

Viedma, 10 de marzo de 2026.

VISTO: Las presentes actuaciones caratuladas: "**MUNICIPALIDAD DE INGENIERO JACOBACCI C/ CONCEJO DELIBERANTE JACOBACCI S/ CONFLICTO DE PODERES**" (Expediente N° VI-00052-O-2025), puestas a despacho para resolver, y

CONSIDERANDO:

El señor Juez Sergio G. Ceci, la señora Jueza Liliana L. Piccinini, el señor Juez Sergio M. Barotto, la señora Jueza María Cecilia Criado y el señor Juez Ricardo A. Apcarian dijeron:

1. Antecedentes de la causa:

Llegan las presentes actuaciones a este Tribunal a fin de resolver el conflicto de poderes planteado entre los órganos Ejecutivo y Legislativo de la Municipalidad de Ingeniero Jacobacci (cf. STJRNS4 Se. 208/25 del 12-12-2025).

Cabe recordar que la demanda promovida con "finalidad preventiva" por el Intendente Municipal, José A. Mellado, con el patrocinio letrado de Ernesto H. Saavedra, tiene por objeto que se declare la nulidad y supletoriamente la inconstitucionalidad de las Ordenanzas -que aún no han sido publicadas en el Boletín Oficial Municipal ni aplicadas- N° 030/2025 (de fecha 14-11-2025, vetada parcialmente por Resolución N° 1135/2025), N° 024/2025 (de fecha 04-09-2025, vetada por Resolución N° 1124/2025 y modificada por ordenanza aún sin promulgar), Ordenanza Sin Número (sin fechar, vetada por Resolución N° 1205/2025), N° 032/2025 (de fecha 14-11-2025, vetada por Resolución N° 1127/2025), N° 028/2025 (de fecha 14-11-2025, vetada por la Resolución N° 1125/2025), N° 031/2025 (de fecha 14-11-2025, vetada por Resolución N° 1134/2025) y N° 029/2025 (de fecha 14-11-2025, vetada por la Resolución N° 1126/2025) dictadas por el Concejo Deliberante del municipio citado.

Expresa que las normas cuestionadas vulneran el régimen constitucional de competencias y atribuciones, el principio de juridicidad así como el estándar de razonabilidad. En particular, cuestiona la Ordenanza N° 030/2025 que implementa la autonomía administrativa y financiera del Concejo Deliberante mediante un CUIT propio, donde deberán transferirse los recursos asignados por el presupuesto general al Poder Legislativo Municipal. Sostiene que el municipio posee una personería jurídica única y que crear una nueva violaría la Carta Orgánica Municipal (COM), la Constitución Nacional y Provincial.

Impugna la Ordenanza N° 024/2025, toda vez que dispone la baja de contratos y

becas celebrados por el Poder Ejecutivo en periodos electorales -entre el 27-03-2025 y el 27-06-2025- en contravención a lo establecido por el artículo 157 inc. 4 de la COM. Argumenta que dicha norma avasalla sus facultades de contratación previstas en el artículo 62 inc. 2 de ese cuerpo normativo. Alega que el Legislativo confunde su facultad de crear o suprimir cargos (cf. art. 80 inc. 6 de la COM) con la de contratar y despedir personal, que es exclusiva del Ejecutivo.

Respecto a la Ordenanza sin número ni fecha, menciona que bajo el pretexto de reglamentar el artículo 87 de la COM, el Concejo vulnera la división de poderes y se atribuye facultades propias del Ejecutivo dispuestas en los artículos 62 inc. 3, 86, 87, 88 y 90 de la COM.

En relación a la Ordenanza N° 032/2025 -que dispone la obligación del Ejecutivo de remitir al Concejo Deliberante copia de todas las resoluciones que dicta, a la vez que crea una comisión evaluadora, faculta al Poder Legislativo para declarar la nulidad de actos administrativos y establece sanciones- el Intendente afirma que esas atribuciones no están previstas en la COM e invaden funciones regladas por el artículo 11.

En cuanto a la Ordenanza N° 028/2025, refiere que se pretende eliminar el régimen de adscripciones con organismos nacionales y provinciales, que está previsto en el artículo 80 inc. 19 de la COM y no afecta al Tesoro Municipal. Enfatiza que esas colaboraciones externas benefician la prestación de servicios locales sin costo para el municipio.

Sobre la Ordenanza N° 031/2025, cuestiona la prohibición del gobierno municipal de contratar proveedores familiares hasta el segundo grado de afinidad o consanguinidad de funcionarios municipales. Entiende que esa restricción, en una comunidad pequeña con lazos familiares numerosos, perjudica la economía y contradice el mandato de promover el consumo local establecido en el artículo 40 de la COM.

En referencia a la Ordenanza N° 029/2025 que impone la transferencia automática mensual de la doceava parte del presupuesto al Poder Legislativo en cinco días hábiles, expresa que se busca asegurar la disponibilidad financiera inmediata para el Concejo, con independencia de la administración central. Agrega que aquella tipifica el incumplimiento como falta grave, establece la responsabilidad personal del Intendente y riesgo de revocatoria de mandato.

Aduce un "ardid contable" que ignora la diferencia entre los ingresos presupuestados y los efectivamente ejecutados. Afirma que se crea una realidad financiera ficticia para otorgar facultades absolutas al Presidente del Concejo,

prescindiendo de los sistemas de control municipal.

Califica la medida como un "golpe institucional" que vulnera la voluntad popular y la prohibición constitucional de otorgar la suma del poder público (art. 29 de la CN). Denuncia una invasión de competencias exclusivas que altera gravemente la división de poderes y el orden institucional.

Por otra parte, alega la violación del régimen de competencias. Invoca la autonomía institucional otorgada a los municipios que poseen Carta Orgánica por el artículo 225 de la Constitución Provincial (CP). Señala que la COM de Ingeniero Jacobacci consagra la división de poderes del Gobierno Municipal -art(s). 4, 5, 50 sig(s). y conc(s).- y atribuye facultades exclusivas a cada órgano que no pueden ser asumidas por los demás.

2. Presentación del Concejo Deliberante de Ingeniero Jacobacci:

2.1. El Presidente del Concejo Deliberante Sergio M. E. Antehuil, con el patrocinio letrado de Josefina González Elizondo, contesta el traslado de la acción y acompaña los antecedentes constitutivos del conflicto denunciado (cf. movimiento VI-00052-O-2025-E0003).

Refiere que el Poder Ejecutivo Municipal no ha cumplido con el deber de promulgar y ordenar la publicación de las ordenanzas impugnadas a fin de asegurar su vigencia, conforme la competencia dispuesta en el artículo 62 inc. 3 de la COM.

Agrega que los artículos 85 y 86 de la COM establecen que las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante deben ser remitidas al Intendente para su promulgación y publicación dentro de los quince días, facultando al Presidente del Concejo a hacerlo en caso de incumplimiento. Subraya que ello no se ha materializado, toda vez que el Boletín Oficial Municipal depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo, lo que en la práctica impide al Concejo ejercer la facultad prevista en la norma.

Enfatiza que de existir un conflicto de poderes, este se constituye como una interferencia del Ejecutivo en las facultades privativas del Concejo, al realizar una abusiva utilización del veto y posteriormente, al ratificarse las normas vetadas, omitir su publicación provocando la inaplicabilidad formal.

Niega la intromisión del Concejo Deliberante en las competencias propias del Ejecutivo y ratifica la validez del proceso de sanción de las ordenanzas en ejercicio de sus atribuciones. Sostiene que el Intendente utiliza el mecanismo excepcional descripto, para bloquear la política legislativa y gobernar sin los contrapesos que ordenan el sistema democrático.

Respecto a la Ordenanza N° 24/2025, señala que su dictado es un claro ejercicio de política legislativa ajeno al control judicial. Fundamenta la validez en el artículo 157 de la COM, que prohíbe contrataciones en periodos electorales sin acuerdo legislativo. Defiende la norma como una medida de emergencia necesaria para revertir maniobras ilegales y frenar el sobredimensionamiento de la planta de personal. Añade que la facultad ejercida está amparada en el artículo 80 inc. 6 de la COM y que ningún artículo de los aprobados por la ordenanza mencionada -ni su modificatoria- excede las competencias privativas del Concejo.

Acerca de la Ordenanza N° 028/2025, que prohíbe las contrataciones por adscripción, expone que se funda en la facultad del Concejo Deliberante para regular el empleo público y la ética en el ejercicio de la función, conforme al artículo 161 de la COM. Indica que el objetivo primordial es evitar que los funcionarios acumulen cargos públicos, previniendo situaciones de incompatibilidad de acuerdo con las leyes de ética pública. Alega que se trata de un ejercicio legítimo de la división de poderes y que no se pretende eliminar el régimen de adscripciones de manera general, sino establecer restricciones específicas para resguardar el interés público.

Sobre la Ordenanza sin número ni fecha, que reglamenta los artículos 87 y 88 de la COM, precisa que la aprobación responde al incumplimiento sistemático del Poder Ejecutivo en sus deberes de promulgar, numerar, registrar y publicar las normas sancionadas por el Concejo Deliberante, lo cual obstaculiza la vigencia de la política legislativa. Postula que dicha norma no invade facultades del Ejecutivo, sino que establece un mecanismo reglamentario supletorio -a través del dictado de resoluciones por parte del Concejo- ante la inactividad del Intendente. Esgrime que se funda en las atribuciones administrativas otorgadas por los artículos 80 y 81 de la COM, mediante la emisión de resoluciones internas, para garantizar la certidumbre jurídica y el orden institucional.

En relación con la Ordenanza N° 32/2025, menciona que procura garantizar la transparencia y el acceso a la información pública ante la falta de publicidad de los actos del Intendente. Como sustento legal, invoca normativa constitucional, aquella vigente en materia de orden público y los artículos 4, 11, 33, 50, 80 inc. 18 y 81 de la COM que facultan a los concejales a acceder a las fuentes de información por su sola investidura. Remarca que no existe un conflicto de poderes sino un ejercicio legítimo de la democracia.

En torno a la Ordenanza N° 31/2025, aduce que su sanción responde a la

detección de contrataciones con familiares de funcionarios municipales que contaban con información sensible y a la falta de publicidad de los actos del Poder Ejecutivo. Agrega que busca garantizar la transparencia, la buena administración en los procedimientos de contratación y evitar conflictos de intereses. Expresa que la norma se sustenta en la facultad del Concejo para dictar el Código de Ética municipal según el artículo 161 de la COM y en el artículo 62 inc. 17 de la COM. Aclara que la restricción alcanza exclusivamente a familiares de funcionarios de los tres poderes, excluyendo al resto del personal administrativo.

En referencia a la Ordenanza N° 30/2025, explica que el CUIT propio del Concejo responde a un requerimiento técnico del Tribunal de Cuentas para la rendición de fondos. Refiere que esa medida busca operativizar la autonomía administrativa y financiera prevista en la Carta Orgánica y permitir la gestión directa de las partidas mediante una cuenta bancaria propia para recibir las transferencias de los fondos asignados.

En cuanto a la Ordenanza N° 29/2025, defiende la transferencia automática mensual de la doceava parte del presupuesto para garantizar la operatividad del Cuerpo frente a los retrasos sistemáticos en el envío de los fondos. Destaca que la norma pretende garantizar la previsibilidad financiera puesto que las demoras en los desembolsos afectan la fluidez operativa y el cumplimiento con proveedores.

Arguye que ningún artículo de los aprobados mediante las ordenanzas analizadas excede las facultades o competencias propias del Concejo Deliberante sino que pone de manifiesto graves irregularidades en la gestión del Poder Ejecutivo, incluso factible de generar la responsabilidad penal del Intendente por incumplimiento de los deberes de funcionario público.

Finalmente, considera que el planteo del Ejecutivo municipal es formalmente improcedente, puesto que no ha demostrado la afectación concreta que generó la aprobación de las normas impugnadas, limitándose a disentir con la política legislativa.

2.2. Mediante presentación del 30-12-2025 el Presidente del Concejo Deliberante informa que el 26-12-2025 se sancionaron dos ordenanzas por las cuales se derogan los artículos 6 y 7 de la Ordenanza N° 29/2025 y los artículos 6 y 7 de la Ordenanza N° 32/2025.

3. Dictamen de la Procuración General:

El señor Procurador General, Jorge O. Crespo, dictamina que debe rechazarse la presentación del Intendente de la Municipalidad de Ingeniero Jacobacci, ante la

ausencia de un caso concreto y vigente de invasión de competencias (Dictamen N° 06/26).

Entiende que el caso excede la mera existencia de un conflicto de poderes, al evidenciar un conflicto entre las autoridades comunales, seguido de un proceso de mal formación de la normativa municipal y argumentaciones deficientes por ambas partes.

Considera imposible abordar a través de una única acción el tratamiento de siete ordenanzas no vinculadas estrictamente entre sí. A ello suma que los planteos esbozados para cuestionar la invasión de competencias son confusos e inconsistentes, lo que complejiza la misión de la judicatura. Además opina que el estado irregular del proceso legislativo de las ordenanzas cuestionadas, las que no han sido publicadas ni han entrado en vigencia, impide abordar el análisis de fondo de la pretensión.

Precisa que dos de ellas -Ordenanzas N° 29/2025 y 32/2025- sufrieron modificaciones posteriores, cuyo trámite legislativo para su vigencia también está incompleto y la denominada "Ordenanza sin número y sin fecha" al momento de la presentación no había sido siquiera promulgada -lo que ocurrió con posterioridad- pero sin ser publicada.

Sostiene que la publicación es un requisito de eficacia y no de validez. Destaca que las irregularidades en el proceso de formación de las leyes municipales no permite considerarlas eficaces ni válidas.

Estima que independientemente que se pueda ingresar en el control de constitucionalidad de la norma -aún de oficio-, no es posible la resolución del conflicto de competencias, el que fue planteado en forma preventiva, a partir de la falta de publicación en el Boletín Oficial. Agrega que el deber de publicación de las ordenanzas sancionadas y promulgadas, corresponde a ambos titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (facultad supletoria), sin que haya sido asumido con la responsabilidad que el cargo que ejercen impone.

Señala que el conflicto de poderes debe ser un caso concreto y actual, con invasión comprobada de competencias y que esa circunstancia no ocurre, dado que el defectuoso proceso de formación de las ordenanzas impide considerarlas vigentes y eficaces, lo que imposibilita acudir al mecanismo de solución judicial previsto en el artículo 207 de la Constitución Provincial.

Por último, aclara que el rechazo de la pretensión del Intendente no importa reconocer razón al Concejo Deliberante, al no constituir el dictamen un análisis de fondo de las ordenanzas ni de las competencias invocadas.

4. Análisis y solución del caso:

Puestos a dilucidar la procedencia del conflicto de poderes, en los términos planteados por el Intendente de la Municipalidad de Ingeniero Jacobacci, quien pretende un pronunciamiento jurisdiccional con finalidad preventiva, frente a la sanción de diversas ordenanzas por parte del Concejo Deliberante de ese municipio, se anticipa su rechazo en virtud de las razones que se exponen a continuación.

Este Superior Tribunal de Justicia ha sostenido que a nivel municipal los conflictos de poderes se configuran ante contiendas entre los departamentos del gobierno municipal, ya sea por invasión de las esferas de competencias o bien "cuando uno de los poderes impide al otro el ejercicio de sus facultades" (cf. STJRNS4 Se. 45/11 "Intendente Municipalidad Río Colorado", Se. 96/14 "Ocampo", Se. 33/17 "Foulkes", Se. 84/18 "Poder Ejecutivo de la Municipalidad de Río Colorado", entre otras).

Bajo esa línea doctrinaria, este Cuerpo ha precisado que el conflicto de poderes presupone el ejercicio de atribuciones que legalmente corresponden a otro o bien la existencia de una situación que obstaculiza el cumplimiento de sus cometidos institucionales (cf. STJRNS4 "Ocampo" antes citada).

En este marco, debe recordarse que el proceso de conflicto de poderes no es un proceso judicial típico donde se dirimen derechos adversos, sino uno donde "se determinan ámbitos de competencias constitucionales" (cf. STJRNS4 Se. 11/14 "Provincia de Río Negro"). Por ello, la labor de este Tribunal no consiste en emitir un juicio prematuro sobre el acierto jurídico de las ordenanzas sancionadas que aún no han entrado en vigor.

En el caso, el conflicto queda definido ante la sanción de las ordenanzas por parte del Concejo Deliberante -veto e insistencia mediante- la promulgación tácita y la ausencia de publicación en el Boletín Oficial Municipal.

Las normas cuya nulidad se pretende, existen toda vez que el iter formativo se encuentra cumplido. Sin embargo, carecen de vigencia por falta de publicación por lo que no pueden generar afectación actual alguna a las atribuciones de otro poder municipal. Por consiguiente, no resulta jurídicamente admisible ingresar en el análisis del contenido de las ordenanzas que no tienen vigor.

Al analizar los antecedentes de la causa, surge una coincidencia sustancial entre las partes y lo dictaminado por el Procurador General: las normas cuestionadas fueron sancionadas, mas carecen de vigencia efectiva. En efecto, el plexo normativo controvertido (Ordenanzas N° 024/2025, 028/2025, 030/2025, 031/2025, 029/2025,

032/2025 y 039/2025) presenta un trámite institucional complejo que incluye vetos, ratificaciones por insistencia y modificaciones posteriores. No obstante, el dato jurídico dirimente es que ninguna de ellas ha sido publicada en el Boletín Oficial Municipal.

Al respecto, la Carta Orgánica de Ingeniero Jacobacci en su artículo 90 dispone que las ordenanzas "...regirán luego de su publicación a partir del momento en que lo impongan las mismas. Si no establecieran el tiempo, serán obligatorias dentro de los ocho (8) días de posteriores a su promulgación".

La publicidad no es un mero formalismo, sino un requisito indispensable para su obligatoriedad. Mientras no se cumpla este paso, las ordenanzas son inaplicables e incapaces de generar una afectación real y actual a las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, se observa que el artículo 62 inc. 3 de la COM establece que es deber del Intendente "promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las ordenanzas". Por su parte, el artículo 86 de dicho cuerpo normativo refuerza que "el Intendente deberá publicar las ordenanzas dentro de los quince (15) días corridos de su promulgación expresa o automática" y dispone -como cláusula de cierre para caso de incumplimiento- que el Presidente del Concejo Deliberante podrá realizar la publicación.

De acuerdo con lo previsto en la Carta Orgánica Municipal, es competencia del Intendente promulgar -de forma expresa o automática por vencimiento del plazo de diez (10) días hábiles de su recepción- y publicar las ordenanzas. La promulgación expresa o el veto -sea total o parcial- son facultativas del Poder Ejecutivo -art(s). 87 y 88 de la COM-. Luego de la promulgación expresa o tácita, la posterior publicación es un deber, no hay allí una facultad discrecional en juego.

Si el Intendente ejerce el veto y el Concejo Deliberante ratifica la ordenanza, corresponde entonces promulgar y publicar. Interpretar lo contrario -esto es, admitir que el Poder Ejecutivo pueda decidir discrecionalmente no publicar- implicaría desconocer el carácter obligatorio de la publicación y vaciar de eficacia la insistencia del Concejo.

Aledaño a ello, cabe destacar que el Presidente del Concejo puede publicar ante la inacción del Intendente. La correcta interpretación de la previsión del art. 86 de la COM es que, una vez que se encuentra agotada la posibilidad de publicación de una ordenanza por parte del Poder Ejecutivo, "puede" entonces publicarla el Presidente del Concejo Deliberante.

En este caso, el hecho de que los titulares de los órganos ejecutivo y deliberativo no hayan efectuado la publicación importa una renuncia deliberada al cumplimiento de las competencias asignadas por la COM. Esa omisión recíproca entre el Ejecutivo y el

Deliberante obstaculiza el análisis de fondo, pues no corresponde a este Superior Tribunal de Justicia expedirse sobre preceptos que carecen de vigor por falta de publicidad.

El Intendente Municipal no puede justificar la omisión de publicación de las ordenanzas en una presunta inconstitucionalidad, tal como lo expresa en la Nota N° 1561/2025 dirigida al Presidente del Concejo Deliberante (obranste al movimiento VI-00052-O-2025-I0001) y judicializarlas con finalidad preventiva.

Entonces, hasta tanto no haya publicidad no resulta viable examinar si los cuerpos normativos cuestionados avasallan competencias propias del Poder Ejecutivo Municipal. En tales condiciones, conforme se extrae de la demanda y su conteste, se pretende que este Cuerpo supla la inactividad de sendos departamentos del Estado Municipal con carácter preventivo, lo que se torna improponible.

Resulta imperativo recordar que este Superior Tribunal de Justicia no posee facultades consultivas ni de asesoramiento jurídico a los demás poderes del Estado. Su misión constitucional, según el artículo 207 de la Constitución Provincial, es estrictamente jurisdiccional y todo indica que no se podrá activar frente a un plexo normativo que el propio accionante mantiene en suspenso al soslayar su publicación. Pretender un dictamen anticipado en tales condiciones importa desnaturalizar la función de este Tribunal, que no está llamado a pronunciarse en ese sentido.

La judicialización precoz del conflicto, antes de que las ordenanzas se hayan publicado, procura convertir a la judicatura en un árbitro de disputas políticas. Se ha sostenido reiteradamente, que la intervención judicial en conflictos de poderes es de carácter excepcional y requiere que el conflicto sea real, actual y no meramente hipotético o preventivo. El control de constitucionalidad no puede ejercerse en abstracto sobre normas que carecen de fuerza obligatoria.

El control que corresponde es frente a un conflicto de competencias asignadas por la Carta Orgánica Municipal, lo que configura el caso judicial. Todo otro desorden o contingencia negativa debe ser resuelto en el marco de las respectivas funciones institucionales, configurativas de cuestiones políticas no judicializables.

En suma, resulta prematuro e improcedente instar la intervención de este Superior Tribunal con finalidad preventiva, para dirimir un eventual conflicto de poderes vinculado a una serie de ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Ingeniero Jacobacci que aún no han entrado en vigor. En consecuencia, el planteo debe ser rechazado, sin que esto signifique validar el contenido

de fondo de las ordenanzas impugnadas.

5. Decisión:

Por las consideraciones formuladas, corresponde rechazar la presentación efectuada el 26-11-2025 por el Intendente de la Municipalidad de Ingeniero Jacobacci. Con costas (art. 62 del CPCC). NUESTRO VOTO.

Por ello,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA

R E S U E L V E:

Primero: Rechazar la presentación efectuada el 26-11-2025 por el Intendente de la Municipalidad de Ingeniero Jacobacci. Con costas (art. 62 del CPCC).

Segundo: Regular los honorarios profesionales del letrado patrocinante del Intendente Municipal, Ernesto H. Saavedra, en la suma equivalente a 10 Jus y los correspondientes a la letrada patrocinante del Presidente del Concejo Deliberante de dicha ciudad, Josefina González Elizondo, en 15 Jus (cf. art(s). 6, 7, 9 y conc(s). de la Ley G 2212). Notificar al Rte. de Caja Forense y cumplir con la Ley D 869.

Tercero: Notificar en los términos del artículo 120 del CPCC y, oportunamente, archivar.