GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
2025-Centenario de la Refinería YPF La Plata: Emblema de la Soberanía Energética Argentina

Dictamen

Número: ACTA-2025-15298086-GDEBA-AGG

LA PLATA, BUENOS AIRES
Martes 6 de Mayo de 2025

Referencia: Cons 1826 9 de Julio suspensión preventiva Concejala

---

SEÑOR PRESIDENTE

HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE

PARTIDO DE NUEVE DE JULIO

Julio Jesús BORDONE

SU DESPACHO

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en respuesta a su nota por la que consulta sobre la posible incompatibilidad o inhabilidad de la concejala María Inés ORMAECHEA, conforme se dispone en la Resolución HCD Nº 2/25.

-I-

Hechos y antecedentes relevantes

Se adjunta en la nota en responde, la siguiente documentación:

1) Copia de la Ordenanza Nº 7296/24 (de fecha 10/10/2024), por la que se ratifica el convenio suscripto en fecha 21/12/2023 entre la firma AL. NANDI LTD. y la Municipalidad de Nueve de Julio (art. 1º); por el que se otorga a dicha firma el permiso de uso de un espacio físico dentro del "Centro de Desarrollo Socio Productivo San Cayetano" (art. 2º).

2) Copia de la Ordenanza Nº 7301/24 (de fecha 21/10/2024) que deroga la referida Ordenanza Nº 7296/24 (art. 1º) y crea *"…la comisión investigadora sobre el Polo Socio Productivo San Cayetano, para el estudio de las responsabilidades y la clarificación de los hechos*" (art. 2º).

3) Copia de la Resolución Nº 2/25 (de fecha 1303/2025) mediante la cual, en lo relevante, ese Concejo Deliberante resolvió *"Suspender en sus funciones a la concejal Inés Ormaechea por tiempo indeterminado, en base al artículo 14º de la L.O.M., hasta tanto el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires se expida sobre su posible incompatibilidad"* (art. 2º).

Dicha resolución refiere en el "Visto", a *"Las disposiciones de la Ordenanza Nº 7301, y los plazos y disposiciones del artículo 249 de la Ley Orgánica de las Municipalidades"*.

Por su parte, en el "Considerando", destaca que la citada Ordenanza Nº 7301/24, creó *"…una Comisión investigadora por lo sucedido en una primera instancia con el convenio suscripto entre la Municipalidad de 9 de Julio y la empresa AL. NANDI ltd. y de todo lo atinente al Polo San Cayetano (…) con el fin de averiguar las distintas irregularidades ocurridas en el Polo San Cayetano"*, de cuya investigación *"…surge que podrían existir intereses enfrentados con la función pública, y también, la falta de imparcialidad por parte de una de las ediles del Bloque oficialista (Inés Ormaechea), ya que es la cónyuge de un miembro de la empresa AL. NANDI"*.

Se destaca en dichos fundamentos que la referida edil, *"…tanto en las votaciones en el recinto, como en los dictámenes de las comisiones intervinientes en el tratamiento de dicho convenio, se abstuvo, argumentando tener una relación personal con una persona que trabaja en la empresa (cónyuge)"*; aunque seguidamente puntualiza *"Que si bien la naturaleza de abstenerse en una votación, implica que el edil no se manifiesta ni a favor ni en contra de un determinado asunto, dicha expresión no puede ser tomada de por sí como exculpatoria para la existencia del conocimiento de la irregularidad que existía por parte de la empresa y del Municipio"*.

Se precisa también que *"…los concejales deben abstenerse de intervenir en asuntos donde exista un interés personal o de sus familiares directos"* en orden a lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto Ley Nº 6769/58 y se consigna que, en virtud de los hechos reseñados, la conducta de la edil *"…podría configurar una 'incompatibilidad ética y administrativa', más allá de su abstención en la votación del expediente"*.

Finalmente, se señala que *"…resulta imprescindible garantizar la transparencia y el correcto funcionamiento del Honorable Concejo Deliberante"* y con transcripción del artículo 14 del decreto ley citado, se consigna que *"… podríamos estar en el caso de incompatibilidad y/o inhabilidad de la Concejal Ormaechea;"* y que, *"…a fin de no cometer un exceso en nuestro deber, pero que, debemos preservar el normal funcionamiento del Honorable Cuerpo (…) debemos proceder a la suspensión preventiva de la Concejal, hasta que se encuentre dilucidado su accionar"*.

-II-

Análisis del caso y normativa aplicable

II.a.- La cuestión planteada requiere determinar si, dado lo estatuido en el artículo 6 inciso 2º de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley Nº 6769/58 y modif.) en materia de inhabilidad para miembros de la Municipalidad, resulta conforme a derecho la suspensión por tiempo indeterminado impuesta a una edil en base al artículo 14 del mismo texto legal, conforme lo resuelto por la referida Resolución HCD Nº 2/25 (art. 2º).

Al respecto, cabe tener presente distintas consideraciones de orden jurídico, procedimental y legal, conforme se exponen a continuación.

1) La suspensión preventiva es una medida precautoria que se aplica durante el trámite de un procedimiento de índole sumarial en el que se investiga la conducta del imputado (en el caso, una edil) y que se diferencia de la suspensión sancionatoria en cuanto ésta se aplica como medida disciplinaria después de sustanciar el sumario, realizar la investigación y determinar dicha condena.

Ahora bien, la suspensión preventiva no debería revestir el carácter de indefinida, "indeterminado" (conforme vocablo de la Res. HCD Nº 2/25), ya que, en el mejor de los supuestos, en que se investigue la conducta de un concejal dentro del marco de juzgamiento del procedimiento establecido en el Capítulo X del citado Decreto Ley Nº 6769/58 (arts. 247 y siguientes), puede tener una duración máxima de noventa (90) días corridos y no es prorrogable (conf. arts. 253 y 255); plazo que el legislador consideró suficiente para que el Concejo Deliberante investigue una presunta infracción.

Ergo, atento resultar ser la suspensión preventiva una medida administrativa y no una medida disciplinaria, que reviste naturaleza precautoria, debería imponerse por el referido lapso legalmente determinado, y no por un tiempo "indeterminado".

2) El artículo 14 del Decreto Ley Nº 6769/58 expresamente 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 texto normativo es claro, en cuanto establece que ante la omisión de denunciar oportunamente una situación de incompatibilidad o inhabilidad por parte del concejal (v.gr., supuesto conflicto de intereses), sólo procede decretar su cesantía; más dicha normativa no faculta al Departamento Deliberativo a disponer su suspensión preventiva, al menos con base en ese artículo.

3) En otro orden, cabe tener presente que, ante la finalidad o interés de determinar si la concejala en cuestión se encontraba incursa en un supuesto de incompatibilidad o inhabilidad -por hallarse en situación de conflicto de intereses- que acarrearía su cesantía (conf. arts. 6 inc. 2º y 14 del Decreto Ley Nº 6769/58 cit.) inexcusablemente, debería instarse el procedimiento previsto en los artículos 249 y siguientes.

En el caso, debiendo ordenarse la constitución de una Comisión Investigadora con el objeto de reunir los antecedentes y elementos de prueba necesarios para la valoración de los hechos y, en dicho marco, decidir su suspensión preventiva (conf. arts. 249 último párrafo, 253 y 255).

4) Con relación a la inhabilidad de la concejala ORMAECHEA en los términos del artículo 6 inciso 2º del decreto ley citado -según el cual, no pueden ser *"…miembros de la Municipalidad (…) 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…"*-, corresponde apuntar que dichas circunstancias no encuadrarían en dicho edil.

En principio, la propia Resolución HCD Nº 2/25 da cuenta que la referida edil no participa como miembro de la empresa "A.L. NANDI S.R.L." (supuesta beneficiaria de irregularidades administrativo-contractuales denunciadas), en ninguna de sus clasificaciones (v.gr., como directora, administradora, gerente, factor o habilitada).

Se le endilga, por un lado, que es cónyuge de quien habría intervenido aparentemente en favor de dicha empresa para lograr el permiso de uso de un espacio físico dentro del Centro de Desarrollo Socio Productivo San Cayetano y que oficiaría como representante de la misma; mientras que, por otro, al participar en reuniones de comisiones del Cuerpo que trataron la cuestión del contrato, habría incurrido en el presunto *"tráfico de influencias"* consistente en el aprovechamiento de su posición de poder para lograr dicho acuerdo.

No obstante ello, no ha de pasar desapercibido en primer lugar, que la citada Resolución HCD Nº 2/25 no señala en sus fundamentos ningún hecho, acción o conducta atribuible a la concejala que permita tener por configurado el mentado

"tráfico de influencias", lo cual no puede inferirse por el solo hecho de investir la calidad de miembro y de participar en reuniones de órganos del Cuerpo (v.gr., comisiones); y en segundo lugar, no puede soslayarse que se habría abstenido a la hora de votar la ratificación del contrato de permiso o concesión de uso del citado bien municipal (Ordenanza Nº 7296/24).

En ese orden, resulta pertinente recordar que este Organismo Asesor ha sostenido en numerosos precedentes que el voto emitido en el ámbito del Concejo Deliberante constituye un derecho político que se traduce en un comportamiento voluntario y expreso, mientras que la abstención de emitir su voto importa una actitud que equivale a "no votar", por lo que no existe voto, ni a favor o en contra del tema a resolver o aprobar.

La abstención en el acto de la votación constituye una actuación que puede ser equiparada al silencio, pues importa un deliberado acto de renuncia de ejercer su derecho a voto (v.gr. "no voto") y que, por tanto, no es considerado como una manifestación de voluntad en un sentido u otro (v.gr., positivo o negativo; aprobatorio o desaprobatorio), toda vez que la abstención implica una actitud neutra que mal podría computarse para el resultado de la votación.

De ello se sigue que, dada su abstención, la actuación de la edil en cuestión no se habría estado dirigida a beneficiar a la empresa, pues nunca podría tenerse por acreditado tal extremo si la emisión de su voto en nada contribuyó para lograr la aprobación del permiso de uso de un bien municipal por parte del Concejo Deliberante.

5) Ello es tan claro que, si el Concejo Deliberante tuviere acreditado tal extremo, hubiere correspondido aplicar la cesantía de la concejala, sin necesidad de recabar dictamen del Tribunal de Cuentas, tal como se dispone en la parte final del artículo 2º de la Resolución HCD Nº 2/25.

Si bien se tiene dicho que la suspensión preventiva no implica prejuzgamiento (SCBA Causas B 49.161, "Rial", 2/09/1986; B 52.244, "Soler", 24/03/1992; B 52.219, "López", 9/02/1993) y está destinada a mantener al agente en inactividad mientras dura la sospecha, siendo su esencia la de un alejamiento temporario, a fin de que no se vea entorpecida la investigación (SCBA Causas B 51.193, 12/05/1998, "Arriondo"; B 56.441, 20/04/1999, "Bucharsky"; B 63.793, 4/08/2016, "Galasso de Solari"); y que ello puede decidirse cuando obedezca a un problema moral de decoro (conf. SCBA Causas B 59.120, "Civardi", 8/07/2008; B. 59.984, "Savio", 12/07/2017); tal medida provisoria no puede disponerse sino con respeto a las reglas formales y dentro del marco de procedimiento expresamente previsto, so pena de nulidad (conf. art. 240 del Decreto Ley Nº 6769/58).

De consuno con lo explicitado en los acápites 2) y 3) del presente, al tiempo de determinarse si la concejala en cuestión se encontraba incursa en un supuesto de incompatibilidad o inhabilidad que podría acarrear su cesantía o destitución, es preciso señalar que ello debería ser objeto de investigación sumarial mediante aplicación del procedimiento previsto en los artículos 249 y siguientes del Decreto Ley Nº 6769/58; y así posibilitar la suspensión preventiva del concejal involucrado en los términos de los artículos 249 último párrafo y 253. Esto es, previa calificación de la conducta juzgada, debida fundamentación y aprobación con una mayoría calificada de votos de las dos terceras partes del total de los miembros del Cuerpo, y cuya extensión de la medida no podría superar el término de 90 días.

Cuadra agregar que esta exigencia de mayoría agravada en supuestos que no existe una causal objetiva de incompatibilidad o inhabilidad, encuentra su justificación en el hecho que se encuentra comprometida la estabilidad de un funcionario que accede a su cargo por elección popular (conf. doctr. SCBA Causa B. 53.598, "Aran", 12/03/1991).

Por consiguiente, más allá de lo apuntado en el acápite 2) referido al contenido y alcance del artículo 14 del Decreto Ley Nº 6769/58 con relación a la suspensión decretada, lo cierto es que la Resolución HCD Nº 2/25 no califica fundadamente la conducta endilgada a la edil, ha sido dispuesta *sine die*, y no es dable saber si fue aprobada por una mayoría especial de votos de las dos terceras partes del total de los miembros del Concejo.

II.b.- En suma, lo expuesto precedentemente -a la luz de la Resolución N° 2/25-, nos permitiría concluir que, en la especie, existiría una afectación de todos o algunos de los elementos esenciales constitutivos de un acto administrativo, entre los que se destaca el “vicio grave” en el objeto o causa y en el procedimiento.

Así, se ha puesto de relieve la ausencia de fundamentos suficientes y/o concluyentes para deducir que la concejal se encontraría incursa en la inhabilidad del artículo 6 inciso 2º del Decreto Ley Nº 6769/58, por el solo hecho de revestir la calidad de cónyuge de una persona representante de una empresa interesada en un contrato con la Municipalidad, lo que conllevaría la inaplicabilidad del artículo 14 del mismo régimen legal, y a la irregularidad de aquel acto por vicio grave por inexistencia de un presupuesto de hecho esencial para su validez (conf. doctr. SCBA Causas B 58.965, “Lacay de Durruty”, 3/07/2002; B. 60.027, “Rodríguez”, 31/10/2016).

Por otra parte, se ha tenido presente en el examen efectuado que todo procedimiento administrativo –v.gr. como el de los artículos 249 y siguientes del Decreto Ley Nº 6769/58- se presenta como un conjunto de hechos y actos concatenados que se hallan dirigidos hacia la adopción de una decisión final, cuyo desarrollo no puede resultar arbitrario, antes bien debe aparecer ordenando en un determinado sentido, ya que el respeto de las distintas etapas resulta necesario para la eficacia de la tarea administrativa y, esencialmente, para la preservación de la legalidad objetiva y el efectivo ejercicio del derecho de defensa (cfr. doctr. SCBA Causas B 65.207, “Suárez Acosta”, 12/11/2003; B 63.792, “Mendiuk”, 22/03/2016; B 62.473, “Maggi”, 3/02/2022; entre otras).

-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 a lo largo del presente, este Organismo Asesor considera que, conforme los términos en que ha sido dispuesta la Resolución HCD Nº 2/25 -y entendiendo que la misma puede resultar desmerecida de algunos de los elementos esenciales de un acto administrativo, pudiendo de esta manera acarrear la afectación de procedimiento, conf. art. 240 del Decreto Ley Nº 6769/58-, no es posible admitir a partir de allí, la existencia de causas suficientes que ameriten la mentada suspensión por razones de incompatibilidad o inhabilidad.

Saludo a usted atentamente.

Digitally signed by GDE BUENOS AIRES
DN: cn=GDE BUENOS AIRES, c=AR, o=MINISTERIO DE GOBIERNO BS.AS., ou=SUBSECRETARIA DE GOBIERNO DIGITAL, serialNumber=CUIT 30715124234
Date: 2025.05.06 13:50:02 -03'00'

Ignacio Martín Grinberg
Asesor General de Gobierno Adjunto
Asesoría General de Gobierno

Digitally signed by GDE BUENOS AIRES
DN: cn=GDE BUENOS AIRES, c=AR, o=MINISTERIO DE GOBIERNO BS.AS., ou=SUBSECRETARIA DE GOBIERNO DIGITAL, serialNumber=CUIT 30715124234
Date: 2025.05.06 13:50:02 -03'00'