología- cuentan con un régimen

previsional propio, establecido por el Decreto Ley N° 9650/80, que obliga tanto al trabajador como al Estado empleador a efectuar los aportes y contribuciones respectivas, conforme lo prescribe su artículo 4°.

El artículo 2° de dicho régimen legal (texto según la Ley N° 14.999) prescribe: *“Están obligatoriamente comprendidos en el presente régimen (...) el personal que en forma permanente o temporaria preste servicios remunerados y en relación de dependencia en cualquiera de los Poderes del Estado Provincial o Municipalidades, sea cual fuere la naturaleza de la designación y forma de pago, y aunque la relación de la actividad subordinada se estableciera mediante contrato a plazo...”*.

En dicho marco, el aludido artículo 34, inciso l) de la Ley N° 8119 obligaría al Estado municipal a efectuar una doble contribución por una misma actividad que efectúa, dentro de su ámbito, el profesional odontólogo matriculado.

Las cajas a las que aportaría el profesional tendrían además una misma finalidad, razón por la cual en el caso se daría una identidad tanto de causa como de fin, lo que resulta contrario a lo establecido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que impide la doble imposición de aportes (conforme. SCBA Causa B- 53049, 15/04/1997, “Reising, Amalia c/ Caja de Previsión Social para Profesionales de Ciencias Farmacéuticas s/ demanda contencioso administrativa).

*“La jurisprudencia federal, seguida por este Tribunal, ha distinguido la superposición de aportes, prohibida por el art. 14 bis de la Constitución nacional, de su mera multiplicidad, no necesariamente inválida en sí, diferenciándose ambos supuestos en que en el segundo una misma persona aporta a dos Cajas en razón de trabajos diferentes, mientras que en el primero es la misma actividad la que determina la obligación de aportar a dos Cajas para obtener prestaciones de idéntica finalidad (C.S.N., Fallos, 300:836 esp. consid. 7, ídem, in re, ‘Mansilla’, sent. 30-III-82, consid. 10, ‘La Ley’, 1982-D-411; S.C.B.A., causas B. 48.758 y B. 49.079 cits.)”* (del voto del Dr. Negri en la causa citada).

Asimismo, debe señalarse que la norma analizada no puede ser considerada, por las razones apuntadas, como un caso de multiplicidad de aportes. La multiplicidad resulta facultativa para el contribuyente y le permite aportar a más de una caja de acuerdo al ámbito en que ejerza su labor. Por el contrario, la superposición que prohíbe la norma constitucional citada se da en el caso analizado, toda vez que ambas imposiciones tienen origen legal y persiguen una misma finalidad.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-  
**Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que el aporte previsto en el citado artículo 34, inciso l) de la Ley N° 8119 -texto según la Ley N° 13.759- no resulta exigible para los profesionales odontólogos que se encuentren en relación de dependencia en jurisdicción municipal.

Ello, ya que -como se dijo- los referidos agentes están alcanzados por una regulación legal propia que prevé la forma y modo de realización de los aportes previsionales por el empleador.

## Ley Provincial N° 14.449

### Acceso justo al Hábitat

Mayo de 2020

#### **-NOTA-**

*Cabe destacar que esta Asesoría General de Gobierno no se expide hasta tanto y en cuanto se hayan acompañado la totalidad de las constancias relativas a la materia motivo de la consulta efectuada, así como también aquellas constancias que guarden relación con la cuestión de fondo puesta a consideración de este órgano consultivo y consejero del Poder Ejecutivo provincial, en sus diversos niveles de gestión.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que plantea diversos interrogantes en relación a una iniciativa propiciada en esa jurisdicción, consistente en la afectación de diversos predios de dominio privado a la Ley N° 14.449 de Acceso justo al Hábitat, para generar nuevos lotes de terreno de menores medidas y superficies que los que ordena crear el Decreto Ley N° 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.

Según destaca, esa Comuna ha recibido un proyecto que consiste en la creación de un fideicomiso, a través del cual una persona física se compromete a aportar al fondo fiduciario un lote de terreno y una sociedad de responsabilidad limitada se obliga a recibir el dominio de dicho inmueble y a desarrollar la obra de infraestructura del predio a cambio de entregar cierta cantidad de lotes al aportante.

Previo dictaminar, corresponde agregar todos los elementos y documentación que esa Comuna estime conveniente, de manera tal que este Organismo Asesor pueda acceder y comprender cabalmente y en su totalidad la situación por la que se consulta, a efectos de brindar una respuesta integral a los planteos efectuados. A modo de ejemplo, es de señalar que se ha cargado como documentación adicional en el Sistema Único de Asistencia Municipal (SUAM), solo una hoja del contrato de fideicomiso propiciado.

Asimismo, adjunte, en su caso, informe del área técnica de esa jurisdicción efectuando informe circunstanciado de la temática planteada.

## Leyes Provinciales N° 14.449 y N° 13.744

### Desarrollo de Parque Logístico e Industrial

Agosto de 2020

#### **-SUMARIO-**

[...] consulta, los siguientes interrogantes: si resulta de aplicación de la Ley N° 14.449 en cuanto a la participación del estado en la valorización inmobiliaria. Interpretación de la denominación “mixto” en la caracterización del parque según la referida Ley N° 13.744 (alcanza con la colaboración técnica y administrativa del ejecutivo municipal en el desarrollo del “Parque” o es necesario que sea copropietario de la tierra y en tal caso, en qué porcentaje). En el supuesto caso de resultar necesario ser copropietario de la tierra, la viabilidad de afectar el suelo percibido como compensación urbanística al desarrollo con el objeto de que el Municipio desarrolle en ese predio proyectos relacionados con la Incubación de Proyectos Agroindustriales.

[...]

La valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística fue introducida en el ámbito provincial por la Ley N° 14.449 con sustento en la necesidad de generar instrumentos legales y de gestión del suelo en todos los niveles de gobierno, estableciendo como regla principal la justa distribución de las cargas y beneficios que produce el crecimiento de las ciudades.

Ello bajo la premisa de que la tierra en general se valoriza por la acción estatal y no del propietario y por tanto el Estado está obligado a recuperar parte de ese incremento para la sociedad a fin de contar con recursos extrapresupuestarios que sirvan para financiar, entre otras cosas, la creación de banco de tierras (ver fundamentos).

[...]

Asimismo, la participación municipal en la valorización inmobiliaria, fue incorporada en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Dec. Ley N° 6769/58) como un nuevo recurso para recuperar las valorizaciones inmobiliarias que el mismo municipio produce con sus decisiones administrativas.

[...]

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, en relación al primer interrogante formulado, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que resulta de aplicación la Ley N° 14449, ello en la medida que el caso en consulta encuadre en alguno de los supuestos previstos por el artículo 46, correspondiendo -en su caso proceder a la inversión de los fondos que se generen conforme a las pautas establecidas por los artículos 8° y 9° de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

En cuanto al segundo planteo realizado, a los fines de caracterizar y clasificar a un agrupamiento industrial como “mixto”, deberá estarse a las expresas previsiones contenidas en el artículo 26, inciso c) de la Ley N° 13.744. En tal sentido, corresponde a ese Municipio definir y dilucidar la “colaboración técnica y administrativa” que prestará en la ejecución de la iniciativa en cuestión; no siendo necesario que sea copropietario del inmueble que se afecte a dicho proyecto.

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta diversos aspectos referidos a la aplicación de las Leyes N° 13.744 -régimen de creación y funcionamiento de

Agrupamientos Industriales- y N° 14.449 -de Acceso justo al Hábitat-, en relación al desarrollo de un Parque Logístico e Industrial propuesto a esa Comuna por un particular, a realizar en un inmueble de su propiedad.

-I-

### Antecedentes

En concreto, se plantean en la nota de consulta, los siguientes interrogantes:

1º) si resulta aplicable la citada Ley N° 14.449 en cuanto a la participación del estado en la valorización inmobiliaria, situación que *“...se daría a partir del cambio de zona necesario para que el predio (hoy en zona Rural) cuente con indicadores pertinentes para el desarrollo de la actividad Logística e Industrial...”*.

2º) Qué debe entenderse por “mixto” en la caracterización del parque según la referida Ley N° 13.744; si alcanza con la colaboración técnica y administrativa del ejecutivo municipal en el desarrollo del “Parque”, o bien es necesario que sea copropietario de la tierra y en tal caso, en qué porcentaje.

3º) Por último, si en el caso de resultar necesario ser copropietario de la tierra, *“...sería viable afectar el suelo percibido como compensación urbanística al desarrollo con el objeto de que el Municipio desarrolle en ese predio proyectos relacionados con la Incubación de Proyectos Agro Industriales”*.

-II-

### Análisis del caso

a.- La valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística fue introducida en el ámbito provincial por la Ley N° 14.449 con sustento en la necesidad de generar instrumentos legales y de gestión del suelo en todos los niveles de gobierno, estableciendo como regla principal la justa distribución de las cargas y beneficios que produce el crecimiento de las ciudades.

Ello bajo la premisa de que la tierra en general se valoriza por la acción estatal y no del propietario y por tanto el Estado está obligado a recuperar parte de ese incremento para la sociedad a fin de contar con recursos extrapresupuestarios que sirvan para financiar, entre otras cosas, la creación de banco de tierras (ver fundamentos).

En ese marco, la ley en cita -reglamentada por Decreto N° 1062/13- legisló en su Capítulo IV, Sección V, respecto de los hechos generadores de tal participación, carácter, momentos de exigibilidad, formas de pago, instrumentos para su establecimiento por los Municipios e incorporación en carácter de recurso al erario municipal (arts. 46 a 53).

Cuadra señalar que el citado artículo 46 dispone que: *“Constituyen hechos generadores de la participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias en su ejido, los siguientes: a) La incorporación al Área Complementaria o al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio*

*territorial del Área Rural. b) La incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Complementaria.*

*c) El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial. d) La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, bien sea elevando el Factor de Ocupación del Suelo, el Factor de Ocupación Total y la Densidad en conjunto o individualmente. e) La ejecución de obras públicas cuando no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras. f) Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios. g) Todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable.”*

Asimismo, la participación municipal en la valorización inmobiliaria, fue incorporada en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Dec. Ley N° 6769/58) como un nuevo recurso para recuperar las valorizaciones inmobiliarias que el mismo municipio produce con sus decisiones administrativas.

Al respecto el artículo 226 de la LOM establece: *“Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas: ...inc. 31° (Texto según Ley 14449) Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable. Inc. 32° (Inciso*

*Incorporado por Ley 14449) Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la Municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución.”*

En relación a los recursos que se generan, la Ley N° 14449 dispone que deben ser destinados para fines específicos. Con ese objetivo el artículo 8° establece los lineamientos generales: *“a) Proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales. b) Desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo que cuenten con la infraestructura y los servicios, las reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes.*

*c) Ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios. d) Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales. e) Promover la recuperación, rehabilitación o refuncionalización de edificios y sectores urbanos residenciales en proceso de degradación, preservando el valor del patrimonio histórico y social. f) Ejecutar la construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básicos, de equipamientos comunitarios y/o de espacios públicos recreativos. g) Asegurar, en coordinación con la Escribanía General de Gobierno, la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos con el fin de permitir el acceso al título de propiedad y su constitución como bien de familia. h) Atender la refuncionalización, re-*

*habilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa PRO.CRE.AR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del Decreto-Ley 8.912/77.”*

Seguidamente, el artículo 9º, determina que *“La totalidad de los recursos, sean estos en dinero, obras o tierras, obtenidos a través de la aplicación de los instrumentos de actuación y mecanismos de gestión reglamentados en la presente Ley, deben ser destinados a los fines determinados en el artículo precedente. La reglamentación establecerá los mecanismos de administración financiera adecuados para garantizar la intangibilidad de los mismos.”*

**b.-** En cuanto a qué debe entenderse por “mixto” en la caracterización del parque industrial según la Ley N° 13.744, ello se encuentra jurídicamente deslindado en el artículo 26.

Dicha norma dispone: *“Los Agrupamientos Industriales, en función de quien propicie la iniciativa, se clasifican en:*

*a) Oficiales: serán los promovidos y gestionados por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, de las Municipalidades y/o de la Nación. b) Privados: serán los promovidos y gestionados por iniciativas particulares de personas jurídicas. c) Mixtos: serán los promovidos y gestionados conjuntamente por organismos oficiales y privados. d) Mixtos promocionales: serán aquellos en los que el Estado aporta los inmuebles a afectarse, sobre el que se transferirá a título oneroso la titularidad dominial a los particulares, una vez que estos hayan realizado la inversión productiva necesaria para el emprendimiento previa certificación de los organismos de contralor, conforme la reglamentación”.*

En orden a tal prescripción normativa, este Organismo Asesor advierte que para encuadrar al proyecto en cuestión como agrupamiento industrial mixto -inciso c) del artículo 26 transcripto-, esa Municipalidad debería aclarar y definir el contenido que le imprime a lo expresado en su nota respecto de la *“...colaboración técnica y administrativa del ejecutivo municipal...”* en el desarrollo del proyecto, sin perjuicio de aclarar que no sería necesario para su realización que la Municipalidad asuma el carácter de copropietario del referido inmueble

Ello así, toda vez que de la nota en consulta no surge que se trate de un supuesto de promoción y gestión en forma conjunta entre la Municipalidad en asociación con el particular titular de dominio del inmueble que se habría de afectar al proyecto.

Por lo demás, la eventual calidad de copropietario no inviste la calidad de “mixto promocional” del inciso d) de la norma citada, habida cuenta que para revestir ese carácter la Comuna debería aportar el inmueble para su posterior transferencia de la titularidad dominial a los particulares.

En otro orden, cabe agregar que la conformación de los Parques Industriales, en tanto conjuntos inmobiliarios, deben someterse a la normativa del derecho real de propiedad horizontal establecida en el Título V del Libro Cuarto del Código Civil y Comercial, con las modificaciones que



establece el Título VI, a los fines de conformar un derecho real de propiedad horizontal especial (arts. 2073 y 2075 y conc. CCyC).

c.- En virtud de lo expresado en el punto anterior, no corresponde dar respuesta al último punto en consulta, toda vez que se ha condicionado ello al supuesto que hubiere sido necesario que la Comuna adquiriera la calidad de copropietario del bien inmueble en cuestión.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, en relación al primer interrogante formulado, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que resulta de aplicación la Ley N° 14449, ello en la medida que el caso en consulta encuadre en alguno de los supuestos previstos por el artículo 46, correspondiendo -en su caso proceder a la inversión de los fondos que se generen conforme a las pautas establecidas por los artículos 8° y 9° de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

En cuanto al segundo planteo realizado, a los fines de caracterizar y clasificar a un agrupamiento industrial como “mixto”, deberá estarse a las expresas previsiones contenidas en el artículo 26, inciso c) de la Ley N° 13.744. En tal sentido, corresponde a ese Municipio definir y dilucidar la “colaboración técnica y administrativa” que prestará en la ejecución de la iniciativa en cuestión; no siendo necesario que sea copropietario del inmueble que se afecte a dicho proyecto.

## Decreto Ley N° 9533/80

### Extensión del plazo de la concesión de uso del inmueble municipal

Mayo de 2020

#### **-SUMARIO-**

*[...] posibilidad de que el Departamento Ejecutivo pueda promover, a través de un proyecto de ordenanza a enviar al Concejo Deliberante, la prórroga por un plazo de quince (15) años de la concesión de un inmueble municipal que se otorgara por la Ordenanza.*

*[...]*

*El planteo se enmarca normativamente en regulaciones sobre concesión de uso de bienes de dominio privado municipal (en el caso, un inmueble), resultando así de aplicación el régimen del Decreto Ley N° 9533/80 (conforme arts. 8 y 20, siguientes y concordantes).*

*En definitiva, nada impide que el Departamento Ejecutivo promueva la sanción de una ordenanza que acoja la petición del concesionario referida a la extensión del plazo de concesión, en tanto dicha cuestión se encuentra comprendida en la esfera discrecional de la Municipalidad, resultando ello una cuestión que debe ser decidida en mérito de oportunidad y conveniencia, debidamente fundamentada en la razonabilidad en orden a los bienes públicos comprometidos.*

*Desde esta inteligencia, en cuanto al segundo interrogante planteado, cabe señalar que, en caso de acogerse la prórroga, y en la medida que se subsistan los mismos términos y condiciones determinados por las Ordenanzas citadas, bastará que el Departamento Ejecutivo -previa autorización del Concejo Deliberante- dicte el pertinente acto administrativo que admita la prórroga y su correspondiente notificación a la parte interesada (conf. arts. 55, 107, 108 inc. 11 y conc. del Decreto Ley N° 6769/58; y 1º, 62, 64, 103, 108 y conc. de la Ordenanza General N° 267/80); sin perjuicio de lo cual, también podrá suscribirse con la concesionaria una adenda del contrato primigenio.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si puede ese Departamento Ejecutivo promover, a través del pertinente proyecto de ordenanza a enviar al Concejo Deliberante, la extensión o prórroga por un plazo de quince (15) años de la concesión de un inmueble municipal que se otorgara por la Ordenanza N° -----y su modificatoria N° -----.

Ello así, en razón de la petición que efectuara la firma concesionaria del predio en cuestión -----, sin perjuicio de que el vínculo aún se encuentra vigente.

Asimismo, y de ser posible lo solicitado, inquiera acerca de la necesidad de la confección y suscripción del pertinente contrato de prórroga entre el Departamento Ejecutivo Municipal y la concesionaria, manteniéndose los mismos términos y condiciones determinados por las Ordenanzas citadas.

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Mediante la citada Ordenanza N° -----se otorgó a la firma----- el uso y explotación del 50 % de un inmueble municipal debidamente identificado “...con carácter intransferible, independientemente de los terceros por cuales pueda servirse para sus fines, los cuales serán solidariamente responsables con el concesionario, frente a terceros y a este Municipio, por el término de 30 (treinta) años a partir de la promulgación del referido acto administrativo” (art. 1).

Posteriormente, por Ordenanza N° ----- se autorizó al Departamento Ejecutivo Municipal, a transferir a la firma ----- el uso y explotación del bien inmueble concedido “...con carácter intransferible en los mismos términos, plazos y condiciones puestos por la Ordenanza ----- y sus modificatorias” (art. 1), asumiendo la empresa cedida “...todas las obligaciones laborales y previsionales, garantizando la antigüedad y derechos de los trabajadores de la sociedad transferida” (art. 2).

Se destaca en la nota en consulta, que la citada empresa ----- manifiesta su interés en continuar con la explotación “...como así también en la posibilidad de realizar nuevas inversiones, acrecentando con ello la capacidad turística en la zona, considerando además que dicha opción resultaría satisfactoria no solo al señalado crecimiento, sino también a un mayor valor agregado sobre el inmueble concesionado...”.

Se expone que “...la empresa solicita autorización para la prórroga o extensión de la concesión de uso y explotación de dicho predio a partir de la fecha de vencimiento de aquella oportunamente otorgada y por un plazo de, al menos, quince (15) años”, en tanto “...debe realizar a la brevedad tareas muy importantes que requieren de erogaciones de envergadura, habida cuenta que la creciente del río -que ha sido de público conocimiento- ha afectado severa y seriamente la mayoría de los hospedajes que posee el Hotel (Howard Johnson Marinas) y que aloja a numerosos turistas que visitan nuestra ciudad...”.

En tal sentido, se señala que existe “...premura por realizar las obras, refacciones y reacondicionamientos necesarios y que pueda producir el recupero y amortización de las inversiones que ésta se compromete a realizar, tomando en consideración las características del contrato vigente y el mantenimiento de la ecuación económica financiera del emprendimiento”, destacándose que “...el actual contrato de concesión vigente no prevé pautas para la modernización integral del complejo hotelero”.

-II-

### Normativa aplicable

El planteo se enmarca normativamente en regulaciones sobre concesión de uso de bienes de dominio privado municipal (en el caso, un inmueble), resultando así de aplicación el régimen del

Decreto Ley N° 9533/80 (conforme arts. 8 y 20, siguientes y concordantes).

En particular, el artículo 28 establece: *“La concesión de uso, o cualquier otra modalidad administrativa que acuerde la tenencia de bienes del dominio privado del Estado, se regirá por las siguientes disposiciones: a) La tenencia será siempre precaria y como consecuencia el acto revocable en cualquier tiempo por decisión de la autoridad competente. b) El término de la tenencia no podrá exceder de cinco (5) años...”*.

Seguidamente, el artículo 29 prescribe que lo dispuesto en el inciso b) no será *“...de aplicación cuando mediere licitación, salvo que expresamente se estableciere lo contrario en el pliego respectivo. El mismo criterio podrá observarse cuando se trate de inmuebles que, **por su naturaleza especial o uso al que serán destinados, se justifique exceptuarlo de tales disposiciones (...)**. El Organismo de aplicación determinará en cada caso los alcances de las exenciones indicadas...”*.

En homenaje a la observancia de un debido y ajustado empleo de la terminología jurídica, cabe aclarar que el instituto de la “concesión de uso” incorporado al citado Decreto Ley N° 9533/80, conforme surge de los fundamentos del mismo, ha sido utilizado por el legislador como sinónimo de “permiso”, término éste más preciso y adecuado que tipifica el acto.

Respecto de la posibilidad de ampliación del plazo de concesión, el artículo 55 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58) establece que compete al Departamento Deliberativo autorizar los arrendamientos o gravámenes de los bienes privados municipales por mayoría absoluta del total de sus miembros; motivo por el cual la prórroga del contrato de concesión de uso por el que se consulta, ha de ser autorizada o aprobada por dicho Cuerpo.

-III-

### Análisis del caso

La consulta se enmarca en lo pactado entre la Municipalidad y una empresa en calidad de concesionaria del inmueble de dominio privado de aquella conforme a lo establecido en las Ordenanzas N° -----y N° -----.

Se advierte que si bien la concesión de uso fue otorgada por treinta años, no ha sido definido como improrrogable. Por tal motivo, la cuestión remite al ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad concedente, en tanto la admisión sobre el pedido de prórroga, o su rechazo, no obliga a la autoridad administrativa, conforme al régimen legal aplicable referenciado en el punto anterior.

Las facultades discrecionales de la Municipalidad, en lo que atañe al otorgamiento de concesiones o permisos, forman parte del intenso régimen que hace al derecho administrativo, y todas las cuestiones vinculadas con la renovación o prórroga respecto de una “concesión de uso” sobre bienes del dominio municipal, deben cumplir con el requisito de la debida fundamentación que justifique el ejercicio de la función administrativa.

Es decir que, sin perjuicio que el Municipio se encuentra facultado para ampliar el plazo de

concesión en el término que considere conveniente, teniendo en cuenta el destino del inmueble en cuestión, la decisión sobre la aceptación o rechazo de la petición debe encontrar adecuada razonabilidad en orden a los intereses y bienes públicos comprometidos (conforme arts. 28 de la Constitución Nacional y 56 de la Carta Magna Provincial).

En definitiva, nada impide que el Departamento Ejecutivo promueva la sanción de una ordenanza que acoja la petición del concesionario referida a la extensión del plazo de concesión, en tanto dicha cuestión se encuentra comprendida en la esfera discrecional de la Municipalidad, resultando ello una cuestión que debe ser decidida en mérito de oportunidad y conveniencia, debidamente fundamentada en la razonabilidad en orden a los bienes públicos comprometidos.

Desde esta inteligencia, en cuanto al segundo interrogante planteado, cabe señalar que, en caso de acogerse la prórroga, y en la medida que se subsistan los mismos términos y condiciones determinados por las Ordenanzas citadas, bastará que el Departamento Ejecutivo -previa autorización del Concejo Deliberante- dicte el pertinente acto administrativo que admita la prórroga y su correspondiente notificación a la parte interesada (conf. arts. 55, 107, 108 inc. 11 y conc. del Decreto Ley N° 6769/58; y 1º, 62, 64, 103, 108 y conc. de la Ordenanza General N° 267/80); sin perjuicio de lo cual, también podrá suscribirse con la concesionaria una adenda del contrato primigenio.

#### **-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### **-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones expuestas, este Organismo Asesor es de opinión que el Departamento Ejecutivo Municipal tiene facultades discrecionales para promover la sanción de una Ordenanza que autorice la extensión del plazo de la concesión de uso del inmueble municipal, manteniendo las condiciones originales contenidas en las Ordenanzas N° -----y N° -----  
-----.

## Ley Provincial N° 14.867

### Regulación de actividad de establecimiento de engorde intensivo de ganado bovino

Noviembre de 2020

#### -SUMARIO-

*Consulta a la Asesoría General de Gobierno acerca de: 1) Si el referido texto legal resulta de aplicación por vía directa, aún ante la ausencia de una norma municipal de adhesión; 2) En caso de negativa, si es posible aplicar dicha normativa por vía de subsidiariedad o analogía aún cuando no se encuentra operativa; 3) En atención a las particularidades de la orden judicial, cuál sería la manera de cumplimentar el decisorio y cómo debería aplicarse la citada ley ante la ausencia de adhesión local y reglamentación provincial.*

[...]

*En fecha 26/12/2018, el Juez de Faltas Municipal dicta sentencia por la que condena al sumariado al pago de una multa de treinta (30) sueldos mínimos de un empleado municipal y dispone que en el plazo de noventa (90) días proceda a "...la desocupación de la totalidad de los animales existentes dentro del referido bajo apercibimiento de proceder a la desocupación y traslado de los mismos a su cargo a un lugar que será determinado por la autoridad de aplicación...".*

[...]

*Para así resolver, en lo medular, enfatiza que: "...La llave de la solución a la problemática en cuestión entiendo se encuentra en la Ley 14.867 (...), dicha normativa nos indica qué se debe hacer con los establecimientos de engorde intensivo de animales instalados a la fecha de la presente ley" (ver fs. 100). Destaca cuál sería la cuestión a resolver: "En el caso de autos nos encontramos con un doble problema: el daño ambiental que surge de la denuncia de autos y que se debe reparar y la fuente laboral del propietario del establecimiento que también debemos tratar de proteger" (ver fs. 100 vta.).*

[...]

*Llamada a dictaminar, en virtud a la temática sometida a consideración y tratamiento dado por otros órganos jurisdiccionales, sin efectuar disquisición alguna en torno a la cuestión, cabe destacar que este Organismo Asesor tiene dicho reiteradamente que cuando la autoridad judicial se expide en un caso determinado, debe acatarse lo que disponga (criterio sostenido en Exptes. N° 21200-11416/07, N° 21211-409.222/07, entre otros). Por ello, la comuna deberá hacer cumplir la manda judicial en los términos transcriptos intimando al dueño del feed lot para que en el plazo razonable que al efecto se fije, tramite y obtenga la respectiva habilitación municipal y de localización y, en su caso, deberá requerirse las aclaraciones respectivas a dicha autoridad judicial.*

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que plantea diversos interrogantes en relación a la situación acaecida en esa jurisdicción respecto de un establecimiento destinado al engorde intensivo de ganado bovino ( "feed lot").

Atento que esa Comuna, en el marco de una causa contravencional iniciada contra dicho

establecimiento, fue condenada por el Juzgado de Paz jurisdiccional a aplicar las previsiones de la Ley Provincial N° 14.867 -que regula esa clase de emprendimientos- consulta concretamente los siguientes puntos: 1) Si el referido texto legal resulta de aplicación por vía directa, aún ante la ausencia de una norma municipal de adhesión; 2) En caso de negativa, si es posible aplicar dicha normativa por vía de subsidiariedad o analogía aún cuando no se encuentra operativa; 3) En atención a las particularidades de la orden judicial, cuál sería la manera de cumplimentar el decisorio y cómo debería aplicarse la citada ley ante la ausencia de adhesión local y reglamentación provincial.

- I -

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

I. a. En la nota de consulta se consigna que en las proximidades de la localidad -----, se encuentra instalado un establecimiento “*feed lot*” a una distancia menor a la establecida por la normativa local de ordenamiento urbano, que no cuenta con la pertinente habilitación municipal y que genera olores y emanaciones que perjudican a la comunidad en general.

Se destaca que la radicación de dicho establecimiento “*...importa serias violaciones a las previsiones de la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley 11.723), al Código de Planeamiento Urbano y al ambiente y genera un potencial riesgo para la salud de los ciudadanos, pues al carecer de los estudios de impacto ambiental que serían necesarios para su habilitación, esta Administración desconoce la forma en la que se tratan los residuos que produce*”.

Se agrega que, requerida la intervención del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), “*...en noviembre de 2018 emitió un informe en el que detectó la presencia de sustancias muy por encima del umbral de olor y sobre los parámetros de tolerancia, indicando que la migración de los olores proviene del establecimiento dedicado al engorde de hacienda...*”.

Dicha circunstancia motivó la denuncia ante la Justicia de Faltas Municipal, que diera origen a una causa en la que el titular de dicho juzgado administrativo resolvió condenar al propietario del establecimiento por incumplir el Código de Planeamiento Urbano (Ordenanza N° 5570). Según se informa, la citada norma expresamente dispone la localización de este tipo de establecimiento “*... en el área rural a distancias superiores a 10 kilómetros de la ciudad de ----- y de 5 kilómetros del resto de las localidades del partido. Se deberá presentar solicitud de localización, con determinación de la magnitud del establecimiento obras e instalaciones a realizar y estudio impacto ambiental para asegurar la protección de los recursos del medio y certificación de capacidad del acuífero para el consumo intensivo estimado...*”.

Apelado el pronunciamiento por el sancionado, el Juzgado de Paz del Partido de -----revocó el decisorio del Juez de Faltas Municipal, “*...argumentando que debió aplicarse la Ley 14.867 por ser la norma más benigna, en cuanto prevé un procedimiento para los establecimientos preexistentes (art. 16)...*”.

En tal sentido, se señala en la nota en responde que “*...La falta de reglamentación de la nor-*



ma (...) es reconocida por el propio judicante, quien esboza en su sentencia expresamente ‘Considero que la Municipalidad del Partido de -----actuó prematuramente, sin cumplir los plazos indicados en la ley 14.867, que si bien no se encuentra reglamentada y no sabemos quién es la autoridad de Aplicación, es la norma más benigna’...”, agregando que “...Es en relación a este punto que se origina la presente consulta, en cuanto que la Ley 14.867 no ha sido reglamentada, no posee un procedimiento instruido, una autoridad de aplicación designada, organismos que lleven adelante los registros, entre otras ausencias”.

**I. b.** Se anexa copia de la causa caratulada “..... s/ Ordenanzas 5730/09 art. 29 5570/2008 y Expediente TF 672/18 1346 art. 5 inc. d (T.F. 672/18)”, de la que se reseñan las siguientes circunstancias relevantes (a cuya foliatura cabe referirse en adelante):

1) En noviembre de 2018, la Municipalidad denuncia ante el Juzgado de Faltas Municipal a-----, en calidad de responsable de la explotación de un establecimiento *feed lot*, por violación de la Ley N° 11.723, en razón del informe expedido por el OPDS (v. fs. 1/11).

2) A requerimiento del Juez de Faltas, en fecha 23/11/2018, se realiza inspección en el establecimiento, labrándose acta de infracción que consigna que se requirió “...permiso de localización pertinente al establecimiento de cría intensiva de ganado, como así también su correspondiente habilitación comercial (...) pero el exponente manifiesta que ‘no posee ninguno de los dos certificados solicitados’. Acto seguido y conforme a las facultades del art. 43 Dto. 8751/77, ante la presunta falta a la Ord. ----- art. 29 y Ord. ----- inc. d. punto 5 (lugar no permitido y falta de habilitación) (...) se procede a disponer la prohibición de ingreso de animales y/o vehículos transportando los mismos al referido predio...” (v. fs. 15). En segunda acta de infracción se deja constancia que “...la distancia desde el establecimiento rural, donde funciona la cría intensiva de ganado, hasta la zona urbana no es la permitida para tal fin. La distancia medida es de 4,3 km.” (fs. 16).

3) Con fecha 5/12/2018, el Sr. -----efectúa descargo verbal, agregado en acta pertinente (v. fs. 33), de la que surge “...que me encuentro radicado en el lugar desde el año 1997 que siempre realice la actividad de cría recria de animales vacunos criadero de porcinos todo esto conforme consta en la correspondiente habilitación en SENASA (...) pero siempre en la inteligencia de que no se estaba incumpliendo con ninguna norma, ni ocultando ninguna actividad...”.

4) Luego, efectúa descargo por escrito en el que sostiene que comenzó su actividad con anterioridad a la sanción de la Ordenanza N° ----- que no prevé “...la situación de aquellos establecimientos preexistentes a la fecha de su sanción, y que luego de dictada la misma quedarían inhabilitados para continuar desarrollando las tareas que cumplían”. Puntualiza que “...si bien no cuento con la habilitación municipal al efecto, me encuentro realizando las gestiones para concretar dicha finalidad”, por lo que “...solo resultaría posible mediante el otorgamiento de un permiso especial o eximición que deberá ser gestionada por ante el HCD...” y que, de no obtener la habilitación especial se estaría conculcando “...palmariaamente su derecho a trabajar...” (v. fs. 34/40).

5) A fs. 60 el Concejo Deliberante informa con fecha 11/12/2018 que “No existe (...) proyecto



de excepción a las previsiones del Código de Planeamiento Urbano del Distrito de -----  
--en relación al tema feed-lot”.

6) A fs. 70/72, la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad informa que la distancia entre el establecimiento *feed lot* hasta determinados lugares de la localidad de -----  
----- es de entre 4 km. y 5.94 km.

7) En fecha 26/12/2018, el Juez de Faltas Municipal dicta sentencia por la que condena al sumariado al pago de una multa de treinta (30) sueldos mínimos de un empleado municipal y dispone que en el plazo de noventa (90) días proceda a “...la desocupación de la totalidad de los animales existentes dentro del referido bajo apercibimiento de proceder a la desocupación y traslado de los mismos a su cargo a un lugar que será determinado por la autoridad de aplicación...”. Ello así, en razón de habersele imputado “...el poseer feedlot y/o engorde y de hacienda bovino a corral en un predio ubicado (...) a una distancia inferior a los diez (10) Km. de la localidad de ..... y sin contar con habilitación municipal correspondiente”; infringiéndose de tal manera los artículos 5º, inciso d) de la Ordenanza N°----- de la Ordenanza N° ----- de Ordenamiento Urbano y 29 de la Ordenanza N° ----- (v. fs. 74/78).

8) Como consecuencia del recurso de apelación incoado por el sancionado, el 22/02/2019 el Juez de Paz de----- dicta sentencia (fs. 96/101) y revoca el decisorio del Juzgado de Faltas Municipal “...por no haberse cumplido con la ley más benigna para el tratamiento de las infracciones de autos. (Arts. 4, 16 y concordantes de la Ley 14.867)...”.

Asimismo, dispone que la Municipalidad “...deberá hacer cumplir al Sr. -----  
-----en los plazos indicados en los artículos 4, 16, 17 y concordantes de la Ley 14.867 con las obligaciones a su cargo para lograr la habilitación del establecimiento bajo apercibimiento de las sanciones establecidas en el artículo 15 de la misma, en la Ordenanza -----, como (...) en el Código de Faltas Municipal...”.

Para así resolver, en lo medular, enfatiza que: “...La llave de la solución a la problemática en cuestión entiendo se encuentra en la Ley 14.867 (...), dicha normativa nos indica qué se debe hacer con los establecimientos de engorde intensivo de animales instalados a la fecha de la presente ley” (ver fs. 100). Destaca cuál sería la cuestión a resolver: “En el caso de autos nos encontramos con un doble problema: el daño ambiental que surge de la denuncia de autos y que se debe reparar y la fuente laboral del propietario del establecimiento que también debemos tratar de proteger” (ver fs. 100 vta.).

A partir de ello, efectúa el siguiente razonamiento y conclusión: “...Se debe aplicar en el caso de autos **la norma posterior más benigna**, la Ley 14.867 es posterior a la Ordenanza -----, con la problemática además que ésta no refiere que hacer con establecimientos preexistentes a la sanción de la misma. Considero que la Municipalidad del Partido de ----- actuó prematuramente, sin cumplir con los plazos indicados en la Ley 14.867, que si bien no se encuentra reglamentada y no sabemos quién es la Autoridad de Aplicación, es la norma más benigna pos-

*terior a la Ordenanza ----- y trata como actuar en los casos de establecimientos preexistentes. Se deben otorgar al Sr. ----- los plazos que indica la Ley, la Municipalidad del Partido de ----- es la Autoridad de Aplicación y quién debe hacer cumplir en los plazos indicados en la Ley 14.867 al -----, con todos los requisitos a cumplir para ver si es posible o no la radicación del emprendimiento, con la intervención de la Autoridad Ambiental, quién sugiere un nuevo periodo de monitoreo de calidad de aire y con la intervención, si es necesario del Honorable Concejo Deliberante de revisar el Ordenamiento Territorial del Partido de -----Ordenanza ----- en cuanto a la distancia de 10 km para su radicación del Área Urbana, ya que no puede ser 10 km para ----- y 5 km para el resto de las localidades del Distrito, la Ley 14.867 no habla de distancia, y considero que lo hace porque la misma deberá depender de la Aprobación del Estudio de Impacto Ambiental. De esta forma procedemos con prudencia debiendo el infraccionado reparar el daño ambiental en los tiempos que indica la ley y preservamos la fuente laboral si se cumple con (...) todos los requisitos que se exigen al ----- para lograr la habilitación de este tipo de emprendimientos en tiempo y forma”.*

9) Notificada la Municipalidad de la revocación dispuesta por el Juez de Paz, interpone recurso de apelación (fs. 114/133), el cual es desestimado por fallo de fecha 12/06/2019 de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal de Bahía Blanca, al considerar que la misma no inviste la calidad de parte en el proceso (v. fs. 144/145 vta.).

- II -

### **Alcance de la intervención**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

- III -

### **Análisis y Conclusión**

Llamada a dictaminar, en virtud a la temática sometida a consideración y tratamiento dado por otros órganos jurisdiccionales, sin efectuar disquisición alguna en torno a la cuestión, cabe destacar que este Organismo Asesor tiene dicho reiteradamente que cuando la autoridad judicial se expide en un caso determinado, debe acatarse lo que disponga (criterio sostenido en Exptes. N° 21200-11416/07, N° 21211-409.222/07, entre otros). Por ello, la comuna deberá hacer cumplir la manda judicial en los términos transcriptos intimando al dueño del feed lot para que en el plazo razonable que al efecto se fije, tramite y obtenga la respectiva habilitación municipal y de localización y, en su caso, deberá requerirse las aclaraciones respectivas a dicha autoridad judicial.

# Decreto Ley N° 8912/77. Artículo 91

## Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo

Julio 2020

### -SUMARIO-

[...] aplicación del artículo 91 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley N° 8912/77 –t.o. por Decreto N° 3389/87 y modific.-) respecto de límites y estado de lotes y construcciones existentes en una parcela. Aplicación de la Ley N° 5708 y el Código de Aguas (Ley N° 12.257 y modific).

[...]

Liminarmente, cabe puntualizar que la consulta se dirige a la aplicación o implementación en el ámbito municipal de lo previsto en el referido artículo 91 del Decreto Ley N° 8912/77 a fin de resolver ciertas irregularidades detectadas en diversos lotes situados en la localidad.

[...]

La característica particularizada del artículo 91 del Decreto Ley N° 8912/77 que define el perfil y la modalidad de la acción por el que la autoridad municipal interviene en el territorio para cumplir con la finalidad urbanística referida, no es otra que la declaración de utilidad pública de los inmuebles a englobar y sujetos a expropiación.

La herramienta urbanística en análisis, implica hacer uso del instituto de expropiación por la cual, de modo unilateral, la Municipalidad priva de la propiedad de un bien al titular del derecho, con fines de utilidad pública mediante calificación realizada por ley e indemnización previa e integral (conforme art. 31 de la Constitución de la Provincia).

Ello define que la cuestión queda regida por la Ley General de Expropiaciones N° 5708 (t.o. por Decreto N° 8523/86 y modific.), razón por la cual deberá estarse al procedimiento y requisitos allí establecidos.

Acorde a lo expuesto, en respuesta a los interrogantes planteados, cabe concluir que para implementar la aplicación del artículo 91 del Decreto Ley N° 8912/77 será necesario el dictado de una ordenanza especial que declare de utilidad pública y sujeta a expropiación los lotes contenidos en el plano 61-56-53 ubicados en la localidad de Arenas Verdes.

En cuanto al interrogante efectuado en torno a la posible excepción del cumplimiento de los deslindes establecidos por el Código de Aguas (Ley N° 12.257 y modific.), atento que se informa que "...el loteo paralelo a la Línea de Ribera no cumpliría con las distancias establecidas por la legislación...", no podría tener acogida.

[...]

En relación a este punto correspondería que esa comuna efectúe consulta a la Autoridad del Agua, en su carácter de autoridad de aplicación en la materia.

[...]

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que para implementar el "englobamiento parcelario" previsto en el artículo 91 del Decreto Ley N° 8912/77, será necesario dictar una ordenanza que declare de utilidad pública y sujeta a expropiación los lotes contenidos en plano 61-56-53, ubicados en la localidad; aprobando el estudio integral y planificado que se elabore, fijando los valores indemnizatorios estimados y la respectiva previsión presupuestaria para el pago indemnizatorio.

En relación al restante punto en consulta, no resultaría posible eximir o exceptuar de la prohibición estatuida en el artículo 142 del Código de Aguas, por tratarse de una norma de orden público resultando su cumplimiento de

*carácter imperativo, sin perjuicio de la consulta respectiva que la comuna pueda realizar a la Autoridad del Agua.*

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la aplicación del artículo 91 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley N° 8912/77 –t.o. por Decreto N° 3389/87 y modific. -) respecto de límites y estado de lotes y construcciones existentes en una parcela ubicada en la localidad de....., en la que se verificaron diferencias entre el parcelario proyectado y la ubicación de las construcciones allí existentes.

Asimismo, inquiere si la expropiación que refiere la citada norma, debe efectuarse de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 5708 *“...donde se prevé una indemnización a cada propietario o si se trataría de un mero trámite administrativo, en cuyo caso, se requiere indicación de tipo y forma”*.

Finalmente, se consulta, respecto de la parcela en cuestión, si puede exceptuarse del cumplimiento de los deslindes establecidos en el Código de Aguas (Ley N° 12.257 y modific).

-|-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

En la nota en responde se puntualiza que en el año 2008, a requerimiento de la Municipalidad, un profesional agrimensor elaboró un informe técnico que puso de resalto la situación irregular respecto del *“...territorio que se identifica catastralmente como Circunscripción VII, Sección U, que comprende la Fracción 731 del plano de mensura 61-67-53 dividida posteriormente de acuerdo a plano 61-56-53...”*; sugiriendo como posible solución la aplicación del citado artículo 91 del Decreto Ley N° 8912/77.

Se señala que, siendo cometido de la gestión municipal ordenar el catastro parcelario realizando un nuevo plano de mensura a fin de lograr el crecimiento turístico y comercial de la localidad de ....., resulta prácticamente imposible llevar a cabo dicha tarea habida cuenta que se necesitaría la firma de alrededor de ciento cincuenta (150) “propietarios”, varios de los cuales se encontrarían en trámites sucesorios y con problemas dominiales.

Se destaca que en fecha 27 de agosto de 2019, se realizó una consulta al Consejo Profesional del Colegio de Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires a los fines de lograr la solución al problema planteado; entidad que adhirió a la sugerencia realizada en torno a la aplicación del citado artículo 91 del Decreto Ley N° 8912/77, en cuanto hace referencia a las facultades de los municipios para la expropiación para la reconfiguración de la estructura parcelaria.

Se advierte, ante la posibilidad de realizar un nuevo plano de mensura por el procedimiento indicado en la normativa en cuestión, que el Código de Aguas provincial (Ley N° 12.257 y modific.) prohíbe el loteo y la edificación en una franja de ciento cincuenta (150) metros aledaña al Océano Atlántico y la edificación sobre los médanos y las cadenas de médanos que lleguen hasta el mar; por lo que el nuevo plano de mensura a realizarse respecto del 61-56-53 (de fecha anterior a la

sanción del citado Código), *“...comprendería el loteo paralelo a la Línea de Ribera que no cumpliría con las distancias establecidas por la legislación pero que sin dudas permitiría resolver el problema de fondo”*.

Es dable destacar que la citada entidad profesional, en su informe (cuya copia se anexa), analizó la situación en base a los datos aportado y consideró que no es posible volver a la situación original del plano de mensura 61-56-53, generador del parcelamiento, precisando: *“...Sobre todo por la existencia de propiedades edificadas y calles abiertas, que acarrearía mucha erogación en su construcción y en el caso de edificios, que a pesar de ser pocos respecto del total, crearía una situación de irregularidades emplazamientos y esto generaría un mal mucho mayor en cuanto a juicios, responsabilidades y demás”*.

Seguidamente agrega que *“...no es posible con una ordenanza se modifique un plano de mensura, tampoco es viable realizar un nuevo plano de mensura por la cantidad de diferentes propietarios existentes, ni tampoco demoler como antes se expuso las viviendas existentes porque esto, como lo dijimos, traería un mal mayor, ya que están asentados en planos realizados por profesionales de la Agrimensura y aprobados o visados por la Municipalidad”*.

-II-

### **Encuadre jurídico-fáctico del caso**

a.- Liminarmente, cabe puntualizar que la consulta se dirige a la aplicación o implementación en el ámbito municipal de lo previsto en el referido artículo 91 del Decreto Ley N° 8912/77 a fin de resolver ciertas irregularidades detectadas en diversos lotes situados en la localidad.

Dicha norma establece: *“La declaración de englobamiento parcelario respecto de una determinada zona o área, a fin de posibilitar su cambio de uso o reconfiguración parcelaria, implicará por la presente ley su declaración de utilidad pública y sujeta a expropiación por parte de la municipalidad”*.

El “englobamiento parcelario”, junto a otras herramientas legales que contiene el mismo Decreto Ley (v.gr., la edificación obligatoria y el reajuste de tierras), constituye un instrumento jurídico-urbanístico del que puede valerse la Municipalidad, a fin de declarar el parcelamiento de determinadas zonas o áreas con el objeto de ejecutar planes urbanísticos estratégicos que impliquen una adecuación de uso del suelo o reconfiguración parcelaria (conforme arts. 84 y siguientes).

Más precisamente, se erige como un mecanismo de gestión pública del suelo por parte de los Municipios que, a través de un plan previamente definido, persigue la modificación de la estructura parcelaria y jurídica con la finalidad de ejecutar programas de adecuación de uso o reconfiguración parcelaria en áreas cuyo desarrollo se considere prioritario.

Esta herramienta de actuación municipal en materia urbanística tiene por antecedente la Ley N° 6306 (del año 1960), en la que se admitía la expropiación por parte de las municipalidades de las parcelas *“...que resulten inadecuadas para su utilización independiente, por su excesivo frente*

*y escasa profundidad y/o forma irregular, e impidan el desarrollo edilicio y el progreso urbano...*” (art. 1º); promoviendo luego además la subdivisión o formación de nuevas parcelas, las que una vez reconfiguradas, debían ser subastadas públicamente por intermedio de las comunas (art. 3º).

La característica particularizada del artículo 91 del Decreto Ley N° 8912/77 que define el perfil y la modalidad de la acción por el que la autoridad municipal interviene en el territorio para cumplir con la finalidad urbanística referida, no es otra que la declaración de utilidad pública de los inmuebles a englobar y sujetos a expropiación.

La herramienta urbanística en análisis, implica hacer uso del instituto de expropiación por la cual, de modo unilateral, la Municipalidad priva de la propiedad de un bien al titular del derecho, con fines de utilidad pública mediante calificación realizada por ley e indemnización previa e integral (conforme art. 31 de la Constitución de la Provincia).

Ello define que la cuestión queda regida por la Ley General de Expropiaciones N° 5708 (t.o. por Decreto N° 8523/86 y modific.), razón por la cual deberá estarse al procedimiento y requisitos allí establecidos.

De tal forma, para implementar el pretendido englobamiento parcelario sobre los predios comprendidos en el plano 61-56-53, corresponderá a la Municipalidad sancionar la respectiva ordenanza especial (que tiene alcance de ley en sentido material y formal -conforme art. 77 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley N° 6769/58-, texto según Ley N° 13.101), que determine explícitamente los bienes sujetos a expropiación y la calificación de utilidad pública o interés general (conforme art. 3º de la citada Ley General de Expropiaciones), precisándose la finalidad y/o destino de los mismos; y la afectación de recursos fiscales para el pago de las respectivas indemnizaciones.

La citada Ley N° 5708 dispone que, en forma previa a la sanción de la mentada normativa local, la Municipalidad ha de contar con informes técnicos pertinentes y *“...un estudio integral, planificado, con tasaciones, determinación de los valores indemnizatorios aproximativos, y con previsión de los recursos arbitrados para el respectivo gasto”* (art. 4º), registrar *“...la pertinente anotación preventiva de expropiación en el asiento concerniente al bien expropiado...”* (art. 5º); y *“Deberá preverse que los propietarios podrán pedir la expropiación de remanentes cuando prueben que estos resultan inadecuados para un aprovechamiento razonable;...”* (art. 6º).

Sancionada y promulgada la ordenanza especial de expropiación, se procurará ejecutar *“... mediante concertación directa con el propietario de la cosa o bien”* (art. 7º), o bien, corresponderá instar el pertinente juicio expropiatorio en caso de frustrarse todo acuerdo con los interesados, o se tratare de un caso de urgencia, o se desconozca el propietario o su domicilio; o éstos no acrediten o no contaren con títulos dominiales perfectos (arts. 22, siguientes y conc.).

En todos los casos, corresponderá determinar los valores indemnizatorios de los bienes expropiados, el cual será fijado mediante los recaudos y procedimiento legalmente previstos (arts.

8º y siguientes), y ha de comprender “...el justo valor de la cosa o bien a la época de la desposesión y los perjuicios que sean una consecuencia forzosa y directa de la expropiación. También debe comprender los intereses del importe de la indemnización, calculados desde la época de la desposesión, excluido el importe de lo depositado a cuenta de la misma...” (art. 8 cit.).

Acorde a lo expuesto, en respuesta a los interrogantes planteados, cabe concluir que para implementar la aplicación del artículo 91 del Decreto Ley Nº 8912/77 será necesario el dictado de una ordenanza especial que declare de utilidad pública y sujeta a expropiación los lotes contenidos en el plano 61-56-53 ubicados en la localidad de Arenas Verdes.

**b.-** En cuanto al interrogante efectuado en torno a la posible excepción del cumplimiento de los deslindes establecidos por el Código de Aguas (Ley Nº 12.257 y modific.), atento que se informa que “...el loteo paralelo a la Línea de Ribera no cumpliría con las distancias establecidas por la legislación...”, no podría tener acogida.

El artículo 142 de dicho texto legal prescribe: “Prohíbese el loteo y la edificación en una franja de ciento cincuenta (150) metros aledaña al Océano Atlántico y la edificación sobre los médanos y cadenas de médanos que lleguen hasta el mar aún a mayor distancia”.

Cuadra puntualizar que esta disposición legal integra un régimen “...de protección, conservación y manejo del recurso hídrico de la Provincia de Buenos Aires” (conforme art. 1º), por lo que la restricción al ejercicio del derecho de propiedad allí dispuesta es de orden público y resultando su cumplimiento de carácter imperativo.

En relación a este punto correspondería que esa comuna efectúe consulta a la Autoridad del Agua, en su carácter de autoridad de aplicación en la materia.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que para implementar el “englobamiento parcelario” previsto en el artículo 91 del Decreto Ley Nº 8912/77, será necesario dictar una ordenanza que declare de utilidad pública y sujeta a expropiación los lotes contenidos en plano 61-56-53, ubicados en la localidad; aprobando el estudio integral y planificado que se elabore, fijando los valores indemnizatorios estimados y la respectiva previsión presupuestaria para el pago indemnizatorio.



En relación al restante punto en consulta, no resultaría posible eximir o exceptuar de la prohibición estatuida en el artículo 142 del Código de Aguas, por tratarse de una norma de orden público resultando su cumplimiento de carácter imperativo, sin perjuicio de la consulta respectiva que la comuna pueda realizar a la Autoridad del Agua.



# Ley Nacional N° 20.596

## Licencia especial deportiva para empleados municipales

Julio 2020

### -NOTA-

*Cabe destacar que esta Asesoría General de Gobierno no se expide hasta tanto y en cuanto se hayan acompañado la totalidad de las constancias relativas a la materia motivo de la consulta efectuada, así como también aquellas constancias que guarden relación con la cuestión de fondo puesta a consideración de este órgano consultivo y consejero del Poder Ejecutivo provincial, en sus diversos niveles de gestión.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la licencia especial deportiva para los empleados municipales, con fundamento en la correcta interpretación de lo normado por la Ley Nacional N° 20.596, receptada por la Ley N° 14.656 y el convenio colectivo de trabajo suscripto por ese municipio.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Según se expone, el requerimiento se realiza en razón de diversas notas presentadas por el referente gremial de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), por la comisión deportiva del -----y por un trabajador municipal interesado; las que, pese a lo manifestado en la nota en responde, no se han acompañado.

Se informa que en dichas presentaciones se ha solicitado la licencia deportiva especial en favor de un agente municipal, para el entrenamiento y asistencia a las competencias, estableciendo días y horarios para ello, “...con lo cual el trabajador pretende permisos diarios por hora y no por días...”; mientras que esa Autoridad Municipal considera que, conforme lo establecido por el artículo 6° de la Ley N° 20.596, la licencia en cuestión debe otorgarse por días.

Asimismo, requiere se informe la documentación que se debe presentar y la manera correcta del trabajador de cumplir su prestación laboral, “...atento que (...) tiene un régimen de 48 hs. semanales (...) razón por la cual de concedérseles los permisos horarios y/o diarios, no podría el mismo cumplir con sus obligaciones habituales y laborales en desmedro del resto de los trabajadores, con los que comparte los turnos laborales”.

-II-

#### Cuestión Preliminar

Atento la fecha de consulta, y en virtud a la emergencia declarada a nivel nacional por virus el COVID SARS 2019, las medidas adoptadas a nivel nacional y provincial en torno a ello, previo dictaminar, deberá informarse si en la comuna se adoptaron decisiones en cuanto a la modalidad

de trabajo en general y/o en particular sobre el agente, que pueda cambiar el enfoque de la consulta y/o respuesta, indicando además si la situación fáctica sometida a consideración ha variado; asimismo, adjunte convenio colectivo aplicable.

# Ley Nacional de Tránsito N° 24.449

## Regulación de tránsito en jurisdicción municipal

Julio de 2020

### -SUMARIO-

[...] liminarmente, corresponde destacar que mediante el artículo 1º de la Ley N° 13.927, la provincia de Buenos Aires adhirió, en cuanto no se oponga a las disposiciones allí contenidas, a la Ley Nacional de Tránsito N° 24.449 y su similar N° 26.363. Dicha norma ha sido reglamentada a través del Decreto N° 532/09 y sus posteriores modificaciones.

El objetivo primordial de las autoridades provinciales al propiciar la referida adhesión a la ley nacional, ha sido alcanzar la uniformidad de la legislación en materia de tránsito en el ámbito de la Provincia.

[...]

En virtud de las consideraciones vertidas, cabe concluir que la referida Ley de Tránsito Provincial N° 13.927 y sus modific. resulta de plena y absoluta aplicación en jurisdicción de esa comuna, motivo por el cual la adhesión a ella a través de la pertinente ordenanza municipal, deviene innecesaria.

En ese orden, dentro del esquema analizado, los Municipios de la Provincia tienen potestades suficientes para sancionar ordenanzas que reglamenten el tránsito en las calles y caminos de su jurisdicción, siempre y cuando las mismas no alteren o modifiquen las disposiciones contenidas en la Ley de Tránsito provincial. En otros términos, las disposiciones y normativas municipales que se dicten en el respectivo ámbito de su jurisdicción, deberán respetar y hallarse en consonancia con la legislación provincial y nacional vigente en la materia (conf. artículos 1º y conc. de la Ley Provincial N° 13.927 y Ley Nacional de Tránsito N° 24.449 y modific.; 25 y conc. del Decreto Ley N° 6769/58).

Finalmente, en lo que atañe a la viabilidad de poder constatar infracciones de tránsito mediante la utilización de los equipos, cámaras o instrumentos con los que cuenta el “centro de monitoreo urbano”, deberá esa comuna consultar a la actual Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial, dependiente de la Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia (Decreto N° 36/20), en los términos de las Disposiciones N° 56/19 y N° 14/20 y de los artículos 28 de la Ley N° 13.927 (texto según la Ley N° 15.008) y 28, inciso a) del Anexo I del Decreto Reglamentario N° 532/09 (texto según art. 3º del Anexo I del Decreto N° 1350/18), a efectos de tramitar las pertinentes autorizaciones del equipamiento en cuestión.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si esa Comuna debe adherir a la Ley de Tránsito Provincial -a través de la cual la Provincia adhiriera a su vez a la Ley Nacional de Tránsito N° 24.449- o por el contrario si “...puede mantener en su jurisdicción local con las ordenanzas que reglamentan el tránsito interno, tal como es el caso de las manos donde se puede estacionar, horarios de carga y descarga, tránsito pesado, límites de velocidad en las calles municipales, etc.”.

Asimismo, inquiera si puede constatar o grabar multas o infracciones a normas provinciales y municipales, utilizando el centro de monitoreo urbano y generar la respectiva acta de infracción; destacando que “...La duda central radica en la utilización de las cámaras con que cuenta el centro

*de monitoreo urbano con el fin de posibilitar identificar la multa o infracción, e identificar al autor de la misma, para su sanción”.*

-I-

### **Normativa aplicable y análisis del caso**

**I. a.-** Liminarmente, corresponde destacar que mediante el artículo 1º de la Ley Nº 13.927, la provincia de Buenos Aires adhirió, en cuanto no se oponga a las disposiciones allí contenidas, a la Ley Nacional de Tránsito Nº 24.449 y su similar Nº 26.363. Dicha norma ha sido reglamentada a través del Decreto Nº 532/09 y sus posteriores modificaciones.

El objetivo primordial de las autoridades provinciales al propiciar la referida adhesión a la ley nacional, ha sido alcanzar la uniformidad de la legislación en materia de tránsito en el ámbito de la Provincia.

Como se señala en el mensaje de elevación de la citada ley provincial, *“... propender a la homogenización de la normativa vial aplicable tanto a los conductores residentes en la provincia de Buenos Aires, como aquellos que circunstancialmente transitan por sus vías de comunicación, tiene por objetivo facilitar no sólo su conocimiento y cumplimiento, sino también la forma de control”.*

*“A partir de allí y teniendo en consideración que la clave del sistema federal es el reparto de las competencias entre las unidades jurídicas y políticas que componen el Estado y que la descentralización política que supone -por vía legal- la delegación o reconocimiento de poderes desde la provincia hacia los municipios, es que el nuevo Código reconoce a estos la organización, planificación y ejecución en el ejido urbano de las actividades relacionadas con la comprobación de infracciones, con la facultad de requerir la colaboración policial, cuando la duración o grado de la infracción pueda provocar graves perjuicios a la seguridad pública y vial...”.*

El artículo 2º de la ley provincial menciona a las Municipalidades entre las autoridades de aplicación y comprobación de dicho cuerpo legal.

Por su parte, el artículo 27, inciso 18) de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley Nº 6769/58) establece que: *“Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: (...) El tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción municipal, atendiendo, en especial a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad, así como en particular, lo relativo a la circulación, estacionamiento, operaciones de cargas y descargas, señalización, remoción de obstáculos y condiciones de funcionamiento de los vehículos, **por medio de normas concordantes con las establecidas por el Código de Tránsito de la Provincia”.***

De lo expuesto hasta aquí se desprende en forma clara y precisa, que las Comunas tienen potestad suficiente para legislar en materia de tránsito y uso de las vías públicas sometidas a su jurisdicción, siempre y cuando la normativa local no altere o modifique las disposiciones contenidas en la legislación de tránsito provincial.

I. b.- Sentado el criterio general expuesto en el acápite anterior, en lo que refiere a los diferentes puntos planteados en la consulta en responde, cabe destacar, a modo de ejemplo, diversas previsiones contenidas en la normativa de tránsito vigente, tanto en la Ley Provincial N° 13.927 y su reglamentación como en la Ley Nacional N° 24.449.

Así, en relación al “tránsito interno” y los lugares donde se puede estacionar, el artículo 24 de la ley nacional, denominado “Planificación urbana”, establece que **“La autoridad local, a fin de preservar la seguridad vial, el medio ambiente, la estructura y la fluidez de la circulación, puede fijar en zona urbana, dando preferencia al transporte colectivo y procurando su desarrollo: a) Vías o carriles para la circulación exclusiva u obligatoria de vehículos del transporte público de pasajeros o de carga. b) Sentidos de tránsito diferenciales o exclusivos para una vía determinada, en diferentes horarios o fechas y producir los desvíos pertinentes; c) Estacionamiento alternado u otra modalidad según lugar, forma y fiscalización...”**

Por su parte, el artículo 49 del mismo texto legal establece las reglas de estacionamiento que deben observarse en las zonas urbanas, prescribiendo expresamente que la “autoridad local” podrá *“...establecer por reglamentación otras formas...”* (ver también el artículo 23 del Anexo III -Reglamentación del artículo 1° de la Ley Provincial N° 13.927-, aprobado por Decreto N° 532/09).

Surge en consecuencia de las normas referenciadas, que el Municipio puede establecer, a través de las ordenanzas pertinentes, el modo y lugares de estacionamiento y los de su prohibición.

En materia de “tránsito pesado”, el artículo 27 de la Ley Provincial N° 13.927 prescribe que *“Conforme lo normado en el artículo 2° de la Ley 24.449 (...), las condiciones mínimas de seguridad del transporte de pasajeros y cargas en la Provincia de Buenos Aires, serán determinadas por la Legislatura en un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la promulgación de esta Ley...”*

En el marco de la delegación realizada por la previsión legal transcrita, el artículo 27 del citado Anexo III aprobado por el Decreto N° 532/09 (texto según el art. 18 del Anexo I del Decreto N° 1350/18), dispone en la parte que interesa: **“La Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires y la Subsecretaría de Transporte son las autoridades de aplicación y ejercerán la fiscalización de las normas de pesos y dimensiones vigentes. Dicha facultad se extiende a todas las vías públicas sometidas a jurisdicción provincial, todas las que se encuentren dentro del territorio de la Provincia de Buenos Aires, de manera exclusiva y excluyente, pudiendo delegarse dicha facultad en los municipios para la fiscalización dentro del ejido urbano. Los vehículos y su carga que circulen con pesos y dimensiones que superen los máximos admitidos, independientemente de la multa a que hubiere lugar, serán obligados por la autoridad de aplicación a descargar el exceso de carga suspendiendo hasta que lo haga su tránsito por la vía pública...”**

Conforme la normativa detallada, es de señalar que el Municipio deberá realizar las gestiones y trámites pertinentes ante las referidas autoridades provinciales a los efectos de poder obtener la delegación de las facultades de fiscalización pertinentes.

Una vez obtenida la autorización, la normativa vigente otorga amplias facultades a la autoridad de aplicación a los fines de poder ejercitar eficazmente el poder de policía en la materia -v. gr. arts .37, inciso c) de la Ley N° 13.927 y 58 y 77 de la Ley Nacional N° 24.449-.

Finalmente, en relación a los “límites de velocidad en las calles municipales”, resultan de aplicación las previsiones contenidas en los artículos 51 (“velocidad máxima”) y 52 (límites especiales) de la referida ley nacional. Artículo 51: “Los límites máximos de velocidad son: **a) En zona urbana: 1. En calles: 40 km/h; 2. En avenidas: 60 km/h; 3. En vías con semaforización coordinada y sólo para motocicletas y automóviles: la velocidad de coordinación de los semáforos;** b) En zona rural: 1. Para motocicletas, automóviles y camionetas: 110 km/h; 2. Para microbús, ómnibus y casas rodantes motorizadas: 90 km/h; 3. Para camiones y automotores con casa rodante acoplada: 80 km/h; 4. Para transportes de sustancias peligrosas: 80 km/h; c) En semiautopistas: los mismos límites que en zona rural para los distintos tipos de vehículos, salvo el de 120 km/h para motocicletas y automóviles; d) En autopistas: los mismos del inciso b), salvo para motocicletas y automóviles que podrán llegar hasta 130 km/h y los del punto 2 que tendrán el máximo de 100 km/h; e) Límites máximos especiales: 1. En las encrucijadas urbanas sin semáforo: la velocidad precautoria, nunca superior a 30 km/h; 2. En los pasos a nivel sin barrera ni semáforos: la velocidad precautoria no superior a 20 km/h y después de asegurarse el conductor que no viene un tren; 3. En proximidad de establecimientos escolares, deportivos y de gran afluencia de personas: velocidad precautoria no mayor a 20 km/h, durante su funcionamiento; 4. En rutas que atraviesen zonas urbanas, 60 km/h, salvo señalización en contrario”. **Artículo 52:** “Se respetarán además los siguientes límites: a) Mínimos: 1. En zona urbana y autopistas: la mitad del máximo fijado para cada tipo de vía; 2. En caminos y semiautopistas: 40 km/h, salvo los vehículos que deban portar permisos, y las maquinarias especiales; b) Señalizados: los que establezca la autoridad del tránsito en los sectores del camino en los que así lo aconseje la seguridad y fluidez de la circulación; c) Promocionales: para promover el ahorro de combustible y una mayor ocupación de automóviles, se podrá aumentar el límite máximo del carril izquierdo de una autopista para tales fines”.

**I. c.-** En otro orden, en lo que refiere específicamente a la constatación de infracciones de tránsito a través de las cámaras del “centro de monitoreo urbano”, deberá estarse a las clarísimas previsiones contenidas en el artículo 28 de la citada Ley N° 13.927 (texto según la Ley N° 15.008) y en su reglamentación.

Dicha norma, que lleva por título “Control de Infracciones”, en la parte que interesa prescribe: “Para el control de velocidad y otras infracciones establecidas en la presente Ley en zonas urbanas o rurales, se implementará el uso de instrumentos cinemómetros y otros equipos o sistemas automáticos o semiautomáticos o manuales, fotográficos o no, fijos o móviles, cuya información no pueda ser alterada manualmente. Todo instrumento o sistema a utilizar en tal sentido, deberá ser homologado por los organismos nacionales o provinciales con competencia en el área, conforme lo determine la reglamentación. **La Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial o la repartición que en el futuro la reemplace, será quien autorice el uso de todos estos dispositi-**

**vos en jurisdicción provincial y municipal.** (...) Las Autoridades Municipales deberán contar con autorización previa del Ministerio de Gobierno, y para el caso de corresponder con los organismos nacionales competentes, para la instalación y uso de instrumentos cinemómetros automáticos o semiautomáticos, fijos o móviles en rutas nacionales o provinciales, caminos, autopistas, autovías o semiautopistas, que atraviesen el ejido urbano. A tales fines, se deberán suscribir los convenios previstos en el artículo 42”.

A su turno, el artículo 28, inciso a) de la reglamentación (texto según el art. 1º del Anexo I del Decreto Nº 1350/18), en similar sentido establece: “...Autorización de uso e instalación de instrumentos o sistemas de control de infracciones. La Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial será la autoridad competente para autorizar el uso e instalación en la vía pública de estos instrumentos o sistemas de control en jurisdicción provincial y municipal. Tendrá a su cargo el funcionamiento y regulación del Registro de Proveedores autorizados de tecnología de instrumentos cinemómetros y otros equipos o sistemas automáticos o semiautomáticos o manuales, fotográficos o no, fijos o móviles, cuya información no pueda ser alterada manualmente, de constatación de infracciones, el que será actualizado periódicamente en función de la incorporación de nuevas tecnologías o proveedores, así como por la baja de aquellos que no cumplan con los estándares de calidad y servicio...”.

Cabe señalar que conforme la “nueva” distribución de competencias consagrada en la vigente Ley de Ministerios Nº 15.164 (B.O. 12/12/2019), resulta potestad del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos la temática atinente a la “seguridad vial”. En efecto, el artículo 26, inciso 11 de la citada ley, establece que corresponde a dicho Ministerio “...Intervenir en la política de seguridad vial”.

En tal sentido, el Decreto Nº 36/20, a través del cual se aprobó la estructura orgánico funcional de la citada cartera ministerial, menciona entre las atribuciones y misiones de la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial, las de “...Autorizar la colocación y uso en rutas, caminos, autopistas y semiautopistas de sistemas electrónicos y/o fotográficos automáticos, semiautomáticos o manuales, fijos, móviles o manuales para el control de infracciones de tránsito; siendo la máxima autoridad en la materia, sin perjuicio de la coordinación de las pautas de seguridad, homologaciones y verificaciones de los mismos con los organismos competentes en la materia..” y “...Supervisar el correcto funcionamiento del sistema de comprobación de infracciones de tránsito a través de instrumentos y sistemas electrónicos y/o fotográficos automáticos, semiautomáticos o manuales, fijos, móviles o de mano en cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires” (puntos 20 y 22 de las “Acciones” de la citada dependencia, Anexo II).

Finalmente, mediante la Disposición Nº 56/2019 de la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial -emitida cuando dicha dependencia integraba la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno-, se aprobó el “Procedimiento de autorización y alta de equipos fijos y móviles de constatación de infracciones de tránsito”, junto con el “Check List del Procedimiento de Solicitud de instalación y uso de equipos de constatación de infracciones” y las “Especificaciones Técnicas de Protocolos de Radars”, los cuales resultarán de aplicación “...para la instalación en la vía pú-



*blica de instrumentos o sistemas de control de infracciones de tránsito en jurisdicción provincial y municipal...”* (arts. 1º y 2º). Dicha medida fue actualizada por Disposición N° 14/20 de la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial dependiente del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (B.O 05/06/2020).

-II-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-III-

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas, cabe concluir que la referida Ley de Tránsito Provincial N° 13.927 y sus modific. resulta de plena y absoluta aplicación en jurisdicción de esa comuna, motivo por el cual la adhesión a ella a través de la pertinente ordenanza municipal, deviene innecesaria.

En ese orden, dentro del esquema analizado, los Municipios de la Provincia tienen potestades suficientes para sancionar ordenanzas que reglamenten el tránsito en las calles y caminos de su jurisdicción, siempre y cuando las mismas no alteren o modifiquen las disposiciones contenidas en la Ley de Tránsito provincial. En otros términos, las disposiciones y normativas municipales que se dicten en el respectivo ámbito de su jurisdicción, deberán respetar y hallarse en consonancia con la legislación provincial y nacional vigente en la materia (conf. artículos 1º y conc. de la Ley Provincial N° 13.927 y Ley Nacional de Tránsito N° 24.449 y modific.; 25 y conc. del Decreto Ley N° 6769/58).

Finalmente, en lo que atañe a la viabilidad de poder constatar infracciones de tránsito mediante la utilización de los equipos, cámaras o instrumentos con los que cuenta el “centro de monitoreo urbano”, deberá esa comuna consultar a la actual Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial, dependiente de la Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia (Decreto N° 36/20), en los términos de las Disposiciones N° 56/19 y N° 14/20 y de los artículos 28 de la Ley N° 13.927 (texto según la Ley N° 15.008) y 28, inciso a) del Anexo I del Decreto Reglamentario N° 532/09 (texto según art. 3º del Anexo I del Decreto N° 1350/18), a efectos de tramitar las pertinentes autorizaciones del equipamiento en cuestión.



## Ley Nacional N° 24.449. Artículo 34

### Instalación de una planta Verificadora Vehicular Nacional (RTO)

Agosto 2020

#### **-SUMARIO-**

*El sistema de Verificación Técnica Vehicular (VTV), o también denominada por ley nacional de Revisión Técnica Obligatoria (RTO), es dispuesto, organizada y administrada por cada Provincia quien es designada como Autoridad Jurisdiccional (conf. art. 34 de la Ley N° 24.449 y modif.; y art. 34 incs. 1, 7, 8 y conc. del Decreto reglamentario N° 779/95); y 2do.) El sistema provincial ha sido instituido en los artículos 17 y conc. de la Ley de Transito provincial N° 13.927 y modif., estableciéndose –con meridiana claridad- en el artículo 16 del Decreto reglamentario N° 532/09 y modif. que “... la única Autoridad Jurisdiccional (AJ) respecto a los vehículos automotores radicados en la Provincia de Buenos Aires...”; salvo que se trate de vehículos que realizan transporte interjurisdiccional o internacional en cuyo supuesto “...la Autoridad Jurisdiccional será la Autoridad Nacional en Materia de Transporte - Jurisdicción Nacional (JN)” (conf. art. 34, inc. 7° ap. ‘b’ del Decreto N° 779/95).*

*Conforme a esta comprensión dispositiva, cabe señalar que, si bien los Municipios cuentan con competencia para el dictado de normas de tránsito, carecen de potestades para autorizar en su distrito la instalación de talleres o plantas para realizar la Verificación Técnica Vehicular; y ello así, toda vez que las verificaciones, inspecciones y controles sobre los automotores radicados en la Provincia se encuentran a cargo de once (11) concesionarios privados distribuidos en once (11) zonas a lo largo y ancho del territorio provincial, conforme fuera oportunamente concedido por la Autoridad Jurisdiccional competente (conf. arts. 1, últ. párr., 4, 5, 6, 7, 8, 20, ss. y conc. del Decreto N° 4103/96; y art. 16 del Decreto N° 532/09).*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que, en relación a un pedido efectuado por una empresa para instalar una planta Verificado Vehicular Nacional (No de las VTV de Provincia), efectúa los siguientes interrogantes:

1) Si en caso que el Municipio autorizara la instalación de la misma qué validez tendría la verificación que realice dicha planta a los Vehículos particulares radicados en el distrito de....., atento que unos de los requisitos para circular de la Ley de Tránsito, es la Verificación Técnica obligatoria.

2) Si es legal el que se pueda instalar una planta RTO (Nacional), en ....., habida cuenta que se tiene conocimiento de que en Partidos como ....., ....., entre otros, tienen en pleno funcionamiento Plantas Verificadoras Nacionales en sus distritos, funcionando las mismas con total normalidad.

3) Si en consecuencia, los vehículos verificados en la planta vehicular con validez nacional, pueden circular por provincia sin que los controles viales los infraccione por no contar con la Verificación Provincia.

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Según señala en la nota de consulta, la inquietud específica sería contar con una planta de Verificación Técnica Vehicular para la comodidad y seguridad de los ciudadanos, quienes en la actualidad deben trasladarse 50 km. a la ciudad de ....., donde dependemos jurisdiccionalmente y donde está instalada la Planta VTV que es una de las once plantas que funcionan en la Provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, tenemos un parque de Moto vehicular importante y creciente, el cual por ley de Tránsito Provincial también debe contar con la verificación Técnica obligatoria y es muy difícil el traslado por ruta de los mismos, hasta la Localidad de .....

-II-

### Normativa aplicable

En relación a la temática, inicialmente, es dable reseñar que en la Provincia de Buenos Aires el sistema de verificación técnica obligatoria vehicular fue instaurada en la Ley Nº 11.430 (sancionada en fecha 09/08/1993) en su artículo 23 (disposición ésta modificada por Ley Nº 11.460, y renumerada como artículo 22 por T.O. Decreto 690/03). Con posterioridad, por Ley Nº 24.449 (promulgada parcialmente en fecha 06/02/1995), el Gobierno Federal asume la competencia en la materia, regulando la cuestión en su artículo 34, al establecer que *“Todos los vehículos automotores, acoplados y semirremolques destinados a circular por la vía pública están sujetos a la revisión técnica periódica a fin de determinar el estado de funcionamiento de las piezas y sistemas que hacen a su seguridad activa y pasiva y a la emisión de contaminantes. Las piezas y sistemas a examinar, la periodicidad de revisión, el procedimiento a emplear, el criterio de evaluación de resultados y el lugar donde se efectúe, son establecidos por la reglamentación y cumplimentados por la autoridad competente. Esta podrá delegar la verificación a las concesionarias oficiales de los fabricantes o importadores o a talleres habilitados a estos efectos manteniendo un estricto control...”*.

Por su parte, adquiere singular importancia, la reglamentación de este artículo 34 de la Ley Nº 24.449, estatuida en el Anexo I del Decreto Nº 779/95, cuyas disposiciones que se estiman pertinente consignar, dictan lo siguiente:

*“...Artículo 34.- REVISION TECNICA OBLIGATORIA.-*

*1.- Todos los vehículos que integran las categorías L, M, N, y O previstas y definidas en el Artículo 28 de esta Reglamentación, a partir del 1º de mayo de 1996, para poder circular por la vía pública deberán tener aprobada la Revisión Técnica Obligatoria (RTO) y podrán ser sometidos, además, a una Revisión Rápida y Aleatoria (RRA) (a la vera de la vía), que implemente la Autoridad Jurisdiccional correspondiente, la que dará constancia de ello en el Certificado de Revisión Técnica (CRT).*

*(...) 7.- Será Autoridad Jurisdiccional de un vehículo particular de categoría L, M1, N1 ú O1 la*

que rija de acuerdo a su lugar de radicación.

*Será Autoridad Jurisdiccional de un vehículo de cualquier otra categoría o que no sea de estricto uso particular, la que corresponda acorde al tipo de transporte que realice.*

*a) Cuando el vehículo realice transporte interjurisdiccional o internacional, la Autoridad Jurisdiccional será la Autoridad Nacional en Materia de Transporte - Jurisdicción Nacional (JN).*

*b) Cuando el vehículo realice transporte intrajurisdiccional, la Autoridad Jurisdiccional será la Respectiva Autoridad en Materia de Transporte - Jurisdicción Local (JL).*

*8.- Cada vehículo dependerá de sólo una Autoridad Jurisdiccional (AJ) y deberá realizar la Revisión Técnica Obligatoria (RTO) en los talleres que funcionen bajo su órbita.*

*9.- El Certificado de Revisión Técnica (CRT) de todo vehículo de Jurisdicción Local (JL) le permitirá circular al vehículo por cualquier jurisdicción, siempre que el mismo no realice un servicio de transporte.*

*(...) 12.- A los efectos de garantizar la homogeneidad y la calidad de las revisiones de los vehículos de cada Jurisdicción Local (JL), las SECRETARIAS DE TRANSPORTE E INDUSTRIA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS acordarán con todas las provincias la creación del Ente Auditor Nacional (ENA) el cual tendrá a su cargo la coordinación del sistema de Revisión Técnica Obligatoria (RTO) y de Revisión Rápida y Aleatoria (RRA) (a la vera de la vía), para todas las Jurisdicciones.*

*(...) 14.- Serán funciones del Ente Auditor Nacional (ENA):... f Convenir con las jurisdicciones un sistema de auditoría de los Talleres de Revisión Técnica (TRT).*

*15.- Cada Autoridad Jurisdiccional dispondrá, de acuerdo a sus prioridades, las acciones necesarias para poner escalonadamente en funcionamiento el Sistema de Revisión Técnica Obligatoria (RTO). El Ente Auditor Nacional no tendrá competencia sobre los sistemas de Revisión Técnica Obligatoria que implementen la jurisdicción nacional o la local para los vehículos que no sean de estricto uso particular.*

*16.- Cada Autoridad Jurisdiccional determinará el número de talleres revisores que funcionarán en su jurisdicción, garantizando.”*

Cuadra remarcar que si bien el actual Código de Tránsito de la Provincia, sancionado por Ley Nº 13.297 (que rigió el 01/01/2009), en su artículo 16, sustituyó el citado artículo 22 de la Ley Nº 11.430, en lo sustancial, mantuvo la redacción original (el cual se identifica que la norma nacional transcrita precedentemente), en tanto preceptúa: *“Todos los vehículos automotores, tractores, carretones, acoplados y semiacoplados destinados a circular por la vía pública están sujetos a una revisión técnica, a fin de determinar el estado de funcionamiento de las piezas y sistemas que hacen a la seguridad activa y pasiva y a la emisión de contaminantes. Las piezas y sistemas a examinar, la periodicidad de revisión, el procedimiento a emplear, el criterio de evaluación de resultados*

*y el lugar donde se efectúen, los costos y/o aranceles a abonar serán establecidos por la reglamentación. La autoridad competente implementará la realización de controles técnicos mensuales obligatorios en forma rápida y aleatoria, a la vera de la vía pública, sobre emisión de contaminantes y principales componentes de seguridad del vehículo, frenos, luces reglamentarias, estado de las ruedas, paragolpes, cinturones de seguridad y cabezales, extintores de incendio, balizas; estados de los asientos e higiene en el caso de los vehículos de transporte de personas”.*

Lo relevante del régimen a describir es que, pese a la sustitución de la ley primera, aún mantiene vigencia la reglamentación sobre el sistema de verificación de las condiciones técnicas de circulación del parque automotor de la Provincia de Buenos Aires, cual fuera dispuesta por Decreto Nº 4103/96 y modif., estableciendo que “...Las inspecciones serán realizadas por un concesionario privado...” (conf. art. 1, últ. párr.), quien será responsable de la prestación del servicio entre las 11 zonas en que el mismo se implementó (conf. arts. 4, 5, 6, 7, 20, ss. y conc.); quedando así de manifiesto que “...La concesión del servicio será otorgada por el Poder Ejecutivo Provincial” (art. 8). Asimismo, esta reglamentación legisló sobre el control del servicio por parte de un Ente Regulador (arts. 16 y ss.); estatuyendo los derechos del usuario (arts. 22 y ss.), más previéndose que “La rescisión del contrato y el rescate de los servicios deberán ser resueltos por el Poder Ejecutivo Provincial, con la intervención del Ente Regulador” (art. 43).

Complementario a lo precedente, cabe consignar lo estatuido en el artículo 16 del Decreto Nº 53209 y modif. – reglamentario del actual Código de Tránsito provincial- que, en lo que interesa resaltar, establece que “...Será Autoridad de Aplicación, a los efectos de la V.T.V. el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires...”, quien “...podrá delegar en el Ente Regulador de la Verificación Técnica Vehicular...”, más determinando que “...El sistema V.T.V. actualmente concesionado se regirá por las normas vigentes, Ley Nº 12.152, Decreto Nº 4103/95, sus anexos y disposiciones reglamentarias, Manual de Procedimientos de Verificación Técnica de Vehículos, y Addendas de Adecuación ratificadas por Decreto Nº 3118/07. La Provincia de Buenos Aires, a través de la Autoridad de Aplicación aquí determinada, será la única Autoridad Jurisdiccional (A) respecto a los vehículos automotores radicados en la Provincia de Buenos Aires...”. Con relación a los concesionarios, esta disposición reglamentaria determina que se respetan “...las pautas establecidas en los contratos de Concesión en curso y los derechos adquiridos que emanaren de los mismos...”; y se agrega que “...Los vehículos radicados en territorio de la Provincia de Buenos Aires que desearan realizar válidamente su revisión técnica vehicular fuera de las plantas verificadoras de los Concesionarios del servicio V.T.V. deberán ser expresa y fundadamente autorizados por Resolución del Ente Regulador de la Verificación Técnica Vehicular de la Provincia de Buenos Aires. En dicha Resolución se establecerá lo que correspondiere a efectos de respetar los derechos adquiridos de los concesionarios V.T.V.”.

Sin perjuicio del marco normativo recreado en los pasajes anteriores, cabe puntualizar la competencia municipal en materia de tránsito, pues el artículo 27 inciso 18º de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-Ley Nº 6.769/58 y modif.) en forma clara estatuye: “...Corresponde

*a la función deliberativa municipal reglamentar:... 18º) El tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción municipal, atendiendo, en especial a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad, así como en particular, lo relativo a la circulación, estacionamiento, operaciones de cargas y descargas, señalización, remoción de obstáculos y condiciones de funcionamiento de los vehículos, por medio de normas concordantes con las establecidas por el Código de Tránsito de la Provincia”.*

-III-

### **Análisis del caso**

Conforme a la reseña normativa efectuada precedentemente, quedan manifiesto los extremos jurídicos que, suscintamente, cabe resaltar:

1ro.) El sistema de Verificación Técnica Vehicular (VTV), o también denominada por ley nacional de Revisión Técnica Obligatoria (RTO), es dispuesto, organizada y administrada por cada Provincia quien es designada como Autoridad Jurisdiccional (conf. art. 34 de la Ley Nº 24.449 y modif.; y art. 34 incs. 1, 7, 8 y conc. del Decreto reglamentario Nº 779/95); y 2do.) El sistema provincial ha sido instituido en los artículos 17 y conc. de la Ley de Tránsito provincial Nº 13.927 y modif., estableciéndose –con meridiana claridad- en el artículo 16 del Decreto reglamentario Nº 532/09 y modif. que “... *la única Autoridad Jurisdiccional (AJ) respecto a los vehículos automotores radicados en la Provincia de Buenos Aires...*”; salvo que se trate de vehículos que realizan transporte interjurisdiccional o internacional en cuyo supuesto “...*la Autoridad Jurisdiccional será la Autoridad Nacional en Materia de Transporte - Jurisdicción Nacional (JN)*” (conf. art. 34, inc. 7º ap. ‘b’. del Decreto Nº 779/95).

Conforme a esta comprensión dispositiva, cabe señalar que, si bien los Municipios cuentan con competencia para el dictado de normas de tránsito, carecen de potestades para autorizar en su distrito la instalación de talleres o plantas para realizar la Verificación Técnica Vehicular; y ello así, toda vez que las verificaciones, inspecciones y controles sobre los automotores radicados en la Provincia se encuentran a cargo de once (11) concesionarios privados distribuidos en once (11) zonas a lo largo y ancho del territorio provincial, conforme fuera oportunamente concedido por la Autoridad Jurisdiccional competente (conf. arts. 1, últ. párr., 4, 5, 6, 7, 8, 20, ss. y conc. del Decreto Nº 4103/96; y art. 16 del Decreto Nº 532/09).

En relación a lo afirmado en la consulta en torno a que si es posible instalar una de Revisión Técnica Obligatoria Nacional en esa Municipalidad, cabe apuntar que para ello deberá ocurrirse y solicitarse ante la Autoridad Nacional en Materia de Transporte - Jurisdicción Nacional (JN); tal como habrían actuado los Partidos de ..... y ..... -entre otros- donde operan este tipo de plantas que solo realizan el control de estado de vehículos de transporte interjurisdiccional e internacional (conf. art. 34, inc. 7º ap. ‘a’. del Decreto Nº 779/95).

Por último, respecto a lo interrogado si los vehículos verificados en la planta vehicular con validez nacional pueden circular por Provincia sin que los controles viales los infraccionen por no

contar con la Verificación Provincia; cabe destacar que, tal como se detalla y discrimina en la última disposición reglamentaria nacional citada y como se consignara párrafos arriba (ver “2do.”), los vehículos autorizados para circular con verificación nacional son aquellos afectados al transportes interjurisdiccional e internacional, más los restantes vehículos caen bajo competencia de la Provincia en tanto Autoridad Jurisdiccional.

**-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesora General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

#### **Conclusión**

Conforme a lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que: 1) Atento que el Municipio carece de competencia para autorizar la instalación de plantas de Verificación Técnica Vehicular, siendo privativo de la Provincia el otorgamiento de tales concesiones (conf. arts. 1, últ. párr., 4, 5, 6, 7, 8, 20, ss. y conc. del Decreto N° 4103/96; y art. 16 del Decreto N° 532/09). Las verificaciones que realice a los vehículos radicados en ese distrito por parte de un taller o planta concedida por la Municipalidad carece de toda validez para circular (conf. art. 240 de la LOM); 2) En relación a la posibilidad de instalar una planta RTO (Nacional) en el distrito, tal como estarían funcionando en Partidos como ....., ..... entre otros, ello deberá solicitarse a la autoridad nacional competente (conf. art. 34, inc. 7° ap. ‘a’ del Decreto N° 779/95); 3) En torno al último interrogante, cabe aclarar que los vehículos verificados en la planta vehicular con validez nacional pueden circular por Provincia, empero no quedan excluidos de control vehicular por parte de las autoridades locales; y conforme al citado artículo 34 inciso 7° del Decreto N° 779/95 –reglamentario de la Ley N° 24.449-, no requieren autorización provincial.

## Ley Provincial de Educación N° 13.688. Artículo 149

### Incompatibilidad de cargos públicos

Septiembre de 2020

#### -SUMARIO-

*[...] agente municipal y docente provincial que al ser electa como Consejera Escolar optó -en los términos del artículo 149 de la Ley Provincial de Educación N° 13.688- por renunciar al cobro de la dieta en el cargo electivo, requiriendo el pago del sueldo comunal. Ello aun cuando se le otorgara en el Municipio una licencia por razones políticas sin goce de haberes a partir del 10/12/2015, con retención del cargo presupuestario que tiene asignado hasta la finalización de su mandato político (art. 9 de la Ley 14.656).*

*[...]*

*En principio, es dable apuntar que la citada disposición legal no es clara respecto a la situación que aquí se presenta, en razón que su texto contempla una situación alternativa (“personal docente o de la Administración”), y no cuando se trata de una persona que inviste ambas calidades; es decir: como “personal docente” y a la vez como agente “de la Administración Pública” -en el caso- Municipal.*

*[...]*

*Lo estatuido en el aludido artículo 149, inciso b) de la Ley Provincial de Educación, al imponer del deber de optar al consejero escolar, cristaliza la prohibición de la doble percepción de sueldos.*

*Acorde con ello, el Decreto Ley N° 8078/73, que reglamenta la referida manda constitucional; con igual claridad exceptúa del régimen de incompatibilidad a los cargos que correspondan a la enseñanza en todos sus niveles: preescolar, primaria, media, superior y universitaria, sin hacer ninguna distinción en cuanto a la modalidad de su prestación (art. 2 inc. ‘a’, texto según Ley N° 13.644).*

*Por su parte, la Ley N° 13.688, ante la opción ejercida por la consejera escolar, consagra ese derecho frente a la Dirección General de Cultura y Educación, toda vez que, conforme ficción legal establecida en su artículo 149, en el caso del “...personal docente en actividad...”, el ejercicio de dicho cargo electivo “...es considerado ejercicio activo de la docencia a todos sus efectos...” (conforme inc. ‘c’), en virtud de lo cual corresponde que se le haga la reserva de cargos o funciones docentes hasta que finalice su mandato o por otras causales legales (conf. inc. ‘d’).*

*En este marco legal, correspondería entender que, ante la renuncia de la agente municipal de percibir el sueldo de consejera escolar, la Municipalidad debió otorgarle la licencia con goce de sueldo conforme a lo dispuesto en el inciso b) del artículo 149 citado.*

*[...]*

*En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que, en el supuesto planteado, no se configuraría la inhabilidad funcional ni incompatibilidad salarial en el marco de los artículos 53 de la Constitución Provincial y 1° y 2°, inciso a) del Decreto Ley N° 8078/73.*

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la situación acaecida en esa Comuna en torno a una agente municipal y docente provincial que al ser electa como Consejera Escolar optó -en los términos del artículo 149 de la Ley Provincial de Edu-



cación N° 13.688- por renunciar al cobro de la dieta en el cargo electivo, requiriendo el pago del sueldo comunal. Ello aun cuando se le otorgara en el Municipio una licencia por razones políticas sin goce de haberes a partir del 10/12/2015, con retención del cargo presupuestario que tiene asignado hasta la finalización de su mandato político (art. 9 de la Ley 14.656).

En ese orden, se plantean los siguientes interrogantes: “1.- Si existe incompatibilidad de cargos públicos en relación a la agente (...); 2.- En su caso, qué tipo de incompatibilidad se verifica en el presente caso; 3.- Si puede cobrar dos sueldos por haber renunciado a la dieta de consejera escolar; 4.- Si puede ejercer dos veces la opción que le permite el art. 149 de la Ley 13.688; 5.- Teniendo en cuenta el punto anterior, si la opción ejercida por la actora en relación a la renuncia del cobro de la dieta como consejera escolar, es trasladable a su situación de revista municipal; y 6.- Cualquier otro dato de interés...”; teniendo en consideración que este Organismo Asesor emitió dictamen en junio de 2017.

-I-

### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Los extremos fácticos han sido expuestos en el Expediente N° 5576/16, que corre anexado al expediente N° 9769/16 y del que es conducente recrear lo siguiente:

1) En fecha 4/07/2016, la trabajadora solicita a esa Autoridad Municipal se aclare su situación en tanto ha dejado de percibir el sueldo correspondiente al mes de junio de 2016. Destaca que en las elecciones del año 2015 resultó electa como Consejera Escolar en el “\_\_\_\_\_” y que desde el mes de diciembre de ese año la Comuna le había abonado los haberes mensuales devengados conforme a su categoría y función (fs. 1).

2) Ante dicho reclamo, el Intendente Municipal, por el Decreto N° 1791/16 (de fecha 18/07/2016) resolvió otorgar a la agente municipal “...licencia por razones políticas, SIN GOCE DE HABERES, a partir del 10 de diciembre de 2015, con retención del cargo presupuestario que tiene asignado hasta la finalización de su mandato político” -fs. 8/9-.

Se expone en el “Considerando” de dicho acto, luego de consignar lo establecido en los artículos 150 de la Ley N° 13.688, 9° de la N° 14.656 y 17 de la Ley N° 11.757, que “...surge a las claras, la incompatibilidad de la agente en cuestión, no emitiendo esta Asesoría para el caso que la agente tenga simultáneamente al cargo electivo referenciado, algún cargo docente que le haya permitido o no el ejercicio de la opción prevista en el artículo 149 de la Ley N° 14.656 en lo que respecta al sueldo como docente o el cobro de la dieta allí legislada”; por lo que, continúa, “...debe entenderse entonces, que se le deberá a la agente (...), reservar el cargo de revista durante todo el tiempo que dure su mandato, sin goce de haberes, conforme lo prescripto en el Art. 9 de la Ley N° 14.656, desde la fecha 10 de diciembre de 2015”.

3) En fecha 24/08/2016, la trabajadora interesada se presenta nuevamente y peticiona se declare la nulidad del decreto referenciado (fs. 13/14).



Expone en su presentación los siguientes extremos: i) que ingresó a prestar servicio a la Municipalidad el 1/03/1997; ii) que resultó electa como consejera escolar en el distrito en el año 2011, cargo que ejerció desde el 10/12/2011 hasta el 09/12/2015; y que por decreto municipal se le concedió licencia con goce de haberes en relación al predicho cargo comunal de planta permanente; y iii) reitera que tal situación de revista no se modificó, atento que fue reelecta como consejera escolar en diciembre de 2015, por el que percibió regularmente sus remuneraciones hasta el haber correspondiente del mes de junio de 2016, circunstancia que motivara su reclamo inicial.

Entre los argumentos que sostiene en contra del referido Decreto N° 1791/16, destaca: i) que las normas legales consignadas en el “Considerando” *“...no resultan aplicables al caso de autos y, en su caso,... resulta frontalmente contradictoria con sus propios actos anteriores en identidad de situaciones”*; ya que cuando ejerció el cargo de consejera escolar en el período 2011/2015 se le concedió licencia con goce de sueldo; ii) que modifica su status legal con retroactividad al 10/12/2015; iii) que resulta de aplicación el artículo 149 inciso b) de la Ley N° 13.688, por el que tiene derecho a licencia con goce de haberes y que iv) que su pretensión encuentra respaldo en dictamen del Tribunal de Cuentas recaído en Expediente N° 5300-3127/10, en cuanto efectúa una interpretación armónica de lo dispuesto en la Ley N° 13.688, la Ley N° 11.757 y el artículo 108 inciso 9° de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

4) Por Decreto D.E. N° 2270/16 (de fecha 1/09/2016) se rechazó el recurso de revocatoria reseñado por haber sido incoado en forma extemporánea (ver fs. 17).

5) Finalmente a fs. 19, la Dirección de Sueldos y Jornales de la Secretaría de Hacienda y Finanzas de esa Comuna informa que la agente en cuestión percibió sus haberes normalmente desde el 15 de diciembre de 2015 hasta el mes de julio de 2016, con excepción del mes de junio 2016 *“...por falta injustificada”*.

-II-

### Remisión a dictamen anterior

Se estima pertinente reiterar el marco doctrinario en materia de incompatibilidad e inhabilidad de los funcionarios municipales referenciado en el dictamen de junio de 2017 (consulta SUAM N° 834). En dicha oportunidad se reseñó lo siguiente: *“Es menester señalar que este Organismo Asesor tiene dicho que los referidos impedimentos prescriptos en normas constitucionales y de rango de ley que regulan el empleo público municipal, no son taxativos sino meramente enunciativos, por cuanto -más allá del propio texto- cabe admitir la existencia de otras inhabilidades e incompatibilidades para el desempeño del cargo público, (conf. Exptes. N° 2113-2187/92; N° 2113-550/96; N° 2113-12/00, entre otros). Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia ha entendido a la incompatibilidad como un principio en materia de empleo público al que debe analizarse con un criterio amplio de interpretación en miras al interés público genérico que pesó en su incorporación al plexo constitucional (conf. doct. SCBA Ac. 17.368, ‘Tolosa’, ‘Acuerdos y Sentencias’, 1971-II-150; B. 51.960, ‘Bruzzone’, sent. del 14-07-1992, ‘Acuerdos y Sentencias’, 1992-II-649; B.*

57.189, 'Massimino', sent. del 05-07-2000; B. 59.103, 'Corsi', sent. del 13-04-2011).

*Es decir, que la inhabilitación o incompatibilidad resulta de la oposición de intereses municipales que prevalecen siempre, y que son por eso mismo, los que determinan la exclusión del cargo, función o empleo, siendo aquellos intereses, además, no sólo administrativos o económicos, sino también morales y éticos (Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Ed. Plus Ultra, 1975, Tº III, Pág. 569)."*

No resulta ocioso agregar, que el concepto jurídico de la incompatibilidad, en su sentido amplio, consiste en lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios por parte de los agentes y su razón jurídica puede ser variable, ya sea para evitar los abusos en la provisión de cargos o empleos en la Administración, como para que el agente tenga una dedicación exclusiva en el empleo o que ejerza alguna actividad que no condiga con la función pública (Marienhoff, "Tratado de Derecho Administrativo", t. III, p. 245 y ss.).

Ello con miras a lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios y -a la vez- impedir que entre el empleado y la Administración existan intereses contrapuestos (conf. doctr. SCBA causas B 56.273, "Delescabe", 28/04/1998; B 56.396, "Ceccomaccini", 14/04/1998; B 57.637, "Duville", 21/06/2000).

-III-

### Normativa aplicable

Resultan de análisis y/o aplicación a la situación en estudio, las siguientes disposiciones jurídicas.

El artículo 53 de la Constitución de la Provincia prescribe: *"No podrá acumularse dos o más empleos a sueldo en una misma persona, aunque sea el uno provincial y el otro nacional, con excepción de los del magisterio en ejercicio. En cuanto a los empleos gratuitos y comisiones eventuales, la ley determinará los que sean incompatibles"*.

Los artículos 1º y 2º del Decreto Ley N° 8078/73, que ha venido a reglamentar la referida norma constitucional. Artículo 1º: *"No podrán acumularse en una misma persona, dos o más empleos ya sean nacionales y provinciales, municipales y provinciales o provinciales, aunque algunos de ellos sean en reparticiones autónomas o autárquicas nacionales o provinciales"*. Artículo 2º (texto según la Ley N° 13.644) *"Quedan exceptuados de las disposiciones contenidas en el artículo anterior: a) Los cargos que correspondan a la enseñanza pre-escolar, primaria, media, superior y universitaria. b) Los cargos que ocupen los profesionales del arte de curar, cuando la necesidad de la especialidad y/o carencia de otro profesional lo hiciere indispensable, aún cuando un cargo esté sometido al régimen de la Ley 10471 y modificatorias y el otro sujeto a distinto régimen legal, siempre que no existiere incompatibilidad horaria"*.

Los artículos 149 y 150 de la Ley Provincial de Educación N° 13.688. Artículo 149, parte pertinente: *"El desempeño del cargo de Consejero Escolar está sujeto a las siguientes disposiciones: a.) Por su desempeño percibirá una dieta sujeta a los aportes y contribuciones previsionales y*

asistenciales que el Poder Ejecutivo Provincial determine. b) El personal docente o de la Administración Pública tiene derecho a una licencia con o sin goce de haberes, en todos sus cargos por desempeño de cargo público electivo. En el primer caso se deberá entender como renuncia expresa a la dieta, y en el segundo como opción a favor de la misma. La opción por la licencia con goce de sueldo comprende la percepción de haberes por el período completo para el que fuere electo en la forma que establezca la respectiva reglamentación, rigiendo el derecho salarial desde la toma de posesión del cargo para todos los mandatos, aún los vigentes...”. Artículo 150: “El cargo de Consejero Escolar será incompatible con el de toda otra función pública a excepción de la docencia universitaria y lo que esta misma Ley disponga”,

#### -IV-

#### Análisis del caso

**a.-** Los puntos en consulta involucran dos cuestiones vinculadas que serán examinadas a continuación: 1º) la posible situación de incompatibilidad funcional y/o salarial de la trabajadora municipal, a quien se le ha efectuado reserva del cargo de revista y goza de licencia por el cumplimiento de la función de consejera escolar electa en los comicios de 2015; y 2º) la posibilidad de percibir de la Municipalidad el sueldo correspondiente al cargo de reserva por el hecho que la citada, en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley N° 13.688, ha renunciado a la dieta de consejera escolar.

**b.-** En relación al eventual impedimento funcional, el citado artículo 150 de la Ley N° 13.688 es preciso en su texto al estatuir que “*El cargo de Consejero Escolar será incompatible con el de toda otra función pública a excepción de la docencia universitaria y lo que esta misma Ley disponga*”, razón por la cual, respecto al caso, aquella persona que ejerce la función de consejera escolar no puede, simultáneamente, cumplir funciones como docente (salvo, la universitaria, claro está), ni como empleada en la administración pública municipal.

De las constancias documentales acompañadas (copias de Expte. N° 5576/16, anexo a Expte. N° 9769/16), no surge que la interesada ejerza otro cargo y/o función que el propio para el que fue electa en los comicios de 2015, extremo fáctico este último que no es controvertido en el caso; razón por la cual no se configuraría un supuesto de inhabilidad funcional.

**c.-** Respecto a la posible incompatibilidad salarial, cabe tener presente lo dispuesto en el artículo 149 del mismo texto legal.

Según se informa en la nota de consulta, la agente en cuestión, en ejercicio de opción prevista en dicha norma -art 149, inciso b)-, renunció a la percepción de la dieta como consejera escolar. Dado que venía desempeñándose como agente municipal y cumpliendo funciones como docente provincial, la cuestión a dilucidar radicaría en determinar si, ante tal circunstancia, la misma tendría derecho a la concesión de una licencia con goce de sueldo tanto por la Dirección General de Cultura y Educación como por la Municipalidad.

En principio, es dable apuntar que la citada disposición legal no es clara respecto a la situación que aquí se presenta, en razón que su texto contempla una situación alternativa (*“personal docente o de la Administración”*), y no cuando se trata de una persona que inviste ambas calidades; es decir: como *“personal docente”* y a la vez como agente *“de la Administración Pública”* -en el caso- Municipal.

Dicha circunstancia requiere que la norma sea interpretada en su alcance, habida cuenta la relevancia que ello tiene para reconocer si la persona involucrada tiene o no derechos salariales a partir de su acceso al cargo de consejero escolar por decisión popular.

En procura de la tarea hermenéutica, no debe olvidarse la presunción de coherencia que reina en el sistema de normas, por lo que la norma debe interpretarse en forma armónica, sin que se produzcan choques, exclusiones o pugnas entre otras normas del ordenamiento jurídico aplicable (conf. doctr. SCBA causas I. 1702, sent. 14/11/1997; Ac. 75.597, sent. 22/10/-2003; B. 59.890, “Navarro”, res.14/10/2009; C. 110.826, “Paz”, sent. 15/08/2012; A. 71.691, “Álvarez”, sent. 28/09/2016, entre otras.), siendo labor del intérprete indagar el verdadero sentido y alcance de la norma, mediante un examen atento y profundo de sus términos que consulte la realidad del precepto y la voluntad de quien lo emitió, teniendo en cuenta que cualquiera que sea la índole de la norma no hay método de interpretación mejor que el que tiene primordialmente en cuenta la finalidad de aquélla (conf. SCBA causas B. 57.947, “Massara”, 14/06/2000; B. 57.637, “Duville”, 21/06/2000; B. 59.267, “Lanucara”, 13/06/2001; B. 57.993, “Cejas”, 27/09/2006; A. 72.789, “Masiriz”, 29/08/2017, entre muchas otras).

Lo estatuido en el aludido artículo 149, inciso b) de la Ley Provincial de Educación, al imponer del deber de optar al consejero escolar, cristaliza la prohibición de la doble percepción de sueldos.

Esta incompatibilidad salarial se encuentra consagrada en el artículo 53 de la Constitución Provincial, la que en forma clara exceptúa a los cargos docentes en ejercicio del régimen de incompatibilidad del empleado público.

Acorde con ello, el Decreto Ley N° 8078/73, que reglamenta la referida manda constitucional; con igual claridad exceptúa del régimen de incompatibilidad a los cargos que correspondan a la enseñanza en todos sus niveles: preescolar, primaria, media, superior y universitaria, sin hacer ninguna distinción en cuanto a la modalidad de su prestación (art. 2 inc. ‘a’, texto según Ley N° 13.644).

Por su parte, la Ley N° 13.688, ante la opción ejercida por la consejera escolar, consagra ese derecho frente a la Dirección General de Cultura y Educación, toda vez que, conforme ficción legal establecida en su artículo 149, en el caso del *“...personal docente en actividad...”*, el ejercicio de dicho cargo electivo *“...es considerado ejercicio activo de la docencia a todos sus efectos...”* (conforme inc. ‘c’), en virtud de lo cual corresponde que se le haga la reserva de cargos o funciones docentes hasta que finalice su mandato o por otras causales legales (conf. inc. ‘d’).

En este marco legal, correspondería entender que, ante la renuncia de la agente municipal de percibir el sueldo de consejera escolar, la Municipalidad debió otorgarle la licencia con goce de

suelo conforme a lo dispuesto en el inciso b) del artículo 149 citado.

De lo contrario, la opción le acarrearía un perjuicio indebido con afectación de su derecho alimentario y al constitucional derecho a una justa remuneración (art. 14 de la Constitución Nacional; y art. 39 inc. 1º, primer párrafo de la Constitución de la Provincia).

A partir de tal comprensión, le asistiría razón a la agente en cuestión que al efectuar su reclamo contra el Decreto N° 1791/16. Ello así, máxime cuando en su escrito de reclamo la trabajadora municipal puntualizó que el pago regular de sus haberes fue cumplido cuando resultó electa y ejerció el cargo de consejera escolar en el período anterior al que nos ocupa (10/12/2011 hasta el 9/12/2015).

**d.-** En cuanto a la posibilidad o derecho a ejercer dos veces la opción que le permite el artículo 149 de la Ley N° 13.688, cabe observar que la citada disposición no establece que tal elección debe ser ejercida una única vez y/o que reviste carácter de definitiva una vez realizada, por lo que no puede presumirse su prohibición.

El artículo 25 de la Constitución Provincial dispone que *“Ningún habitante de la provincia estará obligado a hacer lo que la ley no manda, ni será privado de hacer lo que ella no prohíbe”*, motivo por el cual no existiría obstáculo jurídico alguno para ejercer el mentado derecho opción en diversas oportunidades.

Ahora bien, es dable observar que, conforme surgiría de las actuaciones administrativas, las dos veces que habría ejercido la opción de aquella disposición legal responderían al hecho que resultó dos veces electa como consejera escolar para ostentar dicho cargo durante dos mandatos.

#### **-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### **-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que, en el supuesto planteado, no se configuraría la inhabilidad funcional ni incompatibilidad salarial en el marco de los artículos 53 de la Constitución Provincial y 1º y 2º, inciso a) del Decreto Ley N° 8078/73.

En ese orden, es de señalar que la agente ha asumido la función de consejera escolar y ha ejercido el derecho de opción del artículo 149 inciso b) de la Ley N° 13.688, renunciando al respectivo cobro de la dieta, razón por la cual, tendría derecho a continuar percibiendo las remuneraciones que le abonaba la Municipalidad como agente de su Administración Pública, como así también

aquella el sueldo por el que percibía por el cargo docente.

Por lo demás, no existiendo expresa prohibición que limite las oportunidades para el ejercicio del derecho de opción previsto en el artículo 149 inciso b) de la citada ley, nada impide a la consejera escolar su ejercicio reiterado; máxime si ello responde a que la segunda oportunidad deriva del hecho de haber sido electa consejera escolar para un nuevo mandato.

Lo expuesto, es sin perjuicio de señalar el tiempo transcurrido desde que se le consolidó el agravio a la agente en cuestión y el dictado de los actos administrativos que rechazaron sus reclamos e impugnaciones, desconociendo este Organismo si los mismos adquirieron firmeza, lo que debe ser ponderado por el municipio requirente a sus efectos.

# Decreto Ley N° 9650/80

## Jubilación por edad avanzada

Julio 2020

### -SUMARIO-

[...] empleada municipal en condiciones de acceso a jubilación por edad avanzada y negativa a ser cesada para obtener tal beneficio.

[...]

En lo que aquí interesa, el artículo 35 (texto según el Decreto Ley N° 10.053/83) dispone: "Tendrán derecho a la jubilación por edad avanzada los afiliados que: a) Hubieran cumplido sesenta y cinco (65) años de edad, cualquiera fuera su sexo. b) Acrediten no menos de diez (10) años de servicios de afiliación al Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, con una prestación de servicios de por lo menos cinco (5) años durante el período de ocho (8) años inmediatamente anteriores al cese en la actividad".

En ese orden, resulta pertinente señalar que el cumplimiento de la recaudos para obtener los beneficios jubilatorios para la totalidad de los beneficios previsionales, constituye el momento en que el agente se encuentra alcanzado por las disposiciones previsionales.

[...]

Ahora bien, en cuanto al carácter obligatorio o facultativo del otorgamiento del cese jubilatorio reunidos los recaudos para acceder a la jubilación por edad avanzada, ello debe armonizarse con las necesidades del servicio y las prerrogativas de la autoridad de aplicación en materia de recursos humanos. El cese debe ser evaluado por parte del Departamento Ejecutivo, de acuerdo a las necesidades del servicio y en el marco de las facultades discrecionales inherentes al carácter de empleador. Además, se advierte que conforme la ordenanza aprobada por la comuna, se encuentra previsto el cese de oficio (artículo 89 inciso f), razón por la cual la administración, cumplidos los recaudos de ley puede disponerlo, no obstante la renuencia y/o negativa del agente.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por medio de la cual consulta si una empleada municipal que se encuentra en condiciones de acceder a una jubilación por edad avanzada, puede negarse a ser cesada a efectos de obtener dicho beneficio previsional.

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Se informa que el artículo 89, inciso f) del Estatuto Municipal para del Personal de esa Comuna, aprobado por la Ordenanza N° 928/2016, prescribe: "...El cese del agente que será dispuesto por el Departamento Ejecutivo (...) se producirá por las siguientes causas: (...) f) De oficio, a juicio del Intendente Municipal (...) a partir del momento en que el agente haya alcanzado las condiciones de edad y de servicios exigidos por la ley de jubilaciones respectiva, y/o jubilación por otro régimen previsional y/o jubilación por incapacidad".



Asimismo, se destaca que ese Municipio dispuso el cese jubilatorio por edad avanzada de una empleada en los términos de la normativa local citada, en tanto no podía acceder a una jubilación ordinaria por tener sesenta y siete (67) años de edad y veintiséis (26) de servicios, y que dicha agente *“...se negó rotundamente por el perjuicio que esa jubilación le causaría y solicitó la reincorporación inmediata bajo apercibimiento de solicitarlo judicialmente...”*.

-II-

### Normativa aplicable y análisis del caso

Además de la normativa local transcrita en el acápite precedente, cabe ponderar las previsiones contenidas en el Decreto Ley N° 9650/80 -Régimen Previsional de la Provincia, t.o. por Decreto N° 600/94 y modific-. En efecto, el artículo 2° de dicho régimen legal (texto según la Ley N° 14.999) establece: *“Están obligatoriamente comprendidos en el presente régimen (...) el personal que en forma permanente o temporaria preste servicios remunerados y en relación de dependencia en cualquiera de los Poderes del Estado Provincial o **Municipalidades**, sea cual fuere la naturaleza de la designación y forma de pago, y aunque la relación de la actividad subordinada se estableciera mediante contrato a plazo...”*.

En lo que aquí interesa, el artículo 35 (texto según el Decreto Ley N° 10.053/83) dispone: *“Tendrán derecho a la jubilación por edad avanzada los afiliados que: a) Hubieran cumplido sesenta y cinco (65) años de edad, cualquiera fuera su sexo. b) Acrediten no menos de diez (10) años de servicios de afiliación al Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, con una prestación de servicios de por lo menos cinco (5) años durante el período de ocho (8) años inmediatamente anteriores al cese en la actividad”*.

En ese orden, resulta pertinente señalar que el cumplimiento de los recaudos para obtener los beneficios jubilatorios para la totalidad de los beneficios previsionales, constituye el momento en que el agente se encuentra alcanzado por las disposiciones previsionales.

En el caso puntual, conforme la normativa transcrita, es el día en que la agente cumple los sesenta y cinco (65) años de edad, siempre que cuente con diez (10) años de servicios de afiliación al Instituto de Previsión Social, con una prestación de por lo menos cinco (5) años durante el período de ocho (8) años inmediatamente anteriores al cese en la actividad.

Ahora bien, en cuanto al carácter obligatorio o facultativo del otorgamiento del cese jubilatorio reunidos los recaudos para acceder a la jubilación por edad avanzada, ello debe armonizarse con las necesidades del servicio y las prerrogativas de la autoridad de aplicación en materia de recursos humanos. El cese debe ser evaluado por parte del Departamento Ejecutivo, de acuerdo a las necesidades del servicio y en el marco de las facultades discrecionales inherentes al carácter de empleador. Además, se advierte que conforme la ordenanza aprobada por la comuna, se encuentra previsto el cese de oficio (artículo 89 inciso f), razón por la cual la administración, cumplidos los recaudos de ley puede disponerlo, no obstante la renuencia y/o negativa del agente.



-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que el trabajador municipal que se encuentra en condiciones de acceder a la jubilación por edad avanzada, en virtud de cumplimentar las exigencias y requisitos legalmente establecidos, no goza del derecho a negarse u oponerse a la viabilidad del cese que a tal efecto disponga la autoridad municipal competente, resultando el mismo –con fundamento en dichos extremos- ajustado a derecho.

## Decreto Ley N° 9650/80. Artículo 35

### Juez de Faltas municipal que se encontraría en condiciones de acceder a un beneficio previsional por edad avanzada

Octubre 2020

#### **-SUMARIO-**

*Si bien la autonomía local no excluye al legislador provincial al dictado de normas provinciales (conf. art. 191 exordio de la Carta provincial), ellas deben ser razonables y proporcionales a los fines previstos en el artículo 123 de la Constitución Nacional (arts. 1º, 5º, 28 y conchs. de la Carta Magna; doct. CSJN Fallos 325:1249, cit.), por lo que esa garantía implica atribuirle y reconocerle a las Municipalidades una condición necesaria, garantizada constitucionalmente, como competencia indeclinable para organizar y gestionar los asuntos locales a cargo de sus autoridades democráticamente electas, en beneficio de la comunidad, bajo su responsabilidad y con arreglo al ordenamiento constitucional.*

[...]

*Por todo ello, limitar la posibilidad de las autoridades municipales a decretar el cese de los Jueces de Faltas sólo por las causales de remoción previstas taxativamente en el artículo 22 del Código de Faltas Municipales (las que han sido dispuestas en detalle por la legislación provincial), a criterio de esta Organismo Asesor, importaría cercenar la potestad inherente del artículo 192, inciso 3º de la Constitución Provincial y de la garantía autonómica del artículo 123 de la Constitución de la Nación, y la jurisprudencia reinante de ambas disposiciones fundamentales.*

[...]

*Con lo cual, y en un todo de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte de Justicia de la Nación y de la Suprema Corte de la Provincia citada, cabe sostener que la naturaleza y calidad de tales Juzgados de Faltas constituyen órganos o reparticiones típicamente municipales, que pertenecen y funcionan dentro de la propia esfera de competencias de la Administración Municipal.*

[...]

*En suma, en el caso particular, reuniendo el Juez de Faltas los requisitos para acceder a la jubilación por edad avanzada en el ámbito de la administración pública provincial, contando con la edad de 76 años y habiendo obtenido beneficio previsional en el ámbito de la Caja profesional respectiva, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que puede el departamento ejecutivo disponer su cese, sin necesidad de recurrir al departamento deliberativo.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a usted en respuesta a su nota por la que consulta en relación a la situación de un Juez de Faltas municipal que se encontraría en condiciones de acceder a un beneficio previsional por edad avanzada.

Puntualmente, se inquiere si se debe elevar al Honorable Concejo Deliberante la remoción o si simplemente lo determina el departamento ejecutivo.

-I-

## Hechos y Antecedentes Relevantes

Conforme se indica en la consulta en tratamiento, el Dr. .... cuenta con una antigüedad al día de la fecha de 19 años y 1 mes, habiendo sido designado en funciones de Juez de Faltas a partir del 1º de Junio del año 2015. Seguidamente, precisa que el nombrado “...cuenta con setenta y seis años de edad y ya no se encuentra inscripto en la matrícula del Colegio de Abogados de ....., habiéndose acogido a los beneficios jubilatorios, por lo que se entraría en condiciones de acceder a su jubilación por edad avanzada conforme lo establece el art. 35 del Decreto Ley N° 9650/80”.

Asevera que conforme el artículo 23 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, la remoción de los Jueces de Faltas solo procederá conforme los mecanismos allí descriptos, sin mencionar nada respecto a la posibilidad que del departamento ejecutivo pueda cesarlo en sus funciones por haber alcanzado los requisitos para acogerse a los beneficios jubilatorios.

Finalmente transcribe e invoca el artículo 98 de la Ley N° 14.656, inciso g), en cuanto prevé el cese del trabajador por haber alcanzado los requisitos para acceder el beneficio previsional.

-II-

## Normativa y jurisprudencia aplicable. Análisis de la temática

A tenor de la legislación vigente, corresponde destacar que conforme prevé el Decreto Ley N° 8751/77, **artículo 21º** “Los Jueces de Faltas serán designados por el Intendente Municipal, previo acuerdo del Consejo Deliberante, que será prestado por simple mayoría de votos de los miembros que integran dicho Cuerpo”. Seguidamente el artículo 22 prescribe “Los Jueces de Faltas gozarán de estabilidad en sus funciones desde su designación y únicamente podrán ser removidos por algunas de las siguientes causas: **a.**-Retardo reiterado de justicia. **b.**-Desorden de conducta. **c.**-Inasistencias reiteradas no justificadas. **d.**-Negligencia o dolo en el cumplimiento de sus funciones. **e.**-Comisión de delitos que afecten su buen nombre y honor. **f.**-Ineptitud. **g.**-Violación a las normas sobre incompatibilidad”. **A su turno, el artículo 23º preceptúa que** “La remoción de los Jueces de Faltas, solo procederá, previo juicio que deberá sustanciarse ante un jurado de siete (7) miembros, que podrá funcionar con un número no inferior a cuatro (4), integrado por un (1) Juez de la Cámara de Apelaciones en lo Penal con jurisdicción en el partido al que el Municipio corresponda, quien será designado previo sorteo entre los integrantes de la Cámara, que lo presidirá; tres (3) Abogados inscriptos en la matrícula del Colegio Departamental al que corresponda el Municipio y residentes en él; que serán desinsaculados por el Concejo Deliberante de una lista que deberá confeccionar anualmente el Colegio de Abogados a los fines de ser remitida a cada Municipio que integre el Departamento Judicial, y tres (3) Concejales de los cuales uno (1), de existir en el Cuerpo, deberá poseer título de Abogado”.

Por otra parte, es de señalar que la Constitución provincial establece que “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un

*departamento deliberativo...*”(art. 190), y que “*Son atribuciones inherentes al régimen municipal...*” (art. 192), entre otras, “*...3º.- Nombrar los funcionarios municipales...*” y “*...6º.- Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones*”.

El juego armónico de las normas constitucionales pone de manifiesto que estos enunciados no limitan la facultad municipal a la sola designación de los agentes comunales, sino también a todo ejercicio de potestades locales en materia de empleo público (v.gr., reconocerle derechos e imponerles obligaciones, etc.).

Estos enunciados constitucionales responden a la condición que la institución municipal, como sujeto esencial del sistema político, tiene y debe tener garantida; toda vez que “*...el régimen municipal que los Constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5) consiste en la Administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto (...) y, por lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la Comuna...*” (conf. doct. CSJN Fallos: 320:619, 321:1052; Fallos 329:976, entre muchos otros).

De ello se desprende que la normativa reguladora de empleo público municipal pertenece a la competencia de la Comuna; sin perjuicio de la concurrencia de la Provincia para fijar aspectos generales y/o contenidos básicos que “*...justifica la adopción de parámetros comunes, a fin de brindar un tratamiento normativo armónico, congruente con los fines a los que tienden, así como para garantizar derechos mínimos y al mismo tiempo evitar soluciones infundadamente dispares que afecten un umbral de trato jurídico igualitario (arg. arts. 16, Const. nac.; 11, Const. prov.), en cuyo respeto anida también la salvaguarda de los intereses generales*” (conf. doct. SCBA, causa I. 2.021, sent. 27/08/2014, “Municipalidad de .....”).

Si bien la autonomía local no excluye al legislador provincial al dictado de normas provinciales (conf. art. 191 exordio de la Carta provincial), ellas deben ser razonables y proporcionales a los fines previstos en el artículo 123 de la Constitución Nacional (arts. 1º, 5º, 28 y conchs. de la Carta Magna; doct. CSJN Fallos 325:1249, cit.), por lo que esa garantía implica atribuirle y reconocerle a las Municipalidades una condición necesaria, garantizada constitucionalmente, como competencia indeclinable para organizar y gestionar los asuntos locales a cargo de sus autoridades democráticamente electas, en beneficio de la comunidad, bajo su responsabilidad y con arreglo al ordenamiento constitucional.

Por todo ello, limitar la posibilidad de las autoridades municipales a decretar el cese de los Jueces de Faltas sólo por las causales de remoción previstas taxativamente en el artículo 22 del Código de Faltas Municipales (las que han sido dispuestas en detalle por la legislación provincial), a criterio de esta Organismo Asesor, importaría cercenar la potestad inherente del artículo 192, inciso 3º de la Constitución Provincial y de la garantía autonómica del artículo 123 de la Constitución

de la Nación, y la jurisprudencia reinante de ambas disposiciones fundamentales.

La Constitución de la Provincia, al consagrar el régimen municipal en su Sección VII, no contiene cláusula alguna que refiera a los Juzgados de Faltas, lo que da cuenta que su institucionalización es de origen normativo legal, en tanto es creado por el legislador provincial que, en ejercicio de sus potestades emergentes del exordio del artículo 191 de la citada Carta local contempla su institucionalización y, en forma particularizada, lo instauro el Departamento Deliberativo (conf. art. 19 inc. 1º del CFM) mediante una Ordenanza que inviste el rango de ley en sentido formal y material (conf. art. 77, 2do. Párrafo *in fine*, del Decreto-Ley N° 6.769/58 y modif., Orgánica de las Municipalidades), la cual –claro está– requerirá de promulgación por parte del Departamento Ejecutivo (conf. art. 108 inc. 2º de la LOM, cit.). Ello conlleva a admitir que los titulares de tales órganos, Jueces de Faltas, son funcionarios municipales en razón que son designados por el Intendente municipal previo acuerdo del Concejo Deliberante (conf. art. 21 del CFM).

Con lo cual, y en un todo de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte de Justicia de la Nación y de la Suprema Corte de la Provincia citada, cabe sostener que la naturaleza y calidad de tales Juzgados de Faltas constituyen órganos o reparticiones típicamente municipales, que pertenecen y funcionan dentro de la propia esfera de competencias de la Administración Municipal.

Desde esta inteligencia jurídica y desde la garantía autonómica de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional que impone reconocer a las Municipalidades potestades propias en la materia –como quedó fundado en el punto anterior– sólo cabe admitir que estas dependencias administrativas locales bien pueden ser objeto de regulación por parte de las Comunas a las que pertenecen y, asimismo, sus autoridades tienen el poder de decidir en particular diversas cuestiones y aspectos que alcancen o afecten su funcionamiento, máxime cuando la cuestión no se hallara regulada específicamente.

-III-

### Antecedentes de esta Casa

a.- Esta Asesoría General de Gobierno ha tenido oportunidad de dictaminar que, si bien el funcionario titular de la dependencia referida se encuentra expresamente excluido del régimen estatutario del personal de la administración municipal, por el hecho de revestir el mismo como órgano administrativo comunal y siendo su titular un funcionario perteneciente al Departamento Ejecutivo (conf. expedientes N° 2113-2931/92, 2113-320/95 y 2113-467/96, entre otros) podrá aplicarse supletoriamente ese régimen estatutario respecto de la especie salarial. Además se precisó que corresponde al Intendente, entre otros, autorizar o no las licencias que solicite el Juez de Faltas en atención a que es al Departamento Ejecutivo a quien le corresponde la Administración General del Municipio (conf. art. 107 de la LOM), y decidir en lo atinente al funcionamiento y control de gestión de la Justicia Municipal de Faltas en todo aquello no previsto por la legislación provincial (conf. arts. 25, 27 inc. 28º, 107 y conc. de la LOM –ver Compendio de Dictámenes de la AGG, pps. 360 y 364-).

En virtud de estas consideraciones, se puntualizó que la resolución municipal que dispone el cese del Juez de Faltas por reunir éste los requisitos establecidos en la legislación vigente para obtener el beneficio jubilatorio, sería jurídicamente válida, aun cuando tal situación no se encuentre expresamente prevista en el Código de Faltas Municipales, pudiendo ser de aplicación subsidiaria la previsión del artículo 98, inciso g) de la Ley N° 14.656.

También, se consideró para la conclusión la Causa B 62.266 (sentencia de fecha 8/07/08, “.....”) de la Suprema Corte de Justicia Provincial remarcando el criterio minoritario, que aquí se subraya, en el cual -reiterando la invariable doctrina de la Corte Nacional- expresó que “...*la justicia municipal de faltas no posee las notas propias del Poder Judicial, constituyendo sólo órganos administrativos cuyas decisiones no revisten el carácter de sentencias (cfr. C.S.J.N. Fallos 310:674; 310:1380; 311:334; 326:4087)*...”, y recordó que la Suprema Corte tiene dicho que “...*la índole de las funciones que ejercen y el grado de autonomía funcional con que el legislador los ha dotado, que presenta similitudes con la estrictamente jurisdiccional, no alteran esa calidad de órganos administrativos municipales (cfr. causa I. 2214, ‘. ....’, sent. de 16-II-2005)*”; por lo que “...*no es correcto asimilarlos plenamente a la condición de jueces, en los términos contenidos en la Sección Sexta de la Constitución provincial; tampoco gozan de la garantía de inamovilidad con el mismo alcance consagrado en su art. 176*”. (voto del Dr. Soria). Seguidamente, precisó que “*Los titulares de semejantes órganos cuasi jurisdiccionales son funcionarios municipales que designa el Intendente municipal previo acuerdo del Concejo Deliberante (art. 21). Gozan de estabilidad o inamovilidad en sus funciones (art. 22, primera parte) y están amparados por un régimen especial de remoción para preservar su autonomía (arts. 22, segunda parte y sptes.). Mas todo ello no lleva necesariamente a excluir o a desechar de plano la aplicabilidad de algunas normas generales que alcanzan a los funcionarios comunales, en las parcelas no reguladas expresamente por el propio régimen de faltas y en tanto no fuesen incompatibles con la índole de su cometido*”.

Añade que “*Por ejemplo, pese a que el dec. ley 8751/1977 nada dice al respecto, mal podría postularse que los titulares de un juzgado de esta clase no gozan de los restantes derechos contemplados en el art. 14 y sptes. de la ley 11.757. Del mismo modo, no sería procedente afirmar que los jueces de faltas están eximidos de cumplir las obligaciones descriptas en el art. 59 de dicha ley o que están habilitados para actuar por fuera de las prohibiciones fijadas en su art. 60. Así pues, hay un conjunto de reglas generales, ora consagradas en la ley 11.757, ora en otros textos normativos, que rigen para el universo de funcionarios locales de base no electiva y también pueden alcanzar a los jueces de faltas. Otras, empero, quedarán desplazadas por exhibir una abierta incompatibilidad con el sentido del régimen previsto en el dec. ley 8751/1977*”. Agregó, con cita en el precedente de esa Corte provincial en la Causa B. 63.590 (sent. 5/03/2003, “Saisi”), que la Municipalidad no debe recurrir al procedimiento legal específico previsto en caso de remoción del Juez de Faltas “...*sencillamente porque no dispuso ese tipo de medida segregativa, con lo que el mecanismo de enjuiciamiento reglado en los arts. 23 y siguientes del dec. ley 8751/1977 era inexigible al caso*”; apuntando que “...*Sostener lo contrario llevaría a considerar que este régimen excluye toda otra forma de culminación del vínculo funcional entre el juez de faltas y el municipio, criterio que no encuentro*

*fundado. Así, dejando de lado el excepcional mecanismo de supresión del órgano, fuera de los casos de destitución o remoción por mal desempeño o ineptitud conforme las causales previstas en el art. 22 del dec. ley 8751/1977, un juez de faltas puede cesar por renuncia, como también por jubilación de oficio. En este último supuesto acudir al iter plasmado para el régimen de destitución (por ejemplo, recibir una denuncia sobre el punto o reunir al jurado, con arreglo a los arts. 23 y 24) carecería de justificación razonable”.*

**b.-** Recientemente, este Organismo Asesor se expidió en torno a la temática planteada, esgrimiendo los argumentos referidos precedentemente, oportunidad en la cual destacó que la desvinculación del Juez de Faltas no puede solo disponerse exclusivamente por una de las causales del artículo 22 del Código de Faltas Municipales, soslayando el resto de la normativa general, en tanto ello podría consagrar virtualmente el carácter “vitalicio” de ese cargo municipal que no encuentra consagración expresa en las leyes ni en nuestra Constitución Provincial, pues se aparta del régimen general y común, e implicaría crear una categoría especial que concede a un determinado agente o funcionario municipal que no le concede a otros de similar rango y jerarquía.

Se sostuvo que la inamovilidad en el cargo público es tan de excepción que ha sido consagrado por el constituyente local solo a favor de los **magistrados** de Provincia, tal como lo establece el artículo 176 de nuestra Carta Local (*“Los jueces letrados, el Procurador y Subprocurador General de la Suprema Corte de Justicia conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta”*). Ese pretendido carácter “vitalicio” al cargo de Juez de Faltas mientras dure su buen desempeño, no puede inteligirse desde el derecho a la estabilidad previsto en el exordio del artículo 22 del Código de Faltas Municipal, pues todos los funcionarios, agentes y empleados públicos (sea de la Municipalidad o la Provincia) están sometidos a reglas comunes de cese por reunir los requisitos previstos en materia jubilatoria para obtener la prestación previsional ordinaria (conf., arts. 22 ap. I., 24 y ss., del Decreto Ley N° 9650/80 y normas estatutarias que las complementan).

Añadió que, en el mismo sentido, nuestro Tribunal Supremo ha sostenido que la estabilidad en el empleo no posee carácter absoluto, cuando la relación laboral se ha consolidado en mérito al desempeño efectivo de tareas propias del personal permanente, por lo que no es dable desconocer la garantía de estabilidad mediante una conducta irrazonable y abusiva de la autoridad administrativa (conf. doctr. SCBA causas B. 54.753, “Batista”, sent. de 12/05/1998; B. 57.369, “Oli-va”, sent. de 10/04/2001; B. 56.138, “Moya”, sent. de 29/08/2001; A. 68.916, “Soverón”, sent. de 01/10/08, entre otras). La Suprema Corte de Justicia provincial ha tenido oportunidad de señalar que en cualquier sistema de hermenéutica legal que se adopte no debe prescindirse de las palabras de la ley, pero en lugar de enfrascarse en la búsqueda del sentido o alcance gramatical de las normas para descubrir la probable intención de sus autores, hay que recurrir a ellas para encontrar la solución del caso concreto, según las realidades que informan el texto legislativo (confr. SCBA causas B. 50.872, sent. 10-04-1990; Ac. 49.172, sent. 12-04-1994, A. y S. 1994 I 596 y sus citas, entre muchas otras). Así también ha dicho que no debe olvidarse la presunción de coherencia que reina en el sistema de normas; razón por la cual la interpretación debe efectuarse de tal manera que las



disposiciones armonicen entre sí y no de modo que se produzcan choques, exclusiones o pugnas entre ellas; debiendo entenderse que un principio de buena hermenéutica consiste en procurar la armonía de las diversas disposiciones que integran el ordenamiento jurídico desde que el significado de las leyes no puede establecerse sólo por el análisis de un precepto aislado, sino que ha de estarse en todo momento al del contexto que ellos componen (doctr. SCBA causa I. 1577, “Nestlé”, sent. 24-05-1994, A. y S. 1994 II 366; entre otras); y teniendo en cuenta que cualquiera que sea la índole de la norma no hay método de interpretación mejor que el que tiene primordialmente en cuenta la finalidad de aquélla (conf. SCBA causa B. 56.959, “Núñez”, sent. 15-04-1997, entre otras).

Por último, en el antecedente de esta Casa, se concluyó que desde tal encuadre, este Organismo Asesor interpreta como solución jurígenamente válida aquella que reconoce potestades de las autoridades municipales para disponer, de oficio, el cese del Juez de Faltas que se encuentra en situación de acceder al beneficio previsional, toda vez que tal inteligencia se adecua al principio de razonabilidad (conf. arts. 28 de la Const. Nac. y 56 de la Const. Pcial.) en virtud que armoniza –por un lado- las potestades autonómicas de la Municipalidad y cumple con la garantía igualitaria que asiste a todos aquellos agentes y funcionarios municipales (conf. arts. 16 y 123 de la Constitución Nacional y arts. 10, 11 y 192 inc. 3º de la Constitución Provincial) en el que se desvincula al Juez de Faltas no por segregación de las causales previstas en el art. 22 del CFM, y –por otro lado- ello no opera en detrimento de sus derechos, en razón del carácter sustitutivo de la prestación previsional.

#### **-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

Cabe destacar, que la intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### **-V-**

#### **Análisis del caso y Conclusión**

En virtud a la intelección referida en los párrafos precedentes, y a la luz de los hechos expuestos en la presente consulta, cabe destacar que nada impide al departamento ejecutivo disponer el cese del Juez de Faltas, Dr. ...., sin necesidad de recurrir al Concejo Deliberante, teniendo en cuenta para ello, que en el caso, el cese por jubilación no importa un presupuesto indicado por la ley como competencia del departamento deliberativo y, siempre y cuando, pueda acceder el funcionario al beneficio jubilatorio. Es de señalar que el nombrado funcionario, según se indica, se trata de un abogado que obtuvo jubilación en el ámbito de la Caja de Seguridad Social para Abogados de la Provincia Buenos Aires -según se desprendería de la consulta- de 76 años de edad y una antigüedad en la administración pública de 19 años y 1 mes, razón por la cual su situación disipa cualquier agravio que pudiera esgrimirse por no aguardarse a que el mismo alcance los requisitos para acceder a una jubilación ordinaria, ya que ....., necesitaría más de 15 años de



servicios para lograr dicho extremo, a lo que corresponde adunar que el nombrado ya goza de un beneficio previsional. Perdurar en el cargo en las condiciones apuntadas significaría otorgar el carácter de vitalicio al cargo que, como se señaló, no resulta propio de la jurisdicción administrativa.

En suma, en el caso particular, reuniendo el Juez de Faltas los requisitos para acceder a la jubilación por edad avanzada en el ámbito de la administración pública provincial, contando con la edad de 76 años y habiendo obtenido beneficio previsional en el ámbito de la Caja profesional respectiva, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que puede el departamento ejecutivo disponer su cese, sin necesidad de recurrir al departamento deliberativo.

## Decreto Provincial N° 132/2020

### Instalación de un control sanitario

Noviembre de 2020

#### **-SUMARIO-**

[...] consulta acerca de la legalidad del Convenio de Colaboración celebrado el 8 de junio del corriente año.

[...]

El ejercicio de tal potestad policial en el ámbito de su propio territorio no es exclusiva, habida cuenta que dicha norma prevé supuestos de "...facultades concurrentes..."; tal como ocurre en el presente caso, donde todas las Municipalidades tienen la facultad-deber de regular y asegurar la prestación en materia sanitaria y de seguridad (conforme arts. 24, 191 -proemio- y 192 incisos 4º y 6º de la Constitución provincial; y 25, 27 incisos 8º y 28 y conc. del citado decreto ley), como así también, le corresponde al Estado Provincial (conf. arts. 36 inc. 8º, 103 inc. 13 y conc. de la Constitución Provincial) y al Gobierno Federal (conf. arts. 42, 75 incs. 22, 23, 30 y 32, y conc. de la Constitución Nacional).

Es en este punto de concurrencia donde encontraría sustento el Convenio de Colaboración en estudio, cuyo motivo no es otro que la adopción de medidas en el marco de la pandemia del Covid-19 (v.gr., controles en el tránsito y circulación en inmediaciones de sus poblaciones, en forma sectorizada, razonable y temporaria) de grave situación de riesgo epidemiológico planetario (conf. declaración de la Organización Mundial de la Salud de fecha 11/03/2020), y que en el ámbito de nuestro país fuera objeto de declaración de Emergencia Sanitaria a nivel nacional (conf. Decreto PEN N° 260/20 y modif.; y normas complementarias) y su homónima provincial (conf. Decreto N° 132/20 y modif., y normas complementarias, ratificado or Ley N° 15.174).

Bajo tal encuadre, lo acordado en el mencionado convenio se ajusta a derecho, en tanto resulta evidente que allí se regula la concertación de acciones comunes tendientes a resolver la emergencia sanitaria de una región territorial común entre ambas Municipalidades y en razón que se encuentran involucrados intereses públicos comunes en la cuestión y materia citada.

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la legalidad del Convenio de Colaboración celebrado el 8 de junio del corriente año, entre los Intendentes de los Municipios de .....

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Según se informa, a través del referido convenio -que en copia se adjunta- suscripto en el marco de la emergencia sanitaria a nivel nacional y el Decreto N° 132/2020, se acordó la instalación de un control sanitario sobre la Ruta Provincial N° ....., lugar de tránsito común para pobladores de ....., pero dentro del Partido de ....., a 39 km. de distancia de su ciudad cabecera y donde se encuentra asentado un barrio.

Se pone de resalto que los residentes del citado barrio, aproximadamente un centenar de

familias, concurren asiduamente a la localidad de....., por su mayor cercanía, “...antes de desplazarse más kilómetros para llegar a la ciudad de .....”.

Se destaca que existen dos posturas en el seno de ese Cuerpo. Por un lado, algunos ediles sostienen que el control lo debe hacer personal perteneciente a la Policía de la Provincia, o bien esta última junto con personal de la Municipalidad de .....(debido a que el control está asentado en este Distrito) y la colaboración.....

Como segunda postura, otros concejales interpretan que el convenio celebrado, sometido a su convalidación, no impide el ejercicio del poder de policía que le corresponde al Municipio de .....sobre la superficie de su distrito y no delega estas facultades propias, sino que establece actividades conjuntas para asegurar el bienestar general, garantizando la circulación de personas y la salud de la población de ambos Partidos; señalándose que “...el poder de policía (...) es ejercido por este Municipio y en esa facultad es que se deriva el Proyecto de Ordenanza incluyendo el Convenio de Colaboración, para enfrentar esta problemática actual (covid-19)”.

En lo que interesa reseñar, por el aludido Convenio, suscripto por los titulares de los Ejecutivos comunales, ad referendum de los respectivos Departamentos Deliberativos, las partes “...se comprometen a prestar mutua colaboración a fin de establecer controles sanitarios en la ruta provincial N° 78, Partido de “\_\_\_\_\_”, en las adyacencias de la Escuela EGG N° 32 ‘Pedro Haugaard’...” (cláusula 1ª); estableciendo “...que la Municipalidad de .....se hará cargo de proveer un contenedor oficina y personal para cubrir los distintos turnos...”, mientras que “...La Municipalidad de .....se hará cargo de proveer la energía eléctrica que requiera la oficina, así como también procederá a colocar cartelería de señalización” (cláusula 2ª).

Asimismo, se prevé que las partes “...solicitarán colaboración de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y demás entes que puedan coadyuvar a un mejor cumplimiento del presente convenio” (cláusula 3ª) y que el acuerdo “...tendrá vigencia mientras persistan las condiciones sanitarias que lo originaron, pudiendo cada una de las partes y en cualquier momento, dar por rescindido el mismo, debiendo comunicar expresamente la decisión” (cláusula 4ª).

Encontrándose en tratamiento de ese Cuerpo el pertinente proyecto de ordenanza por el que se propicia convalidar el acuerdo en cuestión, se inquiere puntualmente, en orden a lo normado en la Constitución Nacional (arts. 5º, 14, 19 y 28), la Constitución de la Provincia (art. 192, incs. 4º y 6º) y el artículo 286 del Decreto Ley N° 6769/58 (Ley Orgánica de las Municipalidades), si el mismo “...no es contrario a las normas vigentes o si es que se están delegando facultades en cuanto al poder de policía que le corresponde al Municipio de....., dentro de su ámbito”.

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

Conforme surge de la referencia normativa explicitada en la nota y el planteo efectuado por los ediles referenciados en la primera postura (control a cargo de la Policía de la Provincia,

o de esta última junto a la Municipalidad de .....y, en mera colaboración, el Municipio de.....), la temática en discusión gira en torno a la coparticipación de dos Comunas en el ejercicio del poder de policía local. Según los que sustentan este criterio, ello corresponde a cada Comuna en forma privativa y por tanto, no podría ser delegada ni compartida.

Desde tal comprensión, cabe recordar que el artículo 286 del Decreto Ley N° 6769/58, establece que “...*el ejercicio del poder de policía por parte de las Municipalidades, en materia de sus competencias y en aquellas en que ejercieran facultades concurrentes y en la forma que corresponda en las que actúen por delegación de la Nación o la Provincia, de acuerdo a la Constitución y las leyes, se extiende a todo el ámbito de sus respectivos territorios, sin excepciones de ninguna especie*”.

El ejercicio de tal potestad policial en el ámbito de su propio territorio no es exclusiva, habida cuenta que dicha norma prevé supuestos de “...*facultades concurrentes*...”; tal como ocurre en el presente caso, donde todas las Municipalidades tienen la facultad-deber de regular y asegurar la prestación en materia sanitaria y de seguridad (conforme arts. 24, 191 -proemio- y 192 incisos 4º y 6º de la Constitución provincial; y 25, 27 incisos 8º y 28 y conc. del citado decreto ley), como así también, le corresponde al Estado Provincial (conf. arts. 36 inc. 8º, 103 inc. 13 y conc. de la Constitución Provincial) y al Gobierno Federal (conf. arts. 42, 75 incs. 22, 23, 30 y 32, y conc. de la Constitución Nacional).

Es en este punto de concurrencia donde encontraría sustento el Convenio de Colaboración en estudio, cuyo motivo no es otro que la adopción de medidas en el marco de la pandemia del Covid-19 (v.gr., controles en el tránsito y circulación en inmediaciones de sus poblaciones, en forma sectorizada, razonable y temporaria) de grave situación de riesgo epidemiológico planetario (conf. declaración de la Organización Mundial de la Salud de fecha 11/03/2020), y que en el ámbito de nuestro país fuera objeto de declaración de Emergencia Sanitaria a nivel nacional (conf. Decreto PEN N° 260/20 y modif.; y normas complementarias) y su homónima provincial (conf. Decreto N° 132/20 y modif., y normas complementarias, ratificado or Ley N° 15.174).

Bajo tal encuadre, lo acordado en el mencionado convenio se ajusta a derecho, en tanto resulta evidente que allí se regula la concertación de acciones comunes tendientes a resolver la emergencia sanitaria de una región territorial común entre ambas Municipalidades y en razón que se encuentran involucrados intereses públicos comunes en la cuestión y materia citada.

Así, consignan su compromiso “...*a prestar mutua colaboración a fin de establecer controles sanitarios en la ruta provincial N° 78, Partido de “\_\_\_\_\_”, en las adyacencias de la Escuela EGG N° 32 ‘Pedro Haugaard’...*” (cláusula 1ª); y se reparten obligaciones a su respecto.

El instrumento en estudio crea un ámbito de coordinación y concertación entre las comunas que, antes de confrontar sus mandatos en materia de policía de seguridad sanitaria, han interpretado adecuadamente la situación buscando adaptar la gestión de los recursos propios a las directivas que impone la situación emergencial y al solo efecto de cumplir de la forma más fidedigna

posible tal cometido preventivo.

Como consecuencia de lo expuesto, nada impide reconocer plena eficacia al acuerdo alcanzado entre los titulares de los Ejecutivos de las dos jurisdicciones municipales involucradas.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones expuestas, este Organismo Asesores de opinión que el Convenio de Colaboración suscripto por los Intendentes de los Municipios de ..... se ajusta al marco constitucional y legal vigente.

En ese orden, frente a la problemática sanitaria que lo justifica, no es dable entender que dicho acuerdo constituya una delegación de facultades en materia de poder de policía que le corresponde al Municipio de ..... dentro de su ámbito, sino que se trataría de una eficaz acción pública cristalizada en el marco del federalismo de concertación.

No obstante, lo expuesto teniendo en consideración la fecha de la suscripción del convenio y la normativa dictada en el orden nacional y provincial dictada desde la vigencia de la emergencia sanitaria declarada, deberá tenerse en consideración si el convenio referido ha tenido principio de ejecución y/o han variado las condiciones o situaciones pactadas.

## Código Civil y Comercial de la Nación

### Otorgamiento de poder por decreto a los abogados de la administración municipal para que representen al municipio en juicio

Noviembre 2020

#### -SUMARIO-

*En primer lugar corresponde analizar cómo debe instrumentarse el apoderamiento conferido al mandatario abogado para su representación en juicio, de acuerdo a las normas del Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN).*

*[...]*

*En ese orden, cabe destacar que dicho cuerpo legal consagra el principio de libertad de formas en el artículo 284, respecto a los actos jurídicos: "...Si la ley no designa una forma determinada para la exteriorización de la voluntad, las partes pueden utilizar la que estimen conveniente. Las partes pueden convenir una forma más exigente que la impuesta por la ley."*

*Por su parte, en el artículo 363, relacionado con la representación voluntaria, establece que "...El apoderamiento debe ser otorgado en la forma prescripta para el acto que el representante debe realizar"*

*[...] dado que el Código Civil y Comercial de la Nación ha sido sancionado por parte del Congreso Nacional en ejercicio de las facultades delegadas (conf. art. 75, inciso 12 de la Constitución Nacional), sin contemplar el requisito del instrumento público para la acreditación del mandato del abogado para intervenir en juicio, correspondería estar a sus previsiones y no a la legislación procesal que establece requisitos que el citado código no contempla.*

*[...]*

*En ese orden, siempre que se encuentren reunidos los presupuestos y requisitos de validez previstos en los artículos 289, 290, 292 y concordantes del Código Civil y Comercial, como así también los específicos contemplados en la Ordenanza General N° 267/80 (arts. 103, siguientes y concordantes), el decreto que se propicia reviste el carácter de instrumento público.*

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si puede válidamente el titular del Departamento Ejecutivo Municipal, otorgar poder por decreto a los abogados de la administración municipal para que representen al municipio en juicio.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes

Se destaca en la nota en responder que esa Administración Municipal ha encontrado dificultades en la acreditación de uno de los presupuestos esenciales para la acreditación de la representación comunal ante el magistrado actuante; *"...En particular, la perentoria dinámica procesal conjugada con la obligatoriedad de recurrir a un procedimiento de contratación de hacerse de los servicios de un notario, que amén de su onerosidad conlleva una dilación propia del procedimiento administrativo, conspiran para que la defensa de los intereses municipales pueda ser desarrollada en tiempo y forma..."*

En ese orden, refiere que el Código Civil y Comercial de la Nación, a diferencia de lo que preveía el derogado Código Civil, no exige escritura pública para la acreditación del mandato para intervenir en juicio, conforme artículos 1015 y 1017; estableciendo en su lugar el principio de libertad de formas (arts. 284, 285, 363 y 1319).

Cita diferentes precedentes judiciales con posturas divergentes en relación a la obligatoriedad o no de la instrumentación del poder mediante escritura pública.

Respecto a la discusión jurisprudencial sobre el apoderamiento por instrumento privado, destaca que se diluye si se reemplaza por un acto administrativo emanado del Departamento Ejecutivo Municipal -es decir un instrumento público-, que lo dicta *“...actuando como órgano emisor del mismo y como órgano de la fe pública que certifica que el acto ha sido verdaderamente dictado por él en esa fecha y lugar”*.

Agrega que *“...la fuerza probatoria del instrumento no surge del acto administrativo por él autenticado ni del principio de legalidad, sino del propio documento que lo atestigua y que reviste la calidad de instrumento público, conclusión que se robustece con la obligatoria intervención del Honorable Tribunal de Cuentas en la habilitación de los libros que llevan el protocolo de decretos municipales y la correspondiente publicación en el Boletín Municipal”*.

## -II-

### Normativa aplicable y análisis del caso

a.- En primer lugar corresponde analizar cómo debe instrumentarse el apoderamiento conferido al mandatario abogado para su representación en juicio, de acuerdo a las normas del Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN).

En ese orden, cabe destacar que dicho cuerpo legal consagra el principio de libertad de formas en el artículo 284, respecto a los actos jurídicos: *“...Si la ley no designa una forma determinada para la exteriorización de la voluntad, las partes pueden utilizar la que estimen conveniente. Las partes pueden convenir una forma más exigente que la impuesta por la ley.”*

Por su parte, en el artículo 363, relacionado con la representación voluntaria, establece que ***“...El apoderamiento debe ser otorgado en la forma prescripta para el acto que el representante debe realizar”***.

Comentando dicha norma, la doctrina ha señalado: *“El artículo viene a poner fin a la controversia sobre la forma del poder, y en consecuencia para la representación voluntaria fija la forma del acto principal, es decir, del negocio a celebrar. Esto marca que de acuerdo a la forma del negocio que se pretende celebrar como representante, idéntica forma deberá tener el apoderamiento, lo que llevaría a pensar que de otorgarse un solo apoderamiento, deberá cubrirse la mayor de las formas de los posibles actos a celebrarse, de lo contrario, deberán darse tantos como negocios haya que celebrar si sus formas varían”* (“Código Civil y Comercial de la Nación analizado, comparado y concordado”, Tomo I, Alberto J. Bueres, Director, 1ª edición, Buenos Aires, Hammurabi, 2014, pág. 312).

Siguiendo el análisis de la normativa de fondo involucrada, es de ver que el CCCN también consagra en materia contractual el mencionado principio de libertad de formas en el artículo 1015: *“...Sólo son formales los contratos a los cuales la ley les impone una forma determinada”*.

A su turno, el artículo 1017 impone que deben ser otorgados por “escritura pública” exclusivamente los siguientes contratos: a) los que tienen por objeto la adquisición, modificación o extinción de derechos reales sobre inmuebles -excepto que el acto provenga de subasta judicial o administrativa-; b) los que tienen por objeto derechos dudosos o litigiosos sobre inmuebles; c) los que sean accesorios de otros contratos otorgados en escritura pública, y d) los demás contratos que por acuerdo de partes o disposición de la ley, deben ser otorgados en escritura pública.

Por otra parte, el mencionado Código de fondo considera que hay contrato de mandato *“... cuando una parte se obliga a realizar uno o más actos jurídicos en interés de otra. El mandato puede ser conferido y aceptado expresa o tácitamente...”* (art. 1319), y prevé que ***“...Si el mandante confiere poder para ser representado, le son aplicables las disposiciones de los artículos 362 y siguientes...”*** (art. 1320).

De lo normado se desprende que, en consonancia con el principio de libertad de formas, para el contrato de mandato no se ha establecido exigencia instrumental alguna, sólo las previsiones contempladas en los artículos 362 y siguientes.

*“La forma requerida para el acto encomendado al representante determina la forma a que debe sujetarse el apoderamiento. Así, por ejemplo, el poder otorgado al representante para que constituya un usufructo en favor de un tercero sobre un inmueble del representado debe ser instrumentado en escritura pública, pues esa es la forma que el Código impone para la realización de este último acto (art. 1017, inc. a, CCyC) (...) La regla es que la forma requerida para otorgar válidamente representación voluntaria a otro sigue la suerte del acto jurídico que se encomienda y el representante debe celebrar...”* (“Código Civil y Comercial de la Nación Comentado”, Tomo I, Marisa Herrera - Gustavo Caramelo - Sebastián Picasso, Directores, 1ª Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Infojus 2015, pág. 579).

**b.-** Ahora bien, en relación al supuesto planteado en la consulta en responde, es de ver que, si bien el poder general de actuación en juicio conferido a los abogados a los fines de la representación legal, habitualmente se otorgó por instrumento público, lo fue en virtud de lo previsto por el artículo 1184, inciso 7º del Código Civil actualmente derogado-.

Dicha norma establecía la obligatoriedad de instrumentar mediante escritura pública *“...Los poderes generales o especiales que deban presentarse en juicios...”*.

Sobre este tema en particular, cierta jurisprudencia ha sostenido que: *“...el nuevo Cód. Civil y Comercial de la Nación consagra el principio de libertad de formas al respecto (arts. 284, 285, 363, 1319 del CCyCN) y es a través del análisis específico de cada acto jurídico el que determinará qué forma debe revestir el acto de apoderamiento. Es decir, el poder debe cumplimentar las mismas*



*solemnidades que el ordenamiento jurídico requiere para el acto que el apoderado va a realizar en nombre del poderdante. La forma en que deba realizarse el apoderamiento estará dada por el acto que el representante deba realizar de modo que ata la suerte de la formalidad del poder a aquella prescripta (Álvarez Julia, Luis y Sobrino Reig, Ezequiel, en Cód. Civil y Comercial de la Nación comentado, dirigido por Julio César Rivera y Graciela Medina, LA LEY, Buenos Aires. 2010 T. I, p. 811). Si el objeto del mandato es entonces la representación en juicio, ya sea por poder general o especial y al sólo efecto de ejercer los actos procesales necesarios, **resulta suficiente con la manifestación de la voluntad de la parte otorgante de ser representada por el letrado, sin ser necesario el otorgamiento de ella a través de una escritura pública** (Cfme. Cám. Civ. Dolores; Causa 95.004; RS 8/2016 del 11/02/2016; voto de la Dra. Canale).” (Cámara 2ª de Apelaciones en lo Civil y Comercial de La Plata, Sala II; 16/06/2016; autos “SCIATORE, Diego Martín y otro/a c. ROSSINI, Estela Laura y otro/a s/ daños y perjuicios”; Cita Online: AR/JUR/39961/2016).*

Si bien en el ámbito de la provincia de Buenos Aires se encuentra vigente el artículo 47 del Código Procesal Civil y Comercial -según el cual “...Los procuradores o apoderados acreditarán su personalidad desde la primera gestión que hagan en nombre de sus poderdantes, con la pertinente escritura de poder...”, dicha norma fue redactada a la luz del anterior del Código Civil -actualmente derogado-; en particular, el aludido inciso 7º del artículo 1184.

Tal como se refiriera en el acápite anterior, la formalidad allí prevista -escritura pública- no se encuentra vigente en la legislación de fondo atento el imperante principio de libertad de formas.

En ese orden, dado que el Código Civil y Comercial de la Nación ha sido sancionado por parte del Congreso Nacional en ejercicio de las facultades delegadas (conf. art. 75, inciso 12 de la Constitución Nacional), sin contemplar el requisito del instrumento público para la acreditación del mandato del abogado para intervenir en juicio, correspondería estar a sus previsiones y no a la legislación procesal que establece requisitos que el citado código no contempla.

En el mismo precedente citado ut supra, el tribunal interviniente sostuvo: “...las Provincias han delegado la facultad de dictar el Código Civil y Comercial al Congreso de la Nación y teniendo en cuenta el carácter netamente procesal de las reglas que sobre la acreditación del mandato establece el artículo 47 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires (que fue redactado en consonancia con el articulado del anterior Código Civil, art. 1184 inciso 7), no resulta admisible que la legislación local limite el alcance establecido por la normativa de fondo (conf. arts. 31 y 75 inc. 12º de la Constitución Nacional; cfme. Ac. 79.617 del 18/04/2001)...una ley procesal no puede crear para actos jurídicos -en la especie: contrato de mandato-, formas instrumentales que la ley sustancial no prevé (arts. 5, 31, 75 inc. 12, 121, 126, Const. Nacional). Es decir, la Provincia no puede imponer las formas a los contratos, cuando ellas no están previstas en la ley nacional que regula sobre la materia delegada. Por ello se juzga inadmisibles exigir se formalice el poder de marras en escritura pública (arts. cit.) como lo requiere el a quo.” (Cfme. Cám. Civ. Dolores; Causa 95.004; RS 8/2016 del 11/02/2016; voto de la Dra. Canale).”

c.- Sentado ello y conforme se expone en la nota, el Departamento Ejecutivo Municipal pretende extender poder a sus abogados mandatarios a través del dictado de un decreto.

Ello así, a tenor del carácter de funcionario público que reviste el Intendente Municipal, en ejercicio efectivo de sus funciones y dentro de los límites y atribuciones de su competencia territorial, conforme la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

En ese orden, siempre que se encuentren reunidos los presupuestos y requisitos de validez previstos en los artículos 289, 290, 292 y concordantes del Código Civil y Comercial, como así también los específicos contemplados en la Ordenanza General N° 267/80 (arts. 103, siguientes y concordantes), el decreto que se propicia reviste el carácter de instrumento público.

Como tal, goza de plena fe en cuanto a la realización del acto, la fecha, el lugar así como respecto de los hechos que el oficial público enuncia como cumplidos por él o ante él hasta que sea declarado falso en juicio civil o criminal, y en cuanto al contenido de las declaraciones sobre convenciones, disposiciones, pagos, reconocimientos y enunciaciones de hechos directamente relacionados con el objeto principal del acto instrumentado, hasta que se produzca prueba en contrario (conforme artículo 296 del Código Civil y Comercial).

### **-III-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello y atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene hacia lo sucesivo- que las consultas deberán ser requeridas por el Sr. Intendente Municipal.

### **-IV-**

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que resulta viable -en principio- que el Departamento Ejecutivo Municipal otorgue poder a los abogados de la Comuna para intervenir en juicio en su representación, mediante el dictado del pertinente decreto, sin recurrir a su instrumentación por escritura pública.

No obstante ello, para el supuesto que el “poder judicial” que se vaya a otorgar, implique en alguna situación en particular, la realización de actos que exijan su instrumentación mediante escritura pública -v.gr. que tengan por objeto derechos litigiosos sobre inmuebles, conf. art. 1017, inciso b) del CCCN-, aquel contrato de mandato deberá otorgarse ineludiblemente mediante tal instrumento público (conf. art. 363 del mismo cuerpo legal).

## Decreto Municipal N° 1013/2014

### Pago del adicional por egreso de escalafón

Agosto de 2020

#### **-NOTA-**

*Cabe destacar que esta Asesoría General de Gobierno no se expide hasta tanto y en cuanto se hayan acompañado la totalidad de las constancias relativas a la materia motivo de la consulta efectuada, así como también aquellas constancias que guarden relación con la cuestión de fondo puesta a consideración de este órgano consultivo y consejero del Poder Ejecutivo provincial, en sus diversos niveles de gestión.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si resulta procedente el pago del adicional por egreso de escalafón, regulado por los artículos 25 del Convenio Colectivo de Trabajo y 1º y 2º del Decreto D.E. N° 1013/14, previsto para aquellos trabajadores que se encuentren a treinta y seis (36) meses de reunir los años de servicios y/o edad exigidos para jubilarse.

**-I-**

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

La consulta se origina a raíz de la presentación efectuada por una trabajadora que -según se informa- no reuniría los requisitos exigidos por los artículos 1º y 2º del citado Decreto N° 1013/2014 y modif.; considerando ese Municipio que resultaría de aplicación el artículo 5º de dicha norma, en tanto se trata de una agente que se encuentra en situación de obtener su jubilación ordinaria antes de los treinta y seis (36) meses, por lo que le correspondería "...el adicional SOLO por el término de tiempo que le faltara para adquiriera la edad jubilatoria dado que los años de aportes están altamente pasados".

Por ello, expresa su inquietud "...por el hecho de no dejar sentado precedente para que luego otros trabajadores en condiciones de jubilarse se adhieran al acta compromiso y se queden en el municipio cumpliendo funciones, en vez de dejar la vacante para otro trabajador con edad laboral y falta de aportes".

El "Acta Compromiso y Adhesión al Decreto N° 1013/2014" que se acompaña, suscripta el 6 de julio de 2020 entre la Municipalidad y la agente, consigna que "...La Trabajadora Municipal (...) compromete a celebrar con la Municipalidad de ..... el respectivo Convenio Pre jubilatorio (anticipo jubilatorio), con fecha

01/06/2023 a partir de la cual se acuerda que dejara de prestar servicios para la comuna y acogerse al beneficio jubilatorio, una vez cumplido el término de 36 meses consecutivos en la categoría a la que fuera promovido con motivo del presente y en los términos del Decreto N° 1013/2014.

2. En virtud del presente compromiso asumido por la Trabajadora Municipal (...), la Municipalidad (...) dispondrá de la promoción a la máxima categoría de su grupo ocupacional, y abonará durante 36 meses consecutivos dicha promoción y la bonificación por egreso de escalafón, según los dispuesto en los art 1º y 2º del Decreto 1013/2014 y de conformidad a lo dispuesto en el art.

41º del Decreto Ley 9650/80, hasta reunir las condiciones para alcanzar la jubilación ordinaria/edad avanzada, según corresponda, 3. Una vez cumplido los 36 meses consecutivos la Trabajadora Municipal dejara indefectiblemente de prestar servicios para el Municipio, acogiéndose a los beneficios jubilatorios...” .

La Dirección de Recursos Humanos informa que, al momento de obtener el beneficio de jubilación ordinaria en el año 2023, la agente tendrá sesenta y dos (62) años de edad y una antigüedad en la Municipalidad de cuarenta y cuatro (44) años, ocho (8) meses y veinte (20) días.

-II-

### **Cuestión preliminar**

Previo dictaminar, deberá informarse si el decreto municipal referido ha sido convalidado por ordenanza, en cuyo caso adjunte la misma; y seguidamente deberá darse intervención previa al área técnica del Instituto de Previsión Social, a fin de expedirse, en el marco de sus competencias, sobre la decisión adoptada en esa comuna, atento el impacto de la misma en materia previsional.

Con su resultado, de corresponder, vuelva a dictamen.

# Ley N° 6021 - Decreto Reglamentario N° 5488/59. Redeterminación de precios

Septiembre de 2020

## **-SUMARIO-**

[...] consulta si corresponde reconocer a la empresa ..... los intereses reclamados, devengados desde los treinta (30) días de emitidos los certificados de obra pública [...].

En el caso de autos, el artículo 4º de las Especificaciones Legales Generales establece –en lo que aquí interesa– que la licitación y las obras a contratar en consecuencia, quedan sometidas a la siguiente normativa, en el orden establecido: 1) La Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley 6769/58); 2) La Ley de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 6021) y su Decreto Reglamentario (Decreto 5488/59); 3) El Pliego de Bases y Condiciones.

A su turno, los artículos 17 y 21 –primer párrafo– de las Especificaciones Legales Particulares, transcritos en el acápite anterior, regulan la temática del pago de intereses sobre certificados de obra.

Habida cuenta que la consulta se dirige a determinar si corresponde o no admitir el reclamo de intereses efectuado por la contratista, planteándose la necesidad de interpretar el real alcance de lo regulado en el citado artículo 17, para su debida comprensión deberá –también– tenerse presente lo dispuesto en la ley provincial de la materia, aplicable a la contratación celebrada en virtud de lo normado por el artículo 4º de las Especificaciones Legales Generales antes señalado.

En tal sentido, la Ley N° 6021 y su Decreto Reglamentario prescriben:

Artículo 45: “El pago del certificado deberá hacerse dentro de los treinta (30) días de emitido. Si la Administración incurriere en mora, la misma no perjudicará al contratista y éste tendrá derecho a percibir intereses moratorios contándose los plazos para el pago de los mismos desde las fechas que para cada acto se consignan, sin necesidad de constituir en mora a la Provincia ni de formular reserva alguna...”.

“El plazo de treinta (30) días fijado por el artículo 45º de la ley, comenzará a computarse desde la fecha de la firma del certificado por el Director de la Repartición o por persona autorizada a ese fin...” (art. 45 Decreto Reglamentario).

[...]

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que resultaría admisible y procedente el reclamo por pago de intereses por mora efectuado por la empresa ....., los que deberían liquidarse sobre el monto original de los respectivos certificados de obra pública y desde que aconteció la mora. Esto es, desde el vencimiento del plazo de treinta (30) días en que tales certificados fueron legalmente librados (conf. arts. 17 y 21 de las Especificaciones Legales Particulares del Pliego de Bases y Condiciones; y arts. 45 y 46 de la Ley N° 6021 y su decreto reglamentario).

## **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si corresponde reconocer a la empresa ..... los intereses reclamados, devengados desde los treinta (30) días de emitidos los certificados de obra pública; o si corresponde su rechazo atento lo dispuesto en el artículo 17 de las Especificaciones Legales Particulares del Pliego de Bases y Condiciones.

-I-

## Relación de hechos y antecedentes relevantes

Se señala en la nota de consulta que el planteo sobre el derecho a la percepción de intereses sobre certificados de obra pública, se realizó en el marco de un reclamo por redeterminación de precios.

La redeterminación fue parcialmente admitida por Decreto N° 514/2019. En relación al reclamo de intereses, si bien nada refiere la parte dispositiva de dicho decreto, en el “Considerando” se consigna lo siguiente: *“...con respecto al reclamo de intereses, el mismo no es procedente, dado que claramente establece el Pliego de Bases y Condiciones, en su artículo 17 de las Especificaciones Legales Particulares, que la cancelación de los certificados serán siempre y cuando ingresen los Fondos girados por el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires...”* (párrafo décimo noveno).

Cabe destacar que el referido artículo 17 de las Especificaciones Legales Particulares del Pliego de Bases y Condiciones establece: *“El pago de certificado deberá hacerse dentro de los treinta (30) días en pesos de curso legal o en Letras de Tesorería para cancelación de obligaciones -ley provincial 12.727-, en forma indistinta, total o parcialmente, el plazo que comenzará a contarse a partir de la firma del mismo por el funcionario autorizado al efecto. La cancelación de los certificados serán siempre y cuando ingresen los Fondos girados por el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, resolución 165/2016.”*

Por su parte, el artículo 21 de la citada normativa particular prescribe: *“Los intereses a que hubiere lugar por mora serán liquidados y abonados en el momento de procederse al pago de certificado. El tipo de interés será el que cobre el Banco de la Provincia de Buenos Aires para el descuento de los certificados de obras públicas”*.

-II-

## Normativa aplicable

En principio, es dable señalar que el procedimiento de contratación de la licitación pública se caracteriza como aquél mediante el cual el ente público invita a los interesados para que, de acuerdo con las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas entre las que se seleccionará la más conveniente; de modo que la ley de la licitación o la ley del contrato es el pliego donde se especifican el objeto de las contrataciones y los derechos y obligaciones del licitante, de los oferentes y del adjudicatario (conf. doct. CSJN, Fallos 308:618; 333:1192, entre muchos otros).

En el caso de autos, el artículo 4º de las Especificaciones Legales Generales establece –en lo que aquí interesa– que la licitación y las obras a contratar en consecuencia, quedan sometidas a la siguiente normativa, en el orden establecido: 1) La Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley 6769/58); 2) La Ley de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 6021) y su Decreto Reglamentario (Decreto 5488/59); 3) El Pliego de Bases y Condiciones.

A su turno, los artículos 17 y 21 -primer párrafo- de las Especificaciones Legales Particulares, transcritos en el acápite anterior, regulan la temática del pago de intereses sobre certificados de obra.

Habida cuenta que la consulta se dirige a determinar si corresponde o no admitir el reclamo de intereses efectuado por la contratista, planteándose la necesidad de interpretar el real alcance de lo regulado en el citado artículo 17, para su debida comprensión deberá –también- tenerse presente lo dispuesto en la ley provincial de la materia, aplicable a la contratación celebrada en virtud de lo normado por el artículo 4º de las Especificaciones Legales Generales antes señalado.

En tal sentido, la Ley N° 6021 y su Decreto Reglamentario prescriben:

*Artículo 45: “El pago del certificado deberá hacerse dentro de los treinta (30) días de emitido. Si la Administración incurriere en mora, la misma no perjudicará al contratista y éste tendrá derecho a percibir intereses moratorios contándose los plazos para el pago de los mismos desde las fechas que para cada acto se consignan, sin necesidad de constituir en mora a la Provincia ni de formular reserva alguna...”.*

*“El plazo de treinta (30) días fijado por el artículo 45º de la ley, comenzará a computarse desde la fecha de la firma del certificado por el Director de la Repartición o por persona autorizada a ese fin...”*(art. 45 Decreto Reglamentario).

**-III-**

### **Análisis del caso**

La solución al interrogante formulado ha de alcanzarse mediante la armónica interpretación de la normativa referenciada precedentemente.

Si bien la consulta remite a la interpretación sobre el referido artículo 17 de las Especificaciones Legales Particulares del Pliego de Bases y Condiciones, corresponde en verdad, determinar cuándo nace el derecho de la contratista de percibir los intereses sobre los certificados de obra pública, en su carácter de crédito documentado.

El interés, en tanto renta o ganancia producida por el capital o fruto civil del capital, constituye un aumento que las deudas pecuniarias devengan en forma paulatina, durante un tiempo dado, que se justifica como precio por el uso de un dinero ajeno, o como indemnización por un retardo en el cumplimiento de una obligación dineraria. El interés constituye una obligación accesoria dependiente de la obligación principal.

Sentado ello, vale reiterar lo señalado supra, en cuanto ha de estarse a lo convenido en los pliegos que es ley de la licitación, ya que allí se especifican el objeto de la contratación y los derechos y obligaciones del licitante, de los oferentes y del adjudicatario, con las notas de aclaración o reserva que en el caso correspondan o resulten aceptadas por las partes al perfeccionarse el acuerdo respectivo.



En ese orden, si en el pliego licitatorio se previó la posibilidad que se presente un reclamo de intereses por mora en el pago de los certificados de obra, en forma indubitable corresponderá la ocurrencia de un suceso que determine el incumplimiento de pago de la obligación principal que habilite el reconocimiento de tales intereses (conf. arts. 17 y 21 anteriormente citados).

La cuestión a resolver en el caso sería determinar cuándo nace ese derecho o, más precisamente, el momento u oportunidad en que se consolida el devengamiento de deuda por intereses en mora.

En tal sentido, el artículo 17 es claro al respecto, los certificados deben abonarse “...dentro de los treinta (30) días...”, cuyo cómputo principia “...a partir de la firma del mismo por el funcionario autorizado al efecto”. Como consecuencia de ello, la mora solo puede configurarse y acontecer desde el vencimiento de aquel plazo y, desde tal momento, comienzan a correr los intereses pactados en el párrafo final del artículo 21 de las Especificaciones Legales Particulares del Pliego de Bases y Condiciones.

Esta solución es conteste con lo normado por el artículo 45 de la Ley Nº 6021 y su Decreto Reglamentario, que resultan de aplicación al caso en atención a lo dispuesto por el artículo 4 –primera parte- de las Especificaciones Legales Generales.

Tal inteligencia es irreductible y no puede confundirse con lo previsto en el último párrafo del artículo 17 en cuanto establece “...La cancelación de los certificados serán siempre y cuando ingresen los Fondos girados por el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, resolución 165/2016”, habida cuenta que allí solo se regula el alcance de la obligación de pago asumida por la Municipalidad, dada la particular modalidad de financiamiento de la obra, pero no la mora que pudiere devenir del incumplimiento de los plazos establecidos, cuyo acaecimiento obliga al pago de los intereses correspondientes, en función de las propias previsiones contenidas en la documentación caratular.

En virtud de lo expuesto, si los certificados de obra respectivos no fueron abonados a la empresa PLAYA CONSTRUCCIONES S.R.L. dentro del plazo de treinta (30) días desde que fueron librados por el funcionario competente, corresponde admitir su reclamo.

**-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que resultaría admisible y procedente el reclamo por pago de intereses por mora efectuado por la empresa -----



-----, los que deberían liquidarse sobre el monto original de los respectivos certificados de obra pública y desde que aconteció la mora. Esto es, desde el vencimiento del plazo de treinta (30) días en que tales certificados fueron legalmente librados (conf. arts. 17 y 21 de las Especificaciones Legales Particulares del Pliego de Bases y Condiciones; y arts. 45 y 46 de la Ley N° 6021 y su decreto reglamentario).

## Decretos Municipales N° 1284/18 y N° 1254/19

### Devolución de montos percibidos por la planta política como bonificación no remunerativa

Agosto 2020

#### **-SUMARIO-**

*En relación al caso traído en consulta, surge evidente desde los propios términos de los decretos citados, que se presentan las notas de regularidad, habitualidad y permanencia típicas de aquellos suplementos alcanzados por el concepto de remuneración.*

*En efecto, en el “Considerando” de los Decretos N° 1284/18 y N° 1254/19, se explicita que “...los aumentos existentes en los artículos básicos de la canasta familiar...” han motivado a ese Departamento Ejecutivo a “...tomar medidas al respecto, a efectos de ayudar a los agentes municipales para que los mismos puedan lograr una mejor calidad de vida”. Y no solo omite aclarar que ese aumento del sueldo para el universo de personal municipal y uniforme sería por única vez, sino que -por el contrario- se verifica su pago en forma definitiva, periódica (mensual) y permanente (cuanto menos, hasta marzo de 2020 -conf. art. 3° de la Ordenanza Complementaria N° 2993/19 del Presupuesto 2020 que convalida su pago-).*

*Más allá de su nomen iuris, la mentada “bonificación no remuneratoria” reviste carácter remuneratorio.*

*[...]*

*A lo expuesto, cabe añadir, que para determinar sobre la validez o no de lo percibido por los funcionarios de planta política desde enero a mayo de 2020 (período de cobro de sueldos cuya devolución reclama el Concejo Deliberante), debería estarse al gasto respectivo previsto para tales funcionarios en el Presupuesto de Recursos y Gastos correspondiente al Ejercicio 2020 [...]*

*En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que resulta inviable reclamar la devolución del aumento de sueldo del 15 % dispuesto mediante los Decretos N° 1284/18 y N° 1254/19, percibido durante el período enero a mayo de 2020 por el personal político, ya que se ha trocado el mismo en remunerativo por la ordenanza complementaria, que admitió su pago con anterioridad como concepto no remunerativo y también con posterioridad, empero incorporándolo en el salario; lo contrario implicaría violentar el principio de razonabilidad, desconocer el carácter alimentario de lo percibido y atentar contra el espíritu de la legislación vigente en la comuna.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Por las presentes actuaciones se consulta a esta Asesoría General de Gobierno si, ante la situación acaecida en esa Comuna y el requerimiento efectuado por el Concejo Deliberante, en relación a que el personal de la planta política debería devolver los montos percibidos como “bonificación no remunerativa” oportunamente otorgados.

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Surgen de las constancias obrantes en autos las siguientes circunstancias de interés: a) Mediante Decreto N° 1284/18, de fecha 5 de diciembre de 2018, se otorgó una bonificación no remun-

nerativa para todos los agentes de planta permanente, temporaria y política con excepción del Intendente y los concejales (ver fs. 8). b) Por el Decreto N° 1254/19, del 16 de agosto de 2019, se estableció una bonificación no remunerativa del 10 % para todos los agentes de planta permanente, temporaria y política con excepción del Intendente y los concejales (ver fs. 9). c) El 30 de diciembre de 2019, se dictó la Ordenanza complementaria del Presupuesto N° 2993/19, la que en su artículo 3°, en la parte pertinente, establece: “...*No se contempla Bonificación por GASTOS FUNCIONALES, ni ningún otro tipo de bonificación o adicional para la PLANTA POLÍTICA para este ejercicio dada la situación económica...*”; mientras que en el artículo 9°, segundo párrafo, prescribe: “...*Las bonificaciones no remunerativas generales que estén vigentes a la fecha de promulgación de la presente ordenanza deberán ser incorporadas al salario antes del 31 de Marzo de 2020*” (ver fs. 10/13).

En dicho marco, se informa que el Concejo Deliberante ha solicitado la devolución de las bonificaciones no remunerativas percibidas por la planta política del 15 %, desde enero a mayo de 2020, “...*cuando en ningún momento se trató de una bonificación para la planta política sino de un aumento de haberes encubierto, que debía pasarse en blanco sobre los haberes mensuales que perciben todos los agentes municipales, dado que fue percibido por todas las plantas en general*”.

Asimismo, se destaca que el Instituto de Previsión Social de la Provincia (IPS), mediante diferentes intimaciones efectuadas a esa Comuna en los meses de septiembre de 2019 y marzo de 2020, reclama el pago de los respectivos aportes en relación a las referidas bonificaciones no remunerativas, por considerarlas un aumento salarial.

Finalmente, se pone de resalto que el Departamento Deliberativo aprobó el Presupuesto Financiero para el ejercicio 2020, “...*donde en las partidas para los funcionarios públicos se encuentran contempladas las bonificaciones no remunerativas*”.

A fs. 2/7 se agrega extenso dictamen de la Directora de Legales, en el que se destacan los antecedentes involucrados en la cuestión en consulta y del que interesa destacar las siguientes circunstancias.

a) En primer término pone de relieve que el Departamento Deliberativo y el Tribunal de Cuentas -Delegación “\_\_\_\_\_”- han observado el pago de la bonificación no remunerativa a todo el personal (incluyendo la planta política), en virtud de la contradicción en el texto de los artículos 3° y 9° de la Ordenanza Complementaria N° 2993/19 del Presupuesto 2020, lo que les permite interpretar que se trata de un aumento salarial encubierto a partir del 31/03/2020.

b) Señala que si bien la Ordenanza Complementaria del Presupuesto 2020, obliga a la inclusión de la bonificación no remunerativa en el haber básico de todos los empleados municipales, incluyendo también la Planta Política (art. 9°) “...*su cumplimiento se tornó imposible dado la existencia de un hecho fortuito o fuerza mayor como es el desarrollo de la Pandemia del Covid-19...*”; y que, por imposibilidad económica, llevó a incumplir con lo ordenando en el artículo 3° de dicha ordenanza.

c) Destaca que la referida Ordenanza Complementaria contradice “...*el PRESUPUESTO FI-*

*NANCIERO para el ejercicio 2020, (por cuanto) en dicho instrumento, en las partidas destinadas a sueldos, se encuentra presupuestado las bonificaciones no remunerativas...”*

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

**a.-** Cuadra poner de resalto que si el pago de la asignación o adicional lo es por única vez, no ha de integrar el concepto de remuneración del agente municipal; en tanto constituiría una suma abonada a título de mera liberalidad, quedando así exento de los descuentos de ley.

Por el contrario, se reconocerá el carácter remuneratorio cuando se verifiquen las tres notas o caracteres básicos: habitualidad, regularidad y permanencia del cobro (conf. doct. SCBA causas B 57.719 “.....”, 5/04/2000, B 63.257 “.....”, 3/03/2010; B 60.899, “.....”, 13/11/2012, entre otras).

En torno al requisito de la regularidad se ha dicho que un suplemento tiene tal carácter cuando constituye una asignación en dinero de monto determinado o determinable, uniforme para cada categoría de beneficiarios o universo de agentes públicos (conf. SCBA Causas B 57.018, “.....”, 12/09/2001; B. 58.307, “.....”, 22/10/2003; entre otras); mientras que ha de investir el carácter de habitual en la medida que constituya una asignación de dinero de monto uniforme para la totalidad de los agentes, determinado o determinable (conf. doct. SCBA Causas B 60.469, “.....”, 24/11/2003; B. 60.890, “.....”, 23/11/2005; B. 63.257 cit.). El carácter de permanente surgirá del pago efectuado en forma periódica (v.gr., en forma mensual, semestral, etc.) y sostenida en el tiempo (conf. SCBA B 65.466, “Strático”, 3/09/2008; B 63.805, “Costa”, 28/09/2016; entre otras).

En relación al caso traído en consulta, surge evidente desde los propios términos de los decretos citados, que se presentan las notas de regularidad, habitualidad y permanencia típicas de aquellos suplementos alcanzados por el concepto de remuneración.

En efecto, en el “Considerando” de los Decretos N° 1284/18 y N° 1254/19, se explicita que *“...los aumentos existentes en los artículos básicos de la canasta familiar...”* han motivado a ese Departamento Ejecutivo a *“...tomar medidas al respecto, a efectos de ayudar a los agentes municipales para que los mismos puedan lograr una mejor calidad de vida”*. Y no solo omite aclarar que ese aumento del sueldo para el universo de personal municipal y uniforme sería por única vez, sino que -por el contrario- se verifica su pago en forma definitiva, periódica (mensual) y permanente (cuanto menos, hasta marzo de 2020 -conf. art. 3° de la Ordenanza Complementaria N° 2993/19 del Presupuesto 2020 que convalida su pago-).

Más allá de su *nomen iuris*, la mentada “bonificación no remuneratoria” reviste carácter remuneratorio.

**b.-** Cabe inteligir entonces, que resulta ajustado a derecho que se regularice tal situación salarial, conforme se establece en el artículo 9° de la Ordenanza Complementaria N° 2993/19 -de

Presupuesto 2020- que en principio “...aconseja no otorgar bonificaciones NO REMUNERATIVAS en resguardo de los derechos de los trabajadores activos y jubilados...” y seguidamente, en forma categórica establece que “...Las bonificaciones no remunerativas generales que estén vigentes a la fecha de promulgación de la presente ordenanza deberán ser incorporadas al salario antes del 31 de Marzo de 2020”.

En ese orden, es de ver que aquel pasaje del artículo 3º de la citada Ordenanza Complementaria, según el cual “...No se contempla Bonificación por GASTOS FUNCIONALES, ni ningún otro tipo de bonificación o adicional para la PLANTA POLITICA para este ejercicio dada la situación económica...”, no contradice el artículo 9º reseñado precedentemente, habida cuenta que aquella norma es aplicable a dichos funcionarios respecto del ejercicio fiscal 2020, es decir, que si bien no implementa nuevas bonificaciones, sí admite el reconocimiento de aquellas abonadas trasladando los conceptos al salario. En torno al plazo de incorporación al mes de marzo de 2020, el no cumplimiento del mismo en esa oportunidad –atendiendo los fundamentos expuestos en la consulta, de modo alguno significa la inviabilidad de su cobro y/o repetición o devolución, ya que conforme intelección del cuerpo deliberativo en la Ordenanza complementaria de presupuesto, el mismo ha querido reconocer las bonificaciones percibidas hasta la sanción de la misma incorporándolas al salario, en clara aplicación del principio de progresividad y no regresión; razón por la cual, instar la devolución de las mismas al personal de planta política (que puede regirse salarialmente como el personal de planta) implicaría violación al principio de razonabilidad (artículo 28 de la Constitución Nacional), y afectaría un derecho alimentario..

c.- A lo expuesto, cabe añadir, que para determinar sobre la validez o no de lo percibido por los funcionarios de planta política desde enero a mayo de 2020 (período de cobro de sueldos cuya devolución reclama el Concejo Deliberante), debería estarse al gasto respectivo previsto para tales funcionarios en el Presupuesto de Recursos y Gastos correspondiente al Ejercicio 2020; habida cuenta que es allí donde se establecen los montos salariales de dichos funcionarios no estatutarios y, que como se indica en el caso, contiene en el gasto por sueldos de funcionarios de planta política, la “bonificación no remunerativa”, sumado a lo previsto por la Ordenanza complementaria en relación a la incorporación de los conceptos no remunerativos en el salario, no corresponde su devolución, so riesgo de violentar derechos y alterar el espíritu de la legislación vigente en la comuna.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más -no vinculante- que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-

### Conclusión

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que resulta inviable reclamar la devolución del aumento de sueldo del 15 % dispuesto mediante los Decretos N° 1284/18 y N° 1254/19, percibido durante el período enero a mayo de 2020 por el personal político, ya que se ha trocado el mismo en remunerativo por la ordenanza complementaria, que admitió su pago con anterioridad como concepto no remunerativo y también con posterioridad, empero incorporándolo en el salario; lo contrario implicaría violentar el principio de razonabilidad, desconocer el carácter alimentario de lo percibido y atentar contra el espíritu de la legislación vigente en la comuna.

## Ley Provincial N° 10.430. Artículo 97

### Sumario disciplinario

Agosto 2020

#### **-SUMARIO-**

[...] consulta acerca de la posibilidad de prorrogar la suspensión preventiva decretada contra una agente municipal por el término de sesenta (60) días, en el marco del sumario disciplinario que se le incoara, en los términos del artículo 97 de la Ley N° 10.430.

En virtud de ello, se señala que "...a fin de evitar el entorpecimiento de las investigaciones sumariales por parte de la agente municipal (...) se dispuso por medio del Decreto N° 507/20 de fecha 24 de Junio de 2020, la suspensión preventiva por el término de sesenta (60) días, en los términos del artículo 97 de la Ley N° 10.430".

[...]

Conforme se desprende de la documentación acompañada por la comuna, la suspensión preventiva de la agente en el marco de la Ley N° 10430 se dispuso a raíz de la manda judicial referida y con motivo de mantener aislado al agente de su lugar de trabajo para llevar adelante la investigación de rigor, en los términos del artículo 97 de la Ley N° 10.430.

[...]

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor considera que, de subsistir los motivos que generaron la suspensión preventiva decretada respecto de la agente municipal sumariada, puede ese Intendente Municipal dictar el acto administrativo que amplíe nuevamente dicha medida por el término de sesenta (60) días.

Ello, previa intervención del Área Legal de dicho Municipio a efectos de cumplimentar con el dictamen legal respectivo en dicha jurisdicción (conforme doctrina art. 97 de la Ley N° 10.430).

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la posibilidad de prorrogar la suspensión preventiva decretada contra una agente municipal por el término de sesenta (60) días, en el marco del sumario disciplinario que se le incoara, en los términos del artículo 97 de la Ley N° 10.430 -Estatuto para el Personal de la Administración Pública de la Provincia-.

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Según se informa, mediante Expediente N° 4014-1180/20 se instruye sumario administrativo contra la agente municipal "\_\_\_\_\_".

Se destaca que "...en autos '..... c/ MUNICIPALIDAD DE .....S/ PRETENSION ANULATORIA-EMPL. PUBLICO' Expte. N\* 23.791, en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo (...) del Departamento Judicial de ....., se resolvió hace lugar a la pretensión anulatoria

*articulada por la actora, declarando la nulidad del Decreto N° 4037/2016, dictado por el Sr. Intendente Municipal de ..... y retrotraer el procedimiento administrativo disciplinario al momento del inicio del sumario debiendo la Municipalidad dictar un nuevo acto conforme las previsiones de la Ley N° 10.430; y la reincorporación de la actora al cargo que ocupaba previo al acto anulado”.*

En virtud de ello, se señala que *“...a fin de evitar el entorpecimiento de las investigaciones sumariales por parte de la agente municipal (...) se dispuso por medio del Decreto N° 507/20 de fecha 24 de Junio de 2020, la suspensión preventiva por el término de sesenta (60) días, en los términos del artículo 97 de la Ley N° 10.430”.*

Dicha norma, en lo pertinente, dispone: *“Desde que se ordena la sustanciación de un sumario administrativo, y en cualquier estado de las actuaciones, la autoridad que lo dispuso puede declarar al agente presuntamente incurso en falta, en disponibilidad relativa o suspenderlo con carácter preventivo, por el término de SESENTA (60) días, pudiendo ser ampliada por el Poder Ejecutivo, previo dictamen de la Asesoría General de Gobierno...”.*

Mediante el aludido Decreto N° 507/20 -que se acompaña a la consulta- se dispuso reincorporar a la agente municipal a su cargo (art. 1º), instruir el pertinente sumario administrativo disciplinario *“...a fin de deslindar responsabilidades; constatar la existencia de eventuales perjuicios para la Municipalidad...”* (art. 2º) y *“SUSPENDER a la agente municipal (...) en forma precautoria y por el término de sesenta (60) días, en virtud de la tramitación del sumario administrativo antedicho (Art. 97 Ley 10.430). La suspensión comenzará a partir de la notificación del presente decreto”* (art. 3º).

En lo que resulta de interés, en los párrafos quinto y sexto del “Considerando” del decreto mencionado, se exponen los fundamentos para aplicar al caso el régimen de empleo público provincial instituido por la citada Ley N° 10.430, consignando, respectivamente: *“Que debido al dictado de la Ordenanza Municipal N° 2762/2000 se procedió a adherir en todos sus términos a la Carrera Profesional Hospitalaria - Ley N° 10.471, sus modificatorias y Decretos reglamentarios, que remiten para la aplicación de sanciones disciplinarias que pudieran corresponder a la Ley 10.430. Que como consecuencia de esto, se deberá llevar adelante un nuevo sumario administrativo dentro del marco establecido por la Ley N° 10.430”, puntualizándose además que la manda judicial dictada en los autos referenciados se ordenó retrotraer el procedimiento y emitir un nuevo acto conforme prevé la Ley N° 10430.*

**-II-**

### **Normativa aplicable**

Conforme surge de la normativa vigente, el artículo 41 de la Ley N° 10471 que regula la Carrera Profesional Hospitalaria prescribe *“Las normas y procedimientos referentes a la disciplina del agente serán las establecidas por las disposiciones vigentes para el personal de la Administración Pública Provincial en lo que no se hallaren modificadas por la presente”.* Según se indica en la consulta la comuna adhirió a la mencionada normativa a través de la Ordenanzas N° 2762/2000.



Por otra parte, el artículo 97 de la Ley N° 10430 establece *“Desde que se ordena la sustanciación de un sumario administrativo, y en cualquier estado de las actuaciones, la autoridad que lo dispuso puede declarar al agente presuntamente incurso en falta, en disponibilidad relativa o suspenderlo con carácter preventivo, por el término de SESENTA (60) días, pudiendo ser ampliada por el Poder Ejecutivo, previo dictamen de la Asesoría General de Gobierno. Asimismo, se dispondrá la suspensión preventiva del agente que sufra privación de la libertad ordenada por autoridad policial o judicial, acusado de la comisión de un delito, de transgresión al Código de Faltas o simplemente de averiguación de hechos delictuosos. Tales medidas precautorias no implican pronunciarse sobre la responsabilidad.”*. A su turno, el artículo 97 del Decreto Reglamentario N° 4161/96 preceptúa que *“ II.La suspensión preventiva puede aplicarse cuando la gravedad del hecho aconseje el alejamiento transitorio del agente del servicio administrativo. Tendrá una duración de hasta SESENTA (60) días corridos. La misma podrá ser ampliada por el Poder Ejecutivo, previo dictamen de la Asesoría General de Gobierno”*.

**-III-**

### **Análisis del caso**

Conforme se desprende de la documentación acompañada por la comuna, la suspensión preventiva de la agente en el marco de la Ley N° 10430 se dispuso a raíz de la manda judicial referida y con motivo de mantener aislado al agente de su lugar de trabajo para llevar adelante la investigación de rigor, en los términos del artículo 97 de la Ley N° 10.430.

Por ello, de conformidad a la normativa aplicable al caso, de subsistir los motivos que generaron el dictado de la medida preventiva, nada impide disponer su prórroga por el término de 60 días.

**-IV-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

### **Conclusión**

Por lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que puede el Intendente municipal, de subsistir los motivos que generaron la medida precautoria, dictar el acto administrativo que la amplíe por el término de 60 días.

Previamente, deberá tomar intervención el Área Legal de dicha comuna a fin de cumplimentar con el dictamen legal respectivo en dicha jurisdicción (doctrina artículo 97 de la Ley N° 10430).

Finalmente, se previene que deberá tenerse en consideración que un vez cumplido el objeti-

vo de la medida preventiva adoptada deberá ordenarse su levantamiento, pudiendo -de resultar necesario- optar por la medida de disponibilidad relativa.

Lo expuesto, se indica principalmente atendiendo los motivos señalados en el artículo 3 del Decreto N° 507/2020, en cuanto se puntualiza “en virtud de la tramitación del sumario administrativo” y, en ese contexto, cabe destacar que la adopción de la medida de suspensión preventiva debe responder al necesario alejamiento del agente del lugar de trabajo para facilitar la investigación o bien cuando los hechos cometidos resulten oprobiosos para la administración y, por lo tanto, impidan mantener al agente prestando sus tareas.

## Ley Provincial N° 10.430. Artículo 97

### Suspensión preventiva contra agente Municipal en el marco del sumario disciplinario

Agosto 2020

#### **-SUMARIO-**

*[...] consulta acerca de la posibilidad de prorrogar nuevamente la suspensión preventiva decretada contra una agente municipal por el término de sesenta (60) días.*

*Liminarmente, es preciso recordar que este Organismo Asesor tuvo oportunidad de expedirse, con fecha 28 de agosto del corriente año, ante una consulta realizada por ese Municipio sobre el mismo caso y acerca de la posibilidad de prorrogar la suspensión preventiva decretada contra la agente municipal ..... por el plazo de sesenta (60) días, en los términos de la normativa provincial citada. Es preciso destacar que la medida cautelar referida, se dictó en el marco de la normativa aludida a raíz de lo resuelto en los autos “..... c/ MUNICIPALIDAD DE ..... S/ PRE-TENSIÓN ANULATORIA EMPLEO PÚBLICO” Expte. N° 23791 en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo del Departamento Judicial de ....., en el cual se ordenó retrotraer el procedimiento administrativo disciplinario al momento del inicio del sumario debiendo la municipalidad dictar un nuevo acto conforme las previsiones de la Ley N° 10430.*

*En dicho dictamen se sostuvo que podía el Intendente Municipal, de subsistir los motivos que generaron la medida precautoria, dictar el acto administrativo que la amplíe por el término de sesenta (60) días, debiendo tomar previa intervención el Área Legal de dicha comuna a fin de cumplimentar con el dictamen legal respectivo (doctrina artículo 97 de la Ley N° 10.430 cit.).*

*[...]*

*No obstante, se subraya que una vez cumplido el objetivo de la medida preventiva adoptada, deberá ordenarse su levantamiento, pudiendo -de resultar necesario- optar por la medida de disponibilidad relativa.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la posibilidad de prorrogar nuevamente la suspensión preventiva decretada contra una agente municipal por el término de sesenta (60) días, en el marco del sumario disciplinario que se le incoara, en los términos del artículo 97 de la Ley N° 10.430 -Estatuto para el Personal de la Administración Pública de la Provincia-

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Liminarmente, es preciso recordar que este Organismo Asesor tuvo oportunidad de expedirse, con fecha 28 de agosto del corriente año, ante una consulta realizada por ese Municipio sobre el mismo caso y acerca de la posibilidad de prorrogar la suspensión preventiva decretada contra la agente municipal ..... por el plazo de sesenta (60) días, en los términos de la normativa provincial citada. Es preciso destacar que la medida cautelar referida, se dictó en el marco de la normativa aludida a raíz de lo resuelto en los autos “..... c/ MUNICIPALIDAD DE ..... S/

PRETENSIÓN ANULATORIA EMPLEO PÚBLICO” Expte. N° 23791 en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo del Departamento Judicial de ....., en el cual se ordenó retrotraer el procedimiento administrativo disciplinario al momento del inicio del sumario debiendo la municipalidad dictar un nuevo acto conforme las previsiones de la Ley N° 10430.

En dicho dictamen se sostuvo que podía el Intendente Municipal, de subsistir los motivos que generaron la medida precautoria, dictar el acto administrativo que la amplíe por el término de sesenta (60) días, debiendo tomar previa intervención el Área Legal de dicha comuna a fin de cumplimentar con el dictamen legal respectivo (doctrina artículo 97 de la Ley N° 10.430 cit.).

Asimismo, se previno *“...que deberá tenerse en consideración que una vez cumplido el objetivo de la medida preventiva adoptada deberá ordenarse su levantamiento, pudiendo -de resultar necesario- optar por la medida de disponibilidad relativa”*.

Ello así, en razón de los motivos señalados en el artículo 3° del Decreto N° 507/2020 -por el que se dispuso por primera vez la suspensión preventiva de la empleada municipal- en cuanto se puntualizó allí *“en virtud de la tramitación del sumario administrativo”*; destacándose que *“...la adopción de la medida de suspensión preventiva debe responder al necesario alejamiento del agente del lugar de trabajo para facilitar la investigación o bien cuando los hechos cometidos resulten oprobiosos para la administración y, por lo tanto, impidan mantener al agente prestando sus tareas”*.

En esta instancia, se aduce que el nuevo pedido de prórroga de la medida de suspensión preventiva por la que se consulta, encuentra fundamento en que *“...nuestro municipio desde el día 19 de agosto de 2020 (según Decreto Municipal N° 675/2020) hasta el 21 septiembre del corriente año inclusive estuvo en FASE 3, debido a lo cual no se pudo avanzar con el trámite del sumario administrativo durante ese período, y cuando se fijó fecha de audiencias para recepcionar las declaraciones testimoniales pendientes, ofrecidas por la Dra. Piana con fecha 01/10/2020, debieron ser suspendidas debido a que la misma manifestó padecer síntomas compatibles con COVID-19, habiendo reprogramado la recepción de las mismas para el día 22/10/2020”*.

-II-

### **Análisis del caso**

Al respecto, cabe reiterar y ratificar lo expuesto por este Organismo Asesor en el aludido dictamen de fecha 28 de agosto del corriente año, emitido en el marco de la consulta SUAM N° 1402, a cuya lectura remite.

Consecuentemente, de subsistir los motivos que generaron la medida precautoria, nada impide dictar el acto administrativo que la amplíe por un nuevo plazo de sesenta (60) días, debiendo previamente tomar intervención el Área Legal de dicha comuna a fin de cumplimentar con el dictamen legal respectivo en dicha jurisdicción (doctrina artículo 97 de la Ley N° 10430).

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor considera que, de subsistir los motivos que generaron la suspensión preventiva decretada respecto de la agente municipal sumariada, puede ese Intendente Municipal dictar el acto administrativo que amplíe nuevamente dicha medida por el término de sesenta (60) días.

Ello, previa intervención del Área Legal de dicho Municipio a efectos de cumplimentar con el dictamen legal respectivo en dicha jurisdicción (conforme doctrina art. 97 de la Ley N° 10.430).

No obstante, se subraya que una vez cumplido el objetivo de la medida preventiva adoptada, deberá ordenarse su levantamiento, pudiendo -de resultar necesario- optar por la medida de disponibilidad relativa.

## Ley Provincial N° 10.430

### Bonificación por “presentismo”, en ocasión de reemplazar interinamente al Secretario Legislativo de ese Cuerpo durante su licencia anual

Octubre 2020

#### **-SUMARIO-**

*Se destaca a su vez que correspondería abonar la aludida bonificación al empleado de ese Departamento Deliberativo, fundado en que se aplican los mismos principios que se tienen en consideración “...cuando un agente se toma su licencia, que no pierde su presentismo por irse de vacaciones y (...) no debería perderlo por cubrir interinamente un cargo de ley”.*

[...]

*De la normativa aludida surge que la designación de ..... como Secretaria Legislativa interina por licencia anual del titular durante el período 27 de enero de 2020 hasta el 9 de febrero de 2020 se dispuso con reserva del cargo de revista de la nombrada y con atención del gasto imputado al Presupuesto de Gastos vigentes del HCD -no advirtiéndose de la normativa municipal ni de la Ley N° 14.656 limitación al pago por desempeño de cargo de mayor jerarquía durante el periodo de licencia anual del titular, [...] destacándose primordialmente que tampoco se desprende del Decreto N° 217/2019 referido que el desempeño de la función jerárquica superior conlleve la pérdida de la bonificación por presentismo encuadrando en algunas de las causales previstas, razón por la cual correspondería, de acuerdo a los antecedentes que se tuvieron en cuenta para esta consulta, el pago del mencionado emolumento.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si corresponde abonar a un agente municipal la bonificación por “presentismo”, en ocasión de reemplazar interinamente al Secretario Legislativo de ese Cuerpo durante su licencia anual.

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Se informa en la nota en responde que esa Comuna “...no tiene en vigor ningún convenio colectivo”.

Se destaca a su vez que correspondería abonar la aludida bonificación al empleado de ese Departamento Deliberativo, fundado en que se aplican los mismos principios que se tienen en consideración “...cuando un agente se toma su licencia, que no pierde su presentismo por irse de vacaciones y (...) no debería perderlo por cubrir interinamente un cargo de ley”.

Se acompaña Decreto N° 267/19 del Intendente municipal por el cual se instruye para los agentes municipales el pago de presentismo y el Decreto N° 014/2020 del Presidente del Concejo Deliberante por medio del cual se aceptó la licencia anual del titular del cargo y se designó interinamente a la .....

## Normativa aplicable

a.- Conforme normativa vigente en dicha comuna remitida a este Organismo Asesor, por Decreto N° 217/19 el Intendente Municipal dispuso por el artículo 1° “Establézcase que el trabajador municipal perderá el derecho a percibir la bonificación remunerativa por presentismo, en los siguientes casos y según los porcentajes que se detallan a continuación: Por dos (2) llegadas tarde al mes mayores de diez (10) minutos cada una de ellas, el agente perderá el veinticinco por ciento (25%) de su bonificación.- Por tres (3) llegadas tardes al mes mayores de diez (10) minutos cada una de ellas, o un acumulado de treinta (30) minutos de demora en el ingreso a sus tareas, el agente perderá el cincuenta por ciento (50%) de su bonificación.- Por cuatro (4) llegadas tardes mayores de diez (10) minutos cada una de ellas, o un acumulado de cuarenta (40) minutos de demora en el ingreso a sus tareas, el agente perderá el setenta y cinco por ciento (75%) de su bonificación.- Para llegadas tardes superiores a cuatro veces mensuales o un acumulado superior a los cincuenta (50) minutos de demora en el ingreso a sus tareas, el agente perderá el cien por ciento (100%) de su bonificación. En la misma situación se encuadrará al agente que incurriera en una inasistencia injustificada.-

Asimismo, por el artículo 2° se puntualizó que “No se consideran inasistencias que afecten el derecho del trabajador a percibir la bonificación por presentismo, las inasistencias justificadas en los siguientes fundamentos: 1).- Goce de las licencias contempladas en el art. 78 de la Ley 14.656; 2).- Citaciones formuladas por organismos oficiales administrativos y/o judiciales que fueran de cumplimiento obligatorio para el trabajador. Se deberá presentar ante el superior inmediato certificación expedida por la autoridad que realizó la citación, donde deberá constar: lugar, fecha, hora, firma y aclaración de autoridad competente; 3).- Participación en jornadas, becas, congresos, cursos de capacitación dictados u organizados por organismos oficiales o gremiales, que guarden relación con las funciones del trabajador, hasta un máximo de dos (2) eventos por año. Presentaciones, funciones, exposiciones u otras participaciones culturales, que guarden relación con las funciones del trabajador. Se deberá contar con la autorización previa del director del área por medio de resolución. Se considera como inasistencia justificada la participación en estos eventos cuando la misma sea en carácter de asistente, organizador y/o disertante. Terminado el evento, el trabajador deberá presentar a la Municipalidad una certificación de su participación o asistencia en la que deberá constar, lugar, fecha, plazo de duración del curso, si tiene o no evaluación final, firma y aclaración de autoridad competente.- 4).- Utilización de los permisos de ingreso y/o egreso contemplados en el artículo 4° del presente Decreto, conforme a sus límites máximos.-

En otro orden, se advierte que por Decreto N° 014/2020 del Presidente del Honorable Consejo Deliberante se dispuso, artículo 1° “Aceptar y conceder la licencia por descanso anual al Secretario Legislativo ..... desde el 27 de enero de 2020 hasta el 09 de febrero de 2020 inclusive”. Y a su turno por el artículo 2° se previó que “Designar a la Srta. ...., Clase 29/07/1982, D.N.I N° 29.305.550 como Secretaria Legislativa Interina del Honorable Concejo Deliberante, a partir del

día 27 de enero de 2020 hasta el 09 de febrero de 2020 inclusive, a los efectos del cumplimiento de lo normado en la Ley Orgánica de las Municipalidades en sus Artículo 80, 83º inc. 6 y concordantes y el Reglamento Interno del Honorable Concejo Deliberante en su Artículo 29º, con retención del cargo en que revista, de Personal Mensualizado, régimen de 30 horas semanales de labor, Jurisdicción 11102000000 HCD; Agrupamiento 20”.

Por su parte en el ARTÍCULO 3º se estableció “El gasto que demande la presente erogación deberá ser imputado al Presupuesto de Gastos vigente del Honorable Concejo Deliberante.”.

**-III-**

### **Análisis del Caso**

De la normativa aludida surge que la designación de ..... como Secretaria Legislativa interina por licencia anual del titular durante el período 27 de enero de 2020 hasta el 9 de febrero de 2020 se dispuso con reserva del cargo de revista de la nombrada y con atención del gasto imputado al Presupuesto de Gastos vigentes del HCD -no advirtiéndose de la normativa municipal ni de la Ley N° 14.656 limitación al pago por desempeño de cargo de mayor jerarquía durante el periodo de licencia anual del titular, como sí acontece en el marco de la Ley N° 10430 y Decreto Reglamentario N° 4161/96 en el ámbito de la administración pública provincial- destacándose primordialmente que tampoco se desprende del Decreto N° 217/2019 referido que el desempeño de la función jerárquica superior conlleve la pérdida de la bonificación por presentismo encuadrando en algunas de las causales previstas, razón por la cual correspondería, de acuerdo a los antecedentes que se tuvieron en cuenta para esta consulta, el pago del mencionado emolumento.

**-IV-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas en los párrafos precedentes, este Organismo Asesor es de opinión que no surgiendo de la normativa municipal vigente en la comuna – Decreto N° 217/19 (enviada para el análisis de la consulta) que el desempeño de funciones interinas superiores conlleve la pérdida del beneficio por presentismo, corresponde abonar dicho concepto a la agente .....

Se acompaña Decreto N° 267/19 del Intendente municipal por el cual se instruye para los agentes municipales el pago de presentismo y el Decreto N° 014/2020 del Presidente del Concejo Deliberante por medio del cual se aceptó la licencia anual del titular del cargo y se designó interinamente a la .....



## Ley Provincial N° 10.430. Artículo 95

### Sumarios disciplinarios

Octubre 2020

#### **-SUMARIO-**

*Solicita a esta Asesoría General de Gobierno emita dictamen en el expediente administrativo N° 4014-1180/20, que en copia digital se acompaña y por el que se instruye sumario disciplinario contra una agente municipal, conforme lo establecido por el artículo 95 de la Ley N° 10.430.*

*[...]*

*Como dependencia de la Administración provincial que es, no corresponde en principio que este Organismo Asesor emita opinión jurídica en expedientes administrativos -v. gr. sumarios disciplinarios- que hayan sido iniciados y tramiten ante otras autoridades públicas -v.gr. los Municipios-.*

*En tal sentido, la aplicación al caso de marras de la Ley Provincial N° 10.430 -en virtud de la adhesión de la Comuna al régimen de la Ley N° 10.471 (Carrera Profesional Hospitalaria) a través de la sanción de la pertinente ordenanza no implica la aplicación de aquel régimen de empleo público en forma literal y automática en la jurisdicción local.*

*[...]*

*En virtud de lo expuesto, no corresponde que esta Asesoría General de Gobierno se expida por conducto de la aplicación al sumario iniciado de la Ley N° 10.430 y en virtud del art. 95 del citado texto legal, con motivo de propiciarse la aplicación de una sanción expulsiva, ya que en dicho supuesto corresponde la intervención del área legal respectiva de la mencionada comuna.*

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que solicita a esta Asesoría General de Gobierno emita dictamen en el expediente administrativo N° 4014-1180/20, que en copia digital se acompaña y por el que se instruye sumario disciplinario contra una agente municipal, conforme lo establecido por el artículo 95 de la Ley N° 10.430 -Estatuto para el Personal de la Administración Pública de la Provincia-.

**-I-**

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Liminarmente, resulta oportuno recordar que este Organismo Asesor tuvo oportunidad de expedirse, con fechas 28 de agosto y 28 de octubre del corriente año (fs. 73/74 y 96/97), ante sendas consultas realizadas por ese Municipio acerca de la posibilidad de prorrogar la suspensión preventiva decretada contra la agente municipal ....., en los términos del artículo 97 de la citada Ley N° 10.430, en el ámbito del sumario disciplinario que se le incoara por hechos ocurridos en el Hospital Municipal .....durante el año 2016.

Cabe señalar que la medida cautelar referida, se dictó en el marco de la normativa aludida, a raíz de lo resuelto en los autos “ ..... c/ MUNICIPALIDAD DE ..... S/ PRETENSIÓN

ANULATORIA EMPLEO PÚBLICO” Expte. N° 23791, en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo del Departamento Judicial de ....., en el cual se ordenó retrotraer el procedimiento administrativo disciplinario al momento del inicio del sumario debiendo la municipalidad dictar un nuevo acto conforme las previsiones de la Ley N° 10.430.

Como consecuencia de ello, se dictó el Decreto N° 507/20 por el que se dispuso instruir sumario administrativo contra la citada agente municipal, “...a fin de deslindar responsabilidades; constatar la existencia de eventuales perjuicios para la Municipalidad de ..... y/o violaciones o incumplimientos de la normativa plasmada en la Ley N° 10.430 en el artículo 83 incisos a), b) y c) u otras normas; para posteriormente resolver la aplicación de las sanciones que correspondan” (fs. 20/21).

Sustanciado el sumario disciplinario y presentado el alegato de la parte imputada, mediante resolución de fecha 12/11/2020, la instructora sumariante da por concluido el sumario administrativo (conf. art. 92 inciso 10° apartado LXXIII punto c. del Decreto N° 4191/96, reglamentario de la Ley N° 10.430) y dispone girar las actuaciones a la Subsecretaría Legal y Técnica a fin que emita dictamen legal sobre el sumario (fs. 109).

Por su parte, la Subsecretaría Legal y Técnica emite el requerido dictamen jurídico y devuelve el expediente a la instructora “...a fin de que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 95 de la Ley N° 10.430 eleve las mismas a la Asesoría General de Gobierno para que emita dictamen legal al respecto” (fs. 111/115).

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

Liminarmente, resulta pertinente destacar que en virtud de lo dispuesto en los artículos 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Decreto Ley N° 7647/70 y modif.) y 34 de la Ley de Ministerios N° 15.164, esta Asesoría General de Gobierno tiene a su cargo el asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo de la Provincia y de todos los Organismos que integran la Administración Pública, centralizada y descentralizada.

Como dependencia de la Administración provincial que es, no corresponde en principio que este Organismo Asesor emita opinión jurídica en expedientes administrativos -v. gr. sumarios disciplinarios- que hayan sido iniciados y tramiten ante otras autoridades públicas -v.gr. los Municipios-.

En tal sentido, la aplicación al caso de marras de la Ley Provincial N° 10.430 -en virtud de la adhesión de la Comuna al régimen de la Ley N° 10.471 (Carrera Profesional Hospitalaria) a través de la sanción de la pertinente ordenanza no implica la aplicación de aquel régimen de empleo público en forma literal y automática en la jurisdicción local.

En otras palabras, las previsiones del texto normativo provincial que regula el supuesto en consulta, no deben interpretarse ni aplicarse dissociadas del contexto normativo en el que se insertan y sin tener en consideración la particular circunstancia de adhesión por parte del Municipio; en tanto ello puede conducir a soluciones disvaliosas que el intérprete tiene la obligación de evitar.

Como ha señalado el Superior Tribunal de la Provincia en numerosos precedentes, “Por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, es propio de la interpretación indagar lo que ellas dicen jurídicamente; es decir, ‘en conexión con el contexto’ del que forman parte, respetando el espíritu y la intención del legislador que, generalmente, se traduce a través de ciertos principios direccionales” (conf. Ac 49172 S 12-4-1994, autos “Guzmán de Altamirano, María Ángela c/ Microómnibus Primera Junta Línea 32 s/ Daños y perjuicios”, AyS 1994 I, 596 - LLBA 1994, 544; .Ac 55689 S 28-2-1995, autos “Banco Local Cooperativo Limitado c/ Toselec S.A.C.F.I. s/ Consignación”,

AyS 1995 I, 137; Ac 67487 S 14-2-2001, autos “Enrique, Alcides c/ Provincia de Buenos Aires s/ Daños y perjuicios”, DJBA 160, 85; C 86252 S 10-9-2008, autos “Banco Finansur S.A. c/ Fornt, Jorge Omar y otro s/ Cobro ejecutivo”, base Juba, entre otros).

Como consecuencia de ello, en la especie, en que por manda judicial se ordenó la aplicación de la Ley N° 10430 como marco normativo del procedimiento sumarial, cuando el artículo 95 de la Ley N° 10.430 exige la intervención de la “Asesoría General de Gobierno” -aplicable solamente para los agentes públicos provinciales-; debe intervenir indefectiblemente el organismo y/o dependencia de asesoramiento técnico jurídico municipal correspondiente.

-III-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, no corresponde que esta Asesoría General de Gobierno se expida por conducto de la aplicación al sumario iniciado de la Ley N° 10430 y en virtud del art. 95 del citado texto legal, con motivo de propiciarse la aplicación de una sanción expulsiva, ya que en dicho supuesto corresponde la intervención del área legal respectiva de la mencionada comuna.

Se advierte que a fojas 111/115 obra el dictamen emitido por la Subsecretaría Legal y Técnica de ese Municipio, razón por la cual, en principio, habiéndose cumplimentado la exigencia legal impuesta por la normativa de aplicación, corresponderá dictar el acto administrativo que resuelva el sumario sustanciado.

### -NOTA-

*Cabe destacar que esta Asesoría General de Gobierno no se expide hasta tanto y en cuanto se hayan acompañado la totalidad de las constancias relativas a la materia motivo de la consulta efectuada, así como también aquellas constancias que guarden relación con la cuestión de fondo puesta a consideración de este órgano consultivo y consejero del Poder Ejecutivo provincial, en sus diversos niveles de gestión.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si corresponde hacer lugar a la petición efectuada por un agente de planta permanente, designado a partir del año 2014 en un cargo de Director de Planta Política, tendiente a que se le efectúen los aportes previsionales por este último cargo, desde la creación del nuevo escalafón, ya que percibe por una escala diferente.

-I-

#### Antecedentes y hechos relevantes

De la documentación anexada a la consulta, surgen las siguientes circunstancias de interés.

a) Por Decreto D.E. N° 220/14 de fecha 10/01/2014 se designó al Sr. .... a partir 1º de enero de 2014 en el cargo de Director de Obras Públicas (categoría 1) de ese Municipio, revistando en la Planta Política; quien *“...retendrá el cargo de Jefe de División (Cat 3) de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de ....., que detenta en la Planta Permanente dispuesto por Decreto N° 2.591/95”* (arts. 1º y 2º).

b) Por Decreto D.E. N° 5887/15 del 23/12/2015 se estableció una nueva Escala Salarial para los funcionarios de la Planta Política, en la que no se recepta la categoría 1 para el Director de dicha planta; *“...No reemplazando ni quitando individualidad presupuestaria al cargo de Director Categoría 1, cargo por el que percibe y aporta el agente...”*.

c) Por su parte, mediante el Decreto D.E. N° 4544/19 de fecha 4/12/2019 se aprobó a partir del 1º de enero de 2020, una nueva Estructura Orgánico Funcional de la Administración municipal, conforme el esquema y listado explicitado en el Anexo I. Del nuevo organigrama aprobado se desprende que el cargo de “Director de Obras Públicas”, no existe en la Planta Política ni en la Planta Funcional dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

En ese marco, se expone que *“...el cargo que ocupa y aporta es de anterior creación al nuevo escalafonamiento, no registrándose acto administrativo alguno a posterior de la creación del escalafón de Planta Política, que lo incluya en este nuevo agrupamiento, o que modifique su anterior statu quo de Director Categoría 1, no siendo considerado tampoco dentro del Decreto N° 4544/19,*

*que establece la Estructura Orgánico-Funcional para el personal de planta permanente y determina los únicos cargos vigentes con individualidad, dentro del encuadramiento denominado cargos de Planta Política”.*

**-II-**

### **Previo**

Previo dictaminar deberá indicarse si el cargo de Director de Obras Públicas se encontraba previsto dentro del escalafón del Personal Político, indicando los motivos de su encuadre salarial como cargo jerárquico para el personal de Planta Permanente, puntualizando las razones de su no inclusión en las modificaciones posteriores a 2014, precisando cualquier otro dato de interés.

# Ley Provincial N° 13.133 - Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios

## Derecho de Oficina previsto en el Código Tributario Municipal

Octubre 2020

### -SUMARIO-

[...] consulta si el Banco de la Provincia de Buenos Aires se encuentra exento del pago del Derecho de Oficina previsto en el Código Tributario Municipal.

[...]

En primer término, cabe señalar que de conformidad a las previsiones contenidas en el artículo 4° del Decreto Ley N° 9434/79 -Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires (t.o. Decreto N° 9166/86 y modificatorias)-, “El Banco, sus bienes, actos, contratos y operaciones y derechos que de ellos emanen a su favor, están exentos de todo gravamen, impuesto, carga o contribución de cualquier naturaleza. El Banco abonará exclusivamente el servicio de obras sanitarias, la tasa por alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y la contribución de mejoras”.

[...]

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que de conformidad a los términos de la normativa referida (Decreto Ley N° 9434/79 -Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires (t.o. Decreto N° 9166/86 y modificatorias), el Banco de la Provincia de Buenos Aires se encuentra exento del pago del tributo municipal “Derecho de Oficina” por el que se consulta.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si el Banco de la Provincia de Buenos Aires se encuentra exento del pago del Derecho de Oficina previsto en el Código Tributario Municipal.

-I-

#### Antecedentes y hechos relevantes

Conforme se desprende de la documentación acompañada, la consulta se efectúa en razón del requerimiento realizado por la titular del Juzgado de Faltas Municipal N° 3° de esa Comuna, a raíz del planteo formulado por el Banco de la Provincia respecto a la exención de la referida tasa prevista por el artículo 285 inciso 2 de la Ordenanza Municipal N° 11.420 –según se indica-, en el marco de las actuaciones iniciadas en su contra, en los términos de la Ley N° 13.133 (Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios).

-II-

#### Normativa aplicable y análisis del caso

En primer término, cabe señalar que de conformidad a las previsiones contenidas en el artículo 4° del Decreto Ley N° 9434/79 -Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires (t.o. Decreto N° 9166/86 y modificatorias)-, “El Banco, sus bienes, actos, contratos y operaciones

*y derechos que de ellos emanen a su favor, están exentos de todo gravamen, impuesto, carga o contribución de cualquier naturaleza. El Banco abonará exclusivamente el servicio de obras sanitarias, la tasa por alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y la contribución de mejoras”.*

De una razonada exégesis del texto legal transcrito, en consonancia con los propósitos y principios que sustentan a toda normativa, cabe concluir que, al consagrar la exención, no sólo se refiere a todo gravamen, carga o contribución de índole provincial, sino que al excluir de la exención taxativamente la tasa por alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y la contribución de mejoras, gravámenes éstos de típica esencia municipal, incluye sin lugar a dudas en el beneficio de exención, a los restantes tributos y contribuciones de naturaleza comunal y, entre ellos, al “derecho de oficina”.

Cabe añadir a ello que este Organismo Asesor ha venido sosteniendo que *“En tal sentido, es principio receptado por el Superior Tribunal Provincial, que la referida norma del artículo 4º de la Carta Orgánica, interpretada en atención a la valoración de los fines tenidos en mira por el legislador, a su significación económica, con sujeción a los criterios de razonabilidad y cautela a que obliga su carácter particular, evidencia que, al organizar el banco oficial se ha tratado de garantizar el más libre desenvolvimiento de su gestión, preservándolo así de las consecuencias de la creciente presión tributaria, instituyéndolo así de un derecho que no puede ser desconocido por las municipalidades por amplia que se repute su competencia fiscal (SCBA, “Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de Arrecifes”, B-47336, El Derecho N° 84, pág. 208). Consecuentemente, el ejercicio del poder impositivo municipal no puede llevarse a cabo de modo que signifique interferencia en la gestión político-económica del Estado Provincial, que en múltiples aspectos se ejerce normalmente a través de entidades autárquicas que constituyen verdaderos órganos de dicho Estado, calidad que corresponde al Banco de la Provincia de Buenos Aires (fallo cit., págs. 220/221); criterio esgrimido en los Exptes. N° 4035-32508/88 y 4112-18692/96).*

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello, atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene -hacia lo sucesivo- que las consultas deben ser requeridas por el Intendente Municipal.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que de conformidad a los tér-

minos de la normativa referida (Decreto Ley N° 9434/79 -Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires (t.o. Decreto N° 9166/86 y modificatorias), el Banco de la Provincia de Buenos Aires se encuentra exento del pago del tributo municipal “Derecho de Oficina” por el que se consulta.

En otro orden, a título informativo, se pone en conocimiento de esa Comuna, que la citada entidad bancaria provincial goza de inmunidad tributaria frente a los impuestos, tasas y/o contribuciones nacionales de cualquier naturaleza, de conformidad a lo normado por Ley N° 11.802.



## Ley Nacional N° 24.320

### Adquisición de derechos y acciones posesorias sobre un inmueble a través del procedimiento de la prescripción administrativa

Agosto 2020

#### -SUMARIO-

*[...] consulta respecto a la legalidad del acto recaído en las actuaciones municipales N° 4111-5/2019 -cuya copia digital se adjunta-, a través del cual esa Comuna adquirió los derechos y acciones posesorias sobre un inmueble ubicado en esa jurisdicción, a los efectos de adquirir el dominio a través del procedimiento de la prescripción administrativa.*

*[...]*

*El artículo 2º de la citada Ley N° 21.477 -texto según su similar N° 24.320-, prescribe que la posesión ejercida por la administración municipal o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas y en su caso por sus antecesores, deberá surgir de informes de los respectivos organismos donde se especificará el origen de la posesión y el destino o afectación que haya tenido el inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración. Cada inmueble será descripto con su ubicación, medidas y linderos según plano de mensura, que se agregará. La autoridad ejecutiva municipal declarará en cada caso la prescripción adquisitiva operada.*

*Es decir entonces que, tal como lo ha sostenido este Organismo Asesor en precedentes similares, en el caso que ese Municipio ejerza la posesión de un inmueble en las condiciones prescriptas por el referido artículo 2º, el Departamento Ejecutivo podrá declarar operada la prescripción adquisitiva y otorgar la pertinente escritura declarativa en favor de la Comuna, la que constituirá título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble (conf. artículo 2º, última parte).*

*[...]*

*No obstante ello, en lo que refiere a la “acumulación de posesiones” y su prueba, a los efectos de acreditar el plazo de posesión previsto en el artículo 1899 del Código de fondo, se reitera que la mencionada circunstancia resulta de exclusiva responsabilidad de los órganos municipales de gobierno; razón por la cual le corresponde a la autoridad comunal analizar las antecedentes particulares del caso y resolver sobre el particular.*

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta respecto a la legalidad del acto recaído en las actuaciones municipales N° 4111-5/2019 -cuya copia digital se adjunta-, a través del cual esa Comuna adquirió los derechos y acciones posesorias sobre un inmueble ubicado en esa jurisdicción, a los efectos de adquirir el dominio a través del procedimiento de la prescripción administrativa.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

De las constancias obrantes en el aludido expediente administrativo, caratulado “PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA LEY N° 24.320 COMPRA DE POSESIÓN DE LA QUINTA 58 A .....”, se desprenden las siguientes circunstancias de relevancia:

a) Las citadas actuaciones se iniciaron con nota del Intendente municipal solicitando se analice la posibilidad de compra de los derechos y acciones posesorios de un inmueble ofrecido por la Sra. ...., para la posterior declaración de la prescripción adquisitiva, adjuntándose plano de mensura para prescribir, boleto de compraventa y cesión del boleto de compraventa en favor de la citada oferente de fecha 20 de noviembre de 1979 (fs. 1/5).

b) La Directora de Catastro Municipal emite informe técnico a fojas 119, en donde identifica catastralmente al inmueble, así como el motivo y la necesidad de la adquisición del mismo por parte del municipio. Expone que de la documentación obrante en el expediente se observa que el bien fue comprado *“...por el Sr. Cecilio Andrés Cabrerías en el año 1945 según consta en el boleto de compraventa a la Señora ..... y en el año 1979 cede el boleto a la Señora ....., ambos boletos se encuentran certificados, también se acompaña el pago de los impuestos provinciales y plano de mensura que pretende prescribir”*. Agrega que el “punto estratégico” del inmueble hace que la Comuna esté interesada en su compra desde hace tiempo, *“...debido a la gran demanda de lotes y viviendas que se reciben, por tal motivo se intentó dar con la propietaria según los informes del registro de la propiedad inmueble, Sra. ...., quien se encuentra fallecida, declaraciones de vecinos manifiestan que hace más de veinte años la señora ..... se encuentra ejerciendo todos los derechos como legítimo dueño”*.

c) A fojas 126/129 se adjunta copia de la Escritura Pública N° 24 del titular del Registro Notarial N° 16 del partido de ..... de fecha 28 de febrero de 2019, a través de la cual la Sra. .... cede y transfiere a ese Municipio, los derechos y acciones posesorias que le corresponde y ejerce sobre el referido inmueble.

d) A fojas 135/144 y 148 consta la publicación de edictos en el Boletín Oficial y en un diario de la zona con citación a los herederos de la titular de dominio y/o quienes se consideren con derecho.

e) Finalmente, a fojas 150/170 obra presentación efectuada ante el Municipio por supuestos herederos de la titular registral del inmueble en cuestión, con patrocinio letrado, a través de la cual cuestionan lo actuado en el expediente administrativo y se oponen *“...al dictado de cualquier derecho y/o ordenanza que pretenda usucapir el inmueble de referencia...”*.

-II-

### Normativa aplicable y análisis del caso

a.- En primer término, deviene pertinente destacar que la Ley Nacional N° 21.477 -modificada por su similar N° 24.320- regula un procedimiento para que las provincias y municipalidades puedan adquirir el dominio de bienes inmuebles, a través del modo establecido por el artículo 4015 del derogado Código Civil (actual artículo 1899 del Código Civil y Comercial de la Nación).

El artículo 2º de la citada Ley N° 21.477 -texto según su similar N° 24.320-, prescribe que la posesión ejercida por la administración municipal o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas **y en su caso por sus antecesores**, deberá surgir de informes de los respectivos organismos

donde se especificará el origen de la posesión y el destino o afectación que haya tenido el inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración. Cada inmueble será descripto con su ubicación, medidas y linderos según plano de mensura, que se agregará. La autoridad ejecutiva municipal declarará en cada caso la prescripción adquisitiva operada.

Es decir entonces que, tal como lo ha sostenido este Organismo Asesor en precedentes similares, en el caso que ese Municipio ejerza la posesión de un inmueble en las condiciones prescriptas por el referido artículo 2º, el Departamento Ejecutivo podrá declarar operada la prescripción adquisitiva y otorgar la pertinente escritura declarativa en favor de la Comuna, la que constituirá título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble (conf. artículo 2º, última parte).

El artículo 3º determina que: *“Si al presentarse el título a inscripción, el organismo registral observar que con relación al mismo inmueble y por el nombre de un tercero, existe otra, apoyada en un título de antigüedad menor que el plazo de la prescripción adquisitiva, o existiere anotación preventiva de litis de quien tuviere acción declarativa de prescripción adquisitiva a su favor deberá seguirse el procedimiento judicial que corresponda para que se declare el dominio adquirido por el estado provincial o la municipal en su caso”*.

**b.-** Por su parte el referido artículo 1899 del Código Civil y Comercial establece que la prescripción adquisitiva de derechos reales sobre inmuebles, si no existe justo título o buena fe, se produce por la posesión durante veinte años. La posesión exigible para prescribir debe ser ostensible y continua (art. 1900). Asimismo el artículo 1901 del citado Código contempla la “unión de posesiones”, es decir la posibilidad de sumar la posesión útil cumplida para prescribir a la del anterior poseedor.

**c.-** Ahora bien, en relación a esta temática en particular, esta Asesoría General de Gobierno ha señalado que, cuando se trata de inmuebles adquiridos por usucapión por comunas de la Provincia de Buenos Aires, el trámite administrativo debe realizarse en el propio ámbito municipal, **donde deberán reunirse la totalidad de los elementos pertinentes y producirse las medidas y diligencias que resulten necesarias a efectos de acreditar el cumplimiento de los recaudos exigidos por ley, resultando de exclusiva decisión del Departamento Ejecutivo**

**Municipal declarar operada la prescripción adquisitiva mediante el dictado del decreto que así lo disponga.**

(AGG Expte. N° 4058-157/15)

Se destacó puntualmente que la prueba de la posesión deberá surgir de los respectivos organismos donde se especificará el origen de la misma y el destino o afectación del inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración y garantizado todos los extremos del debido proceso administrativo; siendo responsabilidad de los órganos de gobierno municipal las consecuencias de su actuación y los eventuales reclamos de terceros que pretendan hacer valer sus derechos.

**d.-** En lo que refiere estrictamente a la consulta formulada, corresponde señalar que la cesión de derechos y acciones posesorios sobre un inmueble, instrumentada mediante escritura pública, vendría a conformar uno de los “antecedentes” válidos exigidos por la normativa de aplicación, a los efectos de hacer valer y operar la prescripción administrativa en favor del Municipio (conf. art. 1901 CCyC).

No obstante ello, cabe agregar también que en este tipo de contratos, el cesionario que invoque la acumulación de posesiones, debe demostrar la realización por parte del cedente de todos aquellos actos posesorios que durante el tiempo que se aduce, se han efectuado con las características legales como para adquirir el dominio por ese modo.

La expresión contenida en la escritura de cesión de acciones y derechos posesorios en el sentido de que la cedente ha detentado la posesión pública, pacífica, ininterrumpida, con ánimo de dueño por un lapso determinado y ello es lo que cede, no pasa de ser la simple expresión de la cedente sin que ello permita acreditar tales circunstancias porque emerjan del instrumento público, ya que de lo único que da fe el notario interviniente, es de los actos que hayan pasado ante su presencia -como la voluntad e intención de ceder y la aceptación de la cesión, el objeto que se cede individualizado- y no de aquellos que sean afirmaciones o apreciación de los comparecientes.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas en los párrafos precedentes, este Organismo Asesor es de opinión que el acto instrumentado a través de la Escritura Pública N° 24 de fecha 28/02/2019, en el que esa Comuna resulta cesionaria de los derechos y acciones posesorios respecto de un bien inmueble que pretende adquirir a través del procedimiento de la prescripción administrativa previsto en la Ley Nacional N° 21.477 -y su modificatoria N° 24.320-, no resulta pasible de reproche jurídico alguno. En efecto, dicho acto constituye uno de los antecedentes válidos que dicha normativa exige, a los efectos de hacer valer y operar la prescripción adquisitiva administrativa en favor del Municipio.

No obstante ello, en lo que refiere a la “acumulación de posesiones” y su prueba, a los efectos de acreditar el plazo de posesión previsto en el artículo 1899 del Código de fondo, se reitera que la mencionada circunstancia resulta de exclusiva responsabilidad de los órganos municipales de gobierno; razón por la cual le corresponde a la autoridad comunal analizar las antecedentes parti-

culares del caso y resolver sobre el particular.

En otro orden, en cuanto a la presentación de los particulares que esgrimen tener derechos hereditarios sobre la propiedad en cuestión, cabe señalar que la sola manifestación de la existencia de un juicio sucesorio no resulta óbice para la continuidad de la gestión, en la medida que para la oponibilidad a terceros del derecho que se trata deberá acreditarse la respectiva inscripción registral (arts. 1893 del Código Civil y Comercial, 2º, 20 y 22 de la Ley N° 17.801).

# Decreto Ley N° 8838/77

## Distribución de honorarios

Octubre de 2020

### **-SUMARIO-**

*[...] consulta la doctrina de esta Asesoría General de Gobierno, en relación a las facultades del Municipio para reglamentar la distribución del cincuenta por ciento (50 %) de los honorarios que le corresponden a los abogados que tengan una relación de dependencia con la comuna, en los juicios donde la parte contraria fuera condenada en costa, conforme lo dispuesto en el Decreto Ley N° 8838/77.*

*[...]*

*Inicialmente, resulta pertinente destacar que este Organismo Asesor tiene doctrina sentada en relación a la vigencia y aplicación del citado Decreto Ley N° 8388/77.*

*Respecto a lo allí establecido, ha sostenido de modo reiterado la inaplicabilidad del régimen arancelario provincial para abogados y procuradores establecido por el Decreto Ley N° 8904/77 y modific.*

*En ese orden, se ha precisado en diversos precedentes que los apoderados y letrados patrocinantes sujetos a una relación de dependencia con los Municipios se hallan comprendidos en el Decreto Ley N° 8838/77, que establece que en los juicios en que la parte contraria a la Comuna fuera vencida en costas, los honorarios que se regulen a aquellos corresponden a la respectiva Municipalidad; la que reglamentará la distribución del cincuenta por ciento (50 %) de las sumas ingresadas por tal concepto entre los profesionales de su servicio jurídico.*

*[...]*

*Ahora bien, en lo puntualmente consultado, más allá de lo resuelto por el Juzgado de Paz de ..... en la causa a la que se hace referencia en la nota en responde, resulta evidente que la forma de reglamentar lo dispuesto en el artículo 1º del citado Decreto Ley N° 8838/77, es una atribución propia y exclusiva de cada Comuna, ya que la ponderación para normatizar el precepto reside principalmente en aristas inherentes a la mencionada jurisdicción, que escapan al conocimiento y aprehensión de las autoridades provinciales.*

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta la doctrina de esta Asesoría General de Gobierno, en relación a las facultades del Municipio para reglamentar la distribución del cincuenta por ciento (50 %) de los honorarios que le corresponden a los abogados que tengan una relación de dependencia con la comuna, en los juicios donde la parte contraria fuera condenada en costa, conforme lo dispuesto en el Decreto Ley N° 8838/77.

-I-

### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Se informa en la nota en responde que mediante Decreto N° 1181/20 del Departamento Ejecutivo comunal, se reglamentó en esa jurisdicción la forma de distribución de los referidos honorarios profesionales.

Asimismo, se agrega que dicha norma fue declarada inconstitucional en el marco de un juicio de apremio, de trámite ante el Juzgado de Paz de ....., con fundamento en que *“...la facultad reglamentaria corresponde, en lo puntual al Gobernador de la Provincia (...) en tal sentido debe interpretarse la facultad reglamentaria contenida en el último párrafo del art. 1 del Dec. Ley 8838/77, toda vez que la Constitución Provincial de 1994 asigna al Gobernador de la Provincia entre sus atribuciones ‘Promulgar y hacer ejecutar las leyes de la Provincia’...”*

Es de señalar que el artículo 1 del Decreto Ley N° 8838/77 prescribe: “En los juicios en que la parte contraria a las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires fuere vencida en costas, los honorarios que se regulen a los apoderados y letrados patrocinantes que a su vez tengan relación de dependencia con éstas, corresponderán a la respectiva Municipalidad y se depositarán en su Tesorería acreditándose en “Cuenta de Terceros” que habilitará la Contaduría General de cada Comuna. El cincuenta por ciento (50%) de las sumas así ingresadas se destinarán a la Municipalidad pudiendo el Departamento Ejecutivo disponer el destino de esos fondos, de acuerdo a sus necesidades. El otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá en la forma que se reglamente, entre los apoderados y letrados patrocinantes de la Comuna. Las respectivas Tesorerías Municipales procederán a retener los importes que corresponda obrar por las respectivas leyes”.

-II-

### Análisis del caso

a.- Inicialmente, resulta pertinente destacar que este Organismo Asesor tiene doctrina sentada en relación a la vigencia y aplicación del citado Decreto Ley N° 8388/77.

Respecto a lo allí establecido, ha sostenido de modo reiterado la inaplicabilidad del régimen arancelario provincial para abogados y procuradores establecido por el Decreto Ley N° 8904/77 y modific.

En ese orden, se ha precisado en diversos precedentes que los apoderados y letrados patrocinantes sujetos a una relación de dependencia con los Municipios se hallan comprendidos en el Decreto Ley N° 8838/77, que establece que en los juicios en que la parte contraria a la Comuna fuera vencida en costas, los honorarios que se regulen a aquellos corresponden a la respectiva Municipalidad; **la que reglamentará la distribución del cincuenta por ciento (50 %) de las sumas ingresadas por tal concepto entre los profesionales de su servicio jurídico.**

Ello así, por cuanto tales letrados, en carácter de agentes municipales, tienen relación de dependencia con la Comuna, de la que nace la obligación de tomar a su cargo los trabajos correspondientes a sus respectivos títulos habilitantes, siendo sus servicios retribuidos con el sueldo que el presupuesto le asigne, sin derecho a reclamar honorarios adicionales (conf. artículo 274 de la Ley Orgánica de las Municipalidades –Decreto Ley N° 6769/58-).

Por ello, los honorarios regulados cuando media condenación en costas a la contraparte, deben ingresar al patrimonio fiscal con el destino específico que determinan las leyes especiales

y aunque parte de esos fondos han de ser distribuidos entre los abogados comunales, ello no implica ni puede importar la transformación de la relación de empleo público...(conf. doctrina CSJN, fallos 90:96; SCBA, AyS 1965-III-472; Ac. N° 15.815, DJBA, 89198).

En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ha sostenido en numerosos precedentes que *“La cuestión atinente a la percepción de los honorarios devengados en juicio en ejercicio de la defensa del Estado por parte de sus agentes abogados, no escapa al estatuto cuando éste la contempla, ya sea que la regulación integre las costas impuestas al ente estatal o a la contraria, pues el ejercicio de la función pública de representar en juicio es único e inescindible. En tales casos, la intervención del letrado en juicio se origina, fundamentalmente, en la defensa del ente administrativo encomendada estatutariamente y a cuyas pautas incluidas las atinentes a la percepción y destino de los honorarios regulados- se encuentra sometido”* (SCBA, Causa B 51963, 3/08/1993, autos “Varela, Fernando J.J. y otro c/ Municipalidad de ..... s/ Demanda contencioso administrativa”, DJBA 145, 191; Ac 94106, 5/09/2007, autos “Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ ..... y otra s/ Ejecución hipotecaria”, Causa B 58670, 13/07/2011, autos “..... c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa”; entre muchas otras, Base Juba).

**b.-** Ahora bien, en lo puntualmente consultado, más allá de lo resuelto por el Juzgado de Paz de “\_\_\_\_\_” en la causa a la que se hace referencia en la nota en responde, resulta evidente que la forma de reglamentar lo dispuesto en el artículo 1º del citado Decreto Ley N° 8838/77, es una atribución propia y exclusiva de cada Comuna, ya que la ponderación para normatizar el precepto reside principalmente en aristas inherentes a la mencionada jurisdicción, que escapan al conocimiento y aprehensión de las autoridades provinciales.

En tal sentido, podrán los Municipios de la Provincia arbitrar el régimen que más se adecue a las necesidades y características de su respectivo servicio jurídico, siempre y cuando se respeten los parámetros y pautas legales prescriptos.

### -III-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello, atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene hacia lo sucesivo- que las consultas deben ser requeridas por el Intendente Municipal.

### -IV-

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, teniendo en consideración que la cuestión sobre los honorarios regulados a los abogados dependientes del Municipio y su percepción por éste responde a un



sistema propio de derecho público conformado por la normativa referenciada (conf. artículos 1º del Decreto Ley N° 8388/77 y 203 y 274 del Decreto Ley N° 6769/58), este Organismo Asesor es de opinión que resulta potestad propia y exclusiva de cada uno de los Municipios de la Provincia reglamentar la forma y modo de distribuir tales honorarios profesionales.

## Ley Nacional N° 22.431

### Incompatibilidad en las tareas que desarrolla un agente en el cementerio con Certificado de Discapacidad

Marzo de 2021

#### -SUMARIO-

*[...] consulta si existe incompatibilidad en las tareas que desarrolla un agente en el cementerio municipal, atento que cuenta con un “Certificado de Discapacidad Ley 22.431” por diagnóstico de artritis piógena y por Ordenanza N° 2767/05 se ha declarado la insalubridad de las tareas del personal del cementerio que realice exhumación de cadáveres.*

*[...]*

*En tal cometido, será inexcusablemente necesario obtener informe sobre una temática de índole técnico-médica, de modo que deviene indispensable recabar dictamen o asesoramiento del Ministerio de Salud de la Provincia y/o el referido “Servicio de Colocación Laboral selectiva de personas con discapacidad” a cargo de la Delegación respectiva de la Subsecretaría de Trabajo provincial, en tanto organismos competentes de la referida Ley N° 10.592 (conf. arts. 3° y 12).*

*[...]*

*En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que tratándose de una cuestión de índole profesional técnico-médica, deberá requerirse asesoramiento a los organismos públicos indicados en los artículos 3° y 12 de la Ley N° 10592, es decir deberá la comuna solicitar la intervención pertinente de las áreas respectivas de los Ministerios de Salud y de Trabajo; si cumplido dicho extremo existiera cuestión jurídica a dilucidar podrá requerirse la intervención de este Organismo Asesor adjuntando las intervenciones técnicas obtenidas.*

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si existe incompatibilidad en las tareas que desarrolla un agente en el cementerio municipal, atento que cuenta con un “Certificado de Discapacidad Ley 22.431” por diagnóstico de artritis piógena y por Ordenanza N° 2767/05 se ha declarado la insalubridad de las tareas del personal del cementerio que realice exhumación de cadáveres.

-I-

#### Normativa aplicable

Inicialmente, cabe advertir que no se ha adjuntado en la nota en responde, la citada Ordenanza N° 2767/05.

Aclarado ello, resulta pertinente señalar que rige en jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, la Ley N° 10.592 y modif., a través de la cual se implementó el “Régimen Jurídico Básico e Integral para las Personas con Discapacidad”.

En lo que aquí interesa puntualizar, la norma establece que “...El Estado provincial asegurará los servicios de atención médica, educativa y de seguridad social a los discapacitados en imposi-

*bilidad de obtenerlos. Asimismo, brindará los beneficios y estímulos que permitan neutralizar su discapacidad, teniendo en cuenta la situación psicofísica, económica y social, y procurará eliminar las desventajas que impidan una adecuada integración familiar, social, cultural, económica, educativa y laboral...”* (art. 1º, texto según Ley N° 14.968).

El artículo 2º, precisa que, *“...dentro de la experiencia de la salud, una discapacidad es toda restricción o ausencia debida a una deficiencia- de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano”*.

Conforme el artículo 8º, *“El Estado Provincial, sus organismos descentralizados, las empresas del Estado, **las municipalidades**, personas jurídicas de derecho público no estatal creadas por Ley, las empresas subsidiadas por el Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos, están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al cuatro (4) por ciento de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser ocupados exclusivamente por ellas, de acuerdo con las modalidades que fije la reglamentación...”*.

El desempeño de tales tareas, se hará previo dictamen y certificación médica expedida por los organismos que determine el Ministerio de Salud referidos por el artículo 3º de dicha ley (conf. art. 9º, texto según Ley N° 13.508).

En este marco, por el artículo 12 (texto según Ley N° 14.968) se crea en el ámbito de la Subsecretaría de Trabajo de la provincia de Buenos Aires y en cada una de sus Delegaciones Regionales, el “Servicio de Colocación Laboral selectiva de personas con discapacidad”, que tiene entre sus competencias, la de ofrecer *“...todo asesoramiento técnico necesario requerido por el sector oficial y privado, e informará a las personas con discapacidad sobre las diversas posibilidades que hagan a su colocación y pleno empleo”*.

-II-

## Análisis del caso

Reseñado el marco legal, la cuestión medular en consulta radica en determinar si aquel agente municipal discapacitado con diagnóstico de “artritis piógena”, posee capacidad laboral y sanitaria para desempeñar tareas en el cementerio local (v.gr., exhumación de cadáveres).

En tal cometido, será inexcusablemente necesario obtener informe sobre una temática de índole técnico-médica, de modo que deviene indispensable recabar dictamen o asesoramiento del Ministerio de Salud de la Provincia y/o el referido “Servicio de Colocación Laboral selectiva de personas con discapacidad” a cargo de la Delegación respectiva de la Subsecretaría de Trabajo provincial, en tanto organismos competentes de la referida Ley N° 10.592 (conf. arts. 3º y 12).

En tal sentido, se necesitará información profesional acerca de la referida patología. Concretamente, si la “artritis piógena” que padece el agente municipal constituye una deficiencia sanitaria que restringe o invalida su capacidad laboral para desarrollar su función en el cementerio local.

Asimismo, atento la presunta calificación de “insalubre” de la labor de exhumación de cadáveres (conforme Ordenanza N° 2767/05, según se informa), si dicha tarea puede o no ser realizada con normalidad por el referido empleado comunal que cuenta con certificado de discapacidad.

Por consiguiente, la cuestión a dilucidar requiera de una previa opinión profesional técnico-médica.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que tratándose de una cuestión de índole profesional técnico-médica, deberá requerirse asesoramiento a los organismos públicos indicados en los artículos 3° y 12 de la Ley N° 10592, es decir deberá la comuna solicitar la intervención pertinente de las áreas respectivas de los Ministerios de Salud y de Trabajo; si cumplido dicho extremo existiera cuestión jurídica a dilucidar podrá requerirse la intervención de este Organismo Asesor adjuntando las intervenciones técnicas obtenidas.

# Incorporación a la planta permanente de la Comuna de agente municipal

Marzo 2021

## **-SUMARIO-**

*[...] consulta acerca de la procedencia del reclamo efectuado por una agente municipal -designada como personal temporario y que presta tareas en calidad de auxiliar administrativa en la biblioteca de ese Cuerpo-, para que se la incorpore en forma urgente a la planta permanente de la Comuna.*

*[...]*

*En consecuencia, la estabilidad del trabajador público municipal sólo puede ser obtenida por el personal de planta permanente, toda vez que ha sido así expresamente contemplado en el citado artículo 10 inciso 1º y la regulación de dicha garantía se encuentra en la Sección I del CCT (“De la Planta Permanente”, arts. 12 y siguientes).*

*Aclarado ello, no es materia de controversia que la reclamante fue designada como personal de planta transitoria (conf. Decretos Presidente H.C.D. N° 3/19 y N° 6/20); es decir que ha ingresado a la Comuna por tiempo determinado, a fin de cubrir necesidades especiales y temporales, para la prestación de servicios transitorios o estacionales no incluidos en las funciones propias del personal permanente y que no pueden ser cubiertos por éstos últimos (conf. arts. 10 inc. 2º, 131 y conc. del CCT).*

*Como consecuencia de lo expuesto, se trata de personal que carece de estabilidad y, asimismo, del derecho a dicha garantía.*

*[...]*

*Por lo expuesto, teniendo en consideración que el personal de planta temporaria de la Comuna se halla incorporado a un sistema de excepción previsto en la Sección II del CCT (“Planta Temporaria”, arts. 131 y siguientes), que lo aparta de las reglas generales de los agentes públicos permanentes, este Organismo Asesor es de opinión que la agente reclamante no goza de más estabilidad en el empleo que la que surge de los propios actos de designación (Decretos Presidente H.C.D. N° 3/19 y N° 6/20).*

## **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la procedencia del reclamo efectuado por una agente municipal -designada como personal temporario y que presta tareas en calidad de auxiliar administrativa en la biblioteca de ese Cuerpo-, para que se la incorpore en forma urgente a la planta permanente de la Comuna.

-I-

### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

Surge de la nota en responde y la documentación acompañada, que la citada agente municipal fue designada como personal temporario de ese Departamento Deliberativo, a cargo de la Biblioteca “-----”, a partir del 1º de marzo de 2019 al 1º de marzo de 2020 por Decreto de Presidencia N° 3/19.

Mediante el Decreto N° 6/20 fue designada nuevamente, en los mismos términos, a partir del 2 de marzo de 2020 hasta el 2 de marzo del 2021.

Se informa que la agente cumple tareas en horario de tarde, desde las 13 hs hasta las 17 hs, ya que cuenta con un empleo como titular de biblioteca en una escuela secundaria de la localidad de -----.

Asimismo, se detalla que el día 22/12/2020 se recibe una nota de la Asociación Sindical de Trabajadores Municipales de ----- y el 19/01/2021 un telegrama laboral de la interesada a través del cual solicita su incorporación a planta permanente; fundamentando su reclamo en lo establecido en el artículo 70 de la Ley N° 14.656 y en el Convenio Colectivo de Trabajo vigente, en cuanto establece la estabilidad en el empleo a partir de los seis (6) meses de trabajo sin que medie informe negativo respecto del agente durante el mencionado lapso.

## -II-

### Normativa aplicable

a.- En primer lugar, corresponde destacar que conforme lo establecido por el artículo 1° de la Ley N° 14.656, el vínculo laboral de los trabajadores municipales se regirá por la ordenanza municipal pertinente o el convenio colectivo de trabajo.

La misma norma prescribe que las disposiciones contenidas en la Sección I -“*Régimen Marco de Empleo Municipal*”- constituyen el contenido mínimo del contrato de empleo municipal, siendo nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos allí previstos.

La Sección II del citado texto legal (arts. 47 a 64), regula el procedimiento de la negociación colectiva, previendo expresamente que deberá celebrarse “...entre las Municipalidades y las organizaciones sindicales representativas de sus empleados...” (art. 47), y que a través de la misma “...se podrán regular todas las condiciones inherentes a la relación de empleo y aquellas concernientes a las relaciones laborales entre los sujetos contratantes...” (art. 54).

b.- En la nota de consulta se señala que la Municipalidad ha suscripto el respectivo Convenio Colectivo de Trabajo con la Asociación Sindical de Trabajadores Municipales.

En lo que aquí interesa, el artículo 10 de dicho Convenio (al que se puede acceder a través de la página web: . establece: “*El personal alcanzado por este régimen se clasificará en: 1.- Planta permanente. Se entiende por planta permanente a aquel integrado por el personal que goza de estabilidad entendida ésta como el derecho a conservar el empleo hasta que se encuentre en condiciones de jubilarse (...) 2.- Planta temporaria. Es aquel integrado por los trabajadores que se encuentran contratados por un plazo determinado, designado cuando razones de servicio así lo requieran para la ejecución de tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no puedan ser realizados con personal permanente de la administración municipal...*”.

Atento la discriminación legal reseñada, el CCT establece una Sección I que regula la Planta

Permanente (arts. 12 y siguientes), mientras que la Sección II regula la Planta Temporaria (arts. 131 y siguientes).

Respecto de la planta permanente, el artículo 12 prescribe: *“INGRESO. El ingreso a la planta permanente se formalizará mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección, ello de conformidad con las reglas que establezca el Departamento Ejecutivo, debiendo ingresar por la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento...”*.

Luego, el artículo 16 dispone: *“PERIODO DE PRUEBA. Todo nombramiento es provisional hasta tanto el trabajador adquiera estabilidad. Este derecho se adquiere a los seis (6) meses de no mediar, previamente, oposición fundada y debidamente notificada por autoridad competente...”*.

En relación a la garantía de estabilidad, el artículo 24 prescribe: *“...Los trabajadores de la planta permanente tienen derecho a la estabilidad entendida como el derecho de estos a conservar el empleo hasta que se encuentren en condiciones de jubilarse, en tanto se cumplan los requisitos establecidos por el presente C.C.T. para su reconocimiento y conservación...”*. Luego, el artículo 25 precisa: *“El trabajador adquirirá la estabilidad, una vez superado el período de provisoriedad prescripto en el régimen de período de prueba”*.

En lo que atañe a la planta temporaria, el artículo 131 del CCT, reitera el texto del primer párrafo del inciso 2º del artículo 10 -transcripto *supra*- y agrega un segundo párrafo que reza: *“...El personal temporario podrá ser retribuido por mes, hora, jornal o por una determinada cantidad de trabajo y/o unidad elaborada”*.

Por su parte, el artículo 133 preceptúa: *“ADMISIBILIDAD. No podrán ser admitidos como personal temporario aquel que no reúna las condiciones de admisibilidad contempladas para el personal de planta permanente, con excepción del mencionado en inciso b) artículo 13 de la presente, por resultar el mismo solo aplicable a la planta permanente, o estén alcanzados por alguno de los impedimentos citados en el artículo 14”*.

En torno a los derechos que se conceden al personal de planta temporaria, el artículo 136, conforme a las modalidades de su situación de revista, les reconoce el derecho a una retribución (sueldos, bonificaciones, etc.), compensaciones igual al de planta permanente, subsidios (cargas de familia y sus derecho-habientes, por fallecimiento del trabajador), indemnizaciones (por enfermedad profesional y/o accidente de trabajo), licencias (por enfermedad; atención de familiar enfermo; duelo familiar, y matrimonio), derecho de agremiación y asociación, asistencia sanitaria y social, y ropas y útiles.

Por último, es de ver que, además de la cesación por razones disciplinarias, el personal temporario podrá ser dado de baja cuando razones de servicio así lo aconsejen o cuando incurra en abandono de cargo (arts. 85, 138, 139 y 140, CCT).

### Análisis del caso

**a.-** La cuestión planteada requiere determinar si aquel trabajador municipal que ha ingresado a la administración comunal como personal de planta temporaria, por renovación de su designación anual, adquiere el derecho de ingreso a la planta permanente en virtud de la garantía de estabilidad por haber permanecido en el cargo por un plazo mayor de los seis (6) meses sin que medie informe negativo.

En tal sentido, resulta pertinente señalar que el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) vigente en esa jurisdicción, establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias (conf. art. 10).

Sólo reconoce estabilidad a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera (conf. inc. 1º art. 10 cit.), garantía constitucional ésta (conf. arts. 14 bis de la Constitución Nacional y 103 inc. 12º de la Constitución de la Provincia) que se traduce como “...*el derecho de estos a conservar el empleo hasta que se encuentren en condiciones de jubilarse, en tanto se cumplan los requisitos establecidos por el presente C.C.T. para su reconocimiento y conservación...*”; situación que puede lograrse “...*una vez superado el período de provisoriedad prescripto en el régimen de período de prueba*” del artículo 16 (conf. arts. 24 y 25).

En consecuencia, la estabilidad del trabajador público municipal sólo puede ser obtenida por el personal de planta permanente, toda vez que ha sido así expresamente contemplado en el citado artículo 10 inciso 1º y la regulación de dicha garantía se encuentra en la Sección I del CCT (“*De la Planta Permanente*”, arts. 12 y siguientes).

**b.-** Aclarado ello, no es materia de controversia que la reclamante fue designada como personal de planta transitoria (conf. Decretos Presidente H.C.D. Nº 3/19 y Nº 6/20); es decir que ha ingresado a la Comuna por tiempo determinado, a fin de cubrir necesidades especiales y temporales, para la prestación de servicios transitorios o estacionales no incluidos en las funciones propias del personal permanente y que no pueden ser cubiertos por éstos últimos (conf. arts. 10 inc. 2º, 131 y conc. del CCT).

Como consecuencia de lo expuesto, se trata de personal que carece de estabilidad y, asimismo, del derecho a dicha garantía.

La aceptación de la reclamante a la incorporación al Municipio como personal de planta transitoria implica el sometimiento al régimen instituido en el CCT, lo que comporta un inequívoco acatamiento a un régimen de inestabilidad que, en su razón, determina la improcedencia de su reclamo.

Se ha señalado que el mero transcurso del tiempo y el hecho de prestar servicios por un plazo superior a los doce meses, no pueden trastocar de por sí la situación de revista de quien ha ingresado como agente transitorio y no ha sido transferido a otra categoría por acto expreso de la



administración, pues lo contrario desvirtuaría el régimen jurídico básico de la función pública (conf. doctr. CSJN, Fallos: 312:245, *in re* “Gil”, sent. 28/02/1989).

-IV-

#### Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-V-

#### Conclusión

Por lo expuesto, teniendo en consideración que el personal de planta temporaria de la Comuna se halla incorporado a un sistema de excepción previsto en la Sección II del CCT (*“Planta Temporaria”*, arts. 131 y siguientes), que lo aparta de las reglas generales de los agentes públicos permanentes, este Organismo Asesor es de opinión que la agente reclamante no goza de más estabilidad en el empleo que la que surge de los propios actos de designación (Decretos Presidente H.C.D. N° 3/19 y N° 6/20).

Consecuentemente, corresponde rechazar la solicitud efectuada por la referida agente -personal temporario que presta tareas en calidad de auxiliar administrativa en la biblioteca de ese Concejo Deliberante- tendiente a que se la incorpore a la planta permanente.

Sin perjuicio de ello, se previene que el municipio debe cumplir con lo preceptuado por el artículo 70 de la Ley N° 14656 a fin de no incurrir en la situación descrita en el párrafo quinto de dicha norma, en cuanto prevé *“Cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en definitivo y al trabajador se lo considerará ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inició su prestación de servicio”*.

## Decreto Ley N° 9507/80. Artículo 2º

### Subsidio por fallecimiento

Abril 2021

#### -SUMARIO-

[...] consulta quiénes resultan legitimados para el cobro del subsidio por fallecimiento contemplado en el artículo 2º del Decreto Ley N° 9507/80.

[...]

Asimismo, se inquiriere en relación al valor probatorio de una información sumaria a los fines de acreditar la unión convivencial y respecto a la necesidad de contar con la “declaratoria de herederos” como requisito previo para la percepción del beneficio referenciado.

[...]

Sobre esta temática en particular, este Organismo Asesor ha sostenido en numerosos precedentes que la concubina no se encuentra entre los legitimados para la percepción del beneficio previsto el citado artículo 2º del Decreto Ley N° 9507/80, “...la ‘concubina’ no tiene en ningún caso derecho al cobro del subsidio por fallecimiento, atento a que ésta no es asimilada al cónyuge supérstite’, expresión que supone la existencia de un matrimonio celebrado conforme a la ley (doctr. Causas B-51663 del 13/3/90; B-51916 del 1/6/93), toda vez que dicho artículo sólo se refiere a este último...” (Dictamen N° 82.722-4 entre otros).

Por lo demás, el orden de prelación que establece la norma transcrita, en lo que refiere a los legitimados para el cobro del beneficio allí contemplado, resulta taxativo y excluyente.

En definitiva, no encontrándose incluida la concubina o el concubino entre los beneficiarios del subsidio por fallecimiento regulado en el citado decreto ley, no tienen derecho a su percepción.

[...]

Por último, en relación al planteo efectuado acerca de la necesidad de contar con la “declaratoria de herederos” como requisito previo para el cobro del subsidio por fallecimiento, cabe señalar que dicha circunstancia no resulta necesaria. Ello así, toda vez que los créditos referidos no constituyen derechos hereditarios sino derechos propios de la seguridad social que se fundamentan en la necesidad de adoptar medidas que atenúen las consecuencias de índole económica que se producen en los núcleos familiares, a raíz del fallecimiento del agente municipal (conf. doctr. CSJN Fallos 312:2250 “Vázquez”; 323:2081 “Garibotti”, entre otras).

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta quiénes resultan legitimados para el cobro del subsidio por fallecimiento contemplado en el artículo 2º del Decreto Ley N° 9507/80.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Se informa en la nota en responde que el caso refiere a un agente municipal fallecido, separado de hecho, que al momento de su deceso mantenía una relación convivencial, acreditándose

dicho vínculo con una información sumaria realizada ante el Juzgado de Paz de .....

En el contexto fáctico referenciado, se consulta puntualmente si la concubina se encuentra legitimada para el cobro del subsidio por fallecimiento previsto en el citado Decreto Ley N° 9507/80, en tanto el agente se encontraba separado de hecho de su cónyuge sin voluntad de unirse.

Asimismo, se inquiere en relación al valor probatorio de una información sumaria a los fines de acreditar la unión convivencial y respecto a la necesidad de contar con la “declaratoria de herederos” como requisito previo para la percepción del beneficio referenciado.

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

**a.-** Inicialmente resulta pertinente señalar que a través del referido Decreto Ley N° 9507/80, se instituyó *“...un subsidio que habrá de abonarse en casos de disminución de haberes, incapacidad física o mental y de fallecimiento, a todos los funcionarios y empleados que ocupen cargos de planta permanente o temporaria y perciban sus retribuciones con partidas provenientes del Presupuesto General (...) de los Municipios según corresponda, con excepción del personal contratado...”*.

La misma norma preceptúa a continuación que, *“En los casos de fallecimiento de funcionarios o empleados, el derecho a percibir las sumas resultantes corresponde a los beneficiarios enunciados en el artículo 2°”*.

Por su parte, el referido artículo 2°, en la parte que interesa, prescribe: *“El importe del subsidio por fallecimiento será equivalente a diez (10) veces el sueldo asignado a la categoría inferior del Agrupamiento Personal Administrativo (...) El monto habrá de calcularse al momento de producirse el deceso y cada repartición lo abonará en forma inmediata al cónyuge supérstite, siempre que no se encontrare divorciado o separado de hecho sin voluntad de unirse. En el supuesto de que el fallecido no dejare cónyuge supérstite, en condiciones de percibir el beneficio, éste se abonará por partes iguales a los hijos y no habiéndolos a los padres...”* (texto según Decreto Ley N° 9614/80).

**b.-** Sobre esta temática en particular, este Organismo Asesor ha sostenido en numerosos precedentes que la concubina no se encuentra entre los legitimados para la percepción del beneficio previsto el citado artículo 2° del Decreto Ley N° 9507/80, *“...la ‘concubina’ no tiene en ningún caso derecho al cobro del subsidio por fallecimiento, atento a que ésta no es asimilada al cónyuge supérstite’, expresión que supone la existencia de un matrimonio celebrado conforme a la ley (doct. Causas B-51663 del 13/3/90; B-51916 del 1/6/93), toda vez que dicho artículo sólo se refiere a este último,...”* (Dictamen N° 82.722-4 entre otros).

Por lo demás, el orden de prelación que establece la norma transcripta, en lo que refiere a los legitimados para el cobro del beneficio allí contemplado, resulta taxativo y excluyente.

En definitiva, no encontrándose incluida la concubina o el concubino entre los beneficiarios del subsidio por fallecimiento regulado en el citado decreto ley, no tienen derecho a su percepción.

c.- En atención a lo expuesto en el punto precedente, no resulta relevante brindar una respuesta en relación al interrogante formulado acerca del valor probatorio de una información sumaria a los fines de acreditar una unión convivencial, a los efectos planteados.

No obstante ello, es de señalar que la citada información sumaria carece de la rigurosidad probatoria que permita acreditar en forma fehaciente que dicho estado conyugal aparente ha sido patente, continuo y no interrumpido; en tanto que se trata de un procedimiento probatorio de impulso unilateral, dotado de cierto carácter de provisoriedad y que debe apreciarse junto a las demás probanzas que se pudieran requerir.

d.- Por último, en relación al planteo efectuado acerca de la necesidad de contar con la “declaratoria de herederos” como requisito previo para al cobro del subsidio por fallecimiento, cabe señalar que dicha circunstancia no resulta necesaria. Ello así, toda vez que los créditos referidos no constituyen derechos hereditarios sino derechos propios de la seguridad social que se fundamentan en la necesidad de adoptar medidas que atenúen las consecuencias de índole económica que se producen en los núcleos familiares, a raíz del fallecimiento del agente municipal (conf. doctr. CSJN Fallos 312:2250 “Vázquez”; 323:2081 “Garibotti”, entre otras).

Por tal motivo, con referencia a la documentación que deberán presentar los beneficiarios del referido subsidio (cónyuge supérstite, hijos o progenitores; en ese orden), resulta suficiente la presentación de las respectivas constancias expedidas por el Registro de las Personas que demuestren el estado civil que invoquen los interesados (v.gr., partidas de matrimonio, de nacimiento, etc.); no obstante deberá solicitarse al beneficiario la suscripción de una garantía para el caso que se presente un tercero con mejor derecho.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello, atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene hacia lo sucesivo- que las consultas deben ser requeridas por el Intendente Municipal.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, en lo que ha sido materia puntual de consulta, este Organismo Asesor es de opinión que la concubina no se encuentra legitimado para el cobro del subsidio por

fallecimiento previsto en el artículo 2º del Decreto Ley N° 9507/80, ya que no resulta incluido expresamente entre los beneficiarios que prevé el precepto legal aludido.

En relación a la documentación que deberá exigirse a los interesados en percibir el referido subsidio, no resulta necesario como requisito previo, la prueba que emana de la “declaratoria de herederos”, siendo suficiente la presentación de las respectivas constancias expedidas por el Registro de las Personas que demuestren el estado civil que invoquen los beneficiarios (v.gr., partidas de matrimonio, de nacimiento, etc.); no obstante deberá solicitarse a los beneficiarios la suscripción de una garantía para el caso que se presente un tercero con mejor derecho.

# Realización de campañas de promoción y concientización en el transporte público de pasajeros

Abril 2021

## -SUMARIO-

[...] consulta si el proyecto de ordenanza que se adjunta, por el que se regula la publicidad en unidades móviles de las licenciatarias de los servicios de transporte público de pasajeros urbano e interurbano de esa jurisdicción, afecta los principios licitatorios determinados oportunamente.

[...]

[...]este Organismo Asesor es de opinión que la temática regulada en el proyecto de ordenanza por el que se consulta, a través del cual se propicia regular la publicidad en unidades móviles de las licenciatarias de los servicios de transporte público de pasajeros urbano e interurbano en ese partido de ....., no solo no afectan los principios licitatorios determinados oportunamente, sino que amplía los derechos de tales licenciatarias al concederle el derecho administrativo de comercialización de publicidad.

## -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si el proyecto de ordenanza que se adjunta, por el que se regula la publicidad en unidades móviles de las licenciatarias de los servicios de transporte público de pasajeros urbano e interurbano de esa jurisdicción, afecta los principios licitatorios determinados oportunamente.

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Por el referido proyecto de ordenanza se autoriza a las aludidas empresas licenciatarias de los servicios de transporte público de pasajeros urbano e interurbano, a comercializar publicidad en sus unidades móviles (art. 1º), sujeto a determinadas limitaciones y restricciones (conf. arts. 2º y 3º), para lo cual se establecen las condiciones en que las mismas podrían prestarse (conf. arts. 4º, 5º y 6º), quedando ello sujeto a control y fiscalización municipal (art. 7º).

El artículo 2º dispone “...el uso gratuito por parte del Municipio para la publicidad de campañas de promoción y concientización en el transporte público de pasajeros, para lo cual las empresas deberán destinar 1 (una) de cada 3 (tres) unidades móviles en funcionamiento para tal fin”.

En particular, el artículo 8º prescribe: “...Sin perjuicio de las infracciones y/o multas establecidas en los pliegos de bases y condiciones correspondientes, el incumplimiento a la presente Ordenanza, dará derecho al Municipio de disponer de las siguientes sanciones: apercibimiento, multas que se graduarán dependiendo la gravedad y reincidencia entre 2 y 20 salarios mínimos”; designándose como autoridad de aplicación a la Subsecretaría de Transporte, dependiente de la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad (art. 9º).

Entre los fundamentos de la iniciativa se destaca la *“...necesaria intensificación de campañas de promoción y concientización en temáticas variadas que lleguen a todas los barrios y localidades de .....”* y *“...Que hay un interés por parte de las empresas de transporte público en generar ingresos adicionales mediante la comercialización de publicidad”* (ver párrafos segundo y cuarto de “Considerando”).

**-II-**

### **Análisis del caso**

En punto a lo estrictamente consultado, resulta pertinente señalar que el proyecto de ordenanza reseñado, en orden a su contenido y alcance, carece de entidad para modificar las condiciones contractuales que oportunamente se hubieren pactado con las licenciatarias de servicio público de transporte de pasajeros.

Ello es así, toda vez que la iniciativa en cuestión no implica una alteración o modificación unilateral de lo convenido por las partes, llevada a cabo por la administración con independencia de la voluntad del contratista, ni tampoco se traduce en el ejercicio de mutabilidad contractual en virtud de la preservación de intereses públicos.

En efecto, con la autorización o habilitación que dispone el artículo 1º, se amplían derechos administrativos a las empresas licenciatarias, concediéndoles la posibilidad de comercializar publicidad en sus unidades móviles; lo que les generaría *“...ingresos adicionales...”*.

Asimismo, vale resaltar que la autorización referida no resulta una imposición de comercializar publicidad, por lo que las licenciatarias podrán o no hacer uso de tal derecho. No obstante, es dable destacar también que una vez ejercido el mismo, la licenciataria correspondiente se habrá de acoger al régimen y, en su consecuencia, nacerá la carga impuesta en el artículo 2º (*“...el uso gratuito por parte del Municipio para la publicidad de campañas de promoción y concientización...”*), y su sometimiento al régimen infraccional del artículo 8º.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que la temática regulada en el proyecto de ordenanza por el que se consulta, a través del cual se propicia regular la publicidad en unidades móviles de las licenciatarias de los servicios de

transporte público de pasajeros urbano e interurbano en ese partido de ....., no solo no afectan los principios licitatorios determinados oportunamente, sino que amplía los derechos de tales licenciatarias al concederle el derecho administrativo de comercialización de publicidad.



# Ley General de Expropiaciones N° 5708

## Avenimiento

Mayo 2021

### -SUMARIO-

*[...] en el marco de un avenimiento con los titulares de un inmueble sujeto a expropiación, consulta sobre la posibilidad de la Comuna de acordar el pago del bien (según tasación oficial) en pesos (moneda de curso legal) pero determinando su valor en dólares al momento del efectivo pago.*

*[...]*

*[...] este Organismo Asesor es de opinión que no resultaría procedente establecer el quantum de la indemnización expropiatoria en moneda de curso legal (pesos) pero determinando su valor en dólares al momento del efectivo pago o convenir ese mismo pago en pesos pero determinable en cantidad de soja y/o girasol, toda vez que se estaría fijando un método de indexación expresamente prohibido por la Ley N° 23.928.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que, en el marco de un avenimiento con los titulares de un inmueble sujeto a expropiación, consulta sobre la posibilidad de la Comuna de acordar el pago del bien (según tasación oficial) en pesos (moneda de curso legal) pero determinando su valor en dólares al momento del efectivo pago.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

I. a) Según se informa en la nota en responder, el eventual acuerdo a celebrarse, que será sometido para su aprobación por el Concejo Deliberante, se da en el marco de un proceso de expropiación de un lote rural que será afectado al establecimiento y radicación de un nuevo sector industrial y comercial sobre la Ruta Nacional No 5, el cual ha sido declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por ordenanza, “...y que a su vez, dicha Ordenanza fija la posibilidad de que el Departamento Ejecutivo transite una etapa de negociación con los titulares, a fin de lograr un avenimiento”.

Asimismo, se agrega que el titular del inmueble ha aceptado el valor ofrecido según la tasación y el plazo requerido por ese Municipio, “...pero exige su fijación en dólar u otro producto determinable para su efectivizarían en pesos”.

I. b) En el escenario fáctico explicitado, se consulta concretamente si en el marco del aludido avenimiento, puede pactarse el pago en pesos equivalentes a determinada cantidad de dólares estadounidenses (a abonarse un 30% al momento de la firma, un 30% a los doce meses y el restante 40% a los veinticuatro meses); o se puede convenir ese mismo pago en pesos pero determinable en cantidad de soja y/o girasol, “...de manera tal que, en cada cuota se abone en pesos el correspondiente según bolsa de cereales a determinada cantidad de (kilos) de ese cereal o producto...”.

-II-

**Normativa aplicable**

II. a) La cuestión planteada se enmarca en el ámbito de un procedimiento de expropiación de inmueble por parte de la Municipalidad, que se encuentra regulado por la Ley General de Expropiaciones N° 5708 (t.o. Decreto N° 8523/86 y modific.).

En lo que aquí interesa, dicho régimen impone a la Comuna, una vez promulgada la ley especial de expropiación, procurar ejecutarla “...*mediante concertación directa con el propietario de la cosa o bien*” (art. 7o).

Asimismo establece que, previo a la suscripción del instrumento de avenimiento, debe determinarse la indemnización del bien inmueble sujeto a expropiación, para lo cual ha de tenerse en consideración -entre otros- los datos y elementos previstos en el artículo 12 de la referida normativa y, además que ello deberá ser aceptado por el expropiado (conf. art. 17), corresponderá acreditar el dominio a nombre de este último como “...*la inexistencia de derechos reales, medidas cautelares o interdicciones que impidan la libre disposición del bien*” (conf. art. 20).

En cuanto a la indemnización propiamente dicha, el artículo 8o de la citada Ley N° 5708 prescribe que “...*deben ser fijadas en dinero y con expresión de los precios o valores de cada uno de los elementos tomados en cuenta para fijarlos. Además comprenderán el justo valor de la cosa...*”.

II. b) Respecto a la posibilidad de realizar el acuerdo indemnizatorio cuyo valor se determine en dólares al momento del efectivo pago o en cantidad de determinados productos, ha de tenerse presente lo dispuesto en los artículos 765 y 766 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC).

Las normas referidas establecen: “*La obligación es de dar dinero si el deudor debe cierta cantidad de moneda, determinada o determinable, al momento de constitución de la obligación. Si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse dando el equivalente en moneda de curso legal*” (art. 765); “*El deudor debe entregar la cantidad correspondiente de la especie designada*” (art. 766).

-III-

**Análisis del caso**

III. a) Liminarmente, resulta pertinente recordar que, conforme a la naturaleza de los derechos e intereses en juego y los principios que se encuentran involucrados, la tésis de la Ley N° 5708, al regular todo un procedimiento de “contratación directa” o avenimiento administrativo, procura satisfacer a la brevedad los derechos indemnizatorios del expropiado (arts. 7o, 12, 17 a 20, y conc.); en cuyas condiciones se recurre al procedimiento judicial sólo si aquél ha fracasado (arts. 22 y siguientes).

En tal sentido, cabe señalar que, si bien -en principio- las partes cuentan con libertad para

determinar el contenido del acuerdo, ello es a condición que el mismo se realice dentro de los límites impuestos por la ley, el orden público, la moral y las buenas costumbres, so pena de afectar la validez del instrumento, el que -de tal modo- no resultaría vinculante entre dichas partes (conf. arts. 386, 958, 959 y conc. del CCyC).

III. b) En el caso por el que se consulta, el interés de las partes sería tomar como parámetros unidades sujetas al valor dólar o al valor del producto soja o girasol, a modo de cobertura económica, pretendiendo así establecer en el instrumento de acuerdo una fórmula o método de determinación del quantum de la expropiación, en miras de evitar un costo o perjuicio al expropiado ante una eventual depreciación de la moneda nacional.

Desde tal comprensión, corresponde dilucidar si la aplicación de este método en el acuerdo que se fijaría en moneda pesos, implica o no un supuesto de indexación del valor de la indemnización, el cual se encuentra prohibido por la Ley N° 23.928 y modif. (denominada “de Convertibilidad”).

En efecto, dicha ley, en su artículo 7o, en la parte que interesa, expresamente establece: “...*En ningún caso se admitirá actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas, cualquiera fuera su causa, haya o no mora del deudor, con las salvedades previstas en la presente Ley...*”.

La prohibición de aplicar cualquier mecanismo indexatorio o de actualización de precios toma por base el principio nominalista consagrado en la primera parte del artículo citado: “*El deudor de una obligación de dar una suma determinada de pesos cumple su obligación dando el día de su vencimiento la cantidad nominalmente expresada...*”

Este criterio nominalista ha sido uno de los objetivos de la citada ley nacional que, conforme lo expresa el mensaje, veda la utilización o vigencia de toda norma legal o reglamentaria que autorice la indexación o actualización monetaria por cualquier mecanismo que fuere, de donde se requiere previamente la precisa expresión de una suma numérica en moneda de curso legal.

Consecuentemente, para alcanzar operatividad la prohibición referenciada, será necesario que, además de tratarse de una obligación en dinero, la misma se encuentre debidamente especificada en moneda de curso legal; de modo que la interdicción de toda indexación, ajuste o repotenciación de precios requiere la previa y precisa expresión de una suma numérica en unidad monetaria de curso legal (peso) y por una cantidad o cifra determinada (quantum).

De conformidad a lo hasta aquí explicitado, la cuestión expuesta en el caso en consulta no resultaría viable, puesto que si se pacta el pago del inmueble objeto de la expropiación en nuestra moneda de curso legal (peso), la Municipalidad cumplirá con su obligación entregando la suma en pesos fijada en el instrumento negocial (conf. art. 766 del CCyC); y, aún cuando se hubiere especificado que el monto en pesos deberá tener equivalencia con su valor en dólares o en valor soja o girasol al momento del efectivo pago, ello devendría nulo por violación de la prohibición indexato-

ria (conf. arts. 386 y conc. del CCyC; y 7o, primer párrafo in fine, Ley N° 23.928 y modif.).

Quiere decir entonces que, en tanto el monto indemnizatorio se exprese en una determinada cantidad de pesos y, a la vez, se pretenda equipararlo a un valor distinto al momento del efectivo pago, se estaría estableciendo un método indexatorio expresamente prohibido por el artículo 7o de la Ley N° 23.928, cuya nulidad acarrearía consecuencias disvaliosas para las partes y el negocio jurídico (v.gr., arts. 390, 391, 392 y conc. del CCyC).

En relación a esta particular temática, la Suprema Corte de Justicia provincial ha sostenido que: *“La pretensión de adecuar los valores indemnizatorios reconocidos en la expropiación, según las cotizaciones del dólar o aplicación de índices de estabilización, no puede ser acogida, en tanto recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ratificado, con fundamentos en los arts. 7 y 10 de la ley 23.928, conf. art. 4 de la ley 25.561, la prohibición de indexar los montos indemnizatorios en el marco de la expropiación por causa de utilidad pública”* (conf. CSJN., E.35.XLIV, ‘Estado Provincial -Casación en autos: Ros, Guillermo Horacio y otros c/ Estado Provincial- expropiación inversa’, sent. del 24-V-2011)” (SCBA, Causa C 91375, 28/03/2012, autos “Cerasa, Nora Mabel y otro c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/Expropiación inversa”, base Juba).

*“El criterio legal sentado en el art. 8 de la ley 5.708 que establece que el valor del bien ha de fijarse al tiempo de la desposesión (con más los intereses debidos desde aquel momento) conlleva no ya, y tan solo, a prescindir de las ‘vicisitudes propias de los bienes’ según la interpretación que emanaba de antiguos decisorios de la Corte Federal, sino que importa -además- la imposibilidad de acudir a cualquier forma de actualización del crédito”* (Causa C 99152, 5/04/2013, autos “Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/Testoni, Blas y otros s/Expropiación”, base Juba).

#### -IV-

### Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### -V-

### Conclusión

En virtud de las consideraciones esgrimidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que no resultaría procedente establecer el quantum de la indemnización expropiatoria en moneda de curso legal (pesos) pero determinando su valor en dólares al momento del efectivo pago o convenir ese mismo pago en pesos pero determinable en cantidad de soja y/o girasol, toda vez que se estaría fijando un método de indexación expresamente prohibido por la Ley N° 23.928.

# Ley N° 14.656 Régimen Marco de Empleo Municipal

## Otorgamiento de licencia a Juez de Faltas Municipal para ocupar cargo político

Julio 2021

### -SUMARIO-

*[...] consulta acerca de la posibilidad de otorgar al Juez de Faltas Municipal licencia para ocupar un cargo político, como así también respecto del tipo de licencias que se le pueden otorgar (con y sin goce de haberes), su duración y renovación. Asimismo, inquiriere sobre la viabilidad de designar un Juez interino o suplente y para el supuesto de vacancia de cargo o licencia del referido Juez de Faltas, quién podría firmar sentencias, suscribir oficios de liberación vehicular, clausuras, decomisos, convenios de pagos de multas, realizar elevaciones para inicio de apremios; requiriendo particularmente información acerca de las potestades del Secretario de dicho Juzgado municipal.*

*[...]*

*[...] este Organismo Asesor es de opinión que el otorgamiento de licencia al Juez de Faltas Municipal y sus modalidades (v.gr., duración, renovación, con o sin goce de haberes, etc.), constituye una facultad privativa del Departamento Ejecutivo en ejercicio de sus potestades indelegables y que hacen al adecuado funcionamiento de la administración de los intereses sujetos a su resguardo.*

*En referencia a la licencia para ocupar un cargo político del titular del referido Juzgado de Faltas local, se podrá recurrir a la aplicación por analogía de la previsión del artículo 9o de la Ley N° 14.656, autorizando al funcionario ocupar un cargo político y reservar el cargo de revista conforme prevé la norma.*

*En torno a los supuestos de vacancia del cargo o licencia del mencionada Juez de Faltas comunal, corresponde al Intendente asumir y llevar a cabo las funciones jurisdiccionales y de disposición. No obstante ello, en el marco de sus atribuciones legales y por acto administrativo, podría delegar en un funcionario abogado las tareas de trámite, de sustanciación de expedientes y/o de instrucción del Juzgado administrativo.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la posibilidad de otorgar al Juez de Faltas Municipal licencia para ocupar un cargo político, como así también respecto del tipo de licencias que se le pueden otorgar (con y sin goce de haberes), su duración y renovación

Asimismo, inquiriere sobre la viabilidad de designar un Juez interino o suplente y para el supuesto de vacancia de cargo o licencia del referido Juez de Faltas, quién podría firmar sentencias, suscribir oficios de liberación vehicular, clausuras, decomisos, convenios de pagos de multas, realizar elevaciones para inicio de apremios; requiriendo particularmente información acerca de las potestades del Secretario de dicho Juzgado municipal.

-|-

### Análisis del caso y normativa aplicable

I. a) Los juzgados administrativos han sido instaurados por el legislador provincial que, en

ejercicio de las potestades emergentes del exordio del artículo 191 de la citada Carta local, contempla su institucionalización y, en forma particularizada, son creados por el Departamento Deliberativo (conf. art. 19 inc. 1o del Código de Faltas Municipales al sostener *“La jurisdicción en materia de faltas será ejercida: a.-Por los Jueces de Faltas, en aquellos partidos donde su Departamento Deliberativo hubiere dispuesto la creación de Juzgados de Faltas”*; Decreto Ley N° 8751/77 -t.o. por Decreto N° 8751/77 y modif.- CFM) mediante una ordenanza que inviste el rango de ley en sentido formal y material (conf. arts. 77, segundo párrafo. in fine, y 108 inc. 2o de la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley N° 6769/58).

Ello conlleva a admitir que los titulares de tales órganos, Jueces de Faltas, son funcionarios municipales en tanto son designados por el Intendente municipal previo acuerdo del Concejo Deliberante (conf. art. 21 del CFM); con lo cual, cabe sostener que tales Juzgados de Faltas constituyen órganos típicamente municipales, que pertenecen y funcionan dentro de la propia esfera de competencias de la Administración Municipal.

En virtud de tal circunstancia, y teniendo en consideración la garantía autonómica de los artículos 5o y 123 de la Constitución Nacional que impone reconocer a las Municipalidades potestades propias en la materia, cabe admitir que estas dependencias administrativas locales pueden ser objeto de regulación por parte de las Comunas a las que pertenecen.

Asimismo, sus autoridades tienen el poder de decidir en particular diversas cuestiones que alcancen o afecten su funcionamiento, máxime cuando la cuestión no se encuentre específicamente regulada.

I. b) Sentado ello, en lo que refiere específicamente a la posibilidad de otorgar licencias al Juez de Faltas Municipal respecto a sus modalidades y distintos aspectos (con y sin goce de haberes, extensión, renovación, etc.), cabe puntualizar que el Régimen Marco de Empleo Municipal de la Ley N° 14.656 en diversas disposiciones, detalla y/o remite a lo establecido en los Convenios Colectivos de Trabajo locales o sus propias ordenanzas, las distintas licencias y permisos a las que tiene derecho el trabajador municipal (conf. arts. 6o, inciso “II”, 13, 78 y siguientes).

Si bien dicho régimen no resulta de aplicación al Juez de Faltas, en tanto su expresa exclusión por ser funcionario *“...para cuyo nombramiento y/o remoción las leyes fijen procedimientos determinados”* (conf. art. 67 inc. ‘c’ de la ley cit.), este Organismo Asesor ha sostenido en diversos precedentes que podía aplicarse supletoriamente y/o acudir por vía de analogía a la Ley N° 11.757 -derogada por la Ley N° 14.656 cit.- (conf. expedientes N° 2113-2931/92, 2113-320/95 y 2113-467/96, entre otros).

Por ello, resultaría viable recurrir a los términos de la ley citada, adoptando los institutos que contempla, en el caso de la organización de la justicia de faltas municipal, ante la manifiesta omisión del legislador de regular licencias y permisos en favor de los titulares de los referidos Juzgados de Faltas.

En relación al concreto interrogante sobre la posibilidad de otorgar al Juez de Faltas Municipal licencia para ocupar un cargo político, recordando que este funcionario goza de estabilidad o inamovilidad en sus funciones y están amparados por un régimen especial de remoción para preservar su autonomía (arts. 22 y siguientes del CFM) y conforme el criterio vertido precedentemente, este Organismo Asesor considera que ello es una facultad privativa del Departamento Ejecutivo Comunal en ejercicio de sus potestades indelegables y que hacen al adecuado funcionamiento de la administración de los intereses sujetos a su resguardo.

En tal sentido, podría concederse dicha licencia mediante aplicación al caso del artículo 9o de la Ley N° 14.656, el cual, en lo que interesa, prescribe: *“...le será reservado el cargo de revista durante todo el periodo que dure su mandato o función...”*.

I. c) En relación a los restantes interrogantes formulados, corresponde precisar que el Código de Faltas Municipales, con meridiana claridad, consagra que *“La competencia en materia de faltas es improrrogable”* (art. 28) y, en su instancia de grado, la jurisdicción *“...será ejercida: a.) Por los Jueces de Faltas (...) b.- Por los Intendentes Municipales, en los partidos donde no hubiere Juzgado de Faltas y, en los casos de excusación de los Jueces de Faltas,...”* (art. 19), constituyéndose éstos los únicos órganos con facultades de juzgamiento de las faltas municipales (conf. arts. 18 y ss., 29 y conc.).

Asimismo, cabe señalar que la figura del Secretario del Juzgado de Faltas no se encuentra prevista en el aludido Código de Faltas Municipales, por lo que no sería más que un agente municipal comprendido dentro del Estatuto Municipal aprobado en la forma prescripta por los artículos 1o y concordantes de la Ley N° 14.656.

Por tal motivo, y sin perjuicio de lo que se apunta infra, dicho funcionario no podría en principio, sustituir ni reemplazar en sus funciones al Juez de Faltas debidamente designado y bajo licencia o permiso.

En su misma comprensión legal (falta de previsión en el Código de la materia), carecería de legitimidad la designación en forma interina de un abogado para desempeñar funciones de Juez de Faltas Municipales que se encuentra de licencia; puesto que en tal caso los artículos 19 inciso b) y 28 del referido Cuerpo legal, expresamente estatuyen que, conforme su organización y competencia (art. 18, CFM), la improrrogable jurisdicción de faltas será ejercida por el Intendente Municipal.

Conforme el criterio explicitado, ante la ausencia del Juez de Faltas Municipal por licencia o vacancia, corresponde la reasunción de las funciones jurisdiccionales por el Intendente Municipal (artículos 19, inciso b) y 31 del Código de Faltas Municipales), no pudiendo las mismas ser delegadas en forma interina en otro funcionario.

A todo evento, podrá el titular del Departamento Ejecutivo designar un funcionario para que se haga cargo de las tareas de instrucción (tomar audiencias, levantar actas y demás trámites de rigor).



I. d) Por último, no resulta ocioso efectuar una serie de consideraciones respecto a las omisiones o ausencia de previsión legal sobre la figura del Secretario del Juzgado de Faltas y sus eventuales atribuciones, como de las otras situaciones que han sido objetos de consulta: posibilidad de conceder licencia al titular del órgano, designar interinos, etc.

Atento la particular circunstancia, y conforme lo explicitado precedentemente, cabe resaltar que las Municipalidades cuentan con potestades propias para regular aspectos que alcancen o afecten su funcionamiento de los Juzgados de Faltas y que no cuenten con previsión en el Código de la materia.

Ahora bien, las regulaciones respectivas deberán tener en cuenta los postulados básicos consagrados por el citado Decreto Ley N° 8751/77, los que no pueden ser desvirtuados por las ordenanzas integrativas o complementarias, pues admitirlo llevaría a frustrar, en la práctica, las finalidades y principios básicos tenidos en mira al dictar el mismo.

**-II-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-III-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, en lo que ha sido objeto de consulta, este Organismo Asesor es de opinión que el otorgamiento de licencia al Juez de Faltas Municipal y sus modalidades (v.gr., duración, renovación, con o sin goce de haberes, etc.), constituye una facultad privativa del Departamento Ejecutivo en ejercicio de sus potestades indelegables y que hacen al adecuado funcionamiento de la administración de los intereses sujetos a su resguardo.

En referencia a la licencia para ocupar un cargo político del titular del referido Juzgado de Faltas local, se podrá recurrir a la aplicación por analogía de la previsión del artículo 9o de la Ley N° 14.656, autorizando al funcionario ocupar un cargo político y reservar el cargo de revista conforme prevé la norma.

En torno a los supuestos de vacancia del cargo o licencia del mencionada Juez de Faltas comunal, corresponde al Intendente asumir y llevar a cabo las funciones jurisdiccionales y de disposición. No obstante ello, en el marco de sus atribuciones legales y por acto administrativo, podría delegar en un funcionario abogado las tareas de trámite, de sustanciación de expedientes y/o de instrucción del Juzgado administrativo.



# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículo 240

## Denominación de calles y sitios públicos.

Julio 2021

### -SUMARIO-

*[...] consulta si resulta viable imponer el nombre de una persona humana (soldado Walter Almirón, caído en la guerra de Malvinas), a un puente que se encuentra en construcción sobre el "\_\_\_\_\_".*

*[...] si es facultad de ese Cuerpo nombrar una pasarela que se encuentra situada sobre un río y si resulta contrario a lo dispuesto en los acápites a) y b) de las Disposiciones Generales del Anexo I de la Ordenanza N° 171/2018 (que reglamenta la imposición de nombres a espacios públicos), teniendo en cuenta que en la ciudad de "\_\_\_\_\_” ya existe una calle que lleva el nombre de “Soldado Walter Almirón”.*

*Finalmente, inquiere si es posible utilizar una denominación alternativa pero que haga alusión a la persona mencionada (v.gr., en lugar de “Soldado Walter Almirón” -como se designa la arteria- imponer el nombre de “Veterano Caído en Malvinas Walter Almirón”).*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si resulta viable imponer el nombre de una persona humana (soldado Walter Almirón, caído en la guerra de Malvinas), a un puente que se encuentra en construcción sobre el río “\_\_\_\_\_”.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes

I. a) Se informa en la nota en responde que la iniciativa fue presentada por varios vecinos de esa jurisdicción ante la Secretaría del Concejo Deliberante (se adjunta copia de la misma).

Por la citada presentación, los peticionantes exponen que han tomado conocimiento “...que se está construyendo un Puente y prontamente estará terminado...”, en virtud de lo cual “...queremos proponerles que dicha construcción lleve el nombre del Héroe de la Patria, soldado Walter Norberto Almirón”, expresando que su interés reside en “...la necesidad de mantener viva la memoria colectiva de esta y generaciones futuras, como una marca territorial soberana que sirva como homenaje y una forma de agradecimiento y orgullo por quien ofrendó su vida por la Patria”.

I. b) En ese orden, se consulta puntualmente si resulta pertinente imponerle el nombre a un puente o éste debe llevar igual denominación que la arteria o calle que lo atraviesa.

En su caso, si es facultad de ese Cuerpo nombrar una pasarela que se encuentra situada sobre un río y si resulta contrario a lo dispuesto en los acápites a) y b) de las Disposiciones Generales del Anexo I de la Ordenanza N° 171/2018 (que reglamenta la imposición de nombres a espacios públicos), teniendo en cuenta que en la ciudad de “\_\_\_\_\_” ya existe una calle que lleva el nombre

de *“Soldado Walter Almirón”*.

Finalmente, inquiere si es posible utilizar una denominación alternativa pero que haga alusión a la persona mencionada (v.gr., en lugar de *“Soldado Walter Almirón”* -como se designa la arteria- imponer el nombre de *“Veterano Caído en Malvinas Walter Almirón”*).

-II-

### Normativa aplicable

II. a) Inicialmente, cabe puntualizar que el artículo 191 de la Constitución Provincial, en su exordio, prescribe que *“La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...”*; mientras que el artículo 192 inciso 6o del mismo texto fundamental, establece como atribuciones inherentes al régimen municipal, entre otras, la de *“... Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones”*.

En ejercicio de tal atribución constitucional, se sancionó la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58), la cual, en su artículo 27 inciso 4o establece: *“Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: (...) 4o) La imposición de nombres a las calles y a los sitios públicos”*.

II. b) En orden a esa competencia asignada por el Departamento Legislativo, el Concejo Deliberante de esa jurisdicción estableció el régimen general en la materia mediante la sanción de la Ordenanza N° 171/2018, por la que se aprobó el

*“Reglamento de imposición de nombres a calles, paseos, pasajes, plazas, parques, avenidas y barrios del municipio de “\_\_\_\_\_”*”, conforme las normas del Anexo I que forman parte de la misma (arts. 1o y 2o).

En dicho Reglamento se establecen las *“...pautas para selección de nombre de plazas, parques, paseos, avenidas, calles, pasajes y barrios del Municipio”* (conforme exordio); precisándose que, además de lugares, hechos o fecha significativa, o pueblos, ciudades y provincias argentinas, o naciones o ciudades extranjeras, o especies autóctonas de la flora y la fauna (arts. 3o a 7o), podrá asignarse nombre de personas *“...de una gran significación para la comunidad...”*, o *“...benefactor de la humanidad, sabio, personalidad de las artes o las ciencias, héroe máximo de nuestro país o de países amigos...”*, entre otros (arts. 1o y 2o).

Por su parte, el mentado régimen establece como reglas en las *“Disposiciones Generales”*, entre otras, las siguientes: *“...a) no serán admitidas las propuestas de nombres de personas hasta después de transcurridos por lo menos tres años - desde su fallecimiento y siempre que se reúnan los demás recaudos incluidos en la presente y Ley Orgánica de Municipios. b) Los nombres que se elijan para las denominaciones no podrán repetirse en ningún espacio público...”*.

II. c) Por último, es dable precisar que se consideran sitios y/o espacios públicos, aquellos bienes pertenecientes al dominio público municipal (v.gr. calles, plazas, caminos, canales y cualquier

otra obra pública construida para utilidad o comodidad común), entre las que vale destacar en el presente, se incluyen los puentes que construya la Municipalidad (conforme art. 235 inc. 'f' del Código Civil y Comercial de la Nación).

-III-

### Analisis del caso

III. a) Si bien surge ostensible la respuesta a la consulta sometida a consideración, ya que la normativa invocada expresamente regula la cuestión se abordará su tratamiento según se inquiere. En relación a los dos primeros interrogantes formulados, cabe señalar que resulta admisible imponer a un puente de dominio público municipal, el nombre de una persona destacada para la comunidad, sin que resulte óbice para ello que al mismo lo atraviese una calle o camino que ya tiene otra designación, lo cual –como se explicitara en la reseña normativa efectuada en el punto precedente- es competencia del Concejo Deliberante (conforme arts. 191 -proemio- y 192 inc. 6o de la Constitución Provincial; y 27 inciso 4o, 77 y conc. del Decreto Ley N° 6769/58).

Ello así, en tanto se trataría en el caso de individualizar el recuerdo de una persona memorable para la comunidad \_\_\_\_\_, respecto de un bien público artificial que presenta características constructivas que lo diferencian de la propia arteria que la atraviesa, constituyendo el mismo un sitio público al que se le pretende imprimir un valor histórico propio y –con ello- dar satisfacción a una necesidad o interés general que, por cierto, en nada afecta ni lleva a confusión sobre el nombre del camino o calle respectiva.

III. b) Ahora bien, en lo atinente a los dos últimos puntos consultados, cabe adelantar que, en el marco de la normativa municipal vigente, no sería jurídicamente viable imponer el nombre de la persona propuesta para designar al puente público (en concreto, Walter Almirón).

En efecto, cabe resaltar que una vez reglamentada la atribución prevista en el artículo 27 inciso 4o del Decreto Ley N° 6769/58 -en el caso, a través de la aludida Ordenanza N° 171/2018-, dicha circunstancia opera como una autolimitación para el propio Cuerpo Deliberativo, en tanto que sólo podrá ejercer la facultad de establecer una denominación a un particular espacio público (en el caso, el puente) siempre que el caso se encuadre y se cumplan los recaudos allí establecidos.

Desde tal comprensión, el obstáculo legal acontece en virtud de lo dispuesto en el apartado b) de las Disposiciones Generales del Anexo I de la citada norma local, el cual con meridiana claridad prescribe: *“...Los nombres que se elijan para las denominaciones no podrán repetirse en ningún espacio público...”*.

En tal sentido, si la ciudad de “\_\_\_\_\_” ya cuenta con una calle que lleva el nombre de “Soldado Walter Almirón”, la norma citada prohíbe o autolimita al propio Concejo Deliberante a imponer dicho nombre al puente, como así tampoco podría designárselo con el nombre de *“Veterano Caído en Malvinas Walter Almirón”*, habida cuenta que se trata de la misma persona que se pretende homenajear.

-IV-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-V-

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ese Concejo Deliberante está facultado para imponer a un puente de dominio público municipal, el nombre de una persona destacada para la comunidad, sin que resulte óbice para ello que al mismo lo atraviese una calle o camino que ya tiene otra designación.

No obstante ello, en el caso puntual en consulta, tal circunstancia no resultaría legalmente factible en tanto que, al proponer denominar al puente con el nombre que ya lleva una calle en esa jurisdicción -en el supuesto, Walter Almirón-, se estaría exorbitando la reglamentación vigente en la materia -concretamente, el apartado b) de las “Disposiciones Generales” del Anexo I de la Ordenanza N° 171/2018-, la cual opera como autolimitación para el ejercicio de facultades para nombrar sitios o espacios públicos.

# Ley Nacional N° 26.522 y Ley Nacional N° 27.078

## Tasa de Ocupación de Espacios Públicos

Julio 2021

### -SUMARIO-

[...] consulta sobre la factibilidad del cobro por parte de ese Municipio, de la Tasa de Ocupación de Espacios Públicos a la empresa Telecom Argentina S.A.

[...]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que el cobro por parte de esa Comuna, de la Tasa de Ocupación de Espacios Públicos a las empresas que prestan servicios de internet en esa jurisdicción, resulta legítimo.

Elo así, en tanto el artículo 39 de la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798 no resulta de aplicación a tales empresas, ya que la actividad involucrada se encuentra alcanzada por el régimen previsto en las mencionadas Leyes Nacionales N° 26.522 y N° 27.078.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta sobre la factibilidad del cobro por parte de ese Municipio, de la Tasa de Ocupación de Espacios Públicos a la empresa Telecom Argentina S.A.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

Según se informa, durante el año 2019, “...se intimó a otras empresas que prestaban servicios de internet, en cuyos descargos manifestaron estar exentos amparándose en la Ley 19.798 art. 39, doctrina y fallos jurisprudenciales, y no se les liquidó la Tasa Ocupación de Espacios Públicos pero no estaba incluida Telecom Argentina SA dado que dicha empresa estaba inscrita en la tasa y no registraba deuda porque venía pagando”.

Se agrega que “Hasta la cuota 6/2020 la empresa Telecom Argentina SA abonaba mensualmente \$121.642,50 por la liquidación completa de la Tasa Ocupación de Espacios Públicos. Con la aprobación de la Ord. Impositiva 2020, la cuota aumentó en un 500% pasando a ser de \$729.855,00 mensuales, sin embargo, la empresa continuó depositando \$121.642,50 en la cuenta municipal, haciendo caso omiso a las liquidaciones enviadas; consecuentemente generó una deuda a partir de la cuota 07/2020...”.

En el marco fáctico explicitado, se inquiriere puntualmente si resulta legítimo cobrar y ejecutar el referido tributo a la firma Telecom Argentina S.A.

-II-

#### Análisis del caso y normativa aplicable

II. a) Infiriéndose de la nota en responde que la empresa por la que se consulta es prestataria

de un servicio de internet, resulta pertinente señalar en primer lugar, que la aludida Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798 no rige dicha actividad; en tanto la misma tiene específica regulación en las Leyes Nacionales N° 26.522 -de Servicios de Comunicación Audiovisual- y N° 27.078 -de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-.

En virtud de tal particular circunstancia, el artículo 39 de la Ley N° 19798 que prescribe “*A los fines de la prestación del servicio público de telecomunicaciones se destinará a uso diferencial el suelo, subsuelo y espacio aéreo del dominio público nacional, provincial o municipal, con carácter temporario o permanente, previa autorización de los respectivos titulares de la jurisdicción territorial para la ubicación de las instalaciones y redes. Este uso estará exento de todo gravamen*”- no resulta de aplicación a las firmas licenciatarias de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

II. b) Sentado lo expuesto, es de ver que el artículo 15 de la Ley N° 27.078 establece “*...que los Servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarios y licenciatarias de servicios TIC son servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia. La autoridad de aplicación garantizará su efectiva disponibilidad*” (texto según Decreto N° 692/2020 –b.o. 22/08/2020-). Asimismo, el artículo 2o de la Ley N° 26.522 prevé que “*La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones (...)* La condición de actividad de interés público importa la preservación y el desarrollo de las actividades previstas en la presente como parte de las obligaciones del Estado nacional establecidas en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional. A tal efecto, la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión. El objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación”.

Por su parte, el artículo 1o de la citada Ley N° 27.078 declara “*...de interés público el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones...*”, precisando que “*...Su objeto es posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad. Esta norma es de orden público y excluye cualquier tipo de regulación de los contenidos, cualquiera fuere su medio de transmisión*”.

Luego, el artículo 2° preceptúa que las disposiciones de dicha ley “*...tienen como finalidad*

*garantizar el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones, reconocer a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como un factor preponderante en la independencia tecnológica y productiva de nuestra Nación, promover el rol del Estado como planificador, incentivando la función social que dichas tecnologías poseen, como así también la competencia y la generación de empleo mediante el establecimiento de pautas claras y transparentes que favorezcan el desarrollo sustentable del sector, procurando la accesibilidad y asequibilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el pueblo”.*

Tal como se desprende de la normativa referenciada, el carácter de “*actividad de interés público*” ha sido impuesto en beneficio de la sociedad y de los usuarios, no de las empresas licenciatarias de dicha actividad.

A su vez, ambos regímenes legales, regulan los gravámenes federales al que están sujetos los licenciatarios y sus posibles exenciones (v.gr. arts. 94, 98 y conc. de la Ley N° 26.552; y 21 y ss., 49, 53 y conc. de la Ley N° 27.078).

En lo aquí interesa, el artículo 163 de la Ley N° 26.522 prescribe que las jurisdicciones provinciales y las municipalidades “*...no podrán imponer condiciones de funcionamiento y gravámenes especiales que dificulten la prestación de los servicios reglados por la presente ley, sin perjuicio de sus propias competencias*”.

En tal orden de ideas, queda manifiesto que aquellas leyes no privan el ejercicio de potestades de imposición de las Municipalidades a fin de establecer el pago de un canon por uso y ocupación del espacio público a las licenciatarias de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, todo lo cual encuentra amparo en los artículos 50, 75 inciso 30o -último párrafo- y 123 de la Constitución Nacional; 191 -exordio- y 192 inciso 5o de la Constitución Provincial, y 29, siguientes y concordantes, 226 inciso 20o y 227 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que el cobro por parte de esa Comuna, de la Tasa de Ocupación de Espacios Públicos a las empresas que prestan servicios de internet en esa jurisdicción, resulta legítimo.

Ello así, en tanto el artículo 39 de la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798 no resulta de aplicación a tales empresas, ya que la actividad involucrada se encuentra alcanzada por el régimen previsto en las mencionadas Leyes Nacionales N° 26.522 y N° 27.078.



# Decreto Ley N° 6769/58 -Ley Orgánica de las Municipalidades- y Decreto Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial

Julio 2021

## -SUMARIO-

*[...] consulta acerca de la validez de un acto administrativo a través del cual se disponga en pago un bien inmueble del dominio municipal, de uso privado, para la adquisición de otro bien de mayor valor y dimensión destinado a la construcción de viviendas sociales, con posterior autorización por parte del Honorable Concejo Deliberante.*

## -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la validez de un acto administrativo a través del cual se disponga en pago un bien inmueble del dominio municipal, de uso privado, para la adquisición de otro bien de mayor valor y dimensión destinado a la construcción de viviendas sociales, con posterior autorización por parte del Honorable Concejo Deliberante.

Puntualmente, se inquiere si la ulterior intervención convalidatoria del referido Departamento Deliberativo, respeta lo dispuesto por los Decretos Leyes N° 6769/58 -Ley Orgánica de las Municipalidades- y N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial-.

-I-

### Normativa aplicable

En lo medular la cuestión refiere a la disposición de un bien inmueble municipal en el marco de una permuta, lo cual involucra la competencia del Concejo Deliberante, acorde a lo establecido en los artículos 55 y 56 del citado Decreto Ley N° 6769/58.

Dichas normas prescriben: *“El Concejo autorizará las transmisiones, arrendamientos o gravámenes de los bienes públicos y privados municipales por mayoría absoluta del total de sus miembros. Las enajenaciones se realizarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 159. Cuando se trate de enajenar o gravar edificios municipales, se requerirá, además, autorización legislativa”* (art. 55, texto según Decreto Ley N° 8613/76).

*“Para las transferencias a título gratuito, o permutas de bienes de la Municipalidad, se necesitará el voto de los dos tercios del total de los miembros del Concejo...”* (art. 56, parte pertinente, texto según Decreto Ley N° 8613/76).

La remisión al artículo 159 del mismo cuerpo legal, por parte del transcripto artículo 55, indica los procedimientos de contratación en materia de disposición de bienes municipales. Dicha norma establece -con carácter de principio general- que los bienes serán enajenados por remate o licitación pública.

No obstante ello, el mismo precepto admite procedimientos de excepción (licitación privada, concurso de precios y directamente) para los supuestos taxativamente allí previstos (v.gr. operaciones que no excedan de ciertos montos; con reparticiones oficiales; por razones de urgencia o emergencia imprevisible, entre otros).

También resultaría de aplicación el régimen de ventas de inmuebles municipales conforme al procedimiento previsto en el Capítulo III del Título II del citado Decreto Ley N° 9533/80 (conf. arts. 8, 20 a 27).

En lo que atañe a las facultades del Departamento Ejecutivo municipal, cabe destacar que, sin perjuicio de su atribución privativa de administrador general de la municipalidad (conf. art. 107 del Decreto Ley N° 6769/58 -que incluye la administración de bienes, en tanto res pública-) y la consiguiente facultad de celebrar contratos en orden a su carácter de representante de la Municipalidad (art. 108, incisos 11o y 14o del mismo decreto ley), el legítimo ejercicio de estas potestades encuentran su lógica limitación en lo estatuido en las normas reseñadas en párrafos anteriores.

Conforme el régimen jurídico explicitado, solo resta apuntar que el acto administrativo que no cumple con las condiciones legales pertinentes, se encuentra alcanzado por la nulidad prevista en el artículo 240 del referido Decreto Ley N° 6769/58, según el cual: *“Los actos jurídicos del Intendente, concejales y empleados de las municipalidades que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementaria, serán nulos”* (asimismo; arts. 103 y 108 de la Ordenanza General N° 267/80).

## -II-

### Analisis del caso

Analizada la cuestión sometida a consideración, corresponde determinar si la permuta de inmuebles propuesta, que compromete la disposición de bienes inmuebles municipales por acto administrativo del Ejecutivo municipal *“...con posterior autorización por parte del Honorable Concejo Deliberante...”*, cualquiera fuere el procedimiento que se inste para su enajenación, constituye un acto válido.

Replanteando el asunto, corresponde expedirse sobre el temperamento adoptado por la autoridad actuante que habría de realizar un negocio jurídico de enajenación de un inmueble municipal, para la compra de otro mayor, *“ad-referéndum”* de la aprobación posterior por parte del Departamento Deliberativo. Un acto administrativo o contrato público bajo tal modalidad, lleva implícito el reconocimiento de que la autoridad comunal que lo emite y suscribe (Intendente) carece de facultades por sí para decidirlo, emergiendo ello en razón de la materia y objeto de dicho negocio jurídico. Por tal motivo, el negocio en cuestión sólo podría surtir efectos desde el momento que el Concejo Deliberante convalide y ratifique el acto con efecto retroactivo al tiempo que se produjo el acuerdo de compraventa inmobiliaria y permuta.

Ello así, pues, el alcance que responde al concepto de la expresión latina ad-referéndum se ha

de emplear “...para significar que la suerte definitiva de un acto queda subordinada al pronunciamiento de una autoridad o poder” (Ramírez Gronda, Juan D., “Diccionario Jurídico”, pág. 33).

Bajo tal premisa, el acuerdo o acto administrativo sujeto a conformidad, convalidación o posterior aprobación del Concejo Deliberante (conf. arts. 55, 56 y 159 del Decreto Ley N° 6769/58) no podría calificarse en principio de nulo en los términos del artículo 240 del mismo cuerpo legal; pero tampoco resulta eficaz o ejecutorio en los términos de los artículos 103, 110 y conc. de la Ordenanza General N° 267/80, toda vez que lo que dicho negocio jurídico “...queda sujeto a las reglas de la condición suspensiva” (conf. art. 999 del Código Civil y Comercial de la Nación; complementado con los arts. 280, 344, 348, siguientes y concordantes).

Ahora bien, no resulta ocioso apuntar que el acto administrativo que proponga el contrato de permuta ad referendum del competente departamento deliberativo municipal, debe fundarse acabadamente en relación a los motivos que justifican o explican eludir el requerimiento previo a esa autoridad municipal competente (conf. art. 108 de la Ordenanza General N° 267/80); so pena de resultar éste un acto afectado de nulidad absoluta e irremediable, como consecuencia jurídica del verificable grave vicio de competencia, en tanto elemento esencial de todo acto de disposición de bienes comunales (conf. art. 240 de la LOM).

### -III-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

### -IV-

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor considera que el acto administrativo por el que se disponga en pago un bien inmueble del dominio privado municipal para la adquisición de otro bien de mayor valor y dimensión destinado a la construcción de viviendas sociales, no podría calificarse de nulo, pues queda sujeto a la posterior confirmación o convalidación por parte del Honorable Concejo Deliberante (conf. arts. 55, 56, 107, 108 incs. 11o y 14o, 159 y 240 del Decreto Ley N° 6769/58).

No obstante ello, cabe resaltar que, en tales condiciones y modalidad, el acto del Departamento Ejecutivo tampoco conllevará la eficacia y ejecutoriedad propia de todo acto administrativo municipal (conf. arts. 103, 108, 110 y conc. de la Ordenanza General N° 267), toda vez que resulta manifiesto que su validez, o bien el perfeccionamiento del consiguiente contrato de permuta, queda sujeto al cumplimiento de la condición suspensiva referida (conf. arts. 280, 344, 348, 999 y conc. del CCyC).

# Código Civil y Comercial de la Nación

## Pago retroactivo de bonificación por antigüedad

Julio 2021

### -SUMARIO-

[...] en relación a dos integrantes de ese Cuerpo (concejala y secretario de bloque), consulta si corresponde el pago retroactivo de la bonificación por antigüedad y en tal caso, desde qué momento debe reconocerse tal pago.

[...]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que, a los fines de proceder al pago retroactivo de la bonificación por antigüedad en los supuestos por los que se consulta, deberá tenerse en consideración el plazo de prescripción bianual previsto en el artículo 2562, inciso c) del Código Civil y Comercial de la Nación, lapso que deberá computarse a partir de la fecha en que se haya realizado efectivamente el reclamo pertinente por las/os interesadas/os.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que, en relación a dos integrantes de ese Cuerpo (concejala y secretario de bloque), consulta si corresponde el pago retroactivo de la bonificación por antigüedad y en tal caso, desde qué momento debe reconocerse tal pago.

-I-

#### Hechos y antecedentes relevantes

I. a) Se informa en la nota en responde, respecto del caso de la concejala \_\_\_\_\_, que es empleada municipal desde el año 2016, que asumió como edil el 10 de diciembre de 2019 y que desde esa fecha no percibe la bonificación por antigüedad.

Asimismo, se refiere que se ha corregido tal situación y “...se le hará el pago del mismo a partir del mes de mayo...”, no obstante lo cual, “...la Concejala solicita el pago retroactivo a diciembre de 2019”.

I. b) En relación al segundo caso planteado, se informa que el Sr. \_\_\_\_\_ desempeña funciones como secretario de bloque del Frente de Todos desde el 11 de diciembre de 2015.

Se agrega a su vez que “...esta administración en el año 2020, se percató de que no estaba cobrando el ítem antigüedad, tanto él como el resto de los Secretarios de Bloque y desde Presidencia se hicieron oportunamente los pedidos a la Oficina de Personal y comenzó a abonarse dicho código...”.

Finalmente, se expone que el Sr. \_\_\_\_\_ “...solicita el pago retroactivo al año 2015”.

-II-

#### Normativa aplicable

II. a) Inicialmente cabe señalar que, tal como se desprende de lo informado en la nota en responde, en las dos situaciones por las que se consulta, los interesados se encuentran percibiendo en la actualidad la bonificación por antigüedad.

Como consecuencia de ello, habiéndose analizado y resuelto en el seno de ese Cuerpo la procedencia del pago del referido adicional en los dos supuestos en cuestión, corresponde el pago retroactivo de dicho beneficio respecto de los períodos pertinentes que no se encuentren prescriptos.

En efecto, atento que el beneficio en cuestión integra la retribución del agente o interesado, el nacimiento de tal derecho se origina en oportunidad del ingreso al cargo pertinente. Ello así, claro está, con la salvedad del límite impuesto por el plazo de prescripción que resulte de aplicación.

II. b) Aclarado ello, cabe puntualizar respecto a esta particular temática, que este Organismo Asesor ha sostenido en numerosos precedentes que las cuestiones derivadas de la relación de empleo público se encuentran alcanzadas por el plazo quinquenal de prescripción del artículo 4027, inciso 3° del Código Civil (conf. AGG Dictámenes N° 81.013 y 93.379 recaídos en exptes. 2113-1043/97; 4037-10778/00); normativa ésta que *“...deviene aplicable a todas las relaciones jurídicas, en que las obligaciones de pago emergentes, deban efectuarse por años, o plazos periódicos más cortos, circunstancia que sin duda resulta comprensiva de las obligaciones salariales derivadas de la relación de empleo público”* (conf. AGG, Dictamen N° 106.658-4, entre otros).

El referido plazo quinquenal que disponía el Código Civil ha sido disminuido a dos (2) años por el artículo 2562, inciso

c) del *“nuevo”* Código Civil y Comercial (aprobado por la Ley N° 26.994), el cual comenzó a regir a partir del 1o de agosto de 2015.

En efecto, dicha norma de fondo prescribe: *“...Prescriben a los dos años (...) c) el reclamo de todo lo que se devenga por años o plazos periódicos más cortos, excepto que se trate del reintegro de un capital en cuotas;...”*

II. c) Como consecuencia de ello, tanto en el supuesto de la concejala MESIAS como del secretario de bloque \_\_\_\_\_, el pago retroactivo de la bonificación por antigüedad que se reclama, deberá efectivizarse teniendo en consideración el referido plazo de prescripción bianual; esto es, dos años hacia atrás desde la fecha en que se hiciera el reclamo efectivo.

### -III-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

### -IV-

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que, a los fines de proceder al pago retroactivo de la bonificación por antigüedad en los supuestos por los

que se consulta, deberá tenerse en consideración el plazo de prescripción bianual previsto en el artículo 2562, inciso c) del Código Civil y Comercial de la Nación, lapso que deberá computarse a partir de la fecha en que se haya realizado efectivamente el reclamo pertinente por las/os interesadas/os.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Ordenamiento territorial y uso del suelo

Julio 2021

### **-SUMARIO-**

*[...] consulta si resulta posible el tratamiento por parte de ese Cuerpo, de un proyecto de ordenanza tendiente a la derogación de la Ordenanza N° 37/21 -de zonificación e indicadores urbanísticos-, que fuera sancionada y promulgada en el mes de abril del corriente año y que se encuentra en trámite de convalidación por parte de la Provincia.*

*Asimismo, en caso de ser viable tal circunstancia, inquiriere sobre la mayoría requerida para la aprobación de la iniciativa.*

*[...]*

*[...] este Organismo Asesor es de opinión que no existe obstáculo legal alguno que impida a ese Concejo Deliberante tratar y resolver sobre el proyecto de ordenanza que propicia la derogación de la Ordenanza N° 37/21, sancionada y promulgada en el transcurso del corriente año y que se encuentre en procedimiento de convalidación en los términos del artículo 83 del Decreto Ley N° 8912/77.*

*Se previene, que deberá comunicarse ello en el trámite de convalidación que oportunamente se instó a fin de evitar dispendio de actividad administrativa.*

*Asimismo, en lo que refiere la mayoría necesaria para su aprobación, una vez conseguido el quórum general de la mayoría absoluta de miembros del Concejo Deliberante para sesionar, bastará el voto de la mayoría simple.*

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si resulta posible el tratamiento por parte de ese Cuerpo, de un proyecto de ordenanza tendiente a la derogación de la Ordenanza N° 37/21 -de zonificación e indicadores urbanísticos-, que fuera sancionada y promulgada en el mes de abril del corriente año y que se encuentra en trámite de convalidación por parte de la Provincia.

Asimismo, en caso de ser viable tal circunstancia, inquiriere sobre la mayoría requerida para la aprobación de la iniciativa.

-|-

### **Hechos y antecedentes relevantes**

Se adjunta a la nota en responde, copia de la citada Ordenanza N° 37/21 y del proyecto pertinente por el que se propicia su derogación.

En extensos considerandos, el proyecto en cuestión esboza un cúmulo de motivos por la que promueve la derogación referida, señalando -entre otros fundamentos- presunta transgresión al procedimiento de sanción de la Ordenanza N° 37/21; cuestiones ambientales y de ordenamiento territorial, como así también antecedentes judiciales pendientes con medidas cautelares dictadas por la Suprema Corte provincial.

## Normativa aplicable

II. a) La Constitución de la Provincia establece que son “...atribuciones inherentes al régimen municipal (...) el ornato y la salud pública (...) y la vialidad pública” (art. 192 inc. 4o), siendo de su competencia el dictado de “...ordenanzas y reglamentos” (art. 192 inc. 6o).

Por su parte, en ejercicio de lo dispuesto en el exordio del artículo 190 de la citada Carta local, la Legislatura Provincial ha dictado la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modific.), en la que se establece que “Las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad (...) seguridad, moralidad, cultura (...) protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales” (art. 25).

Asimismo, se agrega como atribución de las Municipalidades, la potestad regulatoria respecto de la radicación y habilitación de industrias, administración de bienes comunales de dominio público, sobre servicios públicos y, así también, ambientales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales (arts. 27 incs. 1o, 2o, 9o, 17o y 28o del citado decreto ley); todos las cuales constituyen materias que han de integrar y/o ser considerada por el régimen específico sobre Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (conf. arts. 2o, 7o, siguientes y conc. del Decreto Ley N°8912/77 -t.o. por Decreto N°3389/87- y modific.).

Particularmente, este último régimen, en su artículo 83 prescribe: “Las Ordenanzas correspondientes a las distintas etapas de los planes de ordenamiento podrán sancionarse una vez que dichas etapas fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo, el que tomará intervención, previo dictamen de los Organismos Provinciales competentes, a los siguientes efectos: a) Verificar el grado de concordancia con los objetivos y estrategias definidos por el Gobierno de la Provincia para el sector y con las orientaciones generales y particulares de los Planes Provinciales y Regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento territorial (artículo 3, inciso b), así como el grado de compatibilidad de las mismas con las de los Municipios linderos. b) Verificar si se ajustan en un todo al marco normativo referencial dado por esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y si al prever ampliaciones de áreas urbanas, zonas residenciales extraurbanas e industriales se han cumplimentado las exigencias contenidas en la misma para admitir dichos actos”.

II. b) En lo que refiere a la temática de “mayorías”, si bien la referida Ley Orgánica de las Municipalidades no contiene un principio de carácter general como el contenido en el artículo 69 para el supuesto del quórum (mayoría absoluta del total de concejales), este Organismo Asesor ha sostenido en numerosos precedentes que, de una interpretación armónica de los distintos preceptos contenidos en dicho cuerpo legal, a los fines que el Departamento Deliberativo pueda resolver los asuntos sometidos a su consideración, alcanza con la mayoría simple de votos. Quiere decir entonces que, como principio general, una vez conseguido ese quórum “general” de la mayoría absoluta



de sus miembros (art. 69), alcanza con el voto de la simple mayoría para adoptar decisiones (v.gr. sancionar ordenanzas). Ello así, claro está, sin perjuicio de destacar que el mismo texto legal ha establecido algunos supuestos de “mayorías” agravadas en las que, en orden a la naturaleza de los derechos involucrados o bien de la trascendencia institucional de la temática, se requiere para su aprobación “*otras mayorías*”.

-III-

### Analisis del caso

III. a) Tal como surge del marco normativo referenciado en el acápite anterior, los municipios cuentan con potestades de raíz constitucional para expedir normas generales y obligatorias sobre las actividades de interés local, desarrolladas o a desplegarse en la esfera de su competencia territorial (conf. doct. SCBA Causas I 2043, “Masil”, 15/03/2000; B 59.197; “*Cooperativa de Horticultores Mar del Plata Ltda.*”, 27/09/2017, entre otras).

El hecho que el ordenamiento territorial resulta de interés primario e insoslayable de las Municipalidades, constituye un principio esencial que, con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, ha quedado definitivamente consagrado a partir de la cláusula autonómica municipal del artículo 123 que, a fin de satisfacer en forma eficaz los intereses locales, le imprime a los poderes comunales un alcance mayor y más definido (conf. doct. SCBA Causas I 1983, “*Copetro*”, 20/03/2002; B. 64.293, “*Provincia de Buenos Aires*”, 18/03/2009) para asegurar condiciones de vida y urbanas adecuadas en la ciudad y su población (conf. doct. SCBA Causa I 1248, “*Sancho*”, 15/05/1990).

En suma, los Municipios tienen facultades para establecer el instrumento técnico-jurídico que diseñe el plan regulador urbanístico en el distrito, propendiendo a que los centros de población se desenvuelvan de conformidad con las exigencias de seguridad, sanidad, moralidad, higiene y priorizando la calidad de vida de sus habitantes (conf. doct. SCBA Causa B 50.333, “*Nida*”, 2/03/1999).

Ahora bien, no obstante esa atribución y responsabilidad primaria de los Municipios en materia de planeamiento urbanístico, toda regulación local (v.gr. ordenanza de zonificación o de ordenamiento territorial) no adquiere vigencia, validez y aplicabilidad, hasta tanto sea convalidada por el Poder Ejecutivo de la Provincia (conf. art. 83 del Decreto Ley N° 8912/77).

No se trata de un supuesto de concurrencia de competencias, sino de complementariedad, habida cuenta que la intervención final de la Provincia constituye el ejercicio de una función de control o de fiscalización sobre el planeamiento local, que ha de engarzarse a los planes generales para todos los municipios provinciales.

Ello así, pues la función de la Provincia es verificar, por un lado, si se cumplen con los objetivos y estrategias definidos por el Gobierno de la Provincia en la materia, de forma tal que los planes de desarrollo económico y social y de ordenamiento territorial se ajustan al régimen provincial (conf. incs. ‘a’ y ‘b’ del citado art. 83).

Cabe aclarar que esta función de verificación a cargo de la Provincia es jurídica y -así tam-

bién- técnica, en razón que se trata de un proceso que requiere la intervención previa de las áreas técnicas municipales y provinciales competentes en materia de planeamiento y urbanísticas (conf. art. 73 del Decreto Ley N° 8912/77).

En tal orden, la aprobación que regula el aludido artículo 83, constituye un acto complejo que se integra con la voluntad municipal y provincial, sin que ello implique superposición de jurisdicciones.

III. b) En lo que aquí interesa resaltar, la Provincia carece de atribuciones para inmiscuirse sobre la oportunidad y/o modo en que la Municipalidad ejerza su autonómico derecho o potestad institucional de promover y resolver sobre la sanción y promulgación de las ordenanzas regulatorias en materia urbanística; como así tampoco, de aquellas otras normas o proyectos normativos que persigan la modificación de estas últimas.

En virtud de lo expuesto, fácil es colegir que el hecho que la Ordenanza N° 37/21 se encuentre en trámite de convalidación, no constituye óbice procedimental ni legal para proponer y, en su caso, modificar o derogar dicha normativa; máxime si el proyecto en cuestión persigue subsanar vicios procedimentales o asegurar aspectos urbanísticos y/o ambientales que se procuran preservar.

En igual orden de ideas, tampoco podría constituir un impedimento para el tratamiento del proyecto de derogación de aquella Ordenanza N° 37/21, el hecho que se promueva en el mismo período de sanción por parte del Cuerpo Deliberativo, toda vez que el Decreto Ley N° 6769/58 no contiene disposición alguna que prescriba una limitación procedimental de tal orden para la formación de normas locales.

III. c) Finalmente, habida cuenta que el citado cuerpo legal no requiere una mayoría especial para la sanción de ordenanzas en materia de ordenamiento territorial, para toda modificación o derogación de las mismas, alcanza con el voto de la simple mayoría; una vez conseguido -claro está- el quórum general de la mayoría absoluta de miembros del Concejo Deliberante (art. 69).

**-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que no existe obstáculo legal alguno que impida a ese Concejo Deliberante tratar y resolver sobre el proyecto de ordenanza que propicia la derogación de la Ordenanza N° 37/21, sancionada y promulgada en el transcurso del corriente año y que se encuentre en procedimiento de

convalidación en los términos del artículo 83 del Decreto Ley N° 8912/77.

Se previene, que deberá comunicarse ello en el trámite de convalidación que oportunamente se instó a fin de evitar dispendio de actividad administrativa.

Asimismo, en lo que refiere la mayoría necesaria para su aprobación, una vez conseguido el quórum general de la mayoría absoluta de miembros del Concejo Deliberante para sesionar, bastará el voto de la mayoría simple.

## Ley N° 15.243

### Anticipo jubilatorio

Julio 2021

#### **-SUMARIO-**

[...] en relación a la sanción de la Ley N° 15.243 -que modificó el artículo 1o de la Ley N° 12.950-, se cuestiona la aplicación del anticipo jubilatorio del sesenta por ciento (60 %) allí previsto, por considerar que, de poner en práctica dicha normativa, la mayoría de los agentes que se jubilan por edad avanzada, arrojaría un monto mayor al que percibirán como jubilación, por lo que se les impondría un cargo deudor que no podrían devolver a la Comuna.

[...]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que esa Municipalidad debe cumplir y ejecutar lo dispuesto en la Ley N° 12.950 -modificada por la cuestionada Ley N° 15.243-, razón por la cual, deberá abonar el sesenta por ciento (60 %) de la remuneración mensual a aquellos agentes que se encuentren en trámite jubilatorio en las condiciones que prevé la ley sin discriminar la prestación previsional a la que podrían acceder como se esgrime en la consulta y, en su caso, deberá estarse oportunamente a lo aconsejado en el punto III. b) del presente.

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a la nota suscripta por la Directora de Previsión Social de esa Municipalidad a través de la cual, en relación a la sanción de la Ley N° 15.243 -que modificó el artículo 1o de la Ley N° 12.950-, se cuestiona la aplicación del anticipo jubilatorio del sesenta por ciento (60 %) allí previsto, por considerar que, de poner en práctica dicha normativa, la mayoría de los agentes que se jubilan por edad avanzada, arrojaría un monto mayor al que percibirán como jubilación, por lo que se les impondría un cargo deudor que no podrían devolver a la Comuna.

-I-

#### **Hechos y antecedentes relevantes**

Se señala en la nota en responde que la referida Ley N° 15.243 ha introducido modificaciones sustanciales en el Convenio de Adelanto para agentes municipales que se encuentren tramitando su jubilación ante el Instituto de Previsión Social de la Provincia.

En tal orden, se expone “...que la amplia mayoría de los agentes que se retiran del Municipio para acogerse al beneficio jubilatorio, lo hacen por la modalidad de Edad Avanzada, (65 de edad y menos de 35 años de servicio) lo que implica una jubilación del 50 % de la que le correspondería si se hubiese retirado por Jubilación Ordinaria (60 de edad y 35 años de servicios) caso este en que perciben un 75 % del haber de un agente Activo”.

Acorde a lo expuesto, se informa que hasta tanto no se resuelva el cuestionamiento planteado, los ceses de los agentes para acogerse al beneficio previsional se encuentran paralizados.

-II-

### Normativa aplicable

II. a) A través de la Ley N° 15.243, se modificó el artículo 1° de la Ley N° 12.950 y modif., el cual ha quedado redactado de la siguiente manera: *“El personal afiliado al Instituto de Previsión Social que, comprendido en el artículo 2 del Decreto-Ley 9.650/1980 y no excluido por el artículo 3 del mismo y/o normas que lo suplanten, cese en su condición de activo, o hubiere cesado con anterioridad a la sanción de la presente, cumplimentando los recaudos necesarios para la obtención del beneficio jubilatorio, tendrá derecho a seguir percibiendo el importe correspondiente al sesenta por ciento (60%) de su remuneración mensual, incluyendo el sueldo anual complementario (SAC) debiendo ser actualizadas de conformidad a la paritaria vigente de cada año calendario del sector del afiliado hasta tanto se haga efectivo el pago de su prestación previsional. Las retribuciones percibidas durante dicho período tendrán el carácter de anticipo, y serán deducidas al momento de efectuarse la liquidación de los retroactivos correspondientes. La presente norma será de aplicación para los anticipos que se encontraran en curso”.*

II. b) Por su parte, cabe destacar que el artículo 41 del Decreto Ley N° 9650/80 (t.o. por Decreto N° 600/94 y modif., Régimen Previsional de la Provincia) establece que el haber mensual de la jubilación ordinaria, *“...calculada por servicios en relación de dependencia, será el equivalente al setenta (70) por ciento de la remuneración mensual asignada al cargo de que era titular el afiliado a la fecha de cesar en el servicio o en el cargo de mayor jerarquía que hubiese desempeñado...”.*

El artículo 46 del mismo texto legal preceptúa: *“El haber de la jubilación por edad avanzada será igual al cincuenta (50) por ciento del haber de la jubilación ordinaria. Este porcentaje se incrementará en un dos (2) por ciento por cada año de servicios con aportes que exceda de diez (10) años. En ningún caso el haber resultante puede superar el cien (100) por ciento del haber de la jubilación ordinaria”* (texto según Decreto Ley N° 10.053/83).

II. c) Asimismo, el artículo 61.- (Texto según Ley 13929) preceptúa *“Cuando se perciban indebidamente haberes jubilatorios o pensionarios, el Instituto de Previsión Social formulará el cargo deudor pertinente, el que será deducido de la prestación en un porcentaje que no podrá exceder del veinte por ciento (20 %) del haber mensual de ésta, salvo cuando por el plazo de duración de la prestación no resultare posible cancelar el cargo mediante ese porcentaje, en cuyo supuesto la deuda se prorrateará en función de dicho plazo.*

*Cuando se computen servicios por los que no se hayan efectuado aportes o se los haya pagado en menor suma que la establecida en las leyes vigentes sucesivas, se formulará el cargo correspondiente por dichos aportes, el que deberá estar cancelado al momento de entrar en el goce de la prestación. El Instituto de Previsión Social podrá reglamentar el otorgamiento de*

*facilidades de pago.*

*En todos los casos, el capital adeudado se calculará tomando como base la remuneración correspondiente al cargo que lo originó, a los montos presupuestarios vigentes a la fecha en que se formule la imposición.*

*A los fines de los párrafos precedentes, se aplicará sobre los pertinentes capitales nominales resultantes el interés sobre los pertinentes capitales nominales resultantes el interés sobre saldos impagos, según la tasa y metodología que determine la reglamentación, quedando facultado a tales efectos el Instituto de Previsión Social.*

*Cuando la deuda no pueda cancelarse por los procedimientos establecidos en los párrafos anteriores, se procederá a reclamar judicialmente su pago, por vía de la Ley de Apremio. A esos fines será suficiente título ejecutivo, la liquidación suscripta por el titular del Instituto de Previsión Social”.*

**-III-**

### **Análisis del caso**

III. a) En lo que aquí concierne, la citada norma (Ley N° 15.243) establece el pago de un anticipo jubilatorio del sesenta por ciento (60 %) de su remuneración mensual a todo agente que se encuentre tramitando su derecho previsional, cuyo pago debe efectivizarse sin realizar ninguna discriminación entre los agentes según el beneficio previsional a obtener en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

Si el legislador -a quien le es privativo juzgar las circunstancias y particular condición en que se encuentran quienes han de quedar comprendidos en el régimen de la ley- no efectúa discriminación alguna respecto de los destinatarios o beneficiarios del anticipo jubilatorio en cuestión, no corresponde al intérprete y a cargo de su ejecución o cumplimiento (v.gr., la Municipalidad) efectuar discriminación alguna entre los agentes que podrían acceder al beneficio previsional. Es de señalar que los fundamentos que dan origen al instituto previsional del anticipo jubilatorio se asientan, básicamente, en un supuesto de estricta justicia social (ver Fundamentos de la Ley N° 12.950 en “<https://normas.gba.gob.ar/documentos/xpzyZF4V.html>”).

En consecuencia, desde los principios jurídicos reseñados esa Municipalidad debe hacer efectivo e integral cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 15.243.

III. b) A todo evento, en su caso y de corresponder, deberá determinar el Organismo Previsional la modalidad de deducción de los haberes que no se encuentren comprendidos en el retroactivo a abonar al beneficiario; debiendo para tal supuesto remitirse la consulta al Instituto de Previsión Social a fin que se expida en torno a lo expuesto, conforme procedimientos internos y normativa vigente, y en el marco del cargo deudor y crédito a favor de la comuna que pudiera originarse con motivo de la situación planteada.

-IV-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello y atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene -hacia lo sucesivo- que las consultas deberán ser requeridas por el señor Intendente Municipal.

-V-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que esa Municipalidad debe cumplir y ejecutar lo dispuesto en la Ley N° 12.950 -modificada por la cuestionada Ley N° 15.243-, razón por la cual, deberá abonar el sesenta por ciento (60 %) de la remuneración mensual a aquellos agentes que se encuentren en trámite jubilatorio en las condiciones que prevé la ley sin discriminar la prestación previsional a la que podrían acceder como se esgrime en la consulta y, en su caso, deberá estarse oportunamente a lo aconsejado en el punto III. b) del presente.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58).

## Capítulo VII

### Prórroga de concesiones

Julio 2021

#### **-SUMARIO-**

[...] plantea diversos interrogantes en relación a la situación acaecida en torno a la concesión de Unidades Turísticas Fiscales de balnearios y restaurantes en la ciudad de \_\_\_\_\_.

[...]

Inicialmente, corresponde destacar que el artículo 231 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 669/58) prescribe: “El término de las concesiones no será superior a treinta (30) años. Al vencimiento de este plazo, con acuerdo de las partes, podrán ser prorrogadas por sucesivos períodos de diez (10) años cuando el contrato original fuera de treinta y de un tercio del tiempo primitivamente convenido cuando la concesión haya sido otorgada por menos de treinta (30) años. La Municipalidad expresará su consentimiento a la prórroga mediante el voto de la mayoría absoluta del Concejo, y nunca antes del año de la fecha de vencimiento de la concesión”.

[...]

[...] este Organismo Asesor considera que las concesiones de Unidades Turísticas Fiscales vencidas y prorrogadas hasta el 31 de marzo de 2025, no podrán -a su vez- ser prorrogadas por un plazo superior al tercio de tiempo previsto en el artículo 231 del Decreto Ley N° 6769/58, sin que la propuesta efectuada por la Cámara de Concesionarios constituya razón o motivo suficiente para extraerse de esa limitación temporal.

Asimismo, habiendo sido otorgadas las respectivas prórrogas, ya no podrá analizarse ninguna propuesta que amplíe el término de extensión de las mismas, en cuyo caso, una vez vencido el plazo previsto para el 31/03/2025, la Municipalidad deberá convocar a nueva licitación, correspondiendo prever ello con la anticipación que el caso requiere.

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que plantea diversos interrogantes en relación a la situación acaecida en torno a la concesión de Unidades Turísticas Fiscales de balnearios y restaurantes en la ciudad de \_\_\_\_\_.

-I-

#### **Hechos y antecedentes relevantes**

I. a) Se informa en la nota en responde que mediante Licitación Pública N° 1/2004, se otorgó la referida concesión de Unidades Turísticas Fiscales por un plazo de quince (15) años, con vencimiento el 31 de marzo de 2020, y con una posibilidad de prórroga por un lapso de cinco (5) años, prevista en el Pliego de Bases y Condiciones.

Se agrega que todos los concesionarios hicieron uso de la aludida opción, “...ampliando el plazo de concesión hasta el 31 de Marzo de 2025”.

Asimismo, se consigna que la Cámara de Concesionarios propone “...la conformación de un



*fondo fiduciario con aportes de los concesionarios para el desarrollo de cuestiones que se vinculen a la erosión marina, accesibilidad playas entre otras”, y que, como contraprestación, solicitan “...se conceda una prórroga de la concesión por un lapso que debe entenderse (...) superior a los 5 años que se encuentra en vigencia. Es decir una prórroga que exceda al 31 de Marzo de 2025”.*

Según se expone, la propuesta referenciada se fundamenta en que *“...están dadas las condiciones para lograr las prórrogas del artículo 231. El plazo de concesión objeto de esta presentación es de apenas 2/3 del máximo previsto en dicho artículo y su posibilidad de ampliación es absolutamente viable”.*

Se informa también que la Dirección de Asuntos Legales Internos de ese Municipio, ha emitido opinión considerando que la propuesta efectuada por la Cámara de Concesionarios no resulta viable; habiéndose consignado en el dictamen pertinente que: *“...siendo la Concesión otorgada por 15 años con una opción de prórroga prevista y concretada de 5 años, ello tuvo en miras el efectivo cumplimiento del artículo 231 Ley Orgánica de las Municipalidades, en el cual por tratarse de plazo de la concesión menor a 30 años, se estipuló oportunamente una prórroga por 1/3 del plazo de la concesión previsto (plazo de concesión 15 años prorroga 5 años)...”.*

I. c) En el marco fáctico explicitado, se plantean los siguientes interrogantes:

1o) Si durante el corriente año pueden prorrogarse dichas concesiones por un lapso superior a un tercio (1/3) previsto en el artículo 231 del Decreto Ley N° 6769/58.

2o) En su caso, cuándo se podría analizar una propuesta de prórroga de tales concesiones.

3o) Por último, tratándose de concesiones por un término menor a treinta (30) años, cuál sería el plazo por el cual se podría conceder una nueva prórroga.

-II-

### **Normativa aplicable**

II. a) Inicialmente, corresponde destacar que el artículo 231 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 669/58) prescribe: *“El término de las concesiones no será superior a treinta (30) años. Al vencimiento de este plazo, con acuerdo de las partes, podrán ser prorrogadas por sucesivos períodos de diez (10) años cuando el contrato original fuera de treinta y de un tercio del tiempo primitivamente convenido cuando la concesión haya sido otorgada por menos de treinta (30) años. La Municipalidad expresará su consentimiento a la prórroga mediante el voto de la mayoría absoluta del Concejo, y nunca antes del año de la fecha de vencimiento de la concesión”.*

Seguidamente, el artículo 232, luego de establecer que la concesión a particulares *“...se efectuará exclusivamente por licitación pública...”,* excepto que se trate de cooperativas; remarca en el segundo párrafo que *“...N° podrán acordar los servicios a particulares en forma directa (...) o bajo cualquier otra denominación, salvo situaciones de emergencia”.*

II. b) En la especie, se trata de concesiones de Unidades Turísticas Fiscales que fueron reali-

zadas por Licitación Pública N° 1/2004.

En el artículo 1o de las Cláusulas Generales del Pliego de Bases y Condiciones Generales se establecieron los derechos y obligaciones de las partes, precisando en su artículo 3o que las concesiones “...se registrarán por este Pliego, sus Anexos y las siguientes Leyes: -Orgánica de LAS MUNICIPALIDADES D. Ley 6769/58...”.

En relación a la extensión de las concesiones otorgadas, el artículo 10 de las Cláusulas Particulares del referido Pliego establece que “El período de concesión de las Unidades Turísticas Fiscales incluidas en el presente Pliego de Bases y Condiciones para su licitación pública es el que se indica a continuación: Desde la fecha de adjudicación hasta el 31 de Marzo del año 2020 inclusive”, agregándose que “Los Concesionarios podrán incrementar el periodo de Concesión establecido precedentemente en CINCO (5) años más (...) El período adicional de CINCO (5) años será computado desde el día 1o Abril del año 2020 hasta el día 31 de Marzo del año 2025 inclusive”.

-III-

### Analisis del caso

III. a) La cuestión a dilucidar radica en determinar el plazo por el cual se puede prorrogar un contrato de concesión en los términos del artículo 231 del citado Decreto Ley N° 6769/58 y el momento u oportunidad para disponer dicha prórroga.

Fijado así el contorno, cabe destacar que la citada previsión legal es clara en su redacción por lo que no requiere interpretación sino que debe ser aplicada en todo su alcance.

III. b) En tal sentido, corresponde señalar que, si el plazo de las concesiones de marras que ha sido acordado en quince (15) años se encuentra vencido (aconteció el 31/03/2020) y su prórroga de cinco (5) años ya fue acordada y se halla en curso, representando este último plazo “...un tercio del tiempo primitivamente convenido cuando la concesión haya sido otorgada por menos de treinta (30) años...”, cabe concluir que la Municipalidad carece de atribuciones legales para otorgar una prórroga mayor a la expresamente prevista en el artículo 10 de las Cláusulas Particulares del Pliego y para conceder una nueva prórroga a las que habrían de vencer el 31 de marzo de 2025.

Aunque no se trate de una “nueva prórroga”, sino de pactar una ampliación del plazo de prórroga mayor al otorgado, más extenso al previsto en la ley y en el contrato de concesión, además de constituir una transgresión de dicha normativa, implica una violación a las normas que rigen las obligaciones y derechos de las partes (conf. arts. 1o y 3o de las Cláusulas Generales del Pliego de Bases y Condiciones); careciendo de relevancia la propuesta de la Cámara de Concesionarios reseñada en el acápite II del presente.

III. c) En cuanto al momento para conceder las prórrogas de concesiones, el último párrafo del aludido artículo 231 del citado decreto ley, es preciso en cuanto que el consentimiento por parte de la Municipalidad, a través de la pertinente aprobación del Concejo Deliberante, no podrá expresarse “...nunca antes del año de la fecha de vencimiento de la concesión”.

En el supuesto por el que se consulta, tal circunstancia ya habría acontecido por vencimiento del plazo original de quince (15) años; esto es, antes del 31 de marzo de 2020 y que ha sido extendido en virtud de la opción efectuada por los concesionarios hasta el 31 de marzo de 2025 (conf. art. 10 del Pliego de Condiciones Particulares).

III. d) Acorde al criterio explicitado, según el cual no pueden prorrogarse las concesiones por un lapso superior al tercio de tiempo del plazo original concedido, ha de entenderse que los restantes interrogantes formulados se encuentran respondidos.

A mayor abundamiento, sólo cabría agregar que, una vez vencido el plazo de prórroga concedido, la Municipalidad debería convocar a nueva licitación (conforme art. 232 cit.).

**-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, en lo que ha sido puntualmente objeto de consulta, este Organismo Asesor considera que las concesiones de Unidades Turísticas Fiscales vencidas y prorrogadas hasta el 31 de marzo de 2025, no podrían -a su vez- ser prorrogadas por un plazo superior al tercio de tiempo previsto en el artículo 231 del Decreto Ley N° 6769/58, sin que la propuesta efectuada por la Cámara de Concesionarios constituya razón o motivo suficiente para extraerse de esa limitación temporal.

Asimismo, habiendo sido otorgadas las respectivas prórrogas, ya no podrá analizarse ninguna propuesta que amplíe el término de extensión de las mismas, en cuyo caso, una vez vencido el plazo previsto para el 31/03/2025, la Municipalidad deberá convocar a nueva licitación, correspondiendo prever ello con la anticipación que el caso requiere.

# Decreto Ley N° 8912/77

## Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo

Septiembre 2021

### -SUMARIO-

[...] consulta, en relación a un proyecto urbanístico, si el Ejecutivo Municipal tiene competencia para interpretar las divergencias que surgen de la ordenanza de zonificación.

Asimismo, inquiriere si en caso de diferencias entre el texto de dicha ordenanza y el gráfico (plano que se anexa a la norma), debe primar este último sobre lo escrito.

[...]

[...] Acorde a este marco normativo, la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley N° 8912/77 -t.o. por Decreto N° 3389/87 y modif.-), prescribe que “La responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial” (art. 70); para lo cual queda a su cargo la elaboración del “...instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas” (art. 78).

[...]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que en función de las discrepancias advertidas por las dependencias técnicas de la comuna entre el texto de la Ordenanza de Zonificación y el Plano de Zonificación que figura como Anexo a la misma, corresponde que, en esta instancia, el Departamento Ejecutivo, en su carácter de autoridad de aplicación y con la intervención de la Dirección de Planeamiento, efectúe la interpretación y armonización de la norma a los fines de su correcta aplicación en el caso.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a la nota suscripta por el Subsecretario de Gobierno de esa Comuna por la cual consulta, en relación a un proyecto urbanístico, si el Ejecutivo Municipal tiene competencia para interpretar las divergencias que surgen de la ordenanza de zonificación.

Asimismo, inquiriere si en caso de diferencias entre el texto de dicha ordenanza y el gráfico (plano que se anexa a la norma), debe primar este último sobre lo escrito.

-|-

### Hechos y antecedentes relevantes

Ia. Se informa en la nota en responde que por expediente N° 6172/2020 tramita la prefactibilidad de un proyecto urbanístico, denominado “Fideicomiso Rincón de la Trocha”, que propone la construcción de viviendas multifamiliares, un centro multi-comercial y dos oficinas.

Surge de la “Memoria de Proyecto”, agregada al citado expediente (v fojas 14/22), que se pro-

pone la realización del mencionado proyecto sobre un lote de forma triangular de una superficie de 9.000m<sup>2</sup> totales, localizado sobre el eje de la Av. 40 por detrás de las vías del FCNGB (en desuso), la calle 30 Bis y la calle 119. Se prevé desarrollar una propuesta urbana, arquitectónica y paisajística que promueva la aparición de nuevos espacios para el comercio, equipamiento y viviendas colectivas en forma de Condominios con parque y amenities propias.

A los fines de determinar el encuadre normativo (apartado 2.1 de la Memoria del Proyecto – fojas 16 -), indica el desarrollista que el predio, de acuerdo a su localización, se encuentra enmarcado dentro de la Ordenanza de Zonificación de la Municipalidad, dentro de la Zona R5 -Zona Residencial de Baja Densidad. Caracterización general: Zona en la que el uso residencial se encuentra compartido con ciertos usos en el que el grado de molestia no perjudique al uso vivienda que se quiere consolidar. Cuenta con energía eléctrica, pavimento en algunas calles, agua corriente y cloacas. Usos Permitidos: Vivienda comercios diarios y periódicos. Establecimientos educacionales, de salud, culturales y sedes deportivas cubiertas y descubiertas, gimnasios, talleres de artesanías, pudiendo funcionar anexos a la vivienda. Depósitos que cumplan con la Ordenanza vigente sobre ruidos molestos, industrias categoría I (Ley 11.459 y decreto reglamentario 1.741/96). Se establecen asimismo los indicadores urbanísticos.

Ib. Se adjunta en la documentación acompañada, informe técnico expedido por la Dirección de Planeamiento Urbano y Ordenamiento Territorial de esa Comuna (v fs 44/46), en el que se destaca que es la propia interpretación del solicitante la que determina que la Parcela 1 de la Chacra 74 pertenecería por Ordenanza de Zonificación 5671/2003 a la Zona R5 (Residencial de Baja Densidad), Ello, sin analizar la normativa aludida en su conjunto de texto y anexos, sostiene que la citada norma, en la Delimitación de la Zona R5, no incluye expresamente a la Parcela 1, en su calidad de remanente de la Chacra 74, que está ubicada al Norte de las vías del Ferrocarril Gral. Belgrano, parcela resultante de la construcción de esta línea ferroviaria a comienzos del siglo pasado.

Agrega que en la misma norma, tampoco se incluye expresamente a la Parcela 1, en su calidad de remanente de la Chacra 74, como perteneciente a la Zona Rex.1. Sin embargo, en la Delimitación de esta Zona se establece como uno de sus límites *“hasta vías del Ferrocarril Gral. Belgrano”*.

Sostiene que, no es dato menor que, en el Plano de Zonificación que figura como Anexo a la Ordenanza vigente, formando parte de ella, se incluye a la Parcela 1 de la Chacra 74 como perteneciente a la Zona Rex1.

*“En consecuencia, a entender de esta Dirección, dada la condición de “límite físico” que significa la línea férrea existente y la no inclusión textual y expresa de la parcela en tratamiento en ninguna de las zonas aludidas, se determina que la Parcela 1, de la Chacra 74, pertenece a la Zona Residencial Extraurbana 1 (Rex.1), según el Plano que forma parte, como Anexo, de la Ordenanza de Zonificación vigente, ya mencionada.”*

En función de ello agrega *“Al efecto, la normativa vigente no contempla este tipo de desarrollos inmobiliarios en la Zona Rex.1, toda vez que la idea en tratamiento, propone la construcción*

*de viviendas multifamiliares, un centro multicomercial y dos oficinas, todos usos intensivos, con un alto impacto en materia de tránsito vehicular, polución, ruidos molestos y déficit de espacios para estacionamiento en la zona y alrededores”.*

Ic. Posteriormente se expide el Subsecretario de Gobierno de la comuna quien, por las razones que expone concluye que *“en caso de existir diferencias entre el texto de la norma, por las divergencias señaladas en el mismo, y por otro respecto al plano, prevalecería lo estipulado en el plano de zonificación en tanto que refiere a la delimitación gráfica de zonas, quedando en evidencia cual fue realmente el espíritu de la norma. Que al respecto se entiende que el Plano de Zonificación que forma parte de la Ordenanza, al delimitar zonas permitiría precisar sobre la localización de una parcela, por lo que no sólo tendría carácter ilustrativo, sino que además definitorio.”*

*“Por lo expuesto, en el caso que nos ocupa, según el plano resulta que la Parcela 1 de la Chacra 74, pertenece a la Zona Residencial Extraurbana 1 (Rex. 1), donde solo se permiten “viviendas individuales”, es decir, una vivienda por parcela, con una vivienda auxiliar para casero, por lo que no se podría admitir en ella el tipo de desarrollo inmobiliario propuesto.”*

-II-

### **Normativa aplicable**

II. a El ordenamiento constitucional y legal de la provincia de Buenos Aires confiere a los municipios suficientes potestades para disciplinar en materia urbanística, toda vez que la tutela de su territorio comporta un asunto de primordial interés local, cuya consecución, apropiada regulación y gestión incumbe a los gobiernos comunales, conforme a la distribución de competencias entre los dos departamentos de gobierno municipal: el Ejecutivo y el Deliberativo (arts. 190 y 191 de la Constitución Provincial).

En ese orden, se ha establecido que son *“...atribuciones inherentes al régimen municipal (...) el ornato y la salud pública (...) y la vialidad pública”* (art. 192 inc. 4o, Const. Pcial.), siendo de su competencia el dictado de *“...ordenanzas y reglamentos”* (art. 192 inc. 6o).

La Legislatura Provincial, en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 191 (proemio) de la citada Constitución, ha establecido en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.) que *“Las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad (...) seguridad, moralidad, cultura (...) protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales”* (art. 25); agregando como atribución de las Municipalidades su potestad regulatoria respecto de la radicación y habilitación de industrias, la administración de bienes comunales de dominio público, sobre servicios públicos, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales (arts. 27 incisos 1o, 2o, 9o, 17 y 28.).

Por su parte el artículo 107 del Decreto Ley 6769/58 Ley Orgánica de las Municipalidades esta-

blece que “...la ejecución de las ordenanzas corresponde exclusivamente al Departamento Ejecutivo”.

II. b Acorde a este marco normativo, la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley N° 8912/77 -t.o. por Decreto N° 3389/87 y modif.-), prescribe que “La responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial” (art. 70); para lo cual queda a su cargo la elaboración del “... instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas” (art. 78).

II.c Como consecuencia del marco normativo recreado precedentemente, esa Municipalidad sancionó la Ordenanza N° 5671/03 ([http://www.\\_\\_\\_\\_\\_".gov.ar/docabiertos/ordenanza-no-5671/](http://www._____)), que -en lo que aquí resulta relevante precisar respecto de las zonas comprometidas, establece:

**“R5: Zona Residencial de Baja Densidad (...)** DELIMITACIÓN: Av. 40 desde 109 a 119, por 119 a 22bis, por 22 bis a vías del FFCC San Martín y por camino Gral. San Martín límite de la chacra 98 con los amanzamientos lindantes hasta prolongación calle 12 y por esta hasta Av.2, de ahí a 109 y por 109 hasta prolongación calle 12 y por esta hasta límite de predio de Tedo con el amanzamiento lindante, y otra vez por camino Gral. San Martín hasta calle 113 y por 113 hasta 22bis, por 22bis hasta 109 y por 109 hasta 107, por 107 hasta 30bis, por esta hasta 109 y por 109 hasta Av. 40. Está compuesta por las Mz. 4 de la Ch. 83 y el remanente de la misma. Ch 58, Parcela 8a, Ch:74. Mz. 84f, 84b, 84c, 84d, 84h, 84g, 84n, 84p, y el remanente de la Ch 84 – Mz.90w, 90x, 90e, 90d, 90h, 90v, 90j, y el remanente de la Ch 90, Mz 96c, 96h, 96f, 96k, 85d, 85h, 85f, 85g, 85c, 85b, 85a, 85e, 97a, 97b, 97c, 97d, 97e, 97f, 97g, 97h, 98g, 98n, 98m, 98f, 98k, 98e, 98j, 98d, 98n, 98p, 121b, 121d, remanente Ch 121”.

**“Rex. 1: Residencial extra urbana I (...)** DELIMITACIÓN: Prolongación calle 4 hasta ruta nacional N° 5 hasta calle 122 por 122 hasta prolongación 19, por 119 hasta 132, por 132 hasta prolongación 61 bis y el perímetro sur de la chacra 215 hasta prolongación calle 77 y por 77 hasta vías del Ferrocarril Sarmiento, hasta la calle 4 y el lindante al amanzamiento paralelo hasta calle 45 hasta calle 110 y por 110 a 49, por 49 a 114 y por 114 a 41, por 41 hasta el límite del predio de fábrica Austral hasta calle Acceso Sur, por Acceso sur hasta 114 y por ésta hasta 19, hasta 114 y por ésta hasta calle 5, por 5 hasta 108, por 108 hasta 1, y retomando 108 hasta 107, por 107 con remanente paralelo a calle 109 hasta calle 4. Y está compuesto por las chacras y manzanas siguientes: Ch 128, parcela 1a, 2, 3, 5, Remanente ch. 137 (agua corriente) ch 155 – 165 – 166 – Mz. 166x - 166z – ch 180 – ch 179 (Seminario) – ch 194 fracción I y II – Mz. 193n – 193p – 193t – 193u - 193f – 193c – 193a – remanente ch. 193 – remanente ch 192 – manzanas: 192g – 192h – 192i - 192j – 192k – 192m – 192n – 192p – ch 200 – ch 215, ch 206 (parcela 3, 4, 5, y 6), ch 172 fracción I.ch.192 parc.5a. En la parte norte prolongación calle 34 hasta ruta Provincial N° 41 hasta vías del Ferrocarril Gral. Belgrano y de ahí hasta el vértice de calle 34 el DUE2 (Pago Chico). La calle 34 tendrá en su extensión entre las vías del ff.cc. hasta la ruta provincial N° 41 un ancho mínimo de 22 metros. Lo integran: remanente ch 83 – ch



58 – 41 – 33 y remanente chacra 50. Además del remanente de la chacra 42, el remanente chacra 51 y el remanente de la chacra 36”.

Por su parte establece en el capítulo GENERALIDADES Punto 4 *“Autoridades de Aplicación La autoridad responsable de la aplicación de estas normas será el Departamento Ejecutivo, funciones que ejercerá a través de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Secretaría de Gobierno sin perjuicio de la intervención de otras dependencias competentes, todo según la estructura y su correspondiente asignación de misiones y funciones, vigente en esta Municipalidad. La interpretación del presente Código será materia de la Dirección de Planeamiento”*

-III-

### Analisis del caso

III. a En lo que se refiere al interrogante planteado en cuanto a si el Departamento Ejecutivo Municipal tiene competencia para interpretar las divergencias que surgen de la ordenanza de zonificación; cabe señalar en primer lugar en cuanto a la interpretación de las normas en general, que las disposiciones legales no deben ser consideradas aisladamente, sino correlacionándolas con las demás que disciplinan la misma materia, es decir computando la totalidad de sus cláusulas y de la forma que mejor armonice con los principios y garantías constitucionales. (CSJN Fallos 242-247 y 255-360 v *“Aplicación e interpretación de normas jurídicas claras.”* Martín López Olaciregui. “El Derecho” N° 13908 – Año LIV- ED266)

Es decir que una correcta interpretación de la norma no puede prescindir de su inserción en el contexto del cuerpo legal que integra y en el de las demás regulaciones referidas al mismo tema. *“Esta unión entre texto y finalidad” (o letra y espíritu) de la ley es reconocida por la jurisprudencia pacífica de la CSJN, en el sentido de que adolece de vicios la interpretación literal de una norma que frustra el objetivo perseguido por la institución reglamentada- CSJN, “Municipalidad de Olavarría c/ Poder Ejecutivo Nacional”, fallo cit.”.* (v Código Civil y Comercial de la Nación Comentado Marisa Herrera - Gustavo Caramelo - Sebastián Picasso Directores página 52 comentario artículo 2o)

En el caso en consulta cabe señalar que la Ordenanza de Zonificación se integra no solo con el texto de su articulado sino también con su anexo aprobado por su artículo 2o que establece *“Se aprueban como anexo 1 al Código de Zonificación los siguientes planos: 1. Plano de Zonificación de la Localidad de \_\_\_\_\_”*.

En función de ello y ante la situación planteada, corresponde a la Dirección de Planeamiento de la comuna efectuar la interpretación integral de la norma, teniendo en cuenta el texto de su articulado y lo Planos que la integran (v Ordenanza de Zonificación del partido de \_\_\_\_\_ N° 5671/03 GENERALIDADES Punto 4 último párrafo)

-IV-

### Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración



habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello y atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene -hacia lo sucesivo- que las consultas deberán ser requeridas por el señor Intendente Municipal.

**-V-**

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas a lo largo del presente, este Organismo Asesor es de opinión que en función de las discrepancias advertidas por las dependencias técnicas de la comuna entre el texto de la Ordenanza de Zonificación y el Plano de Zonificación que figura como Anexo a la misma, corresponde que, en esta instancia, el Departamento Ejecutivo, en su carácter de autoridad de aplicación y con la intervención de la Dirección de Planeamiento, efectúe la interpretación y armonización de la norma a los fines de su correcta aplicación en el caso. (conf. punto 4. de la citada Ordenanza N° 5671/03).

Ahora bien, atento que la citada Ordenanza, como instrumento jurídico-técnico de ordenamiento territorial del distrito en punto a la delimitación de las zonas urbana y rural, no puede presentar divergencias, contradicciones o ambigüedades, toda vez que se trata de una regulación normativa destinada a reflejar en forma fiel y precisa todos los aspectos físico- territoriales de la jurisdicción; corresponderá oportunamente propiciar el dictado de una nueva Ordenanza que compatibilice su texto con los Planos y gráficos que la integran.

### -SUMARIO-

[...] consulta acerca del reclamo efectuado por un vecino, respecto de un inmueble que fuera donado por su padre en vida en el año 1973, que ese Municipio aceptó por decreto municipal y del cual ostenta la posesión, sin haberse llegado a realizar la escritura traslativa de dominio.

[...]

En relación al negocio jurídico de donación, cabe destacar que habiendo ocurrido en el año 1973, resulta de aplicación el Código Civil vigente en esa fecha.

Respecto a las formalidades que debían cumplirse para la perfección de dicho contrato, el artículo 1810 de dicho texto legal, en lo que aquí interesa destacar, establecía: “Deben ser hechas ante escribano público, en la forma ordinaria de los contratos, bajo pena de nulidad: 1o las donaciones de bienes inmuebles (...) Las donaciones al Estado podrán acreditarse con las constancias de actuaciones administrativas” (texto según la Ley N° 17.711).

[...]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que el reclamo efectuado por un vecino tendiente a que se le devuelva un inmueble que fuera donado por su padre en vida en el año 1973, que ese Municipio aceptó por decreto municipal y del cual tiene la posesión, sin haberse llegado a realizar la escritura traslativa de dominio, resulta improcedente.

Ello, en la medida que tales circunstancias (aceptación por acto administrativo, posesión del bien y afectado del mismo al uso público), acreditan la existencia, perfeccionamiento y validez de la donación, no resultando exigible el requisito de la escritura pública.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca del reclamo efectuado por un vecino, respecto de un inmueble que fuera donado por su padre en vida en el año 1973, que ese Municipio aceptó por decreto municipal y del cual ostenta la posesión, sin haberse llegado a realizar la escritura traslativa de dominio.

-I-

#### Hechos y antecedentes relevantes

Se informa en la nota en responde que en el inmueble donado, sito en la ciudad de \_\_\_\_\_, se encuentra una plazoleta y juegos infantiles de uso del barrio que lo circunda, habiéndose impuesto el nombre del donante (conf. Ordenanza N° 3472/19).

Asimismo, se expone que el vecino peticionante, \_\_\_\_\_, hijo del donante del bien, ha solicitado a la Comuna su devolución, alegando ser su propietario, en razón “...que se encuentra inscripto a su nombre por haberse tramitado la sucesión del difunto padre”.

En su presentación (cuya copia también se adjunta), el citado vecino reclama el retiro “...de

*los juegos infantiles pertenecientes al municipio, instalados en dichos terrenos de mi propiedad, para poder realizar una operación comercial de manera inmediata”.*

Finalmente, se acompaña copia del Decreto de fecha 7 de marzo de 1973 a través del cual se aceptó la donación de dos lotes de terrenos efectuada por el Sr. \_\_\_\_\_, conforme acta de fecha 2/03/1973 que forma parte de dicho acto administrativo (conf. art. 1o); dejándose constancia que dicho negocio jurídico tramitó por las actuaciones administrativas que se identifican en el primer párrafo del “Visto”.

-II-

### **Normativa aplicable**

En relación al negocio jurídico de donación, cabe destacar que habiendo ocurrido en el año 1973, resulta de aplicación el Código Civil vigente en esa fecha.

Respecto a las formalidades que debían cumplirse para la perfección de dicho contrato, el artículo 1810 de dicho texto legal, en lo que aquí interesa destacar, establecía: *“Deben ser hechas ante escribano público, en la forma ordinaria de los contratos, bajo pena de nulidad: 1o las donaciones de bienes inmuebles (...) Las donaciones al Estado podrán acreditarse con las constancias de actuaciones administrativas”* (texto según la Ley N° 17.711).

No resulta ocioso destacar que esta regulación se ha mantenido en el vigente Código Civil y Comercial, cuyos artículos 1552 y 1553, respectivamente, prescriben: *“Deben ser hechas en escritura pública, bajo pena de nulidad, las donaciones de cosas inmuebles...”*; *“Las donaciones al Estado pueden ser acreditadas con las actuaciones administrativas”*.

-III-

### **Análisis del caso**

III.a.- Liminarmente, cabe consignar que no es materia de controversia que ha transcurrido casi medio siglo desde que se realizó la disposición de dos lotes de terrenos mediante donación por parte de su titular a favor de la Municipalidad, habiéndose realizado la tradición de los bienes referidos y sin que -durante este extenso período- el donante pretendiese revocar su voluntad.

Recién en el último año, se presenta el reclamo de devolución del inmueble por quien alega haber recibido el bien en su carácter de heredero del donante fallecido.

En tal comprensión fáctica, para resolver sobre la procedencia o improcedencia del reclamo presentado por el vecino, la cuestión planteada requiere determinar si -no obstante la falta de escrituración- la donación de un inmueble que efectuara el causante en el año 1973 ha sido válida y, en tal caso, si ello es oponible al reclamante heredero quien funda su pretensión en su calidad de titular de dominio del bien.

III.b.- Desde lo estrictamente jurídico-legal, cabe resaltar que en la donación de bienes inmuebles, la regla es que la escritura pública es un requisito solemne sin el cual el acto carece de

fuerza obligatoria.

Sólo se hace la relativa excepción cuando las donaciones son en beneficio del Estado, en cuyo caso son prueba suficiente las constancias de las actuaciones administrativas (conf. citado art. 1810 del Código Civil).

Quiere decir entonces que, las donaciones en favor del Estado, en cualquiera de sus estamentos (nacional, provincial o municipal), quedan exceptuadas de la exigencia de la escritura pública y para acreditar el acto, en tanto requisito formal, habrá que acudir a las actuaciones administrativas de las que surja tal negocio jurídico.

La flexibilización del requisito de la forma en esta clase de contratos, se remonta a varios y antiguos antecedentes jurisprudenciales, en los que se decidió la validez de este tipo de donaciones, cuando el Estado (nacional, provincial o municipal) era donatario, y las donaciones podían formalizarse por actos administrativos de aceptación, prescindiendo de la escritura pública, y sumado a la tradición del inmueble.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sendos pronunciamientos en épocas en que el Digesto Civil no admitía ningún supuesto de excepción de falta de escritura pública para perfeccionar la donación de inmuebles (antes de la reforma por Ley N° 17.711 en el año 1968), destacó el carácter especialísimo de este tipo de donaciones al Estado, a las que, en general, a fin de justificar la transmisión se les incorporaba un cargo o se limitaba su destino (actos con finalidad *do ut facias*, “*doy para que hagas*”); de forma tal que si bien el donatario se beneficiaba con la cosa recibida por donación, había un interés o beneficio en cabeza del donante constituido por la obligación del donatario de dar a la cosa donada el destino exclusivo que aquel le había impuesto (conf. CSJN, Fallos: 130:91, 16/09/1919; y 181:257, 10/08/1938).

En los citados precedentes, la Corte Federal consagró como doctrina en la materia que si se ha hecho voluntaria y espontáneamente una donación al Gobierno de la Nación y ésta ha sido aceptada por un decreto, no es dable exigir como requisito indispensable para su perfección la existencia de escritura pública (CSJN, Fallos:130:1991); agregándose luego que los terrenos entregados voluntaria y espontáneamente por sus dueños a una Municipalidad con fines de utilidad pública y sin reservas, el requisito de la escritura pública no es necesario para la existencia y validez de la donación cuando ésta ha sido aceptada por un decreto o un acto administrativo y la afectación de los terrenos al uso público se ha realizado (CSJN, Fallos: 181:257).

La cuestión también ha merecido tratamiento en la jurisprudencia local que, acorde a lo que determina el artículo 1810 última parte del Código Civil, ha sostenido que “*La donación requiere forma notarial o acta judicial sólo cuando se trata de negocios jurídicos de derecho privado, no así cuando se refieren al Estado*” (conf. Cámara Civil y Comercial 2da, La Plata, Sala III, causa B 70424, 3/11/1990, “*Castellano de Cimoli, María Elsa c/ Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires s/ Expropiación*”).

El nuevo artículo 1553 del Código Civil y Comercial repite y consagra la solución del artículo 1810 del derogado Código Civil que, luego de la Ley N° 17.711, disminuyó notablemente la litigiosidad generada por el encuadre legal previo a la reforma, y cumplió con el espíritu propio de la seguridad jurídica procurada desde la forma del acto para este tipo de donaciones.

III.c.- Por consiguiente, y en lo que refiere particularmente al caso por el que se consulta, cabe remarcar que tratándose de dos lotes entregados voluntariamente por su propietario titular dominial a la Municipalidad en la fecha de su realización, sin reserva alguna por parte de aquel y habiendo sido aceptada en debida forma, la donación se ha perfeccionado sin necesidad de extensión de escritura pública.

El inmueble fue entregado voluntariamente y ello fue aceptado por el Decreto de fecha 7/03/1973; luego la Comuna lo afectó a fines de uso público (plazoleta) y se instalaron juegos, denotando con ello la efectiva posesión, hecho que es de conocimiento público (conf. Ordenanza N° 3472/19) y ha sido expresamente reconocido por el vecino en su reclamo al solicitar el retiro de los referidos juegos infantiles para proceder a su venta.

La circunstancia de que la titularidad de dominio del bien en la actualidad, se encuentre a nombre del reclamante (en virtud de haberla recibido en sucesión), no importa modificar o restringir la amplitud con que los artículos 1810 del derogado Código Civil y 1552 del vigente Código Civil y Comercial autorizan a tener por eficazmente acreditada la donación a favor de la Municipalidad.

Por ello, este Organismo Asesor considera que la donación se ha perfeccionado en el año 1973 a través de la aceptación por parte de la Municipalidad mediante el dictado del citado acto administrativo.

En ese orden, dada la tradición y posesión de los lotes involucrados por parte del fisco local, no procede el reclamo efectuado por el vecino heredero del donante.

III.d.- No obstante lo expuesto, y a fin de evitar futuros inconvenientes como los que se suscitan en el presente caso, se sugiere a esa Municipalidad que proceda a la correspondiente inscripción registral de los predios comprometidos a efectos de dar efectiva publicidad a la donación y la correspondiente oponibilidad a terceros (conf. arts. 2o inc. 'a', 3o y conc. de la Ley N° 18.701 y modif., de Registro de la Propiedad Inmueble).

#### -IV-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-V-

### Conclusión

En virtud de las consideraciones precedentemente expuestas, este Organismo Asesor es de opinión que el reclamo efectuado por un vecino tendiente a que se le devuelva un inmueble que fuera donado por su padre en vida en el año 1973, que ese Municipio aceptó por decreto municipal y del cual tiene la posesión, sin haberse llegado a realizar la escritura traslativa de dominio, resulta improcedente.

Ello, en la medida que tales circunstancias (aceptación por acto administrativo, posesión del bien y afectado del mismo al uso público), acreditan la existencia, perfeccionamiento y validez de la donación, no resultando exigible el requisito de la escritura pública.

# Ley N° 14.656 -Estatuto para el Personal de las Municipalidades-

## Retribución especial y pasividad anticipada

Octubre 2021

### -SUMARIO-

*[...] consulta acerca del procedimiento correcto para abonar a un trabajador municipal la retribución especial de seis sueldos y la pasividad anticipada previstas en la normativa local.*

*[...]*

*[...] corresponde señalar que la retribución especial prevista en el artículo 72, inciso f), segundo párrafo, de la Ley N° 14.656 (...), constituye un reconocimiento económico que, a modo de liberalidad, le otorga la Municipalidad en calidad de empleador, al agente cesante. Su pago importa un acto de gratitud que procura recompensar el desempeño prolongado en la función administrativa, representado como un premio a la antigüedad en el servicio (...).*

*Esta gratificación es un derecho que se consolida cuando el trabajador municipal, además de computar como mínimo treinta (30) años de servicio en la administración estatal, acredita como requisito previo e ineludible, su cese.*

*[...] el derecho al cobro del saldo pendiente de pago de la retribución especial del artículo 72, inciso f), segundo párrafo, de la Ley N° 14.656 (...) se habría consolidado desde el momento en que el/a trabajador/a municipal se desvinculó de su relación con la Municipalidad (...).*

*[...]*

*En relación a la forma de liquidar y efectuar el pago de la pasividad anticipada, que no puede ser menor al sesenta por ciento (60 %) del haber mensual previsto en el artículo 20 de la Ley N° 14.656 (...), deberá determinarse sobre el cien por ciento (100 %) de los haberes que el trabajador municipal venía percibiendo en actividad, considerando adicionales y bonificaciones; el/a agente deberá percibir el 60 % de la totalidad de la remuneración que venía percibiendo, incluyendo los adicionales y bonificaciones.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a usted en respuesta a su nota por la que consulta acerca del procedimiento correcto para abonar a un trabajador municipal la retribución especial de seis sueldos y la pasividad anticipada previstas en la normativa local.

-I-

#### Hechos y antecedentes relevantes

Se informa en la nota en responde que el agente en cuestión percibió el cincuenta por ciento (50 %) de la retribución especial y se acogió a la pasividad anticipada.

En ese marco, se inquiriere si el restante cincuenta por ciento (50 %) de la referida retribución especial debe ser abonado desde el acogimiento a la pasividad anticipada (momento en el que cesa de prestar servicios) o en ocasión del efectivo otorgamiento de la correspondiente jubilación.

Asimismo, se consulta respecto a “...la manera de efectuar el pago de la pasividad anticipada (60%); sabemos que se debe aplicar el descuento de aportes previsionales sobre el 100 % de los

*haber, ahora bien, como se debe efectuar de manera correcta ese descuento y como se abona el 60%”, precisando como alternativas si “Se descuenta el 100% sobre los haberes más las bonificaciones y se paga el 60% restante” o si “Se descuenta el 100% de haberes más bonificaciones y se paga solo el 60% sin bonificaciones”*

-II-

## **Normativa aplicable**

II. a) En primer lugar, cabe reseñar el contenido normativo de los artículos 19, 20, 72 y 73 de la Ley N° 14.656 -Estatuto para el Personal de las Municipalidades- que gravitan sobre la cuestión.

*“La Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo determinarán la oportunidad y condiciones en que los trabajadores que revisten en los Planteles de Personal Permanente podrán acogerse a un Régimen de Pasividad Anticipada” (art. 19).*

*“El acogimiento del trabajador al régimen que se establece en el artículo precedente importará el cese de la obligación de prestación de servicio, pasando automáticamente a la situación de pasividad con goce parcial de haberes en los términos que establezcan la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo, el que no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) del correspondiente a su cargo, nivel y antigüedad. A dicha suma se aplicarán los descuentos por aportes previsionales y los que legalmente correspondan, calculados sobre el cien por ciento (100%) del salario que le corresponda en actividad. La Administración Pública deberá efectuar los aportes patronales también tomando como base el cien por ciento (100%) de la remuneración del trabajador” (art. 20).*

*“El trabajador tiene derecho a una retribución justa por sus servicios, de acuerdo con su ubicación en la carrera o en las demás situaciones previstas en esta ley y que deban ser remuneradas, conforme con el principio que a igual situación de revista y de modalidades de prestación de servicios, gozará de idéntica remuneración, la que se integrará con los siguientes conceptos: (...) f) Anticipo jubilatorio: el trabajador que cese con los años de servicios necesarios para la obtención del beneficio jubilatorio, tendrá derecho a seguir percibiendo el importe correspondiente al sesenta por ciento (60%) de su remuneración mensual por hasta un máximo de doce (12) meses, como adelanto de su jubilación, de la que será deducida al liquidarse esta última. Cuando el cese del trabajador se produjera computando como mínimo treinta años de servicio, se le otorgará una retribución especial sin cargo de reintegro equivalente a seis (6) mensualidades del sueldo básico de la categoría en que revista, o del Salario Mínimo Vital y Móvil si este fuere superior, sin descuento de ninguna índole y la cual deberá serle abonada dentro de los treinta (30) días del cese” (art. 72).*

*“Las retribuciones enunciadas en el artículo anterior serán percibidas mensualmente por el trabajador, salvo las previstas en los incisos c), e), y f) segundo párrafo que lo serán de acuerdo con sus características particulares” (art. 73).*

Por su parte, el artículo 98 del mismo texto legal, en la parte que interesa, prescribe: *“El cese del trabajador, que será dispuesto por Departamento Ejecutivo o en su caso por el Presidente del*



*Honorable Concejo Deliberante, se producirá por las siguientes causas: (...) b) Aceptación de la renuncia, la que deberá ser aceptada por la Administración Municipal dentro de los treinta (30) días corridos posteriores a su presentación. La falta de acto expreso de aceptación, en el plazo previsto, autoriza al trabajador renunciante a tenerla por aceptada. c) Fallecimiento. (...) f) Pasividad anticipada. g) Haber alcanzado las condiciones de edad y servicios exigidos por la legislación vigente para acceder al beneficio jubilatorio (...) Las disposiciones del presente artículo son meramente enumerativas, sin perjuicio de las que pudieran incorporarse en las reglamentaciones o en la negociación colectiva”.*

II. b) Se acompaña a la nota en responde copia parcial del Convenio Colectivo de Trabajo vigente en esa jurisdicción.

El artículo 29 - “*Retribución Especial*”- prescribe: “*a) Cuando el cese del trabajador se produjera computando como mínimo treinta (30) años de servicio, y cuyo cese no tenga carácter de sanción disciplinaria; se le otorgará una retribución especial sin cargo de reintegro, equivalente a Seis (6) mensualidades del sueldo básico de la categoría en que revista, más todas las bonificaciones remunerativas, sin descuento de ninguna índole y la cual deberá serle abonada dentro de los treinta (30) días inmediatos al cese...*”.

Por su parte, el artículo 47 - “*Pasividad anticipada*”- del citado Convenio establece: “*Los trabajadores que revisten en los planteles de personal permanente podrán acogerse a un régimen de pasividad anticipada, desde tres (3) años antes de cumplidos los requisitos para su obtención. El acogimiento del trabajador al régimen que se establece en el párrafo anterior implica el cese de la obligación de prestación de servicios, pasando automáticamente a la situación de pasividad con goce parcial de haberes en los términos que establezca la ordenanza y el presente Convenio, el que no podrá ser inferior al sesenta (60%) móvil del correspondiente a su cargo, nivel y antigüedad. A dicha suma se aplicarán los descuentos con aportes previsionales y los que legalmente correspondan, calculados sobre el cien por ciento (100%) del salario que le corresponda en actividad. La administración pública deberá efectuar los aportes patronales también tomando como base el cien por ciento (100%) de la remuneración del trabajador. Las asignaciones familiares que correspondan al trabajador se abonarán sin reducciones durante el periodo de pasividad. Cumplidas las condiciones necesarias para la obtención del beneficio jubilatorio, el trabajador obtendrá su jubilación ordinaria en las mismas condiciones que si hubiera prestado servicio efectivo durante el periodo de pasividad”.*

-III-

### Analisis del caso

III. a) Inicialmente, corresponde señalar que la retribución especial prevista en el artículo 72, inciso f), segundo párrafo, de la Ley N° 14.656 (al igual que el art. 29 inc. ‘a’, transcripto supra), constituye un reconocimiento económico que, a modo de liberalidad, le otorga la Municipalidad en calidad empleador, al agente cesante. Su pago importa un acto de gratitud que procura recom-

pensar el desempeño prolongado en la función administrativa, representado como un premio a la antigüedad en el servicio (conf. SCBA, Causas B 60.694, 15/06/2005, “Checa”; B 60.491, 5/04/2006, “Rodríguez”; B. 64.746, 25/08/2010 “Chiabrera”; B 65.473, 9/03/2016, “Studdert”, entre otras).

Esta gratificación es un derecho que se consolida cuando el trabajador municipal, además de computar como mínimo treinta (30) años de servicio en la administración estatal, acredita como requisito previo e ineludible, su cese.

El cese en el cargo de revista acontece desde que se produce la desvinculación laboral del agente con la Municipalidad y que, según las causales previstas en el citado artículo 98 de la Ley N° 14.656, ocurre cuando es aceptada la renuncia (inc. ‘b’ y art. 99), cuando se acoge a la pasividad anticipada (inc. ‘f’) o cuando alcanza las condiciones para acceder al beneficio jubilatorio (inc. ‘g’).

Conforme a lo expuesto, el derecho al cobro del saldo pendiente de pago de la retribución especial del artículo 72, inciso f), segundo párrafo, de la Ley N° 14.656 (o bien, el previsto en el art. 29 inc. ‘a’ transcripto supra) se habría consolidado desde el momento en que el/a trabajador/a municipal se desvinculó de su relación con la Municipalidad (cese) que -según se informa- aconteció en oportunidad que se acogió a la pasividad anticipada, y en la medida que cumpla a esa fecha con los demás requisitos previstos para su viabilidad. No advirtiéndose por lo demás motivos fundados para el desdoblamiento del pago, razón por la cual -en su caso- deberán abonarse los intereses respectivos.

III. b) En relación a la forma de liquidar y efectuar el pago de la remuneración por pasividad anticipada (60 %), corresponde formular las siguientes consideraciones.

El artículo 20 de la Ley N° 14.656, al igual que el artículo 47 transcripto supra, reconoce al anticipo jubilatorio como un derecho que, en su extensión, se traduce “...con goce parcial de haberes en los términos que establezcan la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo, el que no podrá ser inferior al sesenta (60%) del correspondiente a su cargo, nivel y antigüedad”, monto éste al que “...se aplicarán los descuentos con aportes previsionales y los que legalmente correspondan, calculados sobre el cien por ciento (100 %) del salario que le corresponda en actividad...”.

Por consiguiente, el procedimiento de liquidación de la pasividad anticipada del orden del sesenta por ciento (60 %), ha de ser calculado sobre lo percibido en actividad, su pago debe determinarse sobre la totalidad de los haberes que venía percibiendo en orden a su categoría, antigüedad con más retribuciones; esto es, con más adicionales y bonificaciones; la suma que debe percibir el/a trabajador/a, comprende el 60% de los haberes percibidos que -en rigor- deben incluir adicionales y bonificaciones. Como se advierte, la normativa que lo implementa (Convenio Colectivo citado) puntualiza que el beneficio será con goce parcial de haberes no excluyendo concepto alguno.

Ello también se desprende del artículo 76 de la Ley N° 10430 y cuyos lineamientos pueden ponderarse para la correcta decisión a adoptar en el marco de la normativa aplicable “La remuneración que percibirá el agente que opte por el régimen de pasividad anticipada, durante el período

*que restare hasta cumplir con las condiciones necesarias para obtener el beneficio de jubilación ordinaria, será la equivalente al setenta por ciento (70%) de la correspondiente a su cargo, nivel y antigüedad. A dicha suma se aplicarán los descuentos por aportes previsionales y los que legalmente correspondan, calculados sobre el cien por ciento (100%) del salario que le corresponda en actividad”.*

**-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones precedentes, en lo que ha sido objeto de consulta, este Organismo Asesor es de opinión que el saldo pendiente de pago (50 %) de la retribución especial prevista en el artículo 72 inciso f), segundo párrafo, de la Ley N° 14.656 (o bien, el previsto en el art. 29 inc. 'a' del CCT), cuya totalidad debió abonarse al momento del cese de su relación con la Municipalidad para acogerse a la pasividad anticipada -reuniendo los requisitos que la viabilizan, corresponde efectivizarlo en la instancia, previo practicar intereses ya que se trata de un beneficio a efectuar en un solo pago.

En relación a la forma de liquidar y efectuar el pago de la pasividad anticipada, que no puede ser menor al sesenta por ciento (60 %) del haber mensual previsto en el artículo 20 de la Ley N° 14.656 (y en el artículo 47 del CCT transcrito supra), deberá determinarse sobre el cien por ciento (100 %) de los haberes que el trabajador municipal venía percibiendo en actividad, considerando adicionales y bonificaciones; el/a agente deberá percibir el 60 % de la totalidad de la remuneración que venía percibiendo, incluyendo los adicionales y bonificaciones.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58).

## Artículo 240

### Imposibilidad de saneamiento de nulidades

Octubre 2021

#### -SUMARIO-

*[...] consulta sobre el procedimiento a seguir a fin de subsanar un defecto en la aprobación de una ordenanza de creación de un ente descentralizado.*

*[...]*

*[...] el vicio que acarrea la sanción de la Ordenanza N° 3582 reviste singular gravedad y, en lo que interesa resaltar, no podría ser saneado, toda vez que se trata de un acto jurídico de naturaleza legislativa que no cumplimentó con las solemnidades y exigencias que establece el régimen aplicable.*

*[...] Ahora bien, no puede soslayarse que la citada Ordenanza N° 3582 fue formalmente promulgada por Decreto D.E. N° 570/21; por lo que reviste carácter de ley en sentido formal y material, de modo que ha ingresado al ordenamiento jurídico municipal, representando ello una circunstancia trascendental, en tanto implica que le serán aplicables los principios y régimen que rigen a las “leyes”.*

*Teniendo en cuenta lo expuesto, y considerando que no es posible sanear una ordenanza vigente pero jurídicamente nula, corresponde señalar que el órgano natural que ha de realizar el primer control de legalidad es el propio Concejo Deliberante, en tanto emisor de la norma en cuestión y quien debería restablecer la juridicidad del caso.*

*Ello así, conforme al principio denominado de paralelismo de las competencias, por el que el órgano que es autor de una norma, debe ser autor de la ulterior que la deje sin efecto, que la derogue o “anule”.*

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta sobre el procedimiento a seguir a fin de subsanar un defecto en la aprobación de una ordenanza de creación de un ente descentralizado.

-I-

#### Hechos y antecedentes relevantes

I. a) Se señala en la nota en responde que el Concejo Deliberante de esa jurisdicción “...procedió a tratar y aprobar la creación de un Ente Descentralizado de Salud, el mismo fue hasta promulgado por decreto del Departamento Ejecutivo, pero ocurrió que la votación si bien aprobó el proyecto, luego se dieron cuenta de que no contaba con la cantidad de votos suficientes exigidos por ley para la constitución del Ente...”.

En tal sentido, se inquiriere “...si se puede sanear la votación y como, o si debe derogar la ordenanza y votar una nueva con el no necesario de votos -mayoría absoluta de sus miembros-”.

I. b) Cabe consignar que la cuestión refiere a la Ordenanza N° 3582, por la que se creó “...el Ente Distrital de Salud de \_\_\_\_\_, que funcionará con carácter de organismo descentrali-

*zado de la administración pública municipal (...) con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones...*”(art. 1o), que fuera promulgada en fecha 18/05/2021, por Decreto D.E. N° 570/2021.

Mediante nota de fecha 31/05/2021, el Intendente Municipal comunica al Concejo Deliberante que advirtió que en la “... *Sesión Ordinaria celebrada el día 13 de Mayo de 2021, en la que se trató el Proyecto de Ordenanza de Creación del Ente Descentralizado Distrital de Salud, surge que el resultado de la votación fue de seis (6) votos Afirmativos y cinco (5) votos Negativos, tanto en general como en particular, dándola Ud. aprobada por Mayoría, cuando conforme con el artículo 204o de la Ley Orgánica de las Municipalidades (...) la creación de un ente descentralizado debe contar con la aprobación de la Mayoría absoluta de sus miembros, es decir que en nuestro caso debe contar con la aprobación de siete (7) ediles*”; requiriéndole en consecuencia, “...*resuelva de manera urgente el destino de la Ordenanza en cuestión*”.

**-II-**

### **Normativa aplicable**

El artículo 69, primer párrafo de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.) establece que: “*La mayoría absoluta del total de concejales que constituyen el Concejo formará quórum para deliberar y resolver todo asunto de su competencia, excepto expresa disposición en contrario...*”.

El artículo 204 del mismo texto legal prescribe: “*A iniciativa del Departamento Ejecutivo y con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de sus miembros, el Concejo Deliberante, podrá autorizar la creación de organismos descentralizados, para la administración y explotación de los bienes y capitales que se le confíen*”.

Por su parte, el artículo 240 dispone que “*Los actos jurídicos del Intendente, concejales y empleados de las municipalidades que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementaria, serán nulos*”.

**-III-**

### **Análisis del caso**

III. a) Cabe señalar que el transcripto artículo 240 del Decreto Ley N° 6769/58, sanciona con nulidad los actos jurídicos del Intendente y concejales que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en dicho texto legal.

En materia de nulidades y sus modos de saneamiento, dependerá de la gravedad del vicio que afecta a alguno de los elementos constitutivos del acto municipal que se examina, la viabilidad de su posterior convalidación, como las eventuales consecuencias jurídicas resultantes.

En el supuesto en consulta, queda claro que se sancionó una ordenanza que crea un ente descentralizado pero sin “...*el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de sus miembros...*”. Ello así, en tanto que, si el Concejo Deliberante de esa jurisdicción cuenta con doce (12) miembros (conf.

art. 284 inc. 3o del citado decreto ley), tal mayoría absoluta se alcanza con el voto afirmativo de, por lo menos, siete (7) concejales; y tal como surge del Acta de la Sesión que se adjunta, la referida ordenanza se aprobó con el voto positivo de solo seis (6) ediles.

Conforme lo ha sostenido este Organismo Asesor en numerosos precedentes, el término “*mayoría absoluta*” indica aquella mayoría de votos que no puede ser superada por otra porción de sufragios; o sea, más del cincuenta por ciento (50 %) de los votos en juego.

Bidart Campos señala que “...*Mayoría absoluta no es, como vulgarmente se sostiene, la ‘mitad más uno’, sino ‘más de la mitad’ de los miembros, que es cosa distinta, porque si –por ej.- suponemos 187 legisladores, más de la mitad son 94, mientras la mitad más uno son 95...*” (Tratado Elemental de Derecho Constitucional, Tomo II-A, nueva edición ampliada y actualizada, Editorial Ediar, Buenos Aires, 2003, página 536).

De lo expuesto se concluye que el vicio que acarrea la sanción de la Ordenanza N° 3582 reviste singular gravedad y, en lo que interesa resaltar, no podría ser saneado, toda vez que se trata de un acto jurídico de naturaleza legislativa que no cumplimentó con las solemnidades y exigencias que establece el régimen aplicable.

III. c) Ahora bien, no puede soslayarse que la citada Ordenanza N° 3582 fue formalmente promulgada por Decreto D.E. N° 570/21; por lo que reviste carácter de ley en sentido formal y material, de modo que ha ingresado al ordenamiento jurídico municipal, representando ello una circunstancia trascendental, en tanto implica que le serán aplicables los principios y régimen que rigen a las “*leyes*”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y considerando que no es posible sanear una ordenanza vigente pero jurídicamente nula, corresponde señalar que el órgano natural que ha de realizar el primer control de legalidad es el propio Concejo Deliberante, en tanto emisor de la norma en cuestión y quien debería restablecer la juridicidad del caso.

Ello así, conforme al principio denominado de paralelismo de las competencias, por el que el órgano que es autor de una norma, debe ser autor de la ulterior que la deje sin efecto, que la derogue o “*anule*”.

Es decir que corresponde al propio Concejo Deliberante analizar las disposiciones y preceptos contenidos en las ordenanzas en lo que se refiere a la ilegitimidad, ilegalidad, o incluso inconstitucionalidad de las mismas, a los efectos de decidir acerca de su derogación.

Por ello, este Organismo Asesor es de opinión que, a fin de restablecer la legalidad del caso y como mejor opción para resolver con plena juridicidad, el Concejo Deliberante debería promover y decidir la derogación de la Ordenanza N° 3582 con fundamento en su manifiesta nulidad (conf. art. 240 del Decreto Ley N° 6769/58). Consiguientemente, si es de interés la creación del ente descentralizado que se procuró instituir con dicha ordenanza, someter nuevamente a consideración del Cuerpo su sanción en legal forma.

De no asumir tal temperamento el Departamento Deliberativo, supletoriamente cabría que parte interesada ocurra ante la vía judicial por el carril de la acción contencioso administrativa (conf. arts. 1o, 2o inc. 1o, 12 inc. 1o y conc. del CPCA).

**-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, ponderando la gravedad del vicio en el procedimiento de sanción de la Ordenanza N° 3582 que determina su manifiesta nulidad como acto legislativo municipal, este Organismo Asesor es de opinión que la iniciativa no puede sanearse por procedimiento administrativo alguno.

Por tal motivo, se sugiere que a fin de restablecer la legalidad del caso y como mejor opción para resolver con plena juridicidad, el Concejo Deliberante debería promover y decidir la derogación de la citada normativa. De persistir el interés de ese Departamento Ejecutivo en la creación del ente descentralizado en cuestión, correspondería someter nuevamente la iniciativa a consideración del Cuerpo para su aprobación en legal forma.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58). Artículos 68, 75 y 83

## Concejo itinerante

Octubre 2021

### -SUMARIO-

[...] que, a fin de dar respuesta a la inquietud planteada desde el Honorable Concejo Deliberante, consulta sobre el proyecto de ordenanza a través del cual se propicia la implementación del “Concejo Itinerante”.

[...]

[...] En punto a las facultades del Presidente del Concejo Deliberante, corresponde destacar que, (...) la institucionalización del “Concejo Itinerante” en nada modificaría las atribuciones que el régimen legal le confiere en relación al funcionamiento del Cuerpo (conf. art. 83 incs. 1o y 4o del cit. decreto ley).

Cabe advertir al respecto que ello se encuentra expresamente previsto en el artículo 3o del proyecto, el cual prescribe que las sesiones del “Concejo Itinerante” “...tendrán la misma formalidad y la misma legalidad que las desarrolladas en el Recinto del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad cabecera del distrito, y se regirán conforme lo previsto por la Ley Orgánica Municipal y el reglamento del Honorable Concejo Deliberante”.

Por consiguiente, las facultades del Presidente del Departamento Deliberativo para cada sesión del “Concejo Itinerante” son las propias que establece el Decreto Ley N° 6769/58 y su Reglamento Interno, no siendo menester diferenciar si la respectiva sesión se realiza en la cabecera del distrito o en otra localidad.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que, a fin de dar respuesta a la inquietud planteada desde el Honorable Concejo Deliberante, consulta sobre el proyecto de ordenanza -que en copia se adjunta- a través del cual se propicia la implementación del “Concejo Itinerante”.

-I-

#### Hechos y antecedentes relevantes

I. a) En lo que aquí interesa resaltar, por el artículo 1o de la citada iniciativa, se procura “Implementar el ‘CONCEJO ITINERANTE’ en el ámbito del Honorable Concejo Deliberante del distrito de \_\_\_\_\_, el que se regirá conforme a las condiciones y características que se detallan en el presente articulado”.

En tal cometido se prevé “...la realización de cuatro (4) sesiones que se incluirán al cronograma de sesiones del período ordinario de cada año legislativo del Honorable Concejo Deliberante, y que se desarrollarán en las localidades del distrito: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ o \_\_\_\_\_; de acuerdo a como se establezca anualmente” (art. 2o).

Asimismo, se destaca que las sesiones respectivas “...tendrán la misma formalidad y la misma legalidad que las desarrolladas en el Recinto del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad cabe-



*cera del distrito, y se regirán conforme lo previsto por la Ley Orgánica Municipal y el reglamento del Honorable Concejo Deliberante” (art. 3o).*

I. b) En ese orden, se consulta puntualmente si la propuesta debe ser presentada como proyecto de ordenanza, teniendo en cuenta que el Reglamento Interno del referido Cuerpo Deliberativo y su anexo han sido aprobados por resolución.

Se inquiriere también acerca de las potestades del Presidente del Concejo Deliberante, de aprobarse la normativa proyectada.

-II-

### **Normativa aplicable**

El artículo 68 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.), luego de clasificar y caracterizar las sesiones que podrá realizar el Cuerpo Deliberativo (v.gr., preparatorias, ordinarias, de prórroga, especiales y extraordinarias), en su último párrafo establece que *“Los Concejos Deliberantes funcionarán en la cabecera del Partido correspondiente, pero podrán hacerlo en otro punto del mismo, precediendo una disposición del Concejo que así lo autorice”*.

Por su parte, el artículo 75 del mismo texto legal prescribe: *“Cada Concejo dictará su reglamento interno, en el que establecerá el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas”*.

En cuanto a la instrumentación formal de las decisiones, el artículo 77 (texto según la Ley N° 13.101) preceptúa: *“Las disposiciones que adopte el Concejo se denominarán: a) Ordenanza, si crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la Intendencia Municipal. Las Ordenanzas serán consideradas ley en sentido formal y material. b) Decreto, si tiene por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo y en general, toda disposición de carácter imperativo, que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo. c) Resolución, si tiene por objeto expresar una opinión del Concejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado. d) Comunicación, si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo”*.

Finalmente, en relación a la extensión de atribuciones y deberes del Presidente del Concejo Deliberante, cabe consignar que el artículo 83 del citado Decreto Ley N° 6769/58, en lo que aquí interesa destacar, dispone que ha de *“Convocar a los miembros del Concejo a las reuniones que deba celebrar”* (inc. 1o), como así también: *“Dirigir la tramitación de los asuntos y señalar los que deben formar el orden del día, sin perjuicio de los que en casos especiales resuelva el Concejo”* (inc. 4o) y *“Disponer de las dependencias del Concejo”* (inc. 10o).

### Analisis del caso

III. a) Liminarmente, cabe señalar que el proyecto normativo en análisis tiene por objeto reglamentar una facultad que la ley le otorga a los Concejos Deliberantes, en orden a decidir sobre su funcionamiento en un lugar diferente a la cabecera del Partido al que pertenecen, en la que solo se exige que tal decisión sea precedida de *“...una disposición del Concejo que así lo autorice”* (conf. art. 68, último párrafo del Decreto Ley N° 6769/58).

Al tratarse del funcionamiento del Cuerpo, la cuestión remite a las precisiones normativas que han de encontrarse previstas en su Reglamento Interno, toda vez que se trata de establecer *“... el orden de sus sesiones y trabajo (...) y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas”* (conf. art. 75).

En suma, se trata de ejercer la atribución para dictar el reglamento interno, por lo que su objeto y ámbito de aplicación no excedería la esfera de la organización interna del Concejo Deliberante y, desde una aproximación administrativa, se circunscribiría a la mecánica y ejercicio de atribuciones del Cuerpo y sus miembros.

Desde tal caracterización, la temática regulatoria del proyecto no queda alcanzada en los conceptos de *“ordenanza”* y de *“resolución”* previstos en el citado artículo 77 del Decreto Ley N° 6769/58, habida cuenta que: a) no tiene como propósito crear, reformar, suspender o derogar una regla general que ha de ser cumplida por el Intendente Municipal; y b) así tampoco se dirige a expresar una opinión del Concejo, ni practicar algún acto en tiempo determinado.

En tal sentido, resulta claro que debería formalizarse por decreto del Concejo Deliberante, toda vez que su propósito es establecer en forma imperativa *“...medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo...”*; decisiones éstas que no requieren de aprobación o intervención del Departamento Ejecutivo.

En definitiva, aquella normativa dirigida a reglamentar las sesiones del Concejo en el lugar y en tiempo que lo estime oportuno, ha de ser con ajuste a las disposiciones que al respecto tenga establecido el Reglamento Interno; razón por la cual el proyecto debería integrar el citado Reglamento y formalizarse la decisión por decreto del Cuerpo.

III. b) En punto a las facultades del Presidente del Concejo Deliberante, corresponde destacar que, más allá de ciertas particularidades que contiene el proyecto, lo cierto es que la institucionalización del *“Concejo Itinerante”* en nada modificaría las atribuciones que el régimen legal le confiere en relación al funcionamiento del Cuerpo (conf. art. 83 incs. 1o y 4o del cit. decreto ley).

Cabe advertir al respecto que ello se encuentra expresamente previsto en el artículo 3o del proyecto, el cual prescribe que las sesiones del *“Concejo Itinerante”* *“...tendrán la misma formalidad y la misma legalidad que las desarrolladas en el Recinto del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad cabecera del distrito, y se registrarán conforme lo previsto por la Ley Orgánica Municipal y el*

*reglamento del Honorable Concejo Deliberante”.*

Por consiguiente, las facultades del Presidente del Departamento Deliberativo para cada sesión del “*Concejo Itinerante*” son las propias que establece el Decreto Ley N° 6769/58 y su Reglamento Interno, no siendo menester diferenciar si la respectiva sesión se realiza en la cabecera del distrito o en otra localidad.

**-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que el proyecto normativo que propicia reglamentar las sesiones del denominado “*Concejo Itinerante*” debería ser aprobado por decreto del Honorable Concejo Deliberante e integrarse a su Reglamento Interno.

En relación a las facultades del Presidente de dicho Cuerpo Deliberativo para cada sesión del “*Concejo Itinerante*”, son las propias que establece el referido Decreto Ley N° 6769/58 y el Reglamento Interno, de modo tal que no resultan alteradas por las regulaciones previstas en el proyecto.

# Ley Nacionales N° 26.522 -de Servicios de Comunicación Audiovisual- y Ley Nacional N° 27.078 -de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-.

## Derecho De Ocupación De Espacios Públicos

Octubre 2021

### -SUMARIO-

*[...] consulta sobre la procedencia del cobro por parte de ese Municipio, del Derecho de Ocupación de Espacios Públicos a la empresa Telecom Argentina S.A.*

*[...]*

*[...] resulta pertinente señalar que la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798 no rige dichas actividades; en tanto las mismas tienen específica regulación en las Leyes Nacionales N° 26.522 -de Servicios de Comunicación Audiovisual- y N° 27.078 -de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-.*

*En virtud de tal particular circunstancia, el artículo 39 de la citada Ley N° 19.798 -que prescribe que “A los fines de la prestación del servicio público de telecomunicaciones se destinará a uso diferencial el suelo, subsuelo y espacio aéreo del dominio público nacional, provincial o municipal, con carácter temporario o permanente, previa autorización de los respectivos titulares de la jurisdicción territorial para la ubicación de las instalaciones y redes. Este uso estará exento de todo gravamen”- no resulta de aplicación a las firmas licenciatarias de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y de Servicios de Comunicación Audiovisual.*

*[...] este Organismo Asesor es de opinión que el cobro por parte de esa Comuna del Derecho de Ocupación de Espacios Públicos a las empresas que prestan servicios de internet o televisión por cable en esa jurisdicción, resulta legítimo.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a la nota suscripta por el Subsecretario de Gobierno de esa Comuna por la que consulta sobre la procedencia del cobro por parte de ese Municipio, del Derecho de Ocupación de Espacios Públicos a la empresa Telecom Argentina S.A.

-I-

#### Hechos y antecedentes relevantes

Se destaca en la nota en responde que “...la utilización del espacio público por Telecom Argentina S.A. en \_\_\_\_\_ no se relaciona con la prestación del servicio público tradicional de telecomunicaciones, sino para la prestación de internet y de televisión por cable...”, razón por la cual se concluye que “...la empresa no resultaría alcanzada por la exención prevista en el art. 39 de la ley 19.798 por lo que debería tributar los derechos por ocupación y/o uso de espacio público regulado en la Ordenanza Fiscal Impositiva (CAPÍTULO XII - DERECHO DE OCUPACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS, Arts, 57, sptes. y ccdtes.)...”.

## Análisis del caso y normativa aplicable

II. a) Surgiendo de la nota en responde que la empresa por la que se consulta es prestataria de los servicios de internet y de televisión por cable, resulta pertinente señalar que la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798 no rige dichas actividades; en tanto las mismas tienen específica regulación en las Leyes Nacionales N° 26.522 -de Servicios de Comunicación Audiovisual- y N° 27.078 -de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-.

En virtud de tal particular circunstancia, el artículo 39 de la citada Ley N° 19.978 -que prescribe que *“A los fines de la prestación del servicio público de telecomunicaciones se destinará a uso diferencial el suelo, subsuelo y espacio aéreo del dominio público nacional, provincial o municipal, con carácter temporario o permanente, previa autorización de los respectivos titulares de la jurisdicción territorial para la ubicación de las instalaciones y redes. Este uso estará exento de todo gravamen”*- no resulta de aplicación a las firmas licenciatarias de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y de Servicios de Comunicación Audiovisual.

II. b) Sentado lo expuesto, es de ver que el artículo 15 de la Ley N° 27.078 establece *“... que los Servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarios y licenciatarias de servicios TIC son servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia. La autoridad de aplicación garantizará su efectiva disponibilidad”* (texto según Decreto N° 692/2020 –b.o. 22/08/2020-).

Asimismo, el artículo 2o de la Ley N° 26.522 prevé que *“La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones (...) La condición de actividad de interés público importa la preservación y el desarrollo de las actividades previstas en la presente como parte de las obligaciones del Estado nacional establecidas en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional. A tal efecto, la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión. El objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación”*.

Por su parte, el artículo 1o de la citada Ley N° 27.078 declara *“...de interés público el desarro-*

*llo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,...”*; precisando que *“...Su objeto es posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad. Esta norma es de orden público y excluye cualquier tipo de regulación de los contenidos, cualquiera fuere su medio de transmisión”*.

Luego, el artículo 2o preceptúa que las disposiciones de dicha ley *“...tienen como finalidad garantizar el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones, reconocer a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como un factor preponderante en la independencia tecnológica y productiva de nuestra Nación, promover el rol del Estado como planificador, incentivando la función social que dichas tecnologías poseen, como así también la competencia y la generación de empleo mediante el establecimiento de pautas claras y transparentes que favorezcan el desarrollo sustentable del sector, procurando la accesibilidad y asequibilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el pueblo”*.

Tal como se desprende de la normativa referenciada, el carácter de *“actividad de interés público”* ha sido impuesto en beneficio de la sociedad y de los usuarios; no de las empresas licenciatarias de dicha actividad.

A su vez, ambos regímenes legales, regulan los gravámenes federales al que están sujetos los licenciatarios y sus posibles exenciones (v.gr. arts. 94, 98 y conc. de la Ley N° 26.552; y 21 y ss., 49, 53 y conc. de la Ley N° 27.078).

En lo aquí interesa, el artículo 163 de la Ley N° 26.522 prescribe que las jurisdicciones provinciales y las municipalidades *“...no podrán imponer condiciones de funcionamiento y gravámenes especiales que dificulten la prestación de los servicios reglados por la presente ley, sin perjuicio de sus propias competencias”*.

En tal orden de ideas, queda manifiesto que aquellas leyes no privan el ejercicio de potestades de imposición de las Municipalidades a fin de establecer el pago de un canon por uso y ocupación del espacio público a las licenciatarias de Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y de Servicios de Comunicación Audiovisual, todo lo cual encuentra amparo en los artículos 5o, 75 inciso 3o -último párrafo- y 123 de la Constitución Nacional; 191 - exordio- y 192 inciso 5o de la Constitución Provincial, y 29, siguientes y concordantes, 226 inciso 2o y 227 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-  
**Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor es de opinión que el cobro por parte de esa Comuna del Derecho de Ocupación de Espacios Públicos a las empresas que prestan servicios de internet o televisión por cable en esa jurisdicción, resulta legítimo.

Ello así, ya que el artículo 39 de la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798 no resulta de aplicación a tales empresas, encontrándose las actividades involucradas alcanzadas por el régimen previsto en las mencionadas Leyes Nacionales N° 26.522 y N° 27.078.

#### **-SUMARIO-**

[...] que consulta si resulta viable la petición efectuada ante esa Comuna por la “Asociación Galgueros de la Provincia de Buenos Aires”, a fin de que se la autorice a organizar en esa jurisdicción “...eventos deportivos de Destreza de perros de galgos...”.

[...]

[...] de conformidad a lo dispuesto por el artículo 1o de la Ley N° 12.449 (B.O. 24/07/2000), se encuentra prohibido “...la realización de carreras de perros, cualquiera sea su raza, con excepción de las que se realicen en aquellos canódromos creados y habilitados por Ley”.

El artículo 2o de dicho texto legal establece que “Serán sancionados con pena de arresto de dos (2) a quince (15) días, las personas que intervengan en la realización de eventos de los mencionados en el artículo primero que se celebren en lugares no autorizados por Ley, como organizadores, colaboradores de los mismos y/o propietarios de los animales. En caso de reincidencia, la pena se duplicará”.

[...]

[...] a juicio de este Organismo Asesor, a efectos de resolver sobre la procedencia de la petición efectuada por la “Asociación Galgueros de la Provincia de Buenos Aires” para que se la autorice a organizar “eventos deportivos de destreza de perros galgos”, deberá esa Comuna determinar efectivamente si dicha actividad se trata de una competencia de “destreza” -en cuyo caso nada obstaría para hacer lugar al permiso requerido- o bien la misma puede ser identificada o asimilada a las “carreras de perros” -en cuyo supuesto se encontraría alcanzada por la expresa prohibición consagrada en la normativa referenciada-.

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si resulta viable la petición efectuada ante esa Comuna por la “Asociación Galgueros de la Provincia de Buenos Aires”, a fin de que se la autorice a organizar en esa jurisdicción “...eventos deportivos de Destreza de perros de galgos...”.

-I-

#### **Hechos y antecedentes relevantes**

I. a) En la nota de consulta, se menciona conocer el criterio de este Organismo Asesor en cuanto a la prohibición de organizar carreras de galgos y/o instalación de canódromos dentro del ejido Municipal, en orden a lo dispuesto por la Ley Nacional N° 27.330, la Ley Provincial N° 12.449 y la Ordenanza Municipal N° 6149/2015 (cuya copia se adjunta).

Por su parte, en la presentación realizada por la citada asociación civil, se destaca que uno de los principales objetivos de la institución es promover “...el desarrollo, investigación y difusión



*de técnicas de reproducción y cría de perros galgos, fomentando el mejoramiento de dicha raza...”*

Se expone que la autorización en cuestión se solicita para *“...organizar nuestra primera exhibición reunión, para la presentación de los animales, que nuestros asociados, tienen en su poder, cumpliendo con las respectivas, resoluciones...”* con la finalidad que *“...nuestros asociados, puedan mostrar e intercambiar opiniones acerca de la cría de estos animales, y a su vez intercambiar información, sobre el régimen alimentario de los mismos, y la frecuencia con que realizan los entrenamientos a campo abierto en las distintas jurisdicciones de la Provincia de Buenos Aires”*.

Asimismo, se agrega, *“...en caso de ser autorizada, estaría destinada a exhibir los logros, que varios de los propietarios de dicho perros, han efectuado, a lo largo de los años de existencia de la asociación y presentar juntamente a otros asociados, las virtudes logradas en dichos animales, tendientes a ser demostrativas y al solo hecho también ilustrativas, del estado general de sus animales, actualmente todos inscriptos en esta asociación...”*.

Se aclara que *“...ninguna exhibición o destreza organizada por esta asociación conllevará, apuesta en cuanto velocidad alcanzada por los animales intervinientes...”* y que los propietarios de los perros *“...se comprometerán a cumplir puntualmente, con este precepto y en pleno conocimiento que están totalmente prohibida las apuestas y es mas se denunciará a la autoridad de aplicación si alguna apuesta se llevará a cabo, por cualquier participante, dueño o no del animal o de espectador alguno”*.

I. b) En ese marco, se consulta puntualmente si resulta posible autorizar en el partido de \_\_\_\_\_ *“eventos deportivos de destreza de perros galgos”*, con las características indicadas por la entidad peticionante.

**-II-**

### **Normativa aplicable**

II. a) En primer lugar, cabe destacar que, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 1o de la Ley N° 12.449 (B.O. 24/07/2000), se encuentra prohibido *“...la realización de carreras de perros, cualquiera sea su raza, con excepción de las que se realicen en aquellos canódromos creados y habilitados por Ley”*.

El artículo 2o de dicho texto legal establece que *“Serán sancionados con pena de arresto de dos (2) a quince (15) días, las personas que intervengan en la realización de eventos de los mencionados en el artículo primero que se celebren en lugares no autorizados por Ley, como organizadores, colaboradores de los mismos y/o propietarios de los animales. En caso de reincidencia, la pena se duplicará”*.

Asimismo, el artículo 4o prescribe que resulta de aplicación *“...en lo atinente al cumplimiento de las sanciones, procedimiento aplicable y autoridad competente para el juzgamiento, las disposiciones contenidas en el Decreto-Ley 8031/73, Código de Faltas, y sus modificaciones (Texto Ordenado mediante Decreto 181/87)”*.

II. b) Por su parte, esa Municipalidad sancionó la Ordenanza N° 6149/2015 (de fecha 23/07/2015) por la que derogó la Ordenanza N° 4755/1994, referida a la autorización de la actividad de carreras de perros galgos en el partido de \_\_\_\_\_.

II. c) Asimismo, a través de la Ley Nacional N° 27.330 (B.O. 2/12/2016), se prohibió “...en todo el territorio nacional la realización de carreras de perros, cualquiera sea su raza” (art. 1o).

El artículo 2o establece: “El que por cualquier título organizare, promoviere, facilitare o realizare una carrera de perros, cualquiera sea su raza, será reprimido con prisión de tres (3) meses a cuatro (4) años y multa de cuatro mil pesos (\$ 4.000) a ochenta mil pesos (\$ 80.000)”, precisando el artículo 3o que dicha ley “...se tendrá como complementaria del Código Penal”.

II. d) En lo que atañe a la competencia municipal en esta temática, es del caso consignar que el artículo 27 inciso 7o de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.), prescribe: “Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: (...) 7. La protección y cuidado de los animales”.

### -III-

#### Analisis del caso

Al respecto, resulta pertinente señalar liminarmente que no resulta posible brindar una respuesta concreta y definitiva en relación a la viabilidad de la autorización solicitada por la entidad interesada.

En efecto, en la medida que la actividad de destreza canina respecto de la cual se requiere autorización para su organización, no implique el desarrollo y realización de “carreras de perros” en los términos regulados en la normativa referenciada, nada obstaría para hacer lugar al permiso solicitado.

En ese orden, constituirá una cuestión de hecho determinar y desentrañar el tipo de actividad para la cual se requiere la autorización; y consecuentemente si encuadra o no en la expresa prohibición consagrada en las normas explicitadas.

En definitiva, atento las normas de expresa prohibición reseñadas en el acápite precedente, esa Comuna deberá determinar si efectivamente se trata de una competencia de “destreza” o bien puede ser equiparada al de “carrera” de perros galgos.

La “destreza”, en tanto actividad o evento deportivo, podría entenderse en el adiestramiento o educación motriz del perro que, conducido por el adiestrador, demuestre gran capacidad de concentración y habilidad, agilidad y rapidez para la superación de la prueba a la que es sometido dicho animal, revelando con ello la capacidad de aprendizaje y habilidad como la dedicación y eficiencia del adiestrador.

En suma, los espectáculos deportivos de destreza canina habrán de consistir en demostrar, en sus distintas modalidades, las cualidades del animal y el dominio, preponderancia, estilo y/o

capacidad del adiestrador o preparador técnico del animal.

-IV-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-V-

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas a lo largo del presente, a juicio de este Organismo Asesor, a efectos de resolver sobre la procedencia de la petición efectuada por la *“Asociación Galgueros de la Provincia de Buenos Aires”* para que se la autorice a organizar *“eventos deportivos de destreza de perros galgos”*, deberá esa Comuna determinar efectivamente si dicha actividad se trata de una competencia de *“destreza”* -en cuyo caso nada obstaría para hacer lugar al permiso requerido- o bien la misma puede ser identificada o asimilada a las *“carreras de perros”* -en cuyo supuesto se encontraría alcanzada por la expresa prohibición consagrada en la normativa referenciada-.

# Código Civil y Comercial de la Nación. Artículo 236. Decreto Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial-

Diciembre 2021

## -SUMARIO-

[...] consulta acerca de la viabilidad de un proyecto de ordenanza que se acompaña, por el que se propicia determinar los mecanismos y procedimientos para declarar a aquellos bienes abandonados por sus dueños o mostrencos, como bienes pertenecientes al dominio privado de esa Municipalidad.

[...] este Organismo Asesor tiene criterio formado en el sentido que de acuerdo a los artículos 40 del Decreto Ley N° 9533/80 y 236 incisos a) y d) del Código Civil y Comercial de la Nación – similar en su redacción al artículo 2342, incisos 1o y 3o del derogado Código Civil-, los bienes muebles e inmuebles abandonados pueden integrarse al dominio privado del Estado.

En el caso particular de los bienes inmuebles, el estado de abandono, aspecto fundamental para determinar si se encuentran vacantes, se manifiesta por el desamparo por su dueño con intención de no proseguir en la titularidad del derecho real.

[...]

Esta vía para que el Municipio pueda acceder al dominio de inmuebles en situación de abandono, si bien ha sido escasamente aplicada en la práctica, tiene una sólida base legal y doctrinaria

[...]

[...] atento las razones esgrimidas en el punto III del presente, una vez configurado el estado de abandono conforme el procedimiento propuesto en la mencionada iniciativa, el Municipio deberá iniciar la acción judicial pertinente a fin de lograr una declaración en tal sentido -en el marco de la cual se asegure el ejercicio del derecho de defensa y el debido proceso- a efectos de poder adquirir ulteriormente el derecho real de dominio sobre los bienes abandonados o mostrencos.

## -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la viabilidad de un proyecto de ordenanza que se acompaña, por el que se propicia determinar los mecanismos y procedimientos para declarar a aquellos bienes abandonados por sus dueños o mostrencos, como bienes pertenecientes al dominio privado de esa Municipalidad.

-I-

### Hechos y antecedentes relevantes

I. a) En el “Visto” de la iniciativa en cuestión, se destaca “La conveniencia de reglamentar el procedimiento de ocupación por parte del municipio de los bienes muebles e inmuebles abandonados por sus dueños”.

En el “Considerando” se pone de resalto que los códigos de planeamiento (municipales y provinciales) y los códigos de edificación regulan sobre el no uso de la propiedad, en tanto “...produce

*un perjuicio al interés público, pues atentan contra la cláusula del progreso que contempla el art. 75 inc. 18 de la Constitución Nacional”.*

Se señala que “...conforme lo establece el art. 236 inc. a) del Código Civil y Comercial de la Nación se encuentran comprendidos dentro de los bienes de dominio privado del Estado Municipal todos aquellos inmuebles que carecen de dueño, dentro de los que convergen los que su titular los ha abandonado (*res derelictae*)”, y que los particulares y el Estado, “...pueden apoderarse de ellos y en ciertos casos llegar hasta adquirir el dominio, ya sea por apropiación en caso de cosas muebles abandonadas, ya sea por usucapión, en caso de los inmuebles...”.

Se concluye en este discurrir, “Que ante la situación creada por el abandono del derecho de propiedad, el ordenamiento debe adoptar medidas, pues no conviene al bien común que dichos bienes carezcan de propietario, encontrándose el municipio en mejor posición jurídica para adquirirlos”, por lo que “...resulta sustancial llevar adelante políticas activas respecto de cosas abandonadas que perjudican el entorno y pueden resultar, de incorporarse al patrimonio municipal, de mucho beneficio para la comunidad”.

I. b) Conforme lo proyectado en el artículo 1o, la iniciativa “...tiene por objeto determinar los mecanismos y procedimientos para declarar a aquellos bienes abandonados por sus dueños o mostrencos, como bienes pertenecientes al dominio privado de la Municipalidad de “\_\_\_\_\_””, explicitándose en el artículo 2o que alcanza a “...los bienes muebles como inmuebles abandonados por sus dueños dentro de la jurisdicción del Partido de “\_\_\_\_\_”...”. Califica como “...bienes vacantes a aquellos inmuebles desocupados, sin propietario conocido o quien se encuentre registrado a su nombre no se comporte como tal y el bien se encuentre en estado de permanente abandono” (art. 3o) y como “...bienes mostrencos a aquellos muebles abandonados, sin propietario conocido o que se comporte como tal” (art. 4o).

En el Capítulo III, se regula el procedimiento “...para iniciar el trámite a fin de obtener la declaración y regulación de los bienes vacantes y mostrencos...” (art. 6o); determinándose en los artículos 7o y 8o, diversos “elementos” que deberán requerirse para acreditar la condición de bien vacante o mostrenco.

Por el artículo 12 del proyecto se establece que “La declaración por parte de la Municipalidad de bien vacante o mostrenco se hará en forma individual con las especificaciones técnicas correspondientes, su ubicación exacta cuando se trate de inmuebles. Los muebles identificados como chatarras o de escaso valor económico, se admitirá su declaración en conjunto bajo resolución fundada”, disponiéndose la inscripción del bien en un Registro que se creará a tal efecto (art. 13).

-II-

### **Normativa aplicable**

El artículo 236 del Código Civil y Comercial de la Nación, en lo que aquí interesa resaltar, establece: “Pertenecen al Estado nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes

*especiales: a) los inmuebles que carecen de dueño; (...) d) las cosas muebles de dueño desconocido que no sean abandonadas, excepto los tesoros...”*

Por su parte, el Decreto Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial-, en su artículo 4o establece: *“Constituyen asimismo bienes municipales los inmuebles pertenecientes al Estado por dominio eminente o vacancia, de acuerdo al artículo 2342, incisos 1 y 3 (primera parte) del Código Civil, y los excedentes o sobrantes cuyo carácter fiscal subsiste de acuerdo a lo establecido en la presente Ley”*.

-III-

### Analisis del caso

III. a) Inicialmente, resulta pertinente destacar que este Organismo Asesor tiene criterio formado en el sentido que de acuerdo a los artículos 4o del Decreto Ley N° 9533/80 y 236 incisos a) y d) del Código Civil y Comercial de la Nación – similar en su redacción al artículo 2342, incisos 1o y 3o del derogado Código Civil-, los bienes muebles e inmuebles abandonados pueden integrarse al dominio privado del Estado.

En el caso particular de los bienes inmuebles, el estado de abandono, aspecto fundamental para determinar si se encuentran vacantes, se manifiesta por el desamparo por su dueño con intención de no proseguir en la titularidad del derecho real. Dicha manifestación puede ser explícita o implícita y este último caso se da ante el silencio del dueño frente a uno de los actos que el Estado efectúe (en concordancia con el artículo 263 del CCyC), y siempre que no medie posesión de terceros, la cual se evidencia en actos posesorios como los de deslinde, pago de contribuciones, percepción de frutos etc., tendientes a adquirir el dominio por vía de usucapión (conf. artículos 1897, 1898, 1899 y siguientes del CCyC).

Esta vía para que el Municipio pueda acceder al dominio de inmuebles en situación de abandono, si bien ha sido escasamente aplicada en la práctica, tiene una sólida base legal y doctrinaria (véase Spota, Alberto G. en *“¿Cuándo hay abandono de la propiedad por el cual el Estado la adquiere?”* J.A. 1953-1227).

El procedimiento a seguir por el Municipio ante inmuebles presumiblemente vacantes, comprende la realización de las siguientes acciones: 1o, delimitar y cercar los lotes; 2o, requerir al Registro de la Propiedad informes sobre el estado dominial de los bienes en cuestión; 3o, solicitar a la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires el estado deudor por tributos provinciales y 4o, constatar la presencia de ocupantes y los derechos que estos pudieren invocar para la ocupación.

No obstante, es necesario advertir que, de configurarse el estado de abandono luego de la realización de los pasos detallados, el Municipio no adquiere el dominio en forma automática, sino que se exige la comprobación o acreditación de tal abandono calificado y una declaración judicial que así lo determine -v.gr. a través del inicio de una acción declarativa de vacancia-, asegurando el

ejercicio del derecho de defensa y el debido proceso.

III. b) Desde tal comprensión, debe señalarse que la declaración por acto administrativo municipal y su consiguiente registración local, no le otorga a la Comuna titularidad alguna sobre los bienes en cuestión.

En efecto, respecto de los inmuebles vacantes y los muebles registrales que carecen de dueño, la Municipalidad no adquirirá el derecho real de dominio con el acto administrativo municipal que declare tales bienes vacantes o mostrencos (conf. art. 12 del proyecto), en tanto carecerá de modo y título suficiente para ello. La inscripción en el registro local que se crea (art. 13), no sustituye la necesaria inscripción en los registros de la Propiedad Inmueble y de la Propiedad Automotor (arts. 1892, 1893, 2334 y conc. del CCyC; y normas complementarias).

#### **-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### **-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, este Organismo Asesor no encuentra en principio objeciones sustanciales que formular al proyecto de ordenanza por el que se consulta.

No obstante ello, atento las razones esgrimidas en el punto III del presente, una vez configurado el estado de abandono conforme el procedimiento propuesto en la mencionada iniciativa, el Municipio deberá iniciar la acción judicial pertinente a fin de lograr una declaración en tal sentido -en el marco de la cual se asegure el ejercicio del derecho de defensa y el debido proceso- a efectos de poder adquirir ulteriormente el derecho real de dominio sobre los bienes abandonados o mostrencos.

# Código Civil y Comercial de la Nación.

## Venta de bienes por fallecimiento del propietario

Diciembre 2021

### -SUMARIO-

[...] consulta sobre la necesidad de requerir autorización judicial para la venta de ganado en los supuestos de fallecimiento del productor propietario.

[...]

Así, en particular, luego de que los artículos 727, 744 y 745 del citado Código de forma refieren a la designación judicial del administrador del sucesorio, el cual es puesto en posesión de los bienes de la herencia, el artículo 747 preceptúa: “El administrador de la sucesión sólo podrá realizar actos conservatorios de los bienes administrados. Con respecto a la retención o disposición de fondos de la sucesión, deberá ajustarse a lo dispuesto por el artículo 225...”.

Este último artículo 225, en lo que interesa destacar, establece que el administrador judicial sólo podrá “...retener fondos o disponer de ellos con el objeto de pagar los gastos normales de la administración, entendiéndose por tales los que habitualmente se inviertan en el bien, sociedad o asociación administrados. Los gastos extraordinarios o nombramientos de auxiliares serán autorizados por el juez previo traslado a las partes, salvo que su postergación pudiere irrogar perjuicios, en cuyo caso, después de efectuados, se dará inmediatamente noticia al juzgado”.

[...] consulta, este Organismo Asesor considera que para la venta de ganado de propiedad de un productor fallecido, siempre se ha de requerir autorización judicial o contar el proceso sucesorio pertinente, con el nombramiento de administrador con facultades para ello.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a la nota suscripta por el Asesor Legal de esa Comuna, por la que consulta sobre la necesidad de requerir autorización judicial para la venta de ganado en los supuestos de fallecimiento del productor propietario.

-I-

#### Hechos y antecedentes relevantes

Según se informa, la consulta es motivada por reclamos de productores y abogados en cuanto informan, que algunos juzgados no creen necesario que la Municipalidad solicite un oficio judicial de autorización para cualquier venta, y cuyas demoras les ocasionan pérdidas.

-II-

#### Normativa aplicable

II. a) En atención a que la temática involucrada en la cuestión en consulta refiere a la venta de bienes de personas fallecidas (en el caso, productores de ganado), resulta pertinente traer a colación las previsiones contenidas en los artículos 2335, 2336. 2337 y conc. del Código Civil y Comercial de la Nación; los cuales, en lo pertinente, se transcriben a continuación:



*“El proceso sucesorio tiene por objeto identificar a los sucesores, determinar el contenido de la herencia, cobrar los créditos, pagar las deudas, legados y cargas, rendir cuentas y entregar los bienes” (art. 2335).*

*“La competencia para entender en el juicio sucesorio corresponde al juez del último domicilio del causante, sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección 9a, Capítulo 3, Título IV del Libro Sexto. El mismo juez conoce (...) de los demás litigios que tienen lugar con motivo de la administración y liquidación de la herencia...” (art. 2336).*

*“Si la sucesión tiene lugar entre ascendientes, descendientes y cónyuge, el heredero queda investido de su calidad de tal desde el día de la muerte del causante, sin ninguna formalidad o intervención de los jueces, aunque ignore la apertura de la sucesión y su llamamiento a la herencia. Puede ejercer todas las acciones transmisibles que correspondían al causante. No obstante, a los fines de la transferencia de los bienes registrables, su investidura debe ser reconocida mediante la declaratoria judicial de herederos” (art. 2337).*

En lo atinente a los bienes del causante, habiendo más de un heredero y hasta la partición del acervo sucesorio, acontece el estado de indivisión hereditaria. En tal caso, *“Cualquiera de los herederos puede tomar las medidas necesarias para la conservación de los bienes indivisos...” (art. 2324 CCyC); pero con relación a los actos de administración y de disposición se ha de requerir “...el consentimiento de todos los coherederos, quienes pueden dar a uno o varios de ellos o a terceros un mandato general de administración”; más “...Son necesarias facultades expresas para todo acto que excede la explotación normal de los bienes indivisos...” (art. 2325 CCyC).*

II. b) Lo dispuesto en la normativa transcripta debe ser complementado con las previsiones que en materia de sucesiones, prescribe el Código de Procedimiento en lo Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires referidas a la apertura del proceso sucesorio, calidad de herederos, designación de administrador, administración y venta de bienes, etc. (conf. arts. 724 y siguientes, 744 y siguientes, y conc.).

Así, en particular, luego de que los artículos 727, 744 y 745 del citado Código de forma refieren a la designación judicial del administrador del sucesorio, el cual es puesto en posesión de los bienes de la herencia, el artículo 747 preceptúa: *“El administrador de la sucesión sólo podrá realizar actos conservatorios de los bienes administrados. Con respecto a la retención o disposición de fondos de la sucesión, deberá ajustarse a lo dispuesto por el artículo 225...”*

Este último artículo 225, en lo que interesa destacar, establece que el administrador judicial solo podrá *“...retener fondos o disponer de ellos con el objeto de pagar los gastos normales de la administración, entendiéndose por tales los que habitualmente se inviertan en el bien, sociedad o asociación administrados. Los gastos extraordinarios o nombramientos de auxiliares serán autorizados por el juez previo traslado a las partes, salvo que su postergación pudiere irrogar perjuicios, en cuyo caso, después de efectuados, se dará inmediatamente noticia al juzgado”*.

-III-

### **Análisis del caso**

En orden a las disposiciones aplicables al caso que fueran reseñadas en el acápite precedente, surge manifiesto que ninguna persona que no sea titular de bienes, puede sustituir a su titular decidiendo acerca de, por ejemplo, la venta de la venta de los mismos. Consecuentemente, resulta irremediable instar el proceso sucesorio por la vía judicial. En tal sentido, quienes acrediten la legitimación pertinente (v.gr., sucesor universal, sucesor testamentario, etc.) estarían facultados para requerir autorización de los jueces competentes.

El momento de la muerte del causante genera de pleno derecho la apertura de su sucesión y la transmisión de su herencia a las personas llamadas a sucederle por el testamento o por la ley. Las relaciones jurídicas emanadas de dicho suceso, incluso los derechos y obligaciones entre los coherederos que nacen con motivo del deceso del causante y, con ello, las atribuciones legales para disponer de los bienes, se rigen por las normas recreadas y transcriptas supra.

El sucesorio instituye un sistema de precauciones destinado a proteger los derechos de todos los herederos como así también de terceros con interés en la sucesión (v.gr., acreedores), a fin de garantizarles la integridad de su prenda común constituida precisamente por los bienes sucesorios.

Esta particular circunstancia, justifica las restricciones en materia de disposición de bienes relictos que han de soportar los herederos pues aún cuando sus derechos son los de un propietario (arts. 2325, 2337 y conc. del CCyC), están limitados por previsiones legales que obstaculizan su libertad de disponer, imponiéndole la satisfacción de determinados requisitos, como lo es requerir la venia judicial en la venta de tales bienes o contar con nombramiento de administrador con atribuciones para disponer de los mismos (conf. arts. 225, 745, 747 y conc. del CPCC).

En suma, conforme al marco normativo explicitado, hasta tanto no exista partición del acervo sucesorio del causante, será necesario requerir autorización judicial para la venta del ganado de propiedad del productor fallecido; o bien, podrá realizarse mediante administrador con facultades para ello.

-IV-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-V-

### **Conclusión**

En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, en lo que ha sido materia de

puntual consulta, este Organismo Asesor considera que para la venta de ganado de propiedad de un productor fallecido, siempre se ha de requerir autorización judicial o contar el proceso sucesorio pertinente, con el nombramiento de administrador con facultades para ello.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58).

## Artículo 108

Diciembre 2021

### -SUMARIO-

[...] consulta si las ordenanzas aprobadas por el Concejo Deliberante que no fueran promulgadas por el Ejecutivo Comunal se consideran promulgadas tácitamente o por el paso del tiempo, y si este último Departamento tiene algún plazo para el veto.

[...]

[...] conforme se desprende de las previsiones contenidas en el artículo 108 inciso 2o de la Ley Orgánica de las Municipalidades, las ordenanzas aprobadas por el Concejo Deliberante que no fueran promulgadas ni vetadas por el Departamento Ejecutivo dentro de los diez (10) días desde su notificación por parte del citado Cuerpo, se consideran tácitamente promulgadas.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si las ordenanzas aprobadas por el Concejo Deliberante que no fueran promulgadas por el Ejecutivo Comunal se consideran promulgadas tácitamente o por el paso del tiempo, y si este último Departamento tiene algún plazo para el veto.

-I-

#### Normativa aplicable

El artículo 108 inciso 2o de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.) prescribe: “*Constituyen atribuciones y deberes en general del Departamento Ejecutivo: (...) 2) Promulgar las Ordenanzas o en su caso vetarlas dentro de los diez (10) días hábiles, contados desde su notificación. Asimismo, dar a publicidad en el Boletín Oficial Municipal, las disposiciones del Concejo y las Ordenanzas*” (texto según la Ley N° 14.491).

-II-

#### Análisis del caso

Al respecto, cabe destacar que, a semejanza de lo que ocurre con la sanción de las leyes, el Ejecutivo municipal concurre al acto complejo de la ordenanza, cuya vigencia requiere la voluntad de los dos Departamentos de Gobierno comunal.

Si media oposición del titular del Departamento Ejecutivo, quien observa la ordenanza del Concejo Deliberante, no concurre la necesaria confluencia de voluntades y en definitiva, queda obstaculizada la vigencia de la normativa local.

Quiere decir entonces que, el Intendente tiene la facultad de promulgar las ordenanzas que sanciona el Concejo Deliberante, promulgación que puede ser expresa o tácita, y también la pre-

rrogativa de devolver vetados los proyectos aprobados por dicho Cuerpo.

Es expresa cuando emite el acto administrativo correspondiente (decreto) que declara su promulgación (conf. arts. 103, 104 y 106 de la Ordenanza General N° 267); y es tácita cuando transcurre el plazo de diez (10) días hábiles administrativos sin que el Departamento Ejecutivo emita el acto administrativo de observación o veto.

Por consiguiente, cabe concluir que las ordenanzas aprobadas por el Concejo Deliberante que no fueran promulgadas ni vetadas por el Departamento Ejecutivo dentro de los diez (10) días hábiles, contados desde la notificación de la sanción de dicha norma municipal, se consideran tácitamente promulgadas.

**-III-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, conforme se desprende de las previsiones contenidas en el artículo 108 inciso 2o de la Ley Orgánica de las Municipalidades, las ordenanzas aprobadas por el Concejo Deliberante que no fueran promulgadas ni vetadas por el Departamento Ejecutivo dentro de los diez (10) días desde su notificación por parte del citado Cuerpo, se consideran tácitamente promulgadas.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58).

## Constitución de autoridades

Diciembre 2021

### -SUMARIO-

[...] consulta acerca de la situación acaecida en el ámbito del Concejo Deliberante de esa jurisdicción y la forma de constituir sus autoridades; en virtud del impedimento de sesionar del Cuerpo por parte de seis (6) concejales que no se presentan, pese a haber sido citados y requeridos por la fuerza pública en virtud de las previsiones contenidas en los artículos 23 y 70 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.).

[...]

[...] el artículo 23 prescribe: “En las sesiones preparatorias el Cuerpo tendrá facultades disciplinarias y de compulsión en la forma establecida en el artículo 70. La presencia de la mayoría absoluta de los concejales del Concejo a constituirse formará quórum para deliberar. Las decisiones se adoptarán por simple mayoría”.

El remitido artículo 70 dispone: “La minoría compelerá, incluso con la fuerza pública, a los concejales que por inasistencia injustificada impidan las sesiones del Concejo. Se entenderá por minoría un tercio del total de sus miembros”.

Siendo tema central en la cuestión en consulta la conformación del Cuerpo y las posibilidades de sesionar, reviste singular importancia lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 69 del Decreto Ley N° 6769/58, en cuanto estatuye que “La mayoría absoluta del total de concejales que constituyen el Concejo formará quórum para deliberar y resolver todo asunto de su competencia...”.

[...]

[...] a la luz de la normativa aplicable (art. 23 de la LOM, entre otros), no se advierte alcanzado el quorum y la mayoría requerida para sesionar y elegir autoridades.

[...] se debería convocar a nueva sesión preparatoria y para el caso de reiterarse la inasistencia de seis (6) concejales, la minoría debería requerir su concurrencia mediante el uso de la fuerza pública (conf. arts. 23 y 70 del Decreto Ley N° 6769/58).

En lo relativo a las responsabilidades administrativa y/o política de los concejales reticentes, tanto su imputación, como su eventual sanción, deberán ser meritadas, consideradas y decididas en el seno del Cuerpo, quien tiene las atribuciones privativas y discrecionales a su respecto.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la situación acaecida en el ámbito del Concejo Deliberante de esa jurisdicción y la forma de constituir sus autoridades; en virtud del impedimento de sesionar del Cuerpo por parte de seis (6) concejales que no se presentan, pese a haber sido citados y requeridos por la fuerza pública en virtud de las previsiones contenidas en los artículos 23 y 70 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modif.).

En ese marco, se inquiriere puntualmente acerca de: 1) la validez del artículo 169 del Regla-

mento Interno del Concejo Deliberante de \_\_\_\_\_ (según el cual, “El voto será por la afirmativa o negativa. El concejal presente puede abstenerse de votar, En este caso, el cálculo del quórum y el cómputo de la votación, se hará sobre la cantidad de votos que se emitan”) y sobre la responsabilidad de los ediles “...al dilatar la elección de las autoridades del cuerpo”. 2)

Sobre la responsabilidad de los Concejales \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_, en el incumplimiento de la Ley Orgánica Municipal.

-I-

### Relación de hechos y antecedentes relevantes

La nota en responde se encuentra agregada al expediente administrativo N° 4001-2051/21, cuya copia digitalizada ha sido incorporada al SUAM.

I. b) A fojas 1 del citado expediente, obra nota del Presidente de la sesión preparatoria del Concejo Deliberante, dirigida al Intendente Municipal, en la que señala que desde su investidura “... con que la Ley Orgánica Municipal y la Asamblea me han designado, he convocado en dos oportunidades a retomar el cuarto intermedio que se inició el viernes 10 de diciembre de 2021 durante la Sesión Preparatoria para elegir las autoridades del Honorable Concejo Deliberante de “\_\_\_\_\_”, tal y como establece la Ley Orgánica Municipal en los Artículos 18, 19, 20, 21 y 22, y los concejales \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_, no se han presentado a sesionar”.

Se expone en dicha presentación que se han enviado convocatorias a las sesiones con la autoridad policial, en uso de las facultades de los artículos 23 y 70 del Decreto Ley N° 6769/58, y aun así, los ediles involucrados “...no se han presentado a sesionar”; impidiendo de tal modo que “...el Concejo Deliberante sesione, y están atentando contra el cumplimiento de Ley Orgánica Municipal, que determina que tenemos que constituir las autoridades del Cuerpo”.

A fojas 2 y 4 se agregan copias de las Actas de la Sesión Preparatoria de fechas 10 y 12 de diciembre de 2021, surgiendo de esta última que, en la primera reunión realizada, se pasó a un cuarto intermedio para el día 12 de diciembre porque los concejales reticentes “...no se presentaron al recinto después de los tres timbres con los que los había convocado el Presidente (...) para retomar el Cuarto Intermedio que se había iniciado para debatir fuera del recinto la constitución de las autoridades del Concejo Deliberante: Presidente, Vicepresidente 1 Vicepresidente 2, y Secretario...”. En esta última oportunidad se verificó nuevamente la ausencia de los mismos seis (6) concejales “...quienes han sido notificados fehacientemente de la convocatoria por la policía comunal, el Presidente de la Sesión Preparatoria...”, decidiéndose “... volver a llamar a un nuevo Cuarto Intermedio, hasta el día Miércoles 15 de Diciembre 2021, a las 21:50 horas”.

A fojas 6, se glosa copia de nota remitida por el Presidente de la sesión preparatoria del Concejo, al Subcomisario del distrito, de fecha 15/12/2021, por la que le requiere que “...el personal policial deberá hacer compeler por la fuerza pública a los concejales electos que se nieguen a concurrir

*a la sesión preparatoria en curso y prevista para el día de la fecha”, agregando que “En caso de negativa de los concejales, de no concurrir al recinto, le solicitamos un informe - con testigos-, para que quede constancia a los fines de ser elevada ante las autoridades competentes en la materia”.*

A fojas 8/13, obran copias de las notificaciones de fechas 13 y 14/12/2021 por las que se convoca a los concejales - otrora ausentes- a la sesión preparatoria para el día 15/12/2021 para la elección de autoridades del Concejo Deliberante, en las que se transcribe parcialmente el artículo 23 del citado decreto ley.

Luce además nota enviada por el Presidente Sesión Preparatoria del Concejo Deliberante de “\_\_\_\_\_” al intendente Municipal poniéndolo en conocimiento de la situación acontecida y que describe.

Se adjunta asimismo, opinión de la asesoría letrada del municipio en la cual se destaca que “... que se designó como presidenta del HCD de \_\_\_\_\_ la Concejala \_\_\_\_\_. Que posterior a la votación efectuada los concejales que se abstienen, manifiestan que en virtud del Artículo 169 del Reglamento Interno del HCD: “ El voto será por la afirmativa o por la negativa. El concejal presente puede abstenerse de votar. En este caso, el cálculo del quórum y el cómputo de la votación serán sobre los votos que se emitan.”; lo que motiva según los concejales de la oposición que el cuerpo se quede sin quórum para la votación emitida”, entiende además que “la LOM es de jerarquía superior al Reglamento Interno, que no se puede mediante reglamentación interna establecer mayorías y quórums diferentes a lo establecido por una norma superior. Asimismo, sugiere elevar las actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno”.

## -II-

### Normativa aplicable

II. a) El artículo 50 de la Constitución Nacional obliga a cada provincia a dictar su propia Constitución y asegura “...su régimen municipal...”, mientras que nuestra Constitución Provincial, en su artículo 190 establece que “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo...”.

Seguidamente, el artículo 191, inciso 4o de la Constitución local prescribe que “Las funciones municipales serán carga pública, de la que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia”.

Por su parte, el artículo 196 establece: “Los conflictos internos de las municipalidades, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo, sea que ocurran en el seno de este último, los de las distintas municipalidades entre sí o con otras autoridades de la provincia, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia”.

II. b) En cumplimiento de lo previsto en el exordio del artículo 191 de la Constitución Provincial (“...La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento,



*confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...”), se sancionó la referida Ley Orgánica de las Municipalidades.*

En lo relativo a la constitución del Concejo, dicho cuerpo legal, luego de recordar que *“Los Concejales electos tomarán posesión de sus cargos en la fecha que legalmente corresponda a la renovación de autoridades”* (art. 17, texto según Ley N° 11.239), en su artículo 18 -en lo que interesa reseñar- establece que *“En la fecha fijada por la Junta Electoral, se reunirá el Concejo Deliberante en sesiones preparatorias (...) [que] serán presididas por el Concejel de mayor edad de la lista triunfante”* y *“...se elegirán las autoridades del Concejo: Presidente, Vicepresidente 1o, Vicepresidente 2o, y Secretario; dejándose constancia, además, de los Concejales titulares y suplentes que lo integrarán. Los candidatos que no resulten electos, serán suplentes natos en primer término de quienes lo hayan sido en su misma lista y el reemplazo por cualquier circunstancia de un Concejel, se hará automáticamente y siguiendo el orden de colocación en la respectiva lista de candidatos, debiendo ser llamados los suplentes una vez agotada la nómina de titulares”* (art. 19).

Por su parte, el artículo 23 prescribe: *“En las sesiones preparatorias el Cuerpo tendrá facultades disciplinarias y de compulsión en la forma establecida en el artículo 70. La presencia de la mayoría absoluta de los concejales del Concejo a constituirse formará quórum para deliberar. Las decisiones se adoptarán por simple mayoría”*.

El remitido artículo 70 dispone: *“La minoría compelerá, incluso con la fuerza pública, a los concejales que por inasistencia injustificada impidan las sesiones del Concejo. Se entenderá por minoría un tercio del total de sus miembros”*.

Siendo tema central en la cuestión en consulta la conformación del Cuerpo y las posibilidades de sesionar, reviste singular importancia lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 69 del Decreto Ley N° 6769/58, en cuanto estatuye que *“La mayoría absoluta del total de concejales que constituyen el Concejo formará quórum para deliberar y resolver todo asunto de su competencia...”*.

II. c) En materia de responsabilidades, el artículo 194 de la Constitución de la Provincia dispone que *“Los municipales, funcionarios y empleados son personalmente responsables, no sólo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también por los daños y perjuicios provenientes de la falta de cumplimiento a sus deberes. La ley determinará las causas, forma y oportunidad de destitución de los municipales, funcionarios y empleados, que, por deficiencias de conducta o incapacidad, sean inconvenientes o perjudiciales en el desempeño de sus cargos”*.

La reglamentación consecuente, en lo que importa resaltar, establece en el artículo 241 del Decreto Ley N° 6769/58 *“...el principio de responsabilidad de los funcionarios municipales por todo acto que autoricen, ejecuten o dejen de ejecutar excediéndose en el uso de sus facultades o infringiendo los deberes que les conciernen en razón de sus cargos...”*; motivo por el cual *“...todo funcionario o empleado que desempeñe mandato conferido políticamente o cumpla funciones administrativas...”* contraerá responsabilidad cuando ejecute actos en violación a leyes, ordenanzas, reglamentos y estatutos del régimen municipal.

Este principio de responsabilidad del funcionario, conforme el artículo 242 del mismo cuerpo legal *“...asume las formas: política, civil, penal y administrativa, de conformidad con los preceptos de la Constitución, códigos y leyes aplicables en cada caso. La responsabilidad política se deslindará de acuerdo con la Constitución Provincial y esta Ley Orgánica y las responsabilidades civiles y penales serán ventiladas ante los jueces ordinarios...”*.

Por su parte, el artículo 246 prescribe que *“Los funcionarios o empleados a quienes se imputara la comisión de irregularidades graves serán preventivamente suspendidos...”*; y en caso de corresponder, conforme al artículo 254, *“Las sanciones que el Concejo aplicará a los Concejales serán: 1.- Amonestaciones; 2.- Multas hasta m\$n. 5.000; 3.- Destitución con causa”*.

### -III-

#### Analisis del caso

III. a. En torno a primer punto de consulta, vinculado a la validez del art. 169 del Reglamento Interno del Concejo Deliberante es de señalar que este Organismo Asesor se expidió oportunamente en relación a si resultaba ajustada a derecho la aprobación de una resolución por parte del Departamento Deliberativo con cinco (5) votos afirmativos y once (11) abstenciones, dictaminando en los siguientes términos: *“Este Organismo Asesor ha sostenido reiteradamente como regla jurídica que, siendo el voto de los ediles un derecho político que se traduce en un comportamiento voluntario, la abstención de emitir su voto importa una actitud que equivale a “no votar”, por lo que no existe voto, ni a favor ni en contra del tema a resolver o aprobar.*

*Si por el contrario, se admitiera aquella doctrina que entiende que toda abstención del voto equivale a voto negativo, la abstención no se traduciría en una posibilidad o alternativa jurídica del concejal, en tanto el concepto propio de “abstención” sería absorbido por el concepto de “voto negativo”, lo cual implicaría un impedimento en el discernimiento entre ambas formas de ejercer la voluntad política.*

*En el caso particular -según se informa- el artículo 138 del Reglamento Interno de ese Cuerpo prescribe: “El voto será por la afirmativa o negativa. El Concejal presente puede abstenerse de votar. En este caso, el cálculo del quórum y el cómputo de la votación, se hará sobre la cantidad de votos que se emitan”.*

*Al respecto, es de destacar -en primer orden- que este Organismo Asesor ha señalado en diversos precedentes que es tarea privativa de ese Departamento Deliberativo interpretar las normas que conforman su reglamento.*

*A la luz de lo dispuesto por el citado artículo 138 del Reglamento Interno, cabría interpretar dicha previsión en el sentido de que las abstenciones -al no configurar o no existir voto alguno- no podrán tenerse en cuenta al momento del cálculo del quórum y el cómputo de la votación.*

*La Corte Suprema de Justicia de la Nación, remitiéndose a un dictamen del Procurador Fiscal subrogante -en una causa en la que la cuestión a dilucidar radicaba en determinar si bajo la vigen-*

*cia de una reglamentación, luego modificada, el cómputo de la mayoría absoluta debía realizarse considerando el total de los senadores presentes en el recinto parlamentario, hubiesen o no hubiesen votado, o sólo los senadores presentes que hubiesen emitido su voto- declaró la nulidad de una votación llevada a cabo en el Senado de la Nación, señalando:*

*“Como argumento (...) de la interpretación dada, podría mencionarse a la modificación que el Reglamento vigente a partir del 3 de marzo de 2003 introdujo en el art. 215 (ahora art. 212), que quedó así redactado ‘El voto será por la afirmativa o por la negativa. El senador presente, con autorización del Cuerpo, puede abstenerse de votar. En este caso, el cálculo del quórum y el cómputo de la votación, se hará sobre la cantidad de votos que se emitan. Ningún senador puede protestar contra la resolución de la Cámara, pero tiene derecho a pedir la consignación de su voto en el acta y en el Diario de Sesiones.’ (...) En efecto, según mi punto de vista, como colofón de estas modificaciones se deriva que, al señalarse expresamente ahora ‘votos que se emitan’, da la pauta de que la versión anterior claramente consideraba a los presentes para constituir el quórum legal -incluidos quienes se abstuvieron de votar-, y, asimismo, que resultaba errónea la interpretación de que cuando hablaba de ‘los presentes’ únicamente estuviese haciendo alusión al quórum, a poco que se observe que -en la versión hoy vigente- hasta el cálculo de éste resultará alcanzado por las modificaciones que resulten de la cantidad de senadores que se abstengan de votar” -autos “Binotti, Julio César c/ E.N. - Honorable Senado de la Nación (mensaje 1412/02) s/ amparo ley 16.986”, 15/05/2007, Fallos 330:2222-.*

*Desde tal perspectiva y teniendo en consideración que la resolución por la que se consulta se aprobó con el voto afirmativo de sólo cinco (5) ediles -de un total de, como mínimo, dieciséis (16) concejales (art. 2o del Decreto Ley N° 6769/58)-, dicho criterio implicaría que en su tramitación no se habría alcanzado el quórum obligatorio para deliberar (art. 69 del decreto ley cit., es decir, mayoría absoluta de miembros) y consecuentemente tampoco la mayoría de votos necesaria para la aprobación de la resolución en cuestión”.*

En el caso planteado y en similar intelección a la sostenida oportunamente en el antecedente transcrito, la presunta decisión de designar Presidenta del Concejo, amén de lo dispuesto por el artículo 169 citado –que en principio resulta jurídicamente válido- y a la luz de la normativa aplicable, se el actuar aludido no se ajusta a derecho (doctrina art. 23 de la LOM).

III. b) Se advierte que a pesar del procedimiento interno y/o facultades del Concejo Deliberante y sus autoridades tendiente a posibilitar la efectiva constitución del Cuerpo conforme se establece en los artículos 18 y siguientes del Decreto Ley N° 6769/58 no ha podido lograrse ante la inasistencia de la mitad de sus miembros (6 sobre 12) de concurrir a la Sesión Preparatoria pertinente (art 19). Al no alcanzar el número de miembros necesarios para poder sesionar válidamente, se impide la constitución en legal forma de ese departamento de gobierno.

Cabe aclarar que el Concejo Deliberante en cuestión logra la mayoría absoluta con la asistencia a la sesión de un mínimo de siete (7) ediles de los doce (12) que lo integran (conf. arts. 23, 69 y

284 inc. 3o, LOM).

III. c) El artículo 70 del Decreto Ley N° 6769/58, concede a la minoría del cuerpo la facultad de compeler a los concejales que por inasistencia injustificada impidan las sesiones del Cuerpo, previendo expresamente la utilización del auxilio de la fuerza pública para su realización.

Ahora bien, cabe advertir de las constancias obrantes en el expediente administrativo acompañado, que si bien en las notificaciones efectuadas a los concejales inasistentes solo se les “*recuerda*” lo dispuesto en el artículo 23 del citado decreto ley (cuando hubiera sido más adecuado intimarlos “*bajo apercibimiento*” de hacerlos concurrir con la fuerza pública); razón por la cual el proceder en ejercicio de las potestades que concede el referido artículo 70, habría de consistir en que se realice la sesión preparatoria y una vez verificada una nueva inasistencia, la reunida minoría debería reclamar se convoque a las autoridades policiales para que, mediante el uso de la fuerza pública, haga concurrir a los concejales reticentes.

III. d) En orden a las responsabilidades consecuentes, conforme a la normativa reseñada en el acápite precedente (II. c), y acorde a los extremos jurídico-fácticos reseñados en la consulta, la imputación de responsabilidad administrativa y/o política de los ediles involucrados en la situación suscitada, como su eventual sanción, son cuestiones que deben ser meritadas, consideradas y decididas en el seno del Cuerpo, quien tiene las atribuciones privativas y discrecionales a su respecto.

#### -IV-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### -V-

#### **Conclusión**

V. a) En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que conforme lo precisado por el Asesor Legal del municipio, a tenor de lo expuesto por el art. 169 del Reglamento Interno del Concejo Deliberante –en principio jurídicamente válido- y a la luz de la normativa aplicable (art. 23 de la LOM, entre otros), no se advierte alcanzado el quorum y la mayoría requerida para sesionar y elegir autoridades.

V.b) A fin de regularizar la situación y constitución del Concejo Deliberante, se debería convocar a nueva sesión preparatoria y para el caso de reiterarse la inasistencia de seis (6) concejales, la minoría debería requerir su concurrencia mediante el uso de la fuerza pública (conf. arts. 23 y 70 del Decreto Ley N° 6769/58).

V. c) En lo relativo a las responsabilidades administrativa y/o política de los concejales reti-

centes, tanto su imputación, como su eventual sanción, deberán ser meritadas, consideradas y decididas en el seno del Cuerpo, quien tiene las atribuciones privativas y discrecionales a su respecto.

# Ley Nacional de Financiamiento Educativo N° 26.075

## Afectación de los recursos del Fondo Educativo con destino a Obras

Febrero 2022

### -SUMARIO-

*[...] consulta si la Municipalidad se encuentra facultada para afectar recursos del Fondo Educativo con destino a obras estrictamente ligadas con la finalidad y función educativa, sin necesidad de consultar previamente a la Dirección General de Cultura y Educación para que se expida respecto al carácter educativo del proyecto a desarrollar.*

*[...]*

*[...] esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que la Municipalidad tiene potestades suficientes para afectar recursos del Fondo Educativo con destino a obras estrictamente ligadas con la finalidad y función educativa, sin necesidad de consultar previamente a la Dirección General de Cultura y Educación que determine el carácter educativo de la iniciativa, no obstante la intervención de esa repartición en los casos y a los efectos que prescribe la normativa referida (arts. 43 de la Ley N° 15.225; y 49 de la Ley N° 15.310).*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si la Municipalidad se encuentra facultada para afectar recursos del Fondo Educativo con destino a obras estrictamente ligadas con la finalidad y función educativa, sin necesidad de consultar previamente a la Dirección General de Cultura y Educación para que se expida respecto al carácter educativo del proyecto a desarrollar.

-I-

#### Hechos y antecedentes relevantes

Reseñando inicialmente que los recursos provenientes del Fondo de Financiamiento Educativo han de tener por destino su inversión en gastos educativos y que el Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Provincial establece el porcentaje de recursos mínimos que deberán ser afectados a obras de infraestructura educativa; seguidamente, destaca que una vez “...cumplida la aplicación en infraestructura, en relación al resto de los recursos el Honorable Tribunal de Cuentas tiene dicho se considerarán procedentes tanto los gastos vinculados con los objetivos del artículo 2o de la Ley 26.075 - ejemplo: gastos de adquisición y/o mantenimiento de equipamiento escolar, gastos referidos a la generación de programas de capacitación y apoyo pedagógico destinados al mejoramiento de la calidad educativa y a evitar la deserción escolar-, como con las propuestas, acciones y/o programas afines a la “Educación no Formal” en los términos del artículo 112 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206” (sic, textual).

Se puntualiza a continuación que “...el referido Tribunal dispone que para que una obra sea financiada con recursos del Fondo de Financiamiento Educativo, se debe demostrar con claridad que corresponde a un “gasto estrictamente ligado con la finalidad y función educativa”, conforme

*lo establece la Ley N° 15.225. Por tal motivo, entiende que correspondería que la Dirección General de Cultura y Educación como Autoridad facultada para emitir normas aclaratorias e interpretativas sobre esta materia, se expida de forma previa respecto al carácter educativo del proyecto y la procedencia de lo aquí pretendido”.*

Y concluye: *“Que, a menos que escape al conocimiento del suscripto, no existe normativa que imponga la obligatoriedad de requerir dictamen y/o autorización previa a la DGCE; importando dicha construcción doctrinaria un avasallamiento a la autonomía municipal”.*

**-II-**

### **Normativa aplicable**

En artículo 1 de la Ley N° 26.075, establece: *“El Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aumentarán la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre los años 2006 y 2010, y mejorarán la eficiencia en el uso de los recursos con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país”*

En su artículo 2 se detallan los objetivos prioritarios a los que se destinará la inversión en educación, ciencia y tecnología; cometidos éstos en cuya virtud el artículo 7 de la Ley N° 26.075, en su 1er. párrafo, dispuso: *“Establécese... una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional con la finalidad de garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional, y de coadyuvar a la disponibilidad de los recursos previstos en el artículo 5° de la presente ley en los presupuestos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...”*

En tanto son afectaciones presupuestarias anuales los recursos provenientes del denominado Fondo Educativo Nacional creado por el art. 7 de la Ley N° 26.075, todos aquellos gastos que se destinen a la mejora de la infraestructura escolar de gestión estatal, tales como –v.gr.- construcción y/o mantenimiento de la edificios escolares; adquisición y/o mantenimiento de equipamiento escolar y/o cualquier otra finalidad estrictamente educativa encuentran previsión en el artículo 43 de la Ley N° 15.225 -de Presupuesto General de la Provincia para el Ejercicio Fiscal 2021- que, en lo que interesa resaltar, dispone: *“Establécese que el DIECISÉIS CON CATORCE POR CIENTO (16,14%) de los recursos de afectación específica que perciba la Provincia en virtud de la vigencia durante el Ejercicio Fiscal 2021 del artículo 7° de la Ley Nacional N° 26075, para cubrir gastos estrictamente ligados a la finalidad y función educación – abarcando la educación formal como la no formal- se distribuirán en forma diaria y automática entre los Municipios de acuerdo al coeficiente que fije la Dirección General de Cultura y Educación, conformado por población en edad escolar, superficie y variables educativas relacionadas con matrículas, establecimientos, predios, vulnerabilidad y trayectorias educativas de los establecimientos de gestión pública provincial y municipal. Los montos derivados de la aplicación de dicho coeficiente para el Ejercicio 2021, no podrán ser inferiores*



al CIENTO TREINTA POR CIENTO (130%) ni superiores al DOSCIENTOS TREINTA POR CIENTO (230%) de los recursos transferidos a cada municipio durante el Ejercicio 2020.

La afectación de los recursos a infraestructura escolar deberá realizarse para la mejora de los servicios educativos existentes, priorizando i) la habitabilidad de los establecimientos educativos de niveles obligatorios ii) la ampliación de establecimientos de niveles obligatorios ya existentes iii) la habitabilidad y/o ampliación en servicios educativos de niveles no obligatorios iv) equipamiento mobiliario y educativo.

Se entiende por habitabilidad las intervenciones de conservación de las construcciones y sus instalaciones a los fines de garantizar las condiciones de seguridad requeridas para su normal uso. La totalidad de dichas intervenciones deberán ser informadas a la Dirección General de Cultura y Educación con vistas a poder coordinar de manera más eficiente el uso de los recursos públicos...

En caso de haber cumplimentado lo previsto... los municipios deberán coordinar con la Dirección General de Cultura y Educación otros posibles destinos hasta alcanzar los porcentajes mencionados, dentro de la finalidad y función educación.(...)” (el subrayado no pertenece al texto).

Por último, cabe señalar que la Ley N° 15.310 –de Presupuesto General para el Ejercicio Fiscal 2022–, en su artículo 49, mantiene en casi su totalidad el texto del transcripto artículo 43 de la Ley N° 15.225, con excepción que se suprime aquel párrafo que exige informar a la Dirección General de Cultura y Educación con referencia a “...*las intervenciones de conservación de las construcciones y sus instalaciones...*”.

-III-

### Analisis del caso

Conforme surge del marco normativo consignado en el acápite precedente, el denominado Fondo Educativo Nacional creado por los artículos 1, 7 y conc. de la Ley N° 26.075 se constituye con recursos federales que se coparticipan con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En tal orden, esos fondos coparticipados con jurisdicciones locales ingresan como recursos a la Provincia de Buenos Aires cuyas especificaciones son detalladas en las previsiones anuales de las Leyes Provinciales de Presupuesto de Recursos y Gastos Públicos.

Particularmente, en dichas normas se determina que participan en la distribución de tales recursos las Municipalidades, aplicándose a tal efecto lo dispuesto –v.gr., en el caso– en el 1er. párrafo del artículo 43 de la Ley N° 15.255 –de Presupuesto General para el Ejercicio 2021– por el que se atribuye a la Dirección General de Cultura y Educación la competencia de fijar el coeficiente de coparticipación a las Municipalidades conforme los parámetros allí previstos (“...*población en edad escolar, superficie y variables educativas relacionadas con matrículas, establecimientos, predios, vulnerabilidad y trayectorias educativas de los establecimientos de gestión pública provincial y municipal...*”).

Es decir que, según las pautas establecidas en la citada disposición presupuestaria, en el



ámbito provincial, se consolida este régimen de reparto de los recursos a las Comunas para cubrir gastos estrictamente ligados a la finalidad y función de educación.

Tratándose de inversión de recursos propios de las Comunas (si bien de origen coparticipado), resulta harto notorio que esa Municipalidad tiene potestades suficientes para decidir y realizar las inversiones con recursos del Fondo Educativo que estime menester, siempre que la afectación responda a una finalidad educativa.

Empero, de tratarse de recursos correspondientes al ejercicio fiscal 2021, deberá informarse a la Dirección General de Cultura y Educación “...*las intervenciones de conservación de las construcciones y sus instalaciones...*”, más, en casos de quedar un saldo de tales fondos, deberá coordinarse con esa jurisdicción “...*otros posibles destinos hasta alcanzar los porcentajes mencionados, dentro de la finalidad y función educación...*” (conf. art. 43 Ley N° 15.225); o bien, de tratarse de recursos correspondientes al ejercicio fiscal 2022, en caso de no alcanzarse los porcentajes afectados a tal fin deberá coordinarse con la Dirección General de Cultura y Educación otros posibles destinos hasta alcanzar los porcentajes mencionados, dentro de la finalidad y función educación. (conf. art. 49, Ley N° 15.310).

Por consiguiente, cabe concluir que la Municipalidad tiene potestades suficientes para afectar recursos del Fondo Educativo con destino a obras estrictamente ligadas con la finalidad y función educativa, sin requerirse “*per se*” que previamente la Dirección General de Cultura y Educación se expida en torno al carácter educativo del proyecto a desarrollar, ello, sin perjuicio de las intervenciones de la mencionada repartición educativa en los supuestos que prevé la normativa citada (arts. 43 de la Ley N° 15.225; y 49 de la Ley N° 15.310).

#### -IV-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### -V-

### **Conclusión**

Por ello, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que la Municipalidad tiene potestades suficientes para afectar recursos del Fondo Educativo con destino a obras estrictamente ligadas con la finalidad y función educativa, sin necesidad de consultar previamente a la Dirección General de Cultura y Educación que determine el carácter educativo de la iniciativa, no obstante la intervención de esa repartición en los casos y a los efectos que prescribe la normativa referida (arts. 43 de la Ley N° 15.225; y 49 de la Ley N° 15.310).

# Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial-

## Arrendamiento

Marzo 2022

### -SUMARIO-

[...] consulta acerca de la validez del procedimiento de arrendamiento de un predio rural propiedad de la Provincia, cuya tenencia y administración ostenta esa Comuna, propiciado por el Departamento Ejecutivo Municipal.

[...] Según se consigna, el Departamento Ejecutivo municipal ha llamado a licitación para la cesión a particulares del inmueble en cuestión, propiedad de la Provincia, "...con destino a cosecha gruesa, fijándose el valor en Kg de soja por Ha. y por ciclo agrícola".

En el marco fáctico explicitado, se consulta puntualmente si resulta necesaria la autorización del Concejo Deliberante para arrendar bienes provinciales que han sido cedidos al Municipio, haciéndose expresa mención a la previsión contenida en el artículo 55 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

[...] corresponde destacar que el artículo 38 del Decreto Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial-, en el marco del cual la Provincia otorgara a ese Municipio, la tenencia y administración de un inmueble de su propiedad, expresamente prescribe:

"El Poder Ejecutivo podrá delegar en las Municipalidades la tenencia y administración de inmuebles fiscales provinciales cuando la ubicación y característica de los mismos aconseje la medida. En tales casos la respectiva comuna podrá a su vez conceder el uso de los inmuebles a terceros con sujeción a las disposiciones de la presente Ley. El canon que se perciba en esos supuestos ingresará al patrimonio municipal en compensación por la gestión administrativa. La transferencia a cada Municipalidad y la consecuente concesión de uso que ella hubiere dispuesto cesará de inmediato cuando la Provincia requiera los inmuebles. La delegación de la administración implicará además por parte de la Municipalidad la obligación de asumir el cuidado y conservación del bien incluyendo las cargas consiguientes".

[...] el procedimiento para otorgar la concesión o permiso de uso de un inmueble propiedad del Estado Provincial, cuya tenencia y administración ostenta esa Comuna, deberá realizarse teniendo en consideración las previsiones contenidas en el Decreto Ley N° 9533/80.

Consecuentemente, en torno a la arista que se inquiriere, este Organismo Asesor es de opinión que la autorización por parte del Concejo Deliberante exigida por el artículo 55 del citado Decreto Ley N° 6769/58, no resulta exigible en el supuesto del arrendamiento del inmueble propiedad de la Provincia.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta acerca de la validez del procedimiento de arrendamiento de un predio rural propiedad de la Provincia, cuya tenencia y administración ostenta esa Comuna, propiciado por el Departamento Ejecutivo Municipal.

-I-

### Hechos y antecedentes relevantes

I. a) Se informa en la nota en responde que, durante las inundaciones del año 1987, la pro-

vincia de Buenos Aires ocupó varios predios rurales en esa jurisdicción, destinados a reservorios de los excedentes hídricos; *“...superficies que luego fueron expropiadas, adquiriendo la provincia el dominio de los mismos”*.

Se agrega que, con el correr de los años y habiendo menguado el fenómeno de la inundación, *“...parte de esa superficie temporalmente no es ocupada por agua, quedando importantes porciones aptas para la actividad agropecuaria y es por ello que la Municipalidad de “\_\_\_\_\_”, solicitó se le cediera el uso de esas superficies con destino a cederlas para la explotación, lo que efectivamente fue dispuesto por la provincia”*.

En tal sentido, se adjunta copia del Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1484 del 24 de agosto de 2010, a través del cual se delegó la tenencia y administración de un inmueble sito en esa jurisdicción *“...conforme los preceptos contenidos en el artículo 38 del Decreto Ley N° 9533/80” (art. 2o), consignándose expresamente que esa Comuna “...deberá destinar el bien otorgado para el desarrollo de emprendimientos agrícolas, con el objetivo de financiar los gastos atinentes al sistema de salud de dicha Municipalidad” (art. 3o).*

I. b) Según se consigna, el Departamento Ejecutivo municipal ha llamado a licitación para la cesión a particulares del inmueble en cuestión, propiedad de la Provincia, *“...con destino a cosecha gruesa, fijándose el valor en Kg de soja por Ha. y por ciclo agrícola”*.

En el marco fáctico explicitado, se consulta puntualmente si resulta necesaria la autorización del Concejo Deliberante para arrendar bienes provinciales que han sido cedidos al Municipio, haciéndose expresa mención a la previsión contenida en el artículo 55 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58).

-II-

### Normativa aplicable y análisis del caso

II. a) En primer término, corresponde destacar que el artículo 38 del Decreto Ley N° 9533/80 -Régimen de los Inmuebles del Dominio Municipal y Provincial-, en el marco del cual la Provincia otorgara a ese Municipio, la tenencia y administración de un inmueble de su propiedad, expresamente prescribe:

*“El Poder Ejecutivo podrá delegar en las Municipalidades la tenencia y administración de inmuebles fiscales provinciales cuando la ubicación y característica de los mismos aconseje la medida. **En tales casos la respectiva comuna podrá a su vez conceder el uso de los inmuebles a terceros con sujeción a las disposiciones de la presente Ley.** El canon que se perciba en esos supuestos ingresará al patrimonio municipal en compensación por la gestión administrativa. La transferencia a cada Municipalidad y la consecuente concesión de uso que ella hubiere dispuesto cesará de inmediato cuando la Provincia requiera los inmuebles. La delegación de la administración implicará además por parte de la Municipalidad la obligación de asumir el cuidado y conservación del bien incluyendo las cargas consiguientes”*.

El texto de la norma es muy claro y preciso sobre el particular. En consecuencia, a los efectos de otorgar a un particular el uso de un inmueble que le fuera cedido por la Provincia, ese Municipio deberá tener en consideración y cumplimentar las previsiones contenidas en el aludido régimen legal.

El citado Decreto Ley N° 9533/80 determina en el Capítulo IV del Título II, las condiciones, recaudos y procedimientos a que deberá ajustarse ese Municipio para el otorgamiento de cualquier modalidad administrativa que acuerde la concesión de uso de inmuebles pertenecientes al dominio privado del Estado Provincial (conf. arts. 8 y 28 a 38).

El artículo 28, en la parte que interesa, dispone: *“La concesión de uso, o cualquier otra modalidad administrativa que acuerde la tenencia de bienes del dominio privado del Estado, se registrará por las siguientes disposiciones: a) La tenencia será siempre precaria y como consecuencia el acto revocable en cualquier tiempo por decisión de la autoridad competente. b) El término de la tenencia no podrá exceder de cinco (5) años. c) El canon anual a cuyo pago estará obligado el tenedor se fijará en el acto administrativo respectivo y no podrá ser inferior al diez (10) por ciento de la valuación fiscal vigente en cada uno de los años de concesión...”*

Seguidamente, el artículo 29 establece la posibilidad de no aplicar lo dispuesto en los incisos b) y c) transcritos, *“...cuando mediare licitación, salvo que expresamente se estableciere lo contrario en el pliego respectivo...”* y *“...cuando se trate de inmuebles que por su naturaleza especial o uso al que serán destinados, se justifique exceptuarlos de tales disposiciones...”*

II. b) Por otra parte, el artículo 55 del Decreto Ley N° 6769/58 establece que corresponde al Departamento Deliberativo autorizar las transmisiones y arrendamientos de los **bienes públicos y privados de la Municipalidad**; para lo cual se exige el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros.

En el caso de marras, teniendo en consideración que el inmueble objeto del arrendamiento por el que se consulta, no es un *“bien público o privado”* de la Comuna; cabe concluir que la exigencia prevista en la citada norma legal -autorización por parte del Concejo Deliberante- no resulta de aplicación.

#### -IV-

#### Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### -V-

#### Conclusión

En virtud de lo expuesto, el procedimiento para otorgar la concesión o permiso de uso de

un inmueble propiedad del Estado Provincial, cuya tenencia y administración ostenta esa Comuna, deberá realizarse teniendo en consideración las previsiones contenidas en el Decreto Ley N° 9533/80.

Consecuentemente, en torno a la arista que se inquiera, este Organismo Asesor es de opinión que la autorización por parte del Concejo Deliberante exigida por el artículo 55 del citado Decreto Ley N° 6769/58, no resulta exigible en el supuesto del arrendamiento del inmueble propiedad de la Provincia.

# Ley N° 12.573. Decreto reglamentario N° 2372/01.

## Avenimiento

Marzo 2022

### -SUMARIO-

[...] consulta sobre la legitimidad de la Ordenanza N° 7655 -sancionada el 25/11/2021-, que establece la prohibición de los Supermercados Categoría B (superficies mayores a 400 m2 conforme Ordenanza Fiscal vigente) a permanecer abiertos los días domingo, con el objeto de favorecer la vida familiar de sus trabajadores.

[...] se requiere puntualmente se determine "...qué derechos podrían verse vulnerados o conculcados con la promulgación y puesta en marcha de dicha normativa; y si el Municipio cuenta con el status de derecho público y atribuciones correspondiente a su autonomía local para sancionar este tipo de legislación".

[...] la Ley N° 12.573 constituye el régimen de "...instalación, ampliación, modificación y funcionamiento de Grandes Superficies Comerciales (...) en los rubros de comercialización, elaboración y venta de productos alimenticios; indumentaria; artefactos electrodomésticos; materiales, herramientas y accesorios para la construcción y los que la reglamentación considere" (art. 1o); razón por la cual, para la aplicación de la Ordenanza N° 7655/21 ha de reconocerse la extensión de cada Supermercado Categoría B del distrito y si éste cuenta o no con habilitación provincial conforme dicha ley.

Ello así, pues la citada normativa especial impone a tales establecimientos comerciales que "...deberán observar las pautas de comercialización que se establecen en la presente, sin perjuicio de las facultades que se les reconoce por ésta y por el resto de la legislación pertinente a los municipios para legislar sobre la materia..." (art. 1o).

[...]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que la Ordenanza N° 7655/21, que establece la prohibición de los "Supermercados Categoría B" (superficies mayores a 400 m2 conforme Ordenanza Fiscal vigente) a permanecer abiertos los días domingo con el objeto de favorecer la vida familiar de sus trabajadores, resulta jurídicamente válida, ya que ha sido sancionada por esa Municipalidad en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, contempla en forma objetiva y razonable diferentes situaciones comerciales no asimilables, por superficie de extensión y modo de atención, no advirtiéndose que afecte en sus contenidos esenciales los derechos de comerciar y usar su propiedad por parte de aquellos sujetos alcanzados por la restricción que establece la normativa local.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta sobre la legitimidad de la Ordenanza N° 7655 -sancionada el 25/11/2021-, que establece la prohibición de los Supermercados Categoría B (superficies mayores a 400 m2 conforme Ordenanza Fiscal vigente) a permanecer abiertos los días domingo, con el objeto de favorecer la vida familiar de sus trabajadores.

-I-

### Hechos y antecedentes relevantes

I. a) Tal como se desprende de la copia de la referida Ordenanza N° 7655/21 que se acom-

paña, su artículo 1o establece “...que los comercios del rubro Supermercados categoría B de la Clasificación de Cobro de la Tasa de Seguridad e Higiene del distrito de \_\_\_\_\_ no podrán permanecer abiertos los días Domingo. Quedan exceptuados de la obligación establecida en este artículo los autoservicios, minimercados, despensas, almacenes, kioscos, carnicerías, panaderías, verdulerías, establecimientos de menor envergadura y comercios de proximidad en general”.

A su turno, el artículo 2o, prescribe “Que, a los fines de aplicación de la presente, los comercios establecidos a funcionar los días domingos según el Artículo 1o serán atendidos por sus dueños, familiares directos o empleados registrados conforme Ley Laboral y Convenios Colectivos vigentes”.

I. b) En ese orden, en la nota de consulta se requiere puntualmente se determine “...qué derechos podrían verse vulnerados o conculcados con la promulgación y puesta en marcha de dicha normativa; y si el Municipio cuenta con el status de derecho público y atribuciones correspondiente a su autonomía local para sancionar este tipo de legislación”.

## -II-

### Normativa aplicable

II. a) El Congreso de la Nación, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales (art. 75 inc. 12o, C.N.), sancionó el Código Civil y Comercial que, en su artículo 1970 estableció: “Las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción. Los límites impuestos al dominio en este Capítulo en materia de relaciones de vecindad, rigen en subsidio de las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción”.

II. b) En el ámbito del derecho público provincial y municipal, la Constitución de la Provincia prevé que “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo...” (art. 190); mientras que la Legislatura provincial ha de deslindar “...las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...” (art. 191, proemio); y, entre otras “...atribuciones inherentes al régimen municipal...” se le reconoce a las Municipalidades la de “Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones” (art. 192 inc. 6o).

Por su parte, la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6697/58 y modif.), en su artículo 24, prescribe que “La sanción de las ordenanzas y disposiciones del Municipio corresponde con exclusividad al Concejo Deliberante” y, en su artículo 25, que “Las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales”.



En tal dirección, el artículo 27 del mismo decreto ley, en lo que interesa consignar, preceptúa: *“Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: 1. La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales. (...) 6. La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales...”*

Por su parte, el artículo 286 aclara *“...que el poder de policía por parte de las Municipalidades, en materia de sus competencias y en aquellas en que ejercieran facultades concurrentes y en la forma que corresponda en las que actúen por delegación de la Nación o la Provincia, de acuerdo a la Constitución y las leyes, se extiende a todo el ámbito de sus respectivos territorios, sin excepciones de ninguna especie”*.

II. c) Por su parte, la Ley N° 12.573 constituye el régimen de *“...instalación, ampliación, modificación y funcionamiento de Grandes Superficies Comerciales (...) en los rubros de comercialización, elaboración y venta de productos alimenticios; indumentaria; artefactos electrodomésticos; materiales, herramientas y accesorios para la construcción y los que la reglamentación considere”* (art. 1o); razón por la cual, para la aplicación de la Ordenanza N° 7655/21 ha de reconocerse la extensión de cada Supermercado Categoría B del distrito y si éste cuenta o no con habilitación provincial conforme dicha ley.

Ello así, pues la citada normativa especial impone a tales establecimientos comerciales que *“...deberán observar las pautas de comercialización que se establecen en la presente, sin perjuicio de las facultades que se les reconoce por ésta y por el resto de la legislación pertinente a los municipios para legislar sobre la materia...”* (art. 1o).

En particular, considera *“...Grandes Superficies Comerciales; a todos los establecimientos de comercialización minorista o mayoristas que realicen ventas minoristas, que ocupen una superficie de más de quinientos (500 m<sup>2</sup>) metros cuadrados destinada a la exposición y venta, en municipios con una población de hasta 50.000 habitantes...”* (conf. arts. 2o inc. ‘a’ y 5o de la Ley N° 12.573; lo que debe ser complementado con el art. 5o del Anexo I del Decreto reglamentario N° 2372/01).

Los aspectos relevantes del régimen provincial exigen que los referidos establecimientos comerciales, sin excepción, requieran *“certificado de factibilidad provincial”* (arts. 3o y 9o, Ley N° 12.573); pero que, conforme lo impone su artículo 10, previamente deben *“...solicitar un análisis del impacto socioeconómico y ambiental...”* el cual deberá valorar entre otras circunstancias y pautas, las siguientes: *“...A) En relación con la localización del nuevo equipamiento comercial: (...) b) Si la implantación proyectada está concebida para promover un equilibrio funcional entre la periferia y los centros comerciales existentes. (...) D) En relación con la incidencia sobre el comercio existente: a) La previsible repercusión del establecimiento proyectado sobre la competitividad de las estructuras comerciales de la zona, evaluando entre otros aspectos, la futura viabilidad de los*



*equipamientos comerciales existentes y la mejora, cualitativa y cuantitativa, que supondrá para los mismos. b) Si el proyecto contribuye, por su tamaño, función, localización y naturaleza de los productos ofrecidos, a un equilibrio entre los diferentes tipos de equipamientos comerciales y en relación con el equipamiento comercial existente...”.*

-III-

### Analisis del caso

III. a) A efectos de brindar una respuesta integral a la consulta formulada, corresponde analizar y desandar cuestiones referidas a: 1o) la competencia de la Municipalidad para el dictado de la Ordenanza N° 7655/21 que impone restricciones locales pudiendo afectar la actividad comercial de determinados sujetos; 2o) la razonabilidad de la citada normativa; y 3o) si la misma implica una lesión ilegítima a los constitucionales derechos de los particulares de comerciar, ejercer trabajo lícito y usar de su propiedad.

III. b) En relación a la primera cuestión planteada, resulta pertinente señalar que el régimen de la citada ordenanza importa el ejercicio de una potestad derivada del poder de policía del Municipio y si bien existe concurrencia con la Provincia (conf. arts. 27 inc.1o y 286 del Decreto Ley N° 6769/58), cabe precisar que esta última ha asumido la competencia solo en aquella parcela que alcanza a los establecimientos categorizados como Grandes Superficies Comerciales (conf. arts. 1o, 2o inc. 'a' y 5o de la Ley N° 12.573; complementado con el art. 5o del Anexo I del Decreto reglamentario N° 2372/2001), en cuyos supuestos no procederá la habilitación municipal (v.gr., art. 27 incs. 1o y 6o del citado decreto ley), sino la habilitación provincial mediante el respectivo trámite y certificado de factibilidad provincial (conf. arts. 3o, 9o y ss., Ley N° 12.573).

En consecuencia, si los supermercados a quienes está destinada la restricción de la Ordenanza N° 7655/21 son aquellos que cuentan con habilitación de la Provincia conforme a lo dispuesto en la Ley N° 12.573, al haber sido categorizados como Grandes Superficies Comerciales, aquella norma no puede resultarles de aplicación. Máxime si se tiene presente que para lograr su habilitación o “certificado de factibilidad” provincial (art. 9, ley cit.), contarían con un aprobado estudio de “impacto socioeconómico y ambiental” que habría valorado que su localización e incidencia sobre los comercios existentes promueve “...un equilibrio funcional entre la periferia y los centros comerciales existentes...” (conf. art. 10 incs. 'A' y 'D').

Quiere decir entonces que, esa Municipalidad tiene competencia para el dictado de la referida Ordenanza N° 7655/21, cuya aplicación podrá alcanzar a aquellos supermercados que refiere su artículo 1o y que no cuenten con habilitación de la Provincia conforme la Ley N° 12.573.

III. c) Respecto del test de razonabilidad que cabe abordar sobre la ordenanza en cuestión, que dispone restricciones a los derechos constitucionales de particulares, cuadra recordar liminarmente que, como es sabido, no hay derechos absolutos; toda vez que éstos se garantizan en su goce conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio (art. 14 de la Constitución Nacional).

La limitación al ejercicio de derechos fundamentales ha de responder a serios y precisos criterios de razonabilidad.

De ello se sigue que, la forma y extensión de las restricciones viene dada por las autoridades públicas competentes que, en uso de sus facultades propias, estima conveniente a fin de asegurar el bienestar general, aunque tales regulaciones quedan sujetas a la única condición de no alterar la sustancia de tales derechos fundamentales (arts. 28 de la Constitución Nacional y 56 de la Constitución Provincial; doct. CSJN Fallos: 328:690; 330:4988, entre muchos otros). Por consiguiente, corresponde examinar si la Ordenanza N° 7655/21 se asienta en circunstancias justificantes, fin público, adecuación del medio utilizado para su obtención y ausencia de iniquidad manifiesta (conf. doct. SCBA causas I 2130, “Rossetti de Blanco”, 28/09/999; I 2110, “Iriarte Mandoz”, 6/10/2004; I 2260, “F.E.B.”, 27/02/2008; I 2522, “Mendivid”, 21/09/2011; I. 2888, “Chicote”; 12/06/2013; entre muchas otras).

En tal sentido, cabe reiterar que, en tanto la referida ordenanza ha sido dictada por la Municipalidad en ejercicio del poder de policía comunal que le reconoce la Constitución de la Provincia y la Ley Orgánica Municipal para regular en materia de habilitación y funcionamiento de los comercios sitios en el distrito municipal, queda manifiesto que, como integrativo de tal potestad, bien puede establecer restricciones o limitaciones de carácter administrativo en torno a fijar días y horarios de apertura y cierre de negocios comerciales dentro del ámbito de su jurisdicción.

Sentado ello, cabe analizar en concreto si la medida dispuesta resulta razonable en cuanto formula una distinción entre, por un lado, “*Supermercados Categoría B*”, y por otro, “*autoservicios*”, “*minimercados*”, “*despensas*” y otros varios “*establecimientos de menor envergadura y comercios de proximidad en general*”, los que son distinguidos en base a la superficie de cada uno de ellos, así como en el hecho de que sean atendidos por “*...sus dueños, familiares directos o empleados registrados...*”.

Aquí entra en juego el principio de igualdad consagrado por los artículos 16 de la Constitución Nacional y 11 de la Constitución Provincial, el cual exige que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias; mas no impide que la legislación contemple en forma diferente situaciones que considere distintas, cuando la discriminación no es arbitraria ni responde a un propósito de hostilidad contra determinados individuos o clase de personas, ni encierra un indebido favor o privilegio, personal o de grupo (conf. doct. CSJN Fallos: 182:355; 258:36 y 340:1581 entre muchos otros; y doct. SCBA causas I 1440 “Boese”, 3/11/1995; I 2022, “Bárceña”, 20/09/2000; B 62.142, “Catalfamo”, 31/08/2005; B 66.569, “Esteinberg”, 14/08/2013; entre muchas otras). De modo tal que para introducir diferencias entre ellos, debe existir una suficiente justificación que aparezca objetiva, fundada y razonable.

En ese contexto, el control de razonabilidad en materia de igualdad exige determinar si, en definitiva, se excluye a alguien que debería recibir igual atención jurídica; o bien, que sus consecuencias no resulten desproporcionadas respecto de la finalidad perseguida, de manera de evitar

resultados excesivamente gravosos.

La distinción entre el universo específico de comercios que regula la Ordenanza N° 7655/21 se da sobre dos parámetros: 1o) a partir de valores objetivos de extensión espacial de la superficie del establecimiento; y 2o) a partir de quienes realizan la atención al público.

Así, la ordenanza bajo examen distingue entre dos categorías de establecimientos comerciales: (i) “*Supermercados Categoría B*” que -según se informa en la nota de consulta- son aquellos cuyo lugar de venta y atención al público tiene una superficie igual o superior a los 400 mts<sup>2</sup>; y (ii) en forma general, podrían englobarse en el universo de “*establecimiento de menor envergadura y comercio de proximidad*”, cuyas superficies serían sustancialmente menores a aquellos (v.gr., entre 30 y 200 mts<sup>2</sup>). A su vez, el legislador local optó por introducir otro elemento de distinción dentro de aquellos establecimientos comprendidos en las categorías (ii), relativo a la atención personalizada por sus propietarios.

En ese marco, mediante la articulación conjunta de ambos elementos distintivos, se concluye que solo pueden permanecer abiertos los domingos estos últimos siempre que fueren atendidos por sus propietarios, familiares o empleados registrados.

El fundamento de las dos pautas de distinción formuladas ha sido -según se informa en la nota- “*...favorecer la vida familiar de sus trabajadores*”, derecho éste que encuentra directa apoyatura en los artículos 14 bis de la Constitución Nacional y 36 inciso 1o y 39 inciso 1o y 3o de la Constitución Provincial.

Así también debe contemplarse como finalidad pública razonable de la normativa, la protección de aquellos comerciantes con establecimientos de menor porte; puesto que la distinción normativa basada en dos causas objetivas (superficie y modalidad de atención), al atrapar supuestos de hecho que consideran diferentes (permitiéndole la apertura los días domingo a unos, y limitándose a otros), procuraría fomentar o tutelar a los primeros sin que la restricción de los segundos configure una privación desproporcionada de ingresos o ganancias comerciales.

En resumidas cuentas, en lo trascendente no surgiría de la referida Ordenanza N° 7655/21 una discriminación arbitraria que suponga la sustancial lesión del principio igualitario; máxime cuando, bajo la óptica de los principios de protección de la vida familiar, tradición cultural comunitaria y vecinalidad (conf. art. 25 del Decreto Ley N° 6769/58), aparece razonable aquella exigencia de atención por sus dueños respecto de los autorizados comercios de cercanía o de menor envergadura

III. d) En relación a la temática respecto de si la normativa local en examen lesiona o no, los constitucionales derechos de los particulares de comerciar, ejercer trabajo lícito y usar de su propiedad, en una primera aproximación vale reiterar lo ya expresado precedentemente en punto a que los derechos reconocidos constitucionalmente no son absolutos, pues han de ser ejercidos conforme a las leyes que los reglamentan y sin afectar el bienestar general (conf. art. 14 de la

Constitución Nacional; y jurisprud. cit. supra).

En este orden, corresponde analizar si existe una adecuada relación entre los costos de la medida de policía municipal aplicada a “Supermercados Categoría B” y las restricciones que le reportan; como así también si los medios empleados por la norma respetan la esfera de funcionamiento razonable del derecho de comerciar y usar de su propiedad; o, si por el contrario, afectan su sustancia.

Desde tales interrogantes, cabe tener presente que *“...cuanto más grave sea la restricción que se imponga sobre los afectados, tanto mayor tendrá que ser el peso específico del interés general, lo que implica una ponderación que balancee los costos y beneficios de la medida cuestionada”* (conf. doctr. SCBA Causa I 74.078, “Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales”, 19/09/2018).

En este discurrir, cabe meritar que no existe elemento fáctico alguno respecto a que la decisión de prohibir la apertura de aquella categoría de supermercados los días domingo impida el normal desarrollo pleno del comercio, en tanto no se le restringe la actividad por la disponibilidad del resto de los seis (6) días de la semana; todo lo cual es compatible con el resguardo de los márgenes de ganancias esperables de estos supermercados.

Por consiguiente, el modo en que la Ordenanza N° 7655/21 restringe la actividad comercial a los *“Supermercados Categoría B”* -solo para los días domingo-, no afecta el contenido esencial del derecho constitucionalmente reconocido a comercializar y usar la propiedad, en tanto que, pudiendo ejercer el comercio durante los restantes días de la semana, se trata de una limitación que no representaría gravedad ni afectaría la sustancia de los derechos que ampara el artículo 27 de la Constitución Provincial.

III. e) Para culminar, resulta pertinente poner de resalto que la cuestión aquí examinada, reviste singular analogía con la causa *“Shi, Jinchui”* resuelta recientemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ver Fallos 344:1151; 20/05/2021) cuya doctrina, en lo esencial, ha sido volcada en el presente dictamen, toda vez que la autoridad jurídica de aquel Alto Tribunal resulta atrayente en razón de ser guardián último de las garantías constitucionales y máximo intérprete de la Constitución Nacional (conf. Fallos 330:4134; 338:1575 y 342:509, 584, 1417 y 2389; entre otros). El máximo tribunal de justicia nacional ha puntualizado *“La ordenanza 1660/2014 de la Municipalidad de Arroyito - prohibición de apertura de supermercados los días domingo-no es irrazonable o desproporcionada, pues se encuentra orientada a la consecución de fines constitucionalmente válidos y de competencia material del municipio (tales como el fortalecimiento del vínculo familiar, la protección de pequeños y medianos comerciantes sin afectar negativamente los márgenes de ganancias de los supermercados, y los intereses de los consumidores) y la medida adoptada guarda proporcionalidad con tales fines, sin que se encuentre afectado el contenido esencial de la libertad de comercio, al habilitarse su ejercicio pleno en los restantes horarios disponibles (...)* su motivación refiere a diversos aspectos que exceden ostensiblemente cierta interpretación de

*la libertad de comercio o los derechos de los trabajadores y atañen, directamente, al desarrollo de la vida cotidiana de la comunidad, la necesidad y el interés público en mantener y fortalecer el vínculo familiar, la protección de pequeños y medianos comerciantes compatible con el resguardo de los márgenes de ganancias de los supermercados y los intereses de los consumidores, entre otros fines no menos relevantes”*(Voto de los jueces Maqueda y Rosatti y voto del juez Lorenzetti).

-IV-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-V-

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, esta Organismo Asesor es de opinión que la Ordenanza N° 7655/21, que establece la prohibición de los “*Supermercados Categoría B*” (superficies mayores a 400 m<sup>2</sup> conforme Ordenanza Fiscal vigente) a permanecer abiertos los días domingo con el objeto de favorecer la vida familiar de sus trabajadores, resulta jurídicamente válida, ya que ha sido sancionada por esa Municipalidad en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, contempla en forma objetiva y razonable diferentes situaciones comerciales no asimilables, por superficie de extensión y modo de atención, no advirtiéndose que afecte en sus contenidos esenciales los derechos de comerciar y usar su propiedad por parte de aquellos sujetos alcanzados por la restricción que establece la normativa local.

## Ley N° 14.547

### Vehículos en depósitos a causa de infracciones de tránsito o faltas o abandonados

Marzo 2022

#### **-SUMARIO-**

[...] consulta sobre la posibilidad de que esa Comuna realice la notificación prevista en los artículos 4° in fine y 6° de la Ley N° 14.547, a efectos de implementar en esa jurisdicción la compactación de vehículos que se encuentran en depósito municipal, mediante cédula administrativa suscripta por el Juez de Faltas del Municipio y diligenciada por oficial “ad hoc”.

[...]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que el Municipio tiene competencia y facultades para designar un oficial público ad hoc (empleado municipal) a fin de notificar las intimaciones previstas en los artículos 4o y 6o de la Ley N° 14.547, mediante cédula suscripta por el Juez de Faltas del Municipio, a los efectos de implementar en esa jurisdicción la compactación de vehículos que se encuentran en depósito municipal, a causa de infracciones de tránsito o faltas cuya aplicación corresponda a esa Municipalidad.

#### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta sobre la posibilidad de que esa Comuna realice la notificación prevista en los artículos 4o in fine y 6o de la Ley N° 14.547, a efectos de implementar en esa jurisdicción la compactación de vehículos que se encuentran en depósito municipal, mediante cédula administrativa suscripta por el Juez de Faltas del Municipio y diligenciada por oficial “ad hoc”.

**-I-**

#### **Hechos y antecedentes relevantes**

En el expte. N° 138/2022 que en copia se anexa, obra nota suscripta por la Subsecretaría Legal y Técnica de esa Comuna, a través de la cual requiere se eleve en consulta a esta Asesoría General de Gobierno, a fin que emita opinión “...sobre la posibilidad de que el Municipio realice la notificación que establece el Art. 4 in fine y 6” de la Ley 14547 (Modif. por Ley 15143) para implementar en el Distrito de \_\_\_\_\_, la Compactación de vehículos que se encuentran en depósito municipal (...) mediante cédula administrativa suscripta por el Juez de Faltas del Municipio, y diligenciada por Oficial de Justicia ‘ad hoc’, atento que dicho Magistrado interpreta que el único medio legal que implicaría ‘intimación fehaciente’ sería mediante Carta Documento” (fs. 8).

**-II-**

#### **Normativa aplicable**

II. a) El artículo 4o, último párrafo de la Ley N° 14.547 (texto según la Ley N° 15.143), en relación a los automotores secuestrados que se encuentren en depósitos municipales a causa de infracciones de tránsito, establece: “...La Autoridad de Aplicación procederá a intimar fehaciente-

mente a la persona que figure como titular registral del vehículo o a los terceros interesados si los hubiere, para que en el plazo perentorio de quince (15) días corridos se presenten a hacer valer sus derechos”.

Por su parte, el artículo 6o, respecto a los vehículos que se encontraren en estado de abandono o deterioro, prescribe: “Vencido el plazo establecido en el artículo 5o, el vehículo será trasladado al depósito municipal. La Autoridad de Aplicación, con la información remitida por el Registro Nacional de la Propiedad Automotor, procederá a intimar en forma fehaciente a la persona que figure como titular registral del vehículo para que en el plazo de quince (15) días corridos retire la unidad del depósito, previo pago de las multas, tasas de traslado y guarda o cualquier otra suma adeudada por conceptos similares, bajo apercibimiento de proceder a su compactación. Si la notificación efectuada en el domicilio del titular resulta negativa, se publicarán edictos por un (1) día en el Boletín Oficial y en un diario de la jurisdicción que corresponda, con los datos de la unidad afectada, y los apercibimientos indicados en el párrafo anterior”.

El artículo 7o de la ley citada dispone a su vez que, “Si hubieren vencidos los plazos previstos en los artículos 4o o 6o según corresponda, y no se presentare el titular registral o los terceros interesados, se considerará que el vehículo ha sido abandonado. En este supuesto, la Autoridad de Aplicación estará facultada para iniciar los procesos de afectación, subasta o compactación, previstos en la presente Ley”.

II. b) La Ordenanza General N° 267/80, de Procedimiento Administrativo Municipal, en su Capítulo X regula lo atinente a las notificaciones ordenadas en actuaciones administrativas, precisando el artículo 62 que “...deberán contener la pertinente motivación del acto y el texto íntegro de su parte resolutive, con la expresión de la carátula y numeración del expediente correspondiente”.

En cuanto a la modalidad, el artículo 63 de este régimen, prescribe: “Las notificaciones se realizarán personalmente en el expediente (...) o mediante cédula, telegrama colacionado o certificado, recomendado, o por cualquier otro medio que permita tener constancia de su recepción y de la fecha en que se practicó. Cuando la notificación no se realice personalmente en el expediente, se practicará en el domicilio constituido por el interesado o, en su defecto, en su domicilio real”.

El artículo 64 a su vez, dispone: “Se notificarán solamente las resoluciones de carácter definitivo, los emplazamientos, citaciones, apertura a prueba y las providencias que confieran vista o traslado o decidan alguna cuestión planteada por el interesado”.

En lo que interesa destacar, el artículo 65, en sus dos primeros párrafos, establece el procedimiento a seguir para notificar en el domicilio del afectado: “...el empleado designado a tal efecto llevará por duplicado una cédula en que esté transcrita la resolución que debe notificarse. Una de las copias la entregará a la persona a la cuál deba notificar o, en su defecto, a cualquiera de la casa. En la otra copia destinada a ser agregada al expediente, se pondrá constancia del día, hora y lugar de la entrega requiriendo la firma de la persona que manifieste ser de la casa, o poniendo constancia de que se negó a firmar. Cuando el empleado no encontrase la persona a la cuál va a notificar y



*ninguna de las otras personas de la casa quiera recibirla, la fijará en la puerta de la misma, dejando constancia en el ejemplar destinado a ser agregado en el expediente...”*

Finalmente, el artículo 67 establece: *“Toda notificación que se hiciera en contravención de las normas prescriptas será nula y el empleado notificador responderá por los perjuicios que cause al interesado o a la administración. Sin embargo, si del expediente resulta en forma indudable que el interesado ha tenido conocimiento de la providencia, la notificación o citación surtirá desde entonces todos sus efectos”*.

II. c) En materia de infracciones de tránsito, el artículo 35, inciso c) de la Ley N° 13.927, de aplicación en virtud de las previsiones contenidas en el artículo 32 (*“Las infracciones de tránsito cometidas en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, sea cual fuere la autoridad de comprobación, serán juzgadas de acuerdo al procedimiento y principios de actuación que determina esta Ley, en su parte pertinente”*), en la parte que interesa prescribe: *“Todas las notificaciones se harán personalmente, por cédula, por comunicación epistolar o electrónicamente.(...) A los efectos del diligenciamiento de las cédulas, podrán designarse funcionarios ‘ad hoc’ entre los empleados de la municipalidad o de la provincia según corresponda...”* (texto según la Ley N° 15.002).

En similar sentido, el artículo 34 del Código de Faltas Municipales (Decreto Ley N° 8751/77 -t.o. por Decreto N° 8526/86 y modific.-), de aplicación *“...al juzgamiento de las faltas a las normas municipales dictadas en el ejercicio del poder de policía y a las normas nacionales y provinciales cuya aplicación corresponda a las Municipalidades, salvo para las dos últimas cuando para ello se hubiera previsto un procedimiento propio”* (art. 1o), en su artículo 34, dispone: *“Todas las notificaciones se harán personalmente, por cédula o por telegrama colacionado. A los efectos del diligenciamiento de las cédulas, podrán designarse funcionarios ‘ad hoc’ entre los empleados de la Municipalidad o encomendarse a la Policía de la Provincia”*.

II. d) Por su parte, el artículo 289 inciso b) del Código Civil y Comercial de la Nación enuncia entre los *“instrumentos públicos”* a *“...los instrumentos que extienden los escribanos o los funcionarios públicos con los requisitos que establecen las leyes”* (inciso b).

Por su parte, el artículo 290 del mismo cuerpo legal establece: *“Son requisitos de validez del instrumento público: a) la actuación del oficial público en los límites de sus atribuciones y de su competencia territorial, excepto que el lugar sea generalmente tenido como comprendido en ella...”*.

El artículo 292, en lo que importa consignar, prescribe: *“Es presupuesto para la validez del instrumento que el oficial público se encuentre efectivamente en funciones (...) Dentro de los límites de la buena fe, la falta de los requisitos necesarios para su nombramiento e investidura no afecta al acto ni al instrumento si la persona interviniente ejerce efectivamente un cargo existente y actúa bajo la apariencia de legitimidad del título”*.

El artículo 293 consagra que *“Los instrumentos públicos extendidos de acuerdo con lo que*



*establece este Código gozan de entera fe y producen idénticos efectos en todo el territorio de la República, cualquiera sea la jurisdicción donde se hayan otorgado”.*

Por último, en relación a la eficacia probatoria de este acto, el artículo 296 dispone: *“El instrumento público hace plena fe: a) en cuanto a que se ha realizado el acto, la fecha, el lugar y los hechos que el oficial público enuncia como cumplidos por él o ante él hasta que sea declarado falso en juicio civil o criminal; b) en cuanto al contenido de las declaraciones sobre convenciones, disposiciones, pagos, reconocimientos y enunciaciones de hechos directamente relacionados con el objeto principal del acto instrumentado, hasta que se produzca prueba en contrario”.*

**-III-**

### **Análisis del caso**

III. a) Liminarmente, resulta pertinente señalar que las decisiones de la Administración Municipal han de llegar a sus destinatarios como condición de su eficacia, motivo por el cual la debida notificación de sus actos reviste singular trascendencia.

En el caso particular, en tanto se pone en conocimiento del administrado una decisión de la autoridad municipal competente que afecta al propietario del bien automotor en depósito municipal, a partir de lo cual comienza a correr el plazo legal para actuar en un sentido, bajo riesgo de pérdida de su titularidad y destino de afectación, subasta o compactación (conf. arts. 4o, 6o y 7o de la Ley N° 14.547).

La relevancia del acto de la notificación deriva de su estrecho vínculo con las garantías de defensa y debido proceso legal (conf. arts. 10, 11 y 56 de la Constitución Provincial).

De allí que la normativa referida exija que la intimación o notificación revista el carácter de *“fehaciente”*; esto es, que de fe pública sobre el conocimiento del destinatario respecto de lo decidido, o bien que tal circunstancia resulta indubitable (conf. arts. 293 y conc. del CCyC).

El acto de notificación por parte del oficial público, en tanto instrumento público, hace plena fe en lo relativo a la fecha, el lugar y los hechos que aquel enuncia como cumplidos (conf. arts. 289 inc. ‘b’ y 296 inc. ‘a’ del CCyC).

En este marco, el instrumento de notificación comúnmente denominado *“cédula”* constituye un medio de notificación que da certeza sobre el contenido que se lleva a conocimiento.

Conforme a esta comprensión, no ha de caber duda que mediante la notificación por cédula se logra el mismo efecto u objetivo que mediante el uso –v.gr.– de la carta documento, el telegrama colacionado, etc.; puesto que, a más de lo expuesto en párrafos precedentes, el artículo 63 de la Ordenanza General N° 267/80 prevé la posibilidad de notificar *“... por cualquier otro medio que permita tener constancia de su recepción y de la fecha en que se practicó”.*

Por consiguiente, cabe concluir que la intimación prevista en los artículos 4o y 6o de la Ley N° 14.547, notificada mediante cédula librada por la autoridad municipal competente, resulta via-

ble y jurídicamente válida.

III. b) En cuanto al diligenciamiento de la cédula respectiva y el agente autorizado para ello, los citados artículos 35, inciso c) de la Ley N° 13.927 y 34 del Código de Faltas Municipales, resultan palmarios al prescribir que *“...A los efectos del diligenciamiento de las cédulas, podrán designarse funcionarios ‘ad hoc’ entre los empleados de la Municipalidad...”*.

Tales previsiones normativas resultan acordes con lo estatuido en la parte primera del artículo 292 del CCyC que exige como presupuesto de la validez de la cédula que *“...el oficial público se encuentre efectivamente en funciones...”*. Esto es, que el empleado municipal notificador ha de ser designado ad hoc por la autoridad local competente (v.gr., el titular del Departamento Ejecutivo -arts. 108 inc. 9o del Decreto Ley N° 6769/58 y 66 y conc. de la Ley N° 14.656), quien deberá ponerlo en el cargo con la investidura correspondiente y atribuirle funciones específicas como notificador.

#### **-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### **-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que el Municipio tiene competencia y facultades para designar un oficial público ad hoc (empleado municipal) a fin de notificar las intimaciones previstas en los artículos 4o y 6o de la Ley N° 14.547, mediante cédula suscripta por el Juez de Faltas del Municipio, a los efectos de implementar en esa jurisdicción la compactación de vehículos que se encuentran en depósito municipal, a causa de infracciones de tránsito o faltas cuya aplicación corresponda a esa Municipalidad.

Ello así, como alternativa a otros medios de comunicación legales igualmente válidos para lograr el mismo cometido de intimación fehaciente a los interesados (v.gr., carta documento, telegrama certificado, etc.).

# Ley de Carrera Profesional Hospitalaria N° 10.471

## Remuneración

Abril 2022

### -SUMARIO-

[...] se consulta puntualmente si resulta obligatorio para la Comuna "...abonar los aumentos que prevé la provincia de Buenos Aires para los profesionales comprendidos en la Ley N° 10.471, tal y como se refleja en la Escala Salarial en lo que respecta a montos y meses de liquidación".

Asimismo, se inquiriere si es posible que ese Municipio instituya y abone a los profesionales designados dentro de la carrera hospitalaria, "...conceptos remunerativos no previstos en la Escala Salarial de la ley 10.471, tales como: horas extras, viáticos, traslados en ambulancia".

Finalmente, se consulta si resulta viable aumentar los porcentajes previstos en la escala salarial de la aludida Ley N° 10.471 en lo que respecta a la bonificación por función, o si por el contrario, ellos funcionan como tope máximo.

[...]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que las cuestiones en consulta encuentran sustento en los alcances de la adhesión al régimen de la carrera profesional hospitalaria, que en lo referente al quantum del salario no obliga en modo alguno al Municipio a liquidar iguales montos retributivos que la Provincia; razón por la cual cualquier modificación remunerativa que pudiere introducir el gobierno provincial no debe trasladarse necesariamente al personal municipal incorporado a dicho régimen estatutario.

Asimismo, en lo que refiere a los conceptos a liquidar al personal incorporado al régimen de la Ley N° 10.471, deberá estarse a los específicamente contemplados en dicho texto legal, y, de corresponder, podrán tenerse en consideración y abonarse aquellos previstos en la Ley N° 10.430 (esto es, bonificación por función, horas extras, viáticos, etc.); por resultar esta última de aplicación supletoria.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que plantea diversas inquietudes en torno a la liquidación de sueldos de los profesionales que se encuentran designados dentro del régimen previsto en la Ley de Carrera Profesional Hospitalaria N° 10.471, a la que ese Municipio adhirió por Ordenanza N° 29/1987.

-I-

### Hechos y antecedentes relevantes

I. a) Se informa en la nota en responde que dentro del Hospital Municipal "\_\_\_\_\_ " cuentan con profesionales designados en el marco del régimen previsto en la Ley N° 10.471, "...cuyo régimen salarial se diferencia del resto de los agentes municipales al que se les aplica el régimen previsto en la ley 14.656 y el Convenio Colectivo de Trabajo", surgiendo "...inquietudes al momento de liquidar los sueldos...".

I. b) En ese orden, se consulta puntualmente si resulta obligatorio para la Comuna "...abonar

*los aumentos que prevé la provincia de Buenos Aires para los profesionales comprendidos en la Ley N° 10.471, tal y como se refleja en la Escala Salarial en lo que respecta a montos y meses de liquidación”.*

Asimismo, se inquiera si es posible que ese Municipio instituya y abone a los profesionales designados dentro de la carrera hospitalaria, *“...conceptos remunerativos no previstos en la Escala Salarial de la ley 10.471, tales como: horas extras, viáticos, traslados en ambulancia”*

Finalmente, se consulta si resulta viable aumentar los porcentajes previstos en la escala salarial de la aludida Ley N° 10.471 en lo que respecta a la bonificación por función, o si por el contrario, ellos funcionan como tope máximo.

-II-

### **Normativa aplicable y análisis del caso**

II. a) Liminarmente, corresponde señalar que la adhesión al régimen de carrera profesional hospitalaria -optativa y discrecional-, efectivizada por ese Municipio a través del dictado de la Ordenanza N° 29/1987 -cuya copia no se adjunta-, en los términos de las previsiones del artículo 56 de la Ley N° 10.471, implica incorporar al patrimonio legislativo comunal las disposiciones de dicho régimen estatutario.

Ahora bien, tal como lo ha sostenido este Organismo Asesor en diversos precedentes, la aludida adhesión no obliga al Municipio a liquidar iguales montos retributivos que la Provincia, toda vez que se trata de una materia reservada al ámbito comunal (artículo 72 inciso “a” de la Ley N° 14.656).

Quiere decir entonces que, cualquier modificación salarial que pudiere introducir el gobierno provincial no debe trasladarse necesariamente al personal municipal que se encuentre incorporado el régimen de la Ley N° 10.471 (en el caso planteado por la citada adhesión de esa Comuna).

La adhesión a la normativa provincial obliga a liquidar análogos conceptos que los percibidos por el personal dependiente de la Provincia, más no su monto, el cual se reitera, debe ser fijado por el Municipio.

II. c) Por otra parte, en lo que respecta a los conceptos remunerativos no previstos en la escala salarial de la citada Ley N° 10.471, cabe destacar que el artículo 33 de dicho texto legal, prescribe: *“Los derechos, obligaciones y atribuciones del personal escalafonado serán los establecidos para el personal de la Administración Pública Provincial por las leyes y reglamentaciones vigentes, en tanto no se haya previsto una norma especial en la presente ley y su reglamentación”* (texto según Ley N° 10.528).

Como consecuencia de dicha remisión legal, corresponde traer a colación las previsiones contenidas en la Ley N° 10.430 (t.o. por Decreto N° 1869/96 y modific. -Estatuto y Escalafón para el Personal de la Administración Pública Provincial-), para los derechos, obligaciones y atribuciones

no previstos en el mencionado régimen.

El artículo 26 de dicho texto legal dispone: *“El agente que deba cumplir tareas que excedan su horario normal de trabajo será retribuido, como mínimo, en forma directamente proporcional a la remuneración que tenga fijada en concepto de sueldo y adicional por antigüedad de acuerdo al valor hora que se fije por vía reglamentaria, con los incrementos que correspondan según los días y horarios en que se realicen conforme con el siguiente detalle: a) Si se realizaran en días hábiles para el agente, se incrementará un CINCUENTA (50) por ciento; b) Si se prestaran íntegramente en jornada nocturna, entendiéndose por tal la que se cumple entre la hora 21.00 de un día y la hora 6.00 del siguiente o en días no hábiles para el agente, el incremento será del CIENTO (100) por ciento. Quedarán excluidos de las disposiciones del presente artículo los agentes que presten habitualmente servicios en los horarios y días a que se refiere el inciso precedente”.*

A su turno, el artículo 27 establece: *“Se asignarán compensaciones por los siguientes conceptos: 1. Importe por los gastos originados como consecuencia del cumplimiento de órdenes de servicio y cuya situación no se encuentre prevista en el rubro retribuciones. Se acordarán en la forma y por el monto que establezca la respectiva reglamentación y por los siguientes motivos: a) Viático: es la asignación diaria que se acuerda a los agentes para atender todos los gastos personales que le ocasionen el desempeño de una comisión de servicio a cumplir a más de TREINTA (30) kilómetros fuera del lugar habitual de prestación de tareas. b) Movilidad: es el importe que se acuerda a los agentes para atender los gastos de traslado que origine el cumplimiento de una comisión de servicios. c) Cambio de destino: es la asignación que corresponde al agente al que, con carácter permanente se lo traslada del asiento habitual y que implique su cambio de domicilio real, con el fin de compensarle los gastos que le ocasione el desplazamiento. No se acordará cuando se disponga a solicitud del propio agente. d) Gastos de representación: es la asignación mensual que, por la índole de sus funciones, se acordará a los funcionarios que legal o reglamentariamente se determine. Por vía reglamentaria se podrá prever el pago anticipado de los conceptos enunciados en los incisos a), b) y c), con cargo de rendir cuenta en los plazos que se establezcan...”.*

En concreto, en lo que refiere a esta particular temática de los conceptos remunerativos no previstos en la Ley N° 10.471, resultaría de aplicación supletoria la referida Ley N° 10.430.

#### **-IV-**

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### **-V-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que las cuestiones en consul-

ta encuentran sustento en los alcances de la adhesión al régimen de la carrera profesional hospitalaria, que en lo referente al quantum del salario no obliga en modo alguno al Municipio a liquidar iguales montos retributivos que la Provincia; razón por la cual cualquier modificación remunerativa que pudiere introducir el gobierno provincial no debe trasladarse necesariamente al personal municipal incorporado a dicho régimen estatutario.

Asimismo, en lo que refiere a los conceptos a liquidar al personal incorporado al régimen de la Ley N° 10.471, deberá estarse a los específicamente contemplados en dicho texto legal, y, de corresponder, podrán tenerse en consideración y abonarse aquellos previstos en la Ley N° 10.430 (esto es, bonificación por función, horas extras, viáticos, etc.); por resultar esta última de aplicación supletoria.

A lo expuesto, con carácter general, cabe añadir las amplias facultades de los departamentos municipales en materia de empleo público a partir de la sanción de la Ley N° 14.656 (v. artículo 1°).

## Ley N° 12.475.

### Acceso a la información

Abril 2022

#### -SUMARIO-

[...] en relación a un proyecto de ordenanza dirigida a regular el derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. La consulta recae sobre la legalidad de su artículo 5 incisos c) y d), en cuanto incluye al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires y a personas jurídicas privadas como sujetos obligados a prestar información pública, y de su artículo 6 respecto de cómo encuadrar el informalismo atento las diferentes maneras de canalizar las solicitudes.

[...]

Respecto a la inclusión como sujetos pasivos de la obligación referida a “Las empresas privadas o entidades públicas prestatarias de servicios públicos municipales” (art. 5 inc. ‘d’), debe apuntarse que, sin perjuicio de las salvedades que se consignan más abajo, en principio nada impide que la Municipalidad imponga la referida carga informativa frente a terceros requirentes.

[...] debería aclararse que la referida carga obligacional a los privados solo podría alcanzar a facilitar y dar información respecto de documentación pública que derive de la respectiva vinculación con la Municipalidad (v.gr.,- contratos, pliegos, facturaciones, etc.), no resultando jurídicamente válido que se pudiese exigir otra documentación o información que exceda dicho marco, o que se traduzca en una inadmisibles intromisión a la información o documentación de la propia empresa.

[...]

La Municipalidad carece de atribuciones constitucionales y legales para definir como sujeto obligado a prestar información pública municipal a cualquier solicitante en los términos previstos en el proyecto de Ordenanza reseñado supra, al H. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, en razón que el vínculo con la Comuna es de origen constitucional y legal (conf. art. 155 inciso 2o de la Constitución de la Provincia; y arts. 1, 5, 14 y ss.,19 y ss., y conc. de la Ley N° 10.869 y modif.) y, en orden a su pertenencia al Estado Provincial, su carga obligacional de facilitar y prestar acceso a información pública se rige por la Ley N° 12.475.

La inclusión de “Las empresas privadas o entidades públicas prestatarias de servicios públicos municipales” (conf. art. 5 inc. ‘d’ del proyecto de Ordenanza) como sujetos pasivos de la obligación en dar información pública que se le requiera, no merece observaciones, salvo que corresponde dejar aclarado que dicha carga obligacional sólo puede alcanzar a toda información y documentación que refiera al vínculo, actividad o función pública municipal que pudieran realizar.

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que, en relación a un proyecto de ordenanza dirigida a regular el derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. La consulta recae sobre la legalidad de su artículo 5 incisos c) y d), en cuanto incluye al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires y a personas jurídicas privadas como sujetos obligados a pres-

tar información pública, y de su artículo 6 respecto de cómo encuadrar el informalismo atento las diferentes maneras de canalizar las solicitudes.

-I-

### Hechos y antecedentes relevantes

Inicialmente corresponde reseñar el contenido del proyecto de Ordenanza debiendo destacarse que, luego de fijar y definir el objeto normativo (arts. 1 y 2), establece su alcance: *“Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a buscar, acceder, solicitar, recibir, analizar, copiar, reutilizar y redistribuir información que esté en poder, custodia, o bajo control de cualquier autoridad pública o de organizaciones privadas alcanzadas por la presente ordenanza, sin necesidad de invocar un derecho subjetivo o interés legítimo, ni contar con patrocinio letrado. Los sujetos obligados, deben, a su vez, proporcionar la información en forma completa, veraz, adecuada, oportuna y en los términos de esta ordenanza”* (art. 3).

El artículo 4 precisa los principios que han de regir para el acceso a la información pública municipal, siendo pertinente resaltar –entre otros- el principio de informalidad definido en la disposición en los siguientes términos: *“...El acceso a la información se rige por el principio de: informalidad. Ningún procedimiento formal puede poner en riesgo el ejercicio del derecho a acceder a la información pública. Los sujetos obligados no podrán rechazar una solicitud de información por el incumplimiento de algún requisito formal. Si alguna persona, por determinada circunstancia, no pudiera completar o redactar su pedido de información pública, el sujeto obligado y el organismo implicado, deberán instrumentar los medios para facilitar la presentación de las solicitudes de información”*.

El artículo 5 refiere a los sujetos obligados a brindar información pública y que, en lo que interesa apuntar, incluye con tal obligación a *“...El Tribunal de Cuentas,...”* (inc. ‘c’) y a *“...Las empresas privadas o entidades públicas prestatarias de servicios públicos municipales”* (inc. ‘d’).

Por su parte, el artículo 6 estatuye sobre el procedimiento y la informalidad de la solicitud de información, prescribiendo que *“...será presentada ante el sujeto obligado que posea o se presuma que posee la información. Se podrá realizar la presentación de manera escrita, por correo electrónico, correo postal, verbalmente o por cualquier otro medio análogo, sin estar sujeto a ninguna formalidad.”*

Se consigna que lo consultado en torno a los artículos 5 y 6 del proyecto de ordenanza, ha sido planteado por el Presidente de la Comisión Legislativa mediante nota elevada al Presidente del H. Concejo Deliberante.

-II-

### Analisis del caso

A continuación, este Organismo Asesor aborda cada uno de los ítems objeto de consulta:

1ro.) En relación a establecer al H. Tribunal de Cuentas como sujeto obligado a prestar in-



formación pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 inciso c) del proyecto carece de todo fundamento legal, resultando impropio e inadmisibles.

Ello así, toda vez que se trata de un Organismo Constitucional que integra el Estado Provincial (conf. art. 159 de la Constitución Provincial); por lo que –singularmente- en materia de acceso a información pública, queda alcanzado por lo estatuido en la Ley N° 12.475 (conf. arts. 1 y 2).

Asimismo, debe destacarse que, además de no pertenecer a la jurisdicción municipal y no actuar como agente delegado de la Municipalidad consultante, el vínculo de ésta con el Tribunal de Cuentas también es de origen constitucional y legal, en virtud de los deberes y obligaciones que se establecen en el citado artículo 159 de la Constitución de la Provincia y los artículos. 1, 5, 14 y ss., 19 y ss., y conc. de la Ley N° 10.869 y modif., y demás normas complementarias.

Por consiguiente, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que la Municipalidad carece de atribuciones constitucionales y legales para definir como sujeto obligado a prestar información pública municipal al H. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires a cualquier solicitante conforme los términos previstos en el proyecto de Ordenanza reseñado supra.

2do.) Respecto a la inclusión como sujetos pasivos de la obligación referida a “*Las empresas privadas o entidades públicas prestatarias de servicios públicos municipales*” (art. 5 inc. ‘d’), debe apuntarse que, sin perjuicio de las salvedades que se consignan más abajo, en principio nada impide que la Municipalidad imponga la referida carga informativa frente a terceros requirentes.

Por cierto, en la medida que estas personas o entidades del ámbito privado ejerzan atribuciones públicas delegadas por la Municipalidad o el ejercicio de la actividad funcione bajo su directa jurisdicción (v.gr., concesionario de servicio público), o bien reciban fondos del fisco local (v.gr., entidad subsidiada; contratista de obra pública), o –asimismo- exploten un bien de dominio público comunal (v.gr. permisionario, concesionario), es adecuado enmarcarlos como sujetos pasivos a los que se puede solicitar información pública.

Cabe señalar que los distintos departamentos de gobierno municipal y sus órganos y organismos descentralizados o desconcentrados tienen la indelegable obligación de dar a publicidad los actos de gestión municipal, en orden a uno de los principios que caracterizan al régimen republicano de gobierno y al derecho a la información (arts. 1, 12 inc. 4o, 56, 193 inc. 1o de la Constitución de la Provincia), siendo carga de las autoridades comunales el deber de dar a publicidad su gestión comunal bajo la efectiva exigencia del principio de transparencia de los actos públicos.

Desde tal comprensión, resulta lógico y jurídicamente razonable que se imponga el deber de dar adecuada información pública a aquellos que actúan por delegación de la Municipalidad en relación a actividades propias de la Comuna, al cuidado, mantenimiento y modalidades de los bienes municipales y/o la prestación de una obra pública o de un servicio público que se trate.

Ahora bien, debería aclararse que la referida carga obligacional a los privados sólo podría alcanzar a facilitar y dar información respecto de documentación pública que derive de la respec-

tiva vinculación con la Municipalidad (v.gr., contratos, pliegos, facturaciones, etc.), no resultando jurídicamente válido que se pudiese exigir otra documentación o información que exceda dicho marco, o que se traduzca en una inadmisibile intromisión a la información o documentación de la propia empresa.

Adviértase respecto de esta última observación que el proyecto bajo examen no establece tal limitación o supuesto de excepción para oponerse o denegar información que se le requiera a los privados.

En suma, es de señalar que incluir a *“Las empresas privadas o entidades públicas prestatarias de servicios públicos municipales”* (conf. art. 5 inc. ‘d’ del proyecto de Ordenanza) como sujetos pasivos de la obligación en dar información pública que se le requiera, debería limitar esa carga a *“toda información y documentación que refiera al vínculo, actividad o función pública municipal de tales personas”*.

3ro.) Por último, en referencia a la temática sobre la *“ausencia de formalismo”* (conf. nota del Presidente de la Comisión Legislativa) del artículo 6 del proyecto en cuanto estatuye que la solicitud de información *“...Se podrá realizar la presentación de manera escrita, por correo electrónico, correo postal, verbalmente o por cualquier otro medio análogo, sin estar sujeto a ninguna formalidad”* cabe destacar que, en verdad, la cuestión remite a la modalidad de ejercicio o inexigencia de instrumentación de la solicitud de información pública municipal.

Cuadra puntualizar que la exigencia proyectada es comprensiva del inexcusable deber de los sujetos obligados a dar respuesta a los requerimientos efectuados por la parte requirente, más allá de las deficiencias instrumentales al invocar o formular sus peticiones; por lo que -de tal modo- lo que se pretende es impedir todo reparo formal que obste a la admisibilidad de la petición.

Su fundamento reside en el interés público que el reclamo informativo de fondo sea recibido y atendido, prohibiendo toda excusación que constituya un valladar en su trámite, a fin de asegurar los derechos de los solicitantes.

Es del caso advertir que el artículo 6 del proyecto de ordenanza no implica ni consagra una *“ausencia de formalismo”*, sino que tan solo exime de cumplir con formalidades a las personas legitimadas a peticionar información (conf. art. 3 del proyecto). Asimismo en el artículo 4 del citado proyecto al definir el concepto de *“Informalismo”*, transfiere tal obligación a los sujetos pasivos al consignar que *“...Si alguna persona, por determinada circunstancia, no pudiera completar o redactar su pedido de información pública, el sujeto obligado y el organismo implicado, deberán instrumentar los medios para facilitar la presentación de las solicitudes de información”*.

Es decir que, si bien toda petición o presentación de solicitudes requiere de una mínima formalidad, ello ha de depender de la elemental instrumentación que, de buena fe, establezcan los sujetos obligados a modo de posibilitar la subsanación de defectos de la petición; por cuanto el mentado *“informalismo”* asegura que no corresponderá exigirle al peticionante de información

pública más de lo estrictamente necesario para recibir respuesta efectiva y útil a su concreta petición, en el momento y en la forma más adecuada, sin que pueda exigírsele invocación de un interés jurídico o actuar con patrocinio letrado (conf. art. 3 del proyecto).

Sentado ello, solo resta apuntar que “...la presentación de manera escrita, por correo electrónico, correo postal,... o por cualquier otro medio análogo...” (conf. art. 6 cuestionado), sirve de documentación probatoria para acreditar la petición; y que solo en el caso de un planteo verbal tal eficacia no se consolida, como quedó visto, por lo que en este último supuesto, para salvar la situación, corresponderá al sujeto obligado a dar información o documentación pública municipal “...instrumentar los medios para facilitar la presentación de las solicitudes de información” (conf. art. 4 cit.),

Por consiguiente, de consuno con las previsiones asentadas en los artículos 3 y 4 del proyecto, este Organismo Asesor no encuentra observaciones que consignar respecto del informalismo regulado en el artículo 6 del proyecto de Ordenanza bajo estudio.

#### -IV-

### Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### -V-

### Conclusión

Esta Asesoría General de Gobierno consigna su opinión en lo que ha sido materia de consulta en los siguientes puntos:

1) La Municipalidad carece de atribuciones constitucionales y legales para definir como sujeto obligado a prestar información pública municipal a cualquier solicitante en los términos previstos en el proyecto de Ordenanza reseñado supra, al H. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, en razón que el vínculo con la Comuna es de origen constitucional y legal (conf. art. 155 inciso 2o de la Constitución de la Provincia; y arts. 1, 5, 14 y ss.,19 y ss., y conc. de la Ley N° 10.869 y modif.) y, en orden a su pertenencia al Estado Provincial, su carga obligacional de facilitar y prestar acceso a información pública se rige por la Ley N° 12.475.

2) La inclusión de “*Las empresas privadas o entidades públicas prestatarias de servicios públicos municipales*” (conf. art. 5 inc. ‘d’ del proyecto de Ordenanza) como sujetos pasivos de la obligación en dar información pública que se le requiera, no merece observaciones, salvo que corresponde dejar aclarado que dicha carga obligacional solo puede alcanzar a toda información y documentación que refiera al vínculo, actividad o función pública municipal que pudieran realizar.

3) Finalmente, no encuentra objeciones que formular respecto del informalismo consagrado en el artículo 6 del proyecto de Ordenanza que regula las modalidades en que pueden efectuarse las solicitudes de información, sin perjuicio de lo cual no debe dejar de advertirse que, aunque siempre ha de requerirse un mínimo de instrumentación formal, ello queda a cargo de los sujetos pasivos obligados (conf. art. 4 del proyecto citado).

## Ley de Asociaciones Sindicales N° 23.551

### Legitimación del Interventor para peticionar en sede administrativa. Bonificación previsional

Abril 2022

#### -SUMARIO-

[...] solicitud efectuada por el Delegado Interventor del Sindicato de Trabajadores Municipales para que el rubro de Bonificación Previsional -que tiene carácter remunerativo- forme parte de la base del cálculo de la cuota sindical, consultando: 1o) si el Delegado Interventor cuenta con legitimación suficiente para efectuar la petición; y 2o) en su caso, se indique si resultan necesarios otros recaudos que puedan dar sustento a los fines de proceder a su cálculo y ser descontada del salario del trabajador afiliado.

[...]

[...] ha de tenerse presente que el artículo 38 de la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales, luego de establecer que los empleadores "...estarán obligados a actuar como "agente de retención" de los importes que, en concepto de cuotas afiliación...", prescribe que "...Para que la obligación indicada sea exigible, deberá mediar una resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, disponiendo la retención...".

Por su parte, el Decreto N° 467/1988 y modif. -reglamentario de la Ley N° 23.551- en su artículo 24 estatuye que "Para que la obligación de retener sea exigible la asociación sindical debe comunicar la resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que la dispone.... La comunicación deberá ser acompañada de una copia autenticada de la referida resolución".

[...] esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que resultando manifiesto que el Sindicato de Trabajadores es titular del derecho al cobro de la cuota sindical, no merece -en principio- cuestionamiento la legitimación de la entidad para reclamar por la adecuada liquidación de la cuota sindical; no obstante, en el supuesto que se inquiera a la falta de acreditación de la personería de quien se presentó en representación de la entidad gremial invocando la calidad de "Delegado Normalizador" y/o "Interventor"; deberá la Municipalidad intimar a aquel sindicato a dar cumplimiento al recaudo referido.

[...] en torno al carácter remuneratorio de la Bonificación Previsional y su cómputo para liquidar la cuota sindical y/o determinar cualquier recaudo a considerar, previo dictaminar, deberá remitir esa comuna la normativa que crea la bonificación previsional en cuestión, como así también el acto notificado por la asociación sindical en el marco de lo artículo 38 de la Ley N° 23551 y decreto reglamentario N° 467/1988 y modif., y/o brinde cualquier otro dato de interés.

#### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota relacionada con la solicitud efectuada por el Delegado Interventor del Sindicato de Trabajadores Municipales para que el rubro de Bonificación Previsional -que tiene carácter remunerativo- forme parte de la base del cálculo de la cuota sindical, consultando: 1o) si el Delegado Interventor cuenta con legitimación suficiente para efectuar la petición; y 2o) en su caso, se indique si resultan necesarios otros recaudos que puedan dar sustento a los fines de proceder a su cálculo y ser descontada del salario del trabajador afiliado.

-I-

## Hechos y antecedentes relevantes

Motiva la consulta, la presentación efectuada por quien invoca ser Delegado Normalizador del Sindicato de Trabajadores Municipales de \_\_\_\_\_.

En la misma se destaca que el concepto Bonificación Previsional no es tenido en cuenta por el Municipio, en su carácter de agente de retención, para el cálculo del monto percibido mensualmente por la entidad gremial en concepto de cuota afiliatoria; por lo que peticona se proceda en tal sentido, en virtud de considerar que el referido concepto es de carácter remunerativo y por consiguiente debe formar parte de la base de cálculo del aporte sindical de cada trabajador.

-II-

## Normativa aplicable

Las peticiones ante sede de la Administración Pública Municipal y la correspondiente legitimación y acreditación de personería se rigen por la Ordenanza General N° 267, conforme a las siguientes disposiciones que se transcriben en sus partes pertinentes:

Artículo 1º: *“Las normas de esta Ordenanza General regularán el procedimiento para obtener una decisión o una prestación de la administración municipal y el de producción de sus actos administrativos...”*

Artículo 10: *“La actuación administrativa municipal puede iniciarse de oficio o a petición de cualquier persona o entidad pública o privada, que tenga derecho o interés legítimo...”*

Artículo 13: *“La persona que se presente en las actuaciones administrativas, por un derecho o interés que no sea propio, aunque le competa ejercerlo en virtud de representación legal, deberá acompañar con el primer escrito los documentos que acrediten la calidad invocada...”*

Artículo 14: *“Los representantes o apoderados acreditarán su personería desde la primera intervención que hagan a nombre de sus mandantes, con el instrumento público correspondiente o con carta-poder con firma autenticada por la Justicia de Paz o por escribano público. En caso de encontrarse agregado a otro expediente que tramite en la misma repartición bastará la certificación correspondiente.”*

Artículo 22: *“Cuando se actúe en nombre de una persona jurídica que requiera autorización del Estado para funcionar, se mencionará la disposición que acordó el reconocimiento, declarándose bajo juramento la vigencia del mandato de las autoridades peticionantes. Podrá exigirse la presentación de la documentación pertinente, cuando la autoridad administrativa lo considere necesario...”*

Artículo 48: *“El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, guardándose riguroso orden en el despacho de los asuntos de igual naturaleza.”*

Artículo 50: *“La autoridad administrativa que tuviere a su cargo el despacho o sustanciación de los asuntos, será responsable de su tramitación y adoptará las medidas oportunas para que no sufran retraso.”*

En otro orden, ha de tenerse presente que el artículo 38 de la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales, luego de establecer que los empleadores *“...estarán obligados a actuar como “agente de retención” de los importes que, en concepto de cuotas afiliación...”*, prescribe que *“...Para que la obligación indicada sea exigible, deberá mediar una resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, disponiendo la retención...”*.

Por su parte, el Decreto N° 467/1988 y modif. –reglamentario de la Ley N° 23.551- en su artículo 24 estatuye que *“Para que la obligación de retener sea exigible la asociación sindical debe comunicar la resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que la dispone.... La comunicación deberá ser acompañada de una copia autenticada de la referida resolución”*.

-III-

### Analisis del caso

III.a.-En torno a la legitimación de quien se presenta reclamando que la Bonificación Previsional integre la liquidación de la cuota sindical correspondiente a los afiliados del Sindicato de Trabajadores Municipales.

Debe señalarse inicialmente respecto al planteo del punto consultado, en tanto refiere a *“... si el Delegado Interventor cuenta con legitimación suficiente para efectuar la petición...”*, que una cuestión es la legitimación para reclamar y otra es la representación de quien se presenta en derechos de su representado.

No resulta ocioso apuntar que la legitimación se dirige a consolidar una relación jurídico-administrativa de carácter procedimental del cual nacen derechos y obligaciones de tipo formal con la Municipalidad; por el cual el reclamante ha de evidenciar un interés particular o un derecho sustancial del cual es titular (conf. arts. 1 y 10 de la Ordenanza General N° 267). Este concepto aplicado al caso, no merece reparos en razón que, constituye un derecho propio del Sindicato de Trabajadores Municipales peticionar o reclamar sobre cobro o liquidación de la cuota sindical de sus afiliados y trabajadores representados estando, en consecuencia, se encuentra habilitado para requerir una decisión administrativa de la Municipalidad (conf. arts. 103 y conc. de la Ordenanza General N° 267).

Sin perjuicio de la inteligencia precedentemente referida, se podría entender que se inquiriere determinar si el tercero que se presenta invocando la representación del gremio citado como *“Delegado Normalizador”* y/o *“Interventor”* cuenta con personería legal suficiente.

Al respecto, cabe destacar que las disposiciones de la Ordenanza General N° 267 transcriptas tienden a poner en claro si el que actúa en interés de la entidad sindical invocando la calidad de *“Delegado Normalizador”* debe acreditar en su primera presentación el instrumento público que

lo acredite, por lo que si no lo presentó en dicha oportunidad o no se encuentra agregado en otras actuaciones administrativas previas, corresponderá a la Municipalidad que emplace o intime al Sindicato de Trabajadores Municipales para que dé cumplimiento al recaudo referido, bajo apercibimiento de disponer el archivo de las actuaciones administrativas (conf. arts. 13, 14, 22, 48, 50, 64 y conc.). Consecuentemente, en virtud de la documentación que se adjunte, podrá determinarse si el presentante tiene personería para actuar en representación del sindicato citado.

En resumen: resulta manifiesto que el Sindicato de Trabajadores Municipales tiene legitimación suficiente para reclamar se liquide la cuota sindical de sus afiliados en la forma establecida; empero la Municipalidad podrá suspender el trámite de la solicitud hasta tanto la entidad gremial acredite en debida forma la personería de quien se presentó invocando la calidad de *“Delegado Normalizador”* y/o *“Interventor”*.

III.b.- En relación al carácter remuneratorio de la Bonificación Previsional y los presuntos recaudos que puedan dar sustento a los fines de proceder a su cálculo y ser descontada del salario del trabajador afiliado, a fin de analizar la viabilidad del cómputo del referido concepto y/o determinar cualquier otro recaudo a considerar, deberá remitir esa comuna la normativa que creó la bonificación previsional en cuestión, como así también el acto notificado por la asociación sindical en el marco del artículo 38 de la Ley N° 23551 y decreto reglamentario N° 467/1988 y modif. y/o brinde cualquier otro dato de interés.

#### -IV-

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### -V-

#### **Conclusión**

Llamada a dictaminar, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que resultando manifiesto que el Sindicato de Trabajadores es titular del derecho al cobro de la cuota sindical, no merece –en principio– cuestionamiento la legitimación de la entidad para reclamar por la adecuada liquidación de la cuota sindical; no obstante, en el supuesto que se inquiera a la falta de acreditación de la personería de quien se presentó en representación de la entidad gremial invocando la calidad de *“Delegado Normalizador”* y/o *“Interventor”*; deberá la Municipalidad intimar a aquel sindicato a dar cumplimiento al recaudo referido. (conf. arts. 13, 14, 22, 48, 50 y conc. de la Ordenanza General N° 267).

Por otra parte, en torno al carácter remuneratorio de la Bonificación Previsional y su cómputo para liquidar la cuota sindical y/o determinar cualquier recaudo a considerar, previo dictaminar,



deberá remitir esa comuna la normativa que crea la bonificación previsional en cuestión, como así también el acto notificado por la asociación sindical en el marco de lo artículo 38 de la Ley N° 23551 y decreto reglamentario N° 467/1988 y modif., y/o brinde cualquier otro dato de interés.

# Decreto Ley N° 9434/79 -Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires

## Exención del derecho de Construcción

Abril 2022

### -SUMARIO-

[...] consulta si el Banco de la Provincia de Buenos Aires se encuentra exento del pago del Derecho de Construcción previsto en la normativa tributaria local vigente, en relación a las obras que se efectuarán en un inmueble ubicado en jurisdicción de esa Comuna.

[...] el artículo 4° del Decreto Ley N° 9434/79 -Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires (t.o. Decreto N° 9166/86 y modificatorias)-, "El Banco, sus bienes, actos, contratos y operaciones y derechos que de ellos emanen a su favor, están exentos de todo gravamen, impuesto, carga o contribución de cualquier naturaleza. El Banco abonará exclusivamente el servicio de obras sanitarias, la tasa por alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y la contribución de mejoras".

[..]

[...] este Organismo Asesor es de opinión que, de conformidad a los términos de la normativa referida (Decreto Ley N° 9434/79, Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires -t.o. Decreto N° 9166/86 y modificatorias-), el Banco de la Provincia de Buenos Aires se encuentra exento del pago del tributo municipal "Derecho de Construcción" por el que se consulta.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si el Banco de la Provincia de Buenos Aires se encuentra exento del pago del Derecho de Construcción previsto en la normativa tributaria local vigente, en relación a las obras que se efectuarán en un inmueble ubicado en jurisdicción de esa Comuna.

-I-

#### Relación de hechos y antecedentes relevantes

La consulta se realiza en razón de la solicitud efectuada por el Sr. \_\_\_\_\_, en el marco del expte. N° 6303/21 que en copia se anexa, invocando el carácter de Gerente de la mencionada entidad bancaria provincial, tendiente a que "...se exima al Banco de la Provincia de Buenos Aires del pago de los derechos de construcción y habilitación a las obras que se efectuarán, Sitio en Calle 22 N° 632 - Ciudad de "\_\_\_\_\_ " - Provincia de Buenos Aires, cuyos datos catastrales son Circ. I SECC. C FRAC./CH./QTA-MZ, 221 PARC.10, en el cual funcionará la nueva Sucursal de nuestra Institución".

-II-

#### Normativa aplicable y análisis del caso

En primer término, cabe señalar que de conformidad a las previsiones contenidas en el ar-

título 4° del Decreto Ley N° 9434/79 -Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires (t.o. Decreto N° 9166/86 y modificatorias)-, *“El Banco, sus bienes, actos, contratos y operaciones y derechos que de ellos emanen a su favor, están exentos de todo gravamen, impuesto, carga o contribución de cualquier naturaleza. El Banco abonará exclusivamente el servicio de obras sanitarias, la tasa por alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y la contribución de mejoras”*.

De una razonada exégesis del texto legal transcrito, en consonancia con los propósitos y principios que sustentan a toda normativa, cabe concluir que, al consagrar la exención, no sólo se refiere a todo gravamen, carga o contribución de índole provincial, sino que al excluir de la exención taxativamente la tasa por alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y la contribución de mejoras, gravámenes éstos de típica esencia municipal, incluye sin lugar a dudas en el beneficio de exención, a los restantes tributos y contribuciones de naturaleza comunal y, entre ellos, al *“derecho de construcción”*.

Cabe añadir a ello que este Organismo Asesor ha venido sosteniendo que: *“En tal sentido, es principio receptado por el Superior Tribunal Provincial, que la referida norma del artículo 4o de la Carta Orgánica, interpretada en atención a la valoración de los fines tenidos en mira por el legislador, a su significación económica, con sujeción a los criterios de razonabilidad y cautela a que obliga su carácter particular, evidencia que, al organizar el banco oficial se ha tratado de garantizar el más libre desenvolvimiento de su gestión, preservándolo así de las consecuencias de la creciente presión tributaria, instituyéndolo así de un derecho que no puede ser desconocido por las municipalidades por amplia que se repute su competencia fiscal (SCBA, ‘Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de Arrecifes’, B-47336, El Derecho No 84, pág. 208). Consecuentemente, el ejercicio del poder impositivo municipal no puede llevarse a cabo de modo que signifique interferencia en la gestión político-económica del Estado Provincial, que en múltiples aspectos se ejerce normalmente a través de entidades autárquicas que constituyen verdaderos órganos de dicho Estado, calidad que corresponde al Banco de la Provincia de Buenos Aires (fallo cit., págs. 220/221)”*; criterio esgrimido en los exptes. No 4035-32508/88 y 4112-18692/96).

#### -IV-

#### Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### -V-

#### Conclusión

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que, de conformidad a los términos de la normativa referida (Decreto Ley No 9434/79, Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires -t.o. Decreto No 9166/86 y modificatorias-), el Banco de la Provincia de

Buenos Aires se encuentra exento del pago del tributo municipal "*Derecho de Construcción*" por el que se consulta.

En otro orden, a título informativo, se pone en conocimiento de esa Comuna, que la citada entidad bancaria provincial goza de inmunidad tributaria frente a los impuestos, tasas y/o contribuciones nacionales de cualquier naturaleza, de conformidad a lo normado por Ley No 11.802.

# Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo -Decreto Ley N° 8912/77 y modific.-

## Visado de planos de mensura de usucapión parcial

Mayo 2022

### -SUMARIO-

[...] consulta sobre la viabilidad del visado de planos de mensura de usucapión parcial, en porcentajes inferiores a los que establece la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley N° 8912/77 y modific.) para la subdivisión de lotes.

[...]

[...] este Organismo Asesor considera que, los planos de mensura que eventualmente se presenten ante esa Comuna a los efectos de iniciar un juicio de usucapión respecto de superficies con dimensiones inferiores a las mínimas legales establecidas en las normas específicas municipales vigentes y en el Decreto Ley N° 8912/77, podrán ser visados por la autoridad local dejando expresa constancia que la superficie de la pretendida posesión resulta insuficiente a los fines de conformar una parcela independiente y/o que no tienen capacidad edificatoria.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a la nota suscripta por la Directora de Asesoría Letrada de esa Comuna, por la que consulta sobre la viabilidad del visado de planos de mensura de usucapión parcial, en porcentajes inferiores a los que establece la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley N° 8912/77 y modific.) para la subdivisión de lotes.

-I-

#### Relación hechos y antecedentes relevantes

Se destaca en la nota en responde “...que cada vez es más frecuente la presentación de planos: ‘proyectos de mensura de usucapión parcial’...” y que “Si bien no hay modificación del lote en su geometría original, hay subdivisiones internas, con nuevas numeraciones de parcela, lo que tendría incidencia en el fost y fos”.

-II-

#### Análisis del caso

II.a.- En primer término, cabe precisar que el análisis requerido se realizará de modo general, atento la amplitud con que se formula la consulta.

Dicho ello cabe decir que por mensura de un inmueble se entiende aquella operación técnica consistente en ubicar el título sobre el terreno, determinando la superficie exacta de éste, definiendo sus límites jurídicos, y que quedará representado en un plano, que es lo que conocemos como plano de mensura.

En tal sentido, se ha señalado que el plano de mensura sirve para el poseedor, el propietario,

la justicia y el catastro. Al propietario pues le permite tener noción exacta de la aplicabilidad de su título, forma, dimensiones y superficie de su posesión; también para demostrar invasión, transferir o adquirir. Al poseedor en igual forma, excepto en lo que refiere a la aplicabilidad del título; a la justicia para dirimir, inscribir y constituir propiedades y al catastro, en su aspecto geométrico para ajustar los registros gráficos, en su aspecto económico actualizar mejoras y en su aspecto jurídico para demostrar la relación posesión-dominio.

Si bien desde el punto de vista jurídico existe una diversidad de supuestos que pueden dar lugar a la confección de los referidos planos de mensura, cabe señalar que este Organismo Asesor ha tenido oportunidad de sentar criterio en aquellos supuestos que involucran acciones de particulares tendientes a obtener el dominio mediante la prescripción adquisitiva.

En tal orden, respecto del visado de los planos de mensura para prescribir ha sostenido que *“...las mensuras, cuya finalidad es obtener el dominio por prescripción, son aprobadas en su faz geométrica y al solo efecto que el presunto poseedor promueva el pertinente juicio de usucapión; y su validez es la emanante de su condición de pieza técnica representativa de una operación topográfica, suscripta por profesional habilitado.”*

Asimismo, que *“...La visación del plano de mensura...no importa reconocimiento alguno del ejercicio de actos posesorios del requirente sobre el inmueble, y constituye el cumplimiento de las misiones y funciones que la ley le acuerda en la materia al Organismo Técnico competente...”* (crit. A.G.G. en exptes. 2335-29385/01 y N° 22700- 7736/17, entre otros)

II.b.- Por otra parte es preciso recordar la definición del término *“visar”*. En ese orden, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, visar significa reconocer o examinar un instrumento, certificación, etc. poniéndole el visto bueno (23a edición, [versión 23.2 en línea], <https://dle.rae.es>).

Conforme la inteligencia emergente de dicha definición, cuadra colegir que el servicio de visación o aprobación de Planos de inmuebles es el procedimiento mediante el cual la Municipalidad controla, fiscaliza y/o verifica si los planos y memoria descriptivas que los particulares y profesionales de la construcción presentan en las respectivas áreas competentes, se encuentran o no técnicamente adecuadas y no transgreden normas provinciales y locales en materia de convivencia, zonificación y urbanismo.

En tal sentido, la Municipalidad limita su actuación en este procedimiento a la función de verificar o, en su caso, observar la regularidad formal de los instrumentos acompañados en el trámite de visación.

El acto de visación no genera ni puede generar derecho alguno al peticionante ni producir más efectos jurídicos que dar validez técnica a la documentación tramitada y, en el mejor de los supuestos, dar fecha cierta del acto de visación pasado ante la Municipalidad (conf. arts. 240 del Decreto Ley No 6769/58 -Orgánica de las Municipalidades-; 103 de la Ordenanza General No 267

-Procedimiento Administrativo Municipal-; y 289, inc. 'b'; 290 inc. 'a', 293 y conc. del Código Civil y Comercial de la Nación).

### -III-

#### Normativa aplicable

III.a.- Sentado ello y en estricta relación a la consulta en responde, es dable consignar que, sin perjuicio de las exigencias respectivas que contengan las regulaciones locales (v.gr., cumplimientos de requisitos en las ordenanzas de zonificación), el artículo 51 del Decreto Ley N° 8912/77 (t.o. por Decreto N° 3389/87 y modif.) prescribe que *“Las normas municipales sobre subdivisión no podrán establecer dimensiones inferiores a las que con carácter general establece la presente ley, que será de aplicación cuando el respectivo municipio carezca de normas específicas”*.

A su turno, en el artículo 52 se instituyen las dimensiones de las parcelas en áreas urbanas y complementarias; mientras que el artículo 53 dispone: *“En áreas rurales las parcelas no podrán ser inferiores a una unidad económica de explotación extensiva o intensiva, y sus dimensiones mínimas serán determinadas en la forma establecida por el Código Rural, como también las de aquellas parcelas destinadas a usos complementarios de la actividad rural”*.

III.b.- Por su parte, el artículo 1, apartado 1.2. del Decreto N° 1243/79 establece *“...que la aprobación de los planos destinados a la adquisición del dominio por prescripción veinteañal estará sujeta al cumplimiento de los siguientes recaudos: 1. Requisitos sustanciales (...) 1.2. Ninguna parcela generada por posesión tendrá capacidad edificatoria, es decir. no podrá ser edificada en tanto no cumpla con las dimensiones mínimas establecidas en la Ley 8912 y normas complementarias provinciales y municipales. Previa determinación por el Municipio de la existencia o no de capacidad edificatoria: el Ministerio de Obras Públicas aprobará el plano en su faz geométrica, verificando el cumplimiento de los recaudos reglamentarios y consignando las condiciones en las que se confiere la aprobación”*. El apartado 1.3 del mismo artículo a su vez, dispone: *“Quedan exceptuadas de lo dispuesto en el inciso anterior las parcelas pre-existentes aisladas, aunque las mismas no se adecuen a las dimensiones mínimas admitidas al momento de la aprobación. Dicha excepción será válida aunque se registren variaciones lineales en menos de hasta el cinco por ciento (5%) en el ancho y de hasta el diez por ciento (10%) en el fondo, con relación a las dimensiones originales de la parcela preexistente”*. A continuación, establece el apartado 1.4 que *“Los planos serán representativos de mensuras que involucran la totalidad de las áreas poseídas, en superficie continua, independientemente del estado parcelario vigente: no admitiéndose el replanteo de títulos o lotes preexistentes ni simultáneamente su remodelación o subdivisión.”*

### -IV-

#### Alcance del dictamen

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello y atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene -hacia lo sucesivo- que las consultas deberán ser requeridas por el/la Intendente Municipal.

-V-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto precedentemente, este Organismo Asesor considera que, los planos de mensura que eventualmente se presenten ante esa Comuna a los efectos de iniciar un juicio de usucapión respecto de superficies con dimensiones inferiores a las mínimas legales establecidas en las normas específicas municipales vigentes y en el Decreto Ley N° 8912/77, podrán ser visados por la autoridad local dejando expresa constancia que la superficie de la pretendida posesión resulta insuficiente a los fines de conformar una parcela independiente y/o que no tienen capacidad edificatoria.

Sin perjuicio de lo dicho atento la cuestión técnica que involucra la temática podrá esa comuna remitir consulta a la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos (Subgerencia de Aprobación de Planos de Mensura).



# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Creación de “Comisión Especial”

Abril 2022

### **-SUMARIO-**

*[...] consulta respecto de la actuación y facultades de la “Comisión Especial” creada por ese Cuerpo mediante Decreto N° 2/2022, destinada a la investigación por presunta venta de terrenos.*

*[...] las potestades de contralor otorgadas al Concejo Deliberante deben ejercerse estrictamente dentro del marco legal que expresamente las contemple, pudiendo únicamente el Cuerpo, previo tratamiento y aprobación según las normas de su Reglamento Interno, requerir por medio de su Presidente los informes que estime pertinente al Departamento Ejecutivo (conf. arts. 75, 77, 83 y conc. del decreto ley cit.), como también convocarlo para que personalmente, o por intermedio de sus secretarios, concurra a las sesiones del Concejo a fin de suministrar la información que le sea requerida (conf. arts. 108, inciso 7o y 249 del mismo texto legal). Además, corresponde al Departamento Deliberativo examinar las cuentas de la administración comunal, conforme lo dispuesto por los artículos 65, 66 y 67 del mencionado cuerpo normativo.*

*[...] la decisión del Concejo Deliberante de constituir una “Comisión Especial” destinada a investigar presuntos hechos que podrían involucrar actos irregulares de interés público que alcanza bienes fiscales del Municipio y/o comprometer responsabilidades de los funcionarios municipales, no resulta jurídicamente cuestionable, toda vez que lo previsto a su respecto en el decreto de creación no afecta el libre funcionamiento del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad ni avasalla ninguna atribución o ejercicio de funciones de administración y cometidos del Ejecutivo municipal ...).*

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta respecto de la actuación y facultades de la “Comisión Especial” creada por ese Cuerpo mediante Decreto N° 2/2022, destinada a la investigación por presunta venta de terrenos.

-I-

#### **Relación de hechos y antecedentes relevantes**

I.a.- Por el referido Decreto N° 2/2022 que se adjunta, dictado el 5 de febrero de 2022, se crea “en el ámbito del Concejo Deliberante de \_\_\_\_\_ una Comisión Especial, destinada a investigar lo que está ocurriendo con la presunta venta ilegal de terrenos en el Partido de \_\_\_\_\_, la cual tendrá una duración de 45 días, pudiendo el mismo prorrogarse si se estimase necesario” (art. 1°); la cual estará integrada por un representante de cada Bloque Político (art. 2°).

En ese marco, se prevé que conforme el artículo 4°, la aludida Comisión “tendrá como objeto: Recabar testimonios de cada uno de los y las damnificados/as de dichas ventas y/o aquellas personas testigos de casos o que cuenten con información precisa sobre el tema. Colaborar en poder dilucidar el accionar y la metodología de quienes participaban en esta maniobra delictiva. Colabo-

rar en la identificación de posibles responsabilidades de Funcionarios y/o empleados del Municipio de \_\_\_\_\_. Colaborar con la Justicia que lleve adelante la investigación de estos casos. Resguardar el Patrimonio Público y Privado de los vecinos y vecinas del Partido de \_\_\_\_\_”.

Luego, en el artículo 5º, se establecen como “*facultades y atribuciones de la Comisión (...) las siguientes: a) Recibir testimonios y pruebas sobre los hechos que son objeto de la investigación. b) Solicitar documentación e información, escrita u oral, relacionada con los hechos investigados. tanto del sector público como privado. c) Convocar a dar información a damnificados. terceros interesados. funcionarios, o cualquier otra persona que resulte útil a los fines de la Comisión. d) Denunciar a la Justicia cualquier intento de obstrucción, ocultamiento, sustracción o destrucción de elementos probatorios relacionados con los hechos que se pretenden esclarecer. e) Realizar cualquier otra acción que contribuya a cumplir con el objeto establecido en el artículo 4 del presente*”. Luego de imponer la reserva de las actuaciones y el deber de secreto de los concejales, funcionarios y empleados del Concejo Deliberante (art. 6º), el artículo 7º prescribe como obligaciones de la referida Comisión, entre otras, las siguientes: reserva de identidad de damnificados y testigos, como sus testimonios (inc. ‘a’); realizar denuncias judiciales (inc. ‘b’); y ante autoridades competentes por el incumplimiento y aquellos actos que obstaculicen sus tareas (inc. ‘c’). Por último, el artículo 8º estatuye que los dictámenes finales de la Comisión se elevarán a la Justicia y/o a todo organismo que lo requiera.

I.b.- Por otra parte, se agrega copia taquigráfica de la sesión extraordinaria celebrada el 5 de febrero de 2022 en el seno de ese Concejo Deliberante, en la que se aprobara la creación de la referida “*Comisión Especial*”, luego efectivizada a través del dictado del citado Decreto No 2/2022.

Se informa allí que el motivo de creación de dicha Comisión radica en poder develar presuntos hechos de corrupción y las responsabilidades consecuentes, respecto de noticias que datan del año 2020, que se habrían denunciado ante la Fiscalía y Comisarías, sin que se hubiere avanzado en la investigación, por venta irregular de terrenos municipales por parte de funcionarios y allegados a las autoridades municipales. Asimismo, se consigna que la referida Comisión Especial constituye “*la herramienta acertada para poner a disposición de la comunidad y también de la Justicia, porque creemos que de esta forma se puede institucionalizar el trabajo necesario para recabar la información con la participación de todos los Bloques políticos*”; de modo de aportar “*...los elementos necesarios para que se conozca no solo el modo de funcionamiento de este esquema delictivo, sino que también se conozca cada uno de los actores que lo integraban (...) o que integran esta organización, qué rol cumplían y cómo funcionaba, si es que existía una estructura de recaudación v al servicio de quién y de quiénes*”.

-II-

### **Análisis del caso y normativa aplicable**

II.a.- Inicialmente, procede destacar que el régimen municipal se encuentra organizado sobre la división de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, cuyas atribuciones y responsabi-

lidades se encuentran deslindadas por la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modific.), para que ellos puedan atender eficazmente todos los intereses y servicios locales (conf. arts. 190 y 191 de la Constitución Provincial). Al respecto, cabe tener presente que la división de funciones para la administración de los intereses y servicios comunales determina que los dos Departamentos no ejerzan en común todas las funciones y atribuciones inherentes al régimen municipal, sino que cada una de ellas es ejercida por diferentes órganos, correspondiendo al Concejo Deliberante reglamentar las materias delegadas por el Poder Legislativo y al Departamento Ejecutivo ejecutar las ordenanzas y, además, ejercer la administración del municipio (conf. arts. 24, 27 y 107 del citado Decreto Ley No 6769/58).

De ello puede extraerse en principio, que los actos de cada departamento no están sujetos a la autoridad de otro.

En efecto, no existen entre ambos departamentos, relaciones de subordinación de uno hacia otro, sino de coordinación para alcanzar los fines enunciados en la Constitución Provincial. Y si bien la citada Ley Orgánica de las Municipalidades establece respecto de algunos actos del intendente un verdadero control de legalidad y hasta de oportunidad y conveniencia (por ejemplo arts. 54, 65, 66, 196, 200, 206 y 247) ello, por sí, no resulta suficiente para inferir un estado de subordinación hacia el Departamento Deliberativo.

II.b.- Por lo tanto, las potestades de contralor otorgadas al Concejo Deliberante deben ejercerse estrictamente dentro del marco legal que expresamente las contemple, pudiendo únicamente el Cuerpo, previo tratamiento y aprobación según las normas de su Reglamento Interno, requerir por medio de su Presidente los informes que estime pertinente al Departamento Ejecutivo (conf. arts. 75, 77, 83 y conc. del decreto ley cit.), como también convocarlo para que personalmente, o por intermedio de sus secretarios, concorra a las sesiones del Concejo a fin de suministrar la información que le sea requerida (conf. arts. 108, inciso 7° y 249 del mismo texto legal). Además, corresponde al Departamento Deliberativo examinar las cuentas de la administración comunal, conforme lo dispuesto por los artículos 65, 66 y 67 del mencionado cuerpo normativo.

II.c.- Como consecuencia de lo explicitado en el punto precedente, la decisión del Concejo Deliberante de constituir una “*Comisión Especial*” destinada a investigar presuntos hechos que podrían involucrar actos irregulares de interés público que alcanza bienes fiscales del Municipio y/o comprometer responsabilidades de los funcionarios municipales, no resulta jurídicamente cuestionable, toda vez que lo previsto a su respecto en el decreto de creación no afecta el libre funcionamiento del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad ni avasalla ninguna atribución o ejercicio de funciones de administración y cometidos del Ejecutivo municipal (conf. doctr. SCBA Causas B 54.108, “*Mangas*”, 26/11/1991; B 63.089. “*Lomas de Zamora*”, 7/11/2001).

II.d.- A más de lo expuesto, cabe ponderar el artículo 57 del Reglamento Interno del Concejo deliberante de \_\_\_\_\_ aprobado por Decreto No 216/16 y modificatorios en cuanto prescribe “*El Concejo cuando lo estime conveniente, podrá nombrar o autorizar al Presidente para que haga*

la designación de Comisiones Especiales que estudien, investiguen o dictaminen sobre asuntos de carácter especial o ajenos a lo previsto en este reglamento, como asimismo el desdoblamiento de las Comisiones que menciona el artículo 56° cuando el trabajo del Cuerpo así lo exija”. Asimismo, el artículo 58 prevé que *“Las Comisiones Especiales que el Concejo resuelva constituir serán convocadas por el Presidente del Cuerpo para su constitución. Una vez constituidas quedará a cargo del Presidente de cada una de ellas su posterior funcionamiento, con las mismas obligaciones de las Comisiones Permanentes”*. A su turno se establecen el procedimiento que se insta una vez que los asuntos despachados definitivamente por las Comisiones y elevados a la Presidencia y los requerimientos al Departamento Ejecutivo y jefes de las dependencias municipales (artículos 79 a 83 del Reglamento citado).

II.e.- Sentado ello, en lo que se refiere a la actuación y facultades de la Comisión Especial previstas en el referido Decreto No 2/2022, cabe destacar que no merece cuestionamiento de índole jurídica, ya que los objetivos, atribuciones y obligaciones allí establecidas (v. arts. 4o y siguientes, Vcia. Convocar a dar información a damnificados, terceros interesados, funcionarios o cualquier otra persona que resulte útil a los fines de la Comisión), se encuentran enmarcadas en el ámbito de su competencia, dentro del margen razonablemente discrecional del Concejo Deliberante y conforme su Reglamento Interno.

II.e.1.- No obstante, respecto de la atribución a la Comisión Especial para *“Realizar denuncias (...) a la Justicia”* en caso que se relacione con delitos y de elevar *“inmediatamente el o los dictámenes finales a la Justicia: y adicionalmente a todo Organismo que legítimamente lo requiera”* (arts. 7o inciso “b” y 8o del decreto cit.) resulta dable aclarar que, sin perjuicio de la máxima colaboración que deben prestar los órganos y departamentos del órgano municipal -lo que implicaría, por caso, la remisión de las probanzas colectadas a los órganos jurisdiccionales intervinientes-, en el caso en que los hechos determinados por la Comisión Especial pueden constituir hechos meritorios de ser investigados por la justicia penal y, en su virtud, resultar procedente la formalización de denuncia ante los jueces competentes o los organismos correspondientes, tal situación deberá resolverse institucionalmente (arts. 69 y conc. del Decreto Ley No 6769/58). Ello, no obstante, las responsabilidades individuales de los respectivos concejales y concejalas de formular denuncias penales frente a la verificación de un posible hecho delictual.

Cabe recordar, a mayor abundamiento, que la naturaleza y función esencial de toda comisión especial creada en el seno del Departamento Deliberativo es posibilitar la celeridad y eficacia de la instrucción de los hechos a investigar (v.gr., art. 5° del citado Decreto N° 2/2022) y, mediante los dictámenes consiguientes (art. 8°), informar, asesorar y –en todo caso- sugerir al Concejo el temperamento a asumir y acciones a realizar.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración

habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

**-IV-**

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que, con los alcances precisados en el punto II del presente asesoramiento, la creación y las facultades otorgadas a la Comisión Especial por la que se consulta dimanar de la competencia propia del Concejo Deliberante en el marco del Decreto Ley N° 6769/58 y conforme previsiones de su Reglamento Interno aprobado oportunamente.

# Ley Provincial N° 14.656

## Modificación de los coeficientes de la escala salarial

Mayo 2022

### -SUMARIO-

*[...] consulta si resulta posible que el Departamento Ejecutivo, por decreto, modifique los coeficientes de la escala salarial vigente de los empleados municipales; la cual consistiría en una reducción de los coeficientes actuales, aunque implicaría un aumento en sus salarios básicos mediante el otorgamiento de una suma fija remunerativa.*

*[...] El artículo 1° de la Ley N° 14.656, que inicia la Sección I, titulada “Régimen Marco de Empleo Municipal”, dispone: “Las relaciones de empleo público de los trabajadores de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus Departamentos Deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo. El régimen de la presente Sección constituye el contenido mínimo del contrato de empleo municipal, de orden público, y son de aplicación los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador. Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en las Secciones I y II de esta Ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción. Los mayores derechos adquiridos por los trabajadores a la fecha de la sanción de la presente norma, no podrán ser modificados en perjuicio de los trabajadores”.*

*En el artículo 46 se establece que “Mediante la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo se determinará el escalafón y las nóminas salariales para el personal de la Administración Municipal comprendido en la presente ley”.*

*[...]*

*[...] toda cuestión relativa a los intereses de los trabajadores municipales, como lo es la fijación de la nómina salarial en virtud de la aplicación de coeficientes sobre la escala salarial (conf. arts. 30 y 34 del CCT), constituye materia objeto de negociación colectiva en los términos de los artículos 46, 54 y 62 de la Ley No 14.656, 36 -párrafos primero y cuarto- del Convenio Colectivo local; y 2o del Convenio OIT No 154.*

*[...] en la medida que la decisión resulte en beneficio de los trabajadores municipales, adoptada en el marco de las negociaciones colectivas llevadas adelante por la comuna ante el Ministerio de Trabajo, a cuenta de futuros aumentos y sin perjuicio de la decisión que se adopte con intervención de la mencionada autoridad de aplicación, nada impide al Departamento Ejecutivo dictar el acto administrativo proyectado.*

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta si resulta posible que el Departamento Ejecutivo, por decreto, modifique los coeficientes de la escala salarial vigente de los empleados municipales; la cual consistiría en una reducción de los coeficientes actuales, aunque implicaría un aumento en sus salarios básicos mediante el otorgamiento de una suma fija remunerativa.

-I-

### Hechos y antecedentes relevantes

Se informa en la nota en responde que ese Municipio cuenta con un Convenio Colectivo de Trabajo, *“...que no especifica puntualmente o nada dice acerca de la forma en que se fijan los coeficientes, sino que en su art. 30 declara la vigencia del escalafón -en sentido genérico- y de las nóminas salariales”*.

Ante la negativa por parte del Sindicato de Trabajadores Municipales de arribar a un acuerdo sobre la temática en cuestión, se consulta si resulta ajustado a derecho *“...readecuar los coeficientes sin que ello vaya en detrimento de la intangibilidad de las remuneraciones en tanto que a la par se fijaría un incremento salarial, permitiendo con esta medida un incremento progresivo en los salarios de los trabajadores logrando en la práctica que aquellos que ostentan menor categoría en la escala se vean mayormente y equitativamente beneficiados, pero a costa de reducir los índices fijados en los coeficientes de la escala salarial vigente”*.

-II-

### Normativa aplicable

II. a) El artículo 1o de la Ley N° 14.656, que inicia la Sección I, titulada *“Régimen Marco de Empleo Municipal”*, dispone: *“Las relaciones de empleo público de los trabajadores de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus Departamentos Deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo. El régimen de la presente Sección constituye el contenido mínimo del contrato de empleo municipal, de orden público, y son de aplicación los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador. Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en las Secciones I y II de esta Ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción. Los mayores derechos adquiridos por los trabajadores a la fecha de la sanción de la presente norma, no podrán ser modificados en perjuicio de los trabajadores”*.

En el artículo 46 se establece que *“Mediante la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo se determinará el escalafón y las nóminas salariales para el personal de la Administración Municipal comprendido en la presente ley”*.

A su turno, mientras los artículos 47 y 48 de la misma ley prescriben que *“Las negociaciones colectivas que se celebren entre las Municipalidades y las organizaciones sindicales representativas de sus empleados se regirán por las disposiciones de la presente ley...”* y que *“...será aplicable únicamente a los Municipios y a los trabajadores que en ellas se desempeñan”*; el artículo 54 establece que serán materia de negociación, *“...todas las condiciones inherentes a la relación de empleo y aquellas concernientes a las relaciones laborales entre los sujetos contratantes...”*. Finalmente, el



artículo 62 -en la parte que interesa- establece que *“Las disposiciones de esta Sección se interpretarán de conformidad con las normas constitucionales, lo preceptuado en los Convenios No 87, 98, 151 y 154, correlativos y concordantes de la Organización Internacional del Trabajo...”*.

II. b) Finalmente, el Convenio Colectivo de Trabajo vigente en ese Municipio, celebrado el 19 de diciembre de 2016 con el Sindicato de Trabajadores Municipales, en relación a la temática en consulta, contiene las siguientes disposiciones. El artículo 34 establece la vigencia de las nóminas salariales fijadas a la fecha de celebración del Convenio.

Finalmente, el artículo 36, en la parte que interesa, dispone: *“COMISIÓN PARITARIA SALARIAL. Las partes acuerdan que todo lo atinente a la materia remunerativa será objeto de discusión, revisión y eventual ajuste semestralmente, de acuerdo al procedimiento para la negociación colectiva previsto en la sección segunda de la Ley 14.656 y sesionará en los meses de Septiembre/Octubre y durante los meses de Abril/Mayo (...) Las partes se comprometen a negociar de buena fe garantizando la concurrencia a las reuniones concertadas, designando negociadores con mandato suficiente y proveyendo la información necesaria, acompañando propuestas adecuadas y fundadas con el fin de arribar a un acuerdo equitativo y justo....”*.

II.c.- Conforme se desprende del Visto y Considerando del acto proyectado que se adjunta la Municipalidad de \_\_\_\_\_ y el Sindicato de Trabajadores Municipales de \_\_\_\_\_ se encuentran en etapa de negociación ante el Ministerio de Trabajo. Se indica que a la fecha se solicitó la apertura de un nuevo expediente en la Delegación Regional del Ministerio de Trabajo, para comenzar a dialogar sobre la paritaria correspondiente al primer semestre de 2022.

Asimismo, se puntualiza que *“...debe dejarse expresa constancia que el incremento que se establece en el presente, se considera a cuenta de los aumentos salariales, que surjan de conformidad con el acuerdo que emane de las negociaciones paritarias 2022.”* En la parte resolutive del acto se otorga una suma fija adicional al básico, de carácter remunerativo; a través del artículo 2° se deja expresa constancia que el incremento decretado en el artículo precedente, se otorga en el marco de las negociaciones paritarias que se encuentran en curso. Por el artículo 3o se establece una nueva escala salarial y mediante el artículo 4° y 5° se establecen nuevos Agrupamientos Ocupacionales.

-III-

### Analisis del caso

III. a) Inicialmente, cabe poner de resalto que la *“nómina salarial”* involucra todos los aspectos que alcanzan las remuneraciones establecidas para los empleados públicos del Municipio (v.gr., sueldo mínimo, bonificación y adicionales, premios, etc.).

III. b) De las normas legales referenciadas en el acápite precedente, claramente surge que toda cuestión relativa a los intereses de los trabajadores municipales, como lo es la fijación de la nómina salarial en virtud de la aplicación de coeficientes sobre la escala salarial (conf. arts. 30 y 34



del CCT), constituye materia objeto de negociación colectiva en los términos de los artículos 46, 54 y 62 de la Ley No 14.656, 36 -párrafos primero y cuarto- del Convenio Colectivo local; y 2o del Convenio OIT No 154.

Ahora bien, no obstante ello lo cierto es que conforme se señala en la nota en consulta y, puntualmente, en el acto a dictar, no existe consenso ante la negativa del Sindicato sobre la temática, y que existe una etapa de negociación habiéndose pedido audiencia en la Delegación Trabajo. Además, y en la materia concreta, se señala que se modifican los coeficientes, empero no impactaría en detrimento de los trabajadores ya que se abona una bonificación remunerativa, precisándose que el incremento es a cuenta de futuros aumentos.

Por ello, teniendo en consideración que el incremento que se propugna acordar resulta en el marco de las negociaciones llevadas a cabo, a cuenta de futuros aumentos que no impacta en detrimento del trabajador, es decir que se inscribe en los principios que dimanar del artículo 1º de la Ley N° 14.656 y que el convenio vigente no regula puntualmente la forma en que se fijan los coeficientes, nada impide adoptar la medida propiciada en el marco que se destaca y que se estaría llevando adelante por la comuna ante el Ministerio de Trabajo; sin perjuicio de dejar a salvo el resultado de la negociación colectiva en trámite y de la decisión final ante la autoridad de aplicación.

#### **-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

#### **-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, esta Organismo Asesor es de opinión que con ajuste a lo señalado en el Capítulo III del presente, en la medida que la decisión resulte en beneficio de los trabajadores municipales, adoptada en el marco de las negociaciones colectivas llevadas adelante por la comuna ante el Ministerio de Trabajo, a cuenta de futuros aumentos y sin perjuicio de la decisión que se adopte con intervención de la mencionada autoridad de aplicación, nada impide al Departamento Ejecutivo dictar el acto administrativo proyectado.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Incompatibilidad

Junio 2022

### **-SUMARIO-**

[...] consulta a raíz de la presentación efectuada por un Concejal, en relación a la presunta incompatibilidad legal y/o jurídica de un concejal electo y el actuar de su cónyuge integrante del H. Tribunal de Cuentas, en razón que esta última fue presentada activamente en toda la campaña electoral de Juntos conjuntamente con su esposo.

### **-TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-**

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta a raíz de la presentación efectuada por un Concejal, en relación a la presunta incompatibilidad legal y/o jurídica de un concejal electo y el actuar de su cónyuge integrante del H. Tribunal de Cuentas, en razón que esta última fue presentada activamente en toda la campaña electoral de Juntos conjuntamente con su esposo.

-I-

#### **Hechos y antecedentes relevantes**

La referida nota del concejal define como objeto de su nota “...llevar tranquilidad ética, transparencia, seguridad jurídica, legal, en cuanto se refiere a la asunción de nuevos Concejales al Honorable Concejo Deliberante y su vínculo con organismos provinciales y sus normativas” (sic, textual), requiriendo intervención del H. Tribunal de Cuentas y de este Organismo Asesor a fin que se expidan sobre la incompatibilidad ética, legal y/o jurídica de un concejal electo quien junto a su esposa, integrante del primer organismo citado, habrían participado activamente en la campaña electoral.

Se destaca en dicha presentación que el Código de Ética, Normas de Confidencialidad y manejo de la Información para el Honorable Tribunal de Cuentas del año 2017, que -según su opinión- alienta en forma contundente “...la neutralidad especialmente con propuestas legislativas..., siendo, tan o más importante que la Contabilidad para mantener la credibilidad y transparencia del organismo, como así también la del Honorable Concejo Deliberante, siendo este el único caso en la provincia de Buenos Aires que conocemos y que sentaría un pésimo antecedente para los postulados declamados”.

-II-

#### **Análisis del caso y normativa aplicable**

Liminarmente cabe destacar que habiéndose planteado el cuestionamiento por parte del edil denunciante previendo la asunción en fecha diciembre de 2021, en la instancia y no habiéndose adjuntado nuevos elementos sobre la situación acontecida en esa oportunidad, en principio, se aborda la cuestión con los elementos sometidos a consideración.

En esa dirección, corresponde señalar que es criterio reiterado de esta Asesoría General de

Gobierno que las inhabilidades e incompatibilidades contenidas en los artículos 6, 7 y conc. de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto- Ley N° 6.769/58 y modif.) comportan la prohibición que sufre todo funcionario municipal de tener en el ejercicio de su cargo y en relación con sus funciones, intereses que comprometan su independencia.

Es decir, la inhabilitación o incompatibilidad es aquel impedimento legal que sufre todo agente en caso de tener en el ejercicio de su cargo y/o con relación al servicio o función, intereses que comprometan su independencia evidenciando la oposición de intereses municipales que prevalecen siempre, y que son por eso mismo, los que determinan la exclusión del cargo, función o empleo, siendo aquellos intereses no sólo administrativos o económicos, sino también morales y éticos (conf. Rafael Bielsa, “*Derecho Administrativo*”, Ed. Plus Ultra, 1975, To III, Pág. 569).

Sentado ello, cabe advertir que el caso de un concejal electo cuya esposa sería agente pública del H. Tribunal de Cuentas y que habría participado “*activamente*” en la última campaña electoral no constituiría un supuesto de incompatibilidad o inhabilidad, en tanto que: a) no es posible encuadrarlo o subsumirlo en alguno de los supuestos legales referidos (arts. 6 y 7 de la LOM);

b.) no sugiere por sí solo transgresión de alguna norma ético-pública sostenible en el ámbito municipal; y c.) así tampoco si -por vía de analogía- se contemplara la aplicación de regímenes específicos como lo serían las previsiones de los artículos 2, 13 y siguientes de la Ley N° 25.188, de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

En cuanto a la imputación que, correlativamente, se efectúa respecto de la cónyuge del concejal electo por presunta violación al Código de Ética, Normas de Confidencialidad y manejo de la Información para el Honorable Tribunal de Cuentas del año 2017, cabe advertir que la situación descripta solo refiere a una actuar personal que –desde toda juridicidad- no puede pensarse que afecte el ejercicio del cargo y función de edil; como así tampoco permite vislumbrar –en principio y por sí- un accionar que afecte la imparcialidad, equidad y/o independencia en el ejercicio del cargo; no obstante destacar que el juzgamiento y/o deslinde de responsabilidad de su cónyuge meritando los hechos acontecidos en su integralidad le corresponde a la jurisdicción indicada a la luz de su proceder en el desempeño de funciones y en el marco del estatuto que la rige.

-III-

### **Alcance del dictamen**

La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

-IV-

### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Asesoría General de Gobierno no

advierte que el Concejal electo haya incurrido en incompatibilidad y/o inhabilidad en los términos de los artículos 6 y 7 de la LOM; ello, sin perjuicio de lo que estimare el Honorable Tribunal de Cuentas, en torno a la cónyuge del nombrado edil en la medida que con su proceder hubiere incurrido en violación a los deberes y derechos de los agentes públicos, conforme estatuto que la rige.

# Ley Orgánica de las Municipalidades – LOM – (Decreto Ley N° 6769/58)

## Incompatibilidad

Junio 2022

### -SUMARIO-

[...] consulta acerca de la eventual situación de incompatibilidad de un edil, heredero de un proveedor del Municipio.

[...] El artículo 6º, inciso 2º del citado Decreto Ley N° 6769/58, en la parte que interesa, establece: “No se admitirán como miembros de la Municipalidad: (...) 2.- Los que directa o indirectamente estén interesados en algún contrato en que la Municipalidad sea parte, quedando comprendidos los miembros de las sociedades civiles y comerciales, directores, administradores, gerentes, factores o habilitados. No se encuentran comprendidos en esta disposición, los que revisten en la simple calidad de asociados de Sociedades Cooperativas y Mutualistas”.

[...] En lo que refiere a la situación del heredero respecto del acervo sucesorio y su vínculo con el causante, dichos aspectos se encuentran reglados por el Código Civil y Comercial de la Nación.

En tal sentido, el artículo 2280, en su primer párrafo, señala: “Desde la muerte del causante, los herederos tienen todos los derechos y acciones de aquél de manera indivisa, con excepción de los que no son transmisibles por sucesión, y continúan en la posesión de lo que el causante era poseedor”.

[...] si acontecido el fallecimiento del causante “...los herederos tienen todos los derechos y acciones de aquél de manera indivisa...” (art. 2280, primer párrafo) y disponen “...a título oneroso o gratuito de un bien o el ejercicio de actos posesorios sobre él” (art. 2294, inc. ‘b’), pudiendo a su vez “...usar y disfrutar de la cosa indivisa conforme a su destino, en la medida compatible con el derecho de los otros copartícipes...” (art. 2328) y que, desde el mismo momento que son investidos de la calidad de heredero, tienen la facultad de “...ejercer todas las acciones transmisibles que correspondían al causante...” (art. 2337); resulta evidente que el concejal que en calidad de heredero de una sucesión indivisa, obtiene derechos, asume obligaciones y logra beneficios de índole económica por el vínculo de la empresa del causante que continúa con la Municipalidad, se encuentra alcanzado por la causal de inhabilidad establecida en la normativa referenciada.

[...] este Organismo Asesor es de opinión que el concejal en funciones, heredero de un proveedor del Municipio que sigue operando en tal calidad, se encuentra incurso en la causal de inhabilidad prevista en el artículo 6º inciso 2º del Decreto Ley N° 6769/58.

### -TEXTO COMPLETO DEL DICTAMEN-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a la nota suscripta por la Presidenta del Interbloque del Frente de Todos de ese Concejo Deliberante, por la que consulta acerca de la eventual situación de incompatibilidad de un edil, heredero de un proveedor del Municipio.

-I-

### Hechos y antecedentes relevantes

I. a) Se informa en la nota en responde que, en oportunidad de analizar la Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio 2021, se advirtió que un concejal en funciones, resulta ser heredero

de una persona que estuvo inscripta como proveedor de ese Municipio de \_\_\_\_\_.

Se agrega que, del cotejo del proceso sucesorio en la Mesa de Entradas Virtual del Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires, pudo verificarse que el Sr. \_\_\_\_\_, padre del edil \_\_\_\_\_, falleció el \_\_/\_\_/\_\_\_\_y que, de la declaratoria de herederos, surge que este último es su heredero.

Se consigna también que actualmente la “*Sucesión de \_\_\_\_\_*” se encuentra inscripta como proveedora de la Comuna, en el rubro de “*Alimentos Pan y Confitura*” y que la hermana del concejal en cuestión resulta ser su administradora, adjuntándose “*...copia de un pedido de cotización en la cual pudimos constatar que se trata de la firma del concejal \_\_\_\_\_ al realizar la comparación con las firmas del mismo realizada en una comisión del HCD*”.

Conforme lo establecido por los artículos 6° y 14 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modific.) y tomando como referencia un antecedente del Honorable Tribunal de Cuentas, se expone que se solicitó el “*... cese del Concejal \_\_\_\_\_ conforme lo indica la LOM, llevándose esto a votación y resultando rechazado por el voto del bloque oficialista que cuentan con la mayoría*”.

I. b) En el marco fáctico explicitado, se inquiriere puntualmente sobre la situación de inhabilidad del concejal referido y el procedimiento a seguir.

-II-

### **Normativa aplicable**

II. a) El artículo 6°, inciso 2° del citado Decreto Ley N° 6769/58, en la parte que interesa, establece: “*No se admitirán como miembros de la Municipalidad: (...) 2.- Los que directa o indirectamente estén interesados en algún contrato en que la Municipalidad sea parte, quedando comprendidos los miembros de las sociedades civiles y comerciales, directores, administradores, gerentes, factores o habilitados. No se encuentran comprendidos en esta disposición, los que revisten en la simple calidad de asociados de Sociedades Cooperativas y Mutualistas*”.

Por su parte, el artículo 14 del mismo texto legal prescribe: “*Todo Concejal que se encuentre posteriormente a la aprobación de su elección, en cualesquiera de los casos previstos en los artículos anteriores, deberá comunicarlo al Cuerpo en las sesiones preparatorias, para que proceda a su reemplazo. El Cuerpo, a falta de comunicación del afectado, deberá declarar a éste cesante, tan pronto como tenga noticia de la inhabilidad*”.

El artículo 89 dispone que “*Regirán para los concejales, como sobrevinientes las inhabilidades e incompatibilidades previstas en el capítulo I. Estas situaciones serán comunicadas al Concejo dentro de las 24 horas de producidas o al Intendente en caso de receso*”.

II. b) En lo que refiere a la situación del heredero respecto del acervo sucesorio y su vínculo con el causante, dichos aspectos se encuentran reglados por el Código Civil y Comercial de la Nación.

En tal sentido, el artículo 2280, en su primer párrafo, señala: *“Desde la muerte del causante, los herederos tienen todos los derechos y acciones de aquél de manera indivisa, con excepción de los que no son transmisibles por sucesión, y continúan en la posesión de lo que el causante era poseedor”*.

El artículo 2294 prescribe: *“Actos que implican aceptación. Implican aceptación de la herencia: a) la iniciación del juicio sucesorio del causante o la presentación en un juicio en el cual se pretende la calidad de heredero o derechos derivados de tal calidad; b) la disposición a título oneroso o gratuito de un bien o el ejercicio de actos posesorios sobre él...”*.

A su turno, el artículo 2328, en la parte que interesa, dispone: *“El heredero puede usar y disfrutar de la cosa indivisa conforme a su destino, en la medida compatible con el derecho de los otros copartícipes...”*.

Finalmente, el artículo 2337 preceptúa: *“Investidura de pleno derecho. Si la sucesión tiene lugar entre ascendientes, descendientes y cónyuge, el heredero queda investido de su calidad de tal desde el día de la muerte del causante, sin ninguna formalidad o intervención de los jueces, aunque ignore la apertura de la sucesión y su llamamiento a la herencia. Puede ejercer todas las acciones transmisibles que correspondían al causante. No obstante, a los fines de la transferencia de los bienes registrables, su investidura debe ser reconocida mediante la declaratoria judicial de herederos”*.

II. c) Por otra parte, en relación a las controversias que puedan presentarse en la faz interna o funcionamiento del Concejo Deliberante, el artículo 196 de la Constitución de la Provincia establece que *“Los conflictos internos de las municipalidades, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo, sea que ocurran en el seno de este último (...) serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia”*.

El procedimiento judicial a seguir en dicho supuesto se encuentra regulado en los artículos 689 y 690 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia y 261 y siguientes del mencionado Decreto Ley No 6769/58.

II. d) Por último, cabe traer a colación el artículo 240 del decreto ley citado, según el cual, *“Los actos jurídicos del Intendente, concejales y empleados de las municipalidades que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementaria, serán nulos”*.

-III-

### Analisis del caso

III. a) Inicialmente, corresponde destacar que es criterio reiterado de esta Asesoría General de Gobierno que las inhabilidades e incompatibilidades contenidas en la Ley Orgánica de las Municipalidades, comportan la prohibición que sufre todo funcionario municipal de tener en el ejercicio de su cargo y en relación con sus funciones, intereses que comprometan su independencia.

Es decir, la inhabilitación o incompatibilidad resulta de la oposición de intereses municipales que prevalecen siempre y que son, por eso mismo, los que determinan la exclusión del cargo.

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia ha entendido a la incompatibilidad como un principio en materia de empleo público al que debe analizarse con un criterio amplio de interpretación en miras al interés público genérico que pesó en su incorporación al plexo constitucional (conf. doctr. SCBA, Causas B 51.960, “Bruzzone”, 14/07/1992, Acuerdos y Sentencias, 1992-II-649; B. 57.189, “Massimino”, 5/07/2000; B. 59.103, “Corsi”, 13/04/2011).

En razón de ello, este Organismo Asesor ha sostenido que los referidos impedimentos legales son meramente enunciativos, no taxativos, por cuanto -más allá del propio texto legal- cabe admitir la existencia de otras inhabilidades e incompatibilidades para el desempeño del cargo público, circunstancia que se presentaría cuando surgiera la evidente colisión de intereses de índole administrativo, económico, ético o moral, entre la función pública y la actividad privada de los funcionarios.

III. b) Conceptualizada así la cuestión, corresponde analizar si un concejal que resulta ser heredero de un proveedor del Municipio y la sucesión prosigue actuando en dicho rol, posee un interés directo o indirecto “...en algún contrato en que la Municipalidad sea parte...”, puesto que -en tal caso- se encontraría incurso en la causal de inhabilitación que contempla el artículo 6 inciso 2o del Decreto Ley No 6769/58.

En ese orden, es de ver que las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación que regulan la situación del heredero frente al acervo sucesorio y al causante, resultan lo suficientemente claras sobre el particular.

Ello así, toda vez que, si acontecido el fallecimiento del causante “...los herederos tienen todos los derechos y acciones de aquél de manera indivisa...” (art. 2280, primer párrafo) y disponen “...a título oneroso o gratuito de un bien o el ejercicio de actos posesorios sobre él” (art. 2294, inc. ‘b’), pudiendo a su vez “...usar y disfrutar de la cosa indivisa conforme a su destino, en la medida compatible con el derecho de los otros copartícipes...” (art. 2328) y que, desde el mismo momento que son investidos de la calidad de heredero, tienen la facultad de “...ejercer todas las acciones transmisibles que correspondían al causante...” (art. 2337); resulta evidente que el concejal que en calidad de heredero de una sucesión indivisa, obtiene derechos, asume obligaciones y logra beneficios de índole económica por el vínculo de la empresa del causante que continúa con la Municipalidad, se encuentra alcanzado por la causal de inhabilitación establecida en la normativa referenciada.

III. c) Atento el encuadre efectuado respecto del caso traído en consulta, el edil alcanzado por la inhabilitación debió haber comunicado al Concejo Deliberante las circunstancias impeditivas sobrevinientes a fin de que se proceda a su reemplazo.

Ante la omisión de actuar en tal sentido, correspondía al Cuerpo decretar su cesantía.

La potestad del Departamento Deliberativo se encuentra estrictamente reglada. Una vez



acreditado el extremo que demuestra la situación de inhabilidad, solo puede actuar en la forma indicada en el artículo 14 del aludido Decreto Ley N° 6769/58; esto es: proceder a su reemplazo, o bien *“...a falta de comunicación del afectado, deberá declarar a éste cesante, tan pronto como tenga noticia de la inhabilidad”*.

III. d) Ahora bien, en lo que atañe a las consecuencias del accionar acaecido, aquella resolución del Concejo Deliberante que rechazó la cesantía del concejal incurso en inhabilidad, podría encontrarse alcanzada por la nulidad prevista en el artículo 240 del citado decreto ley.

**-IV-**

#### **Alcance del dictamen**

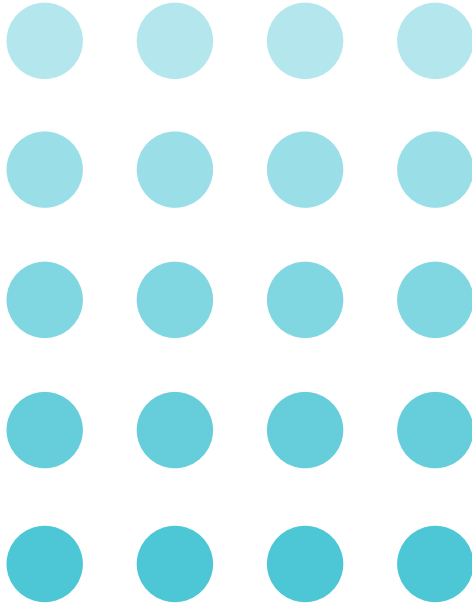
La intervención de esta Asesoría General de Gobierno se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más (no vinculante) que permita a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho.

Sin perjuicio de ello y atento el carácter institucional que reviste la cooperación jurídica que se brinda, se previene -en lo sucesivo- que las consultas deberán ser requeridas por la Presidenta del Concejo Deliberante.

**-V-**

#### **Conclusión**

En virtud de lo expuesto, este Organismo Asesor es de opinión que el concejal en funciones, heredero de un proveedor del Municipio que sigue operando en tal calidad, se encuentra incurso en la causal de inhabilidad prevista en el artículo 6° inciso 2° del Decreto Ley N° 6769/58.



**ASESORÍA GENERAL  
DE GOBIERNO**



**GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE  
BUENOS AIRES**

