

Rawson, 04 de febrero de 2.019.-

----- **VISTOS:**-----

----- Estos autos caratulados: **“I., R. A. s/ Denuncia Conflicto de Poderes – Municipalidad de Lago Puelo”** (Expte. N° 25051/2019).--

----- **DE LOS QUE RESULTA:**-----

----- I.- A fs. 36/43 el Sr. R. A. I., intendente de la Municipalidad de Lago Puelo, con el patrocinio del Dr. M. B., solicitó se declare la nulidad de la Ordenanzas Municipales N° 054/18 y su posterior insistencia y ratificación que lleva el N° 061/18, sancionadas ambas por el Honorable Concejo Deliberante de Lago Puelo, y se determine, en concreto, el derecho de las partes involucradas a tenor de lo que manda el art. 179, inc. 1.4, de la Constitución de la Provincia del Chubut y el art. 124 de la Ley XVI N° 46.-----

----- Luego de requerir la habilitación de la feria judicial, reseñó los hechos que dieron origen al proceso (ap. III, fs. 37/38 vta.). A continuación, desarrolló los fundamentos en los que fundó su pedido (ap. IV, fs. 38 vta./42).-----

----- Puntualizó que el Concejo Deliberante de Lago Puelo, a través de la sanción de la Ordenanza N° 054/18, vetada por el ejecutivo y ratificada por la Ordenanza N° 061/18, pretende materializar legislativamente la adhesión a los comicios y al cronograma o calendario electoral del Gobierno de la Nación Argentina. Invocó que ese acto del Poder Legislativo Municipal: 1) invade arbitrariamente facultades del Departamento Ejecutivo Municipal; 2) se funda en

consideraciones falsas –planteos judiciales inexistentes e indeterminación de plazos claramente fijados-; y 3) omite toda consideración de la profusa argumentación fundante del veto.-----

----- Sostuvo que resulta competencia del Ejecutivo Municipal promulgar o vetar Ordenanzas y, en el caso, la vetó ya que resulta imposible poner en práctica la Ordenanza aprobada por no cumplir con elementos básicos para ser viable -no establece el financiamiento requerido ni la previsión de recursos para afrontarlo-.-----

----- Luego, bajo el subtítulo “Desarrollo argumental”, esgrimió diversas razones fundantes de su planteo. Dijo que si bien el art. 16 de la Ley Provincial XVI-46 prevé que el acto de convocatoria será dictado por el Concejo Deliberante, su descriptiva de roles, deberes y funciones no aclara qué Poder Municipal da origen al proyecto de Ordenanza y tiene la responsabilidad de interpretar la mejor oportunidad para llevar adelante los comicios. Puntualizó que históricamente esos proyectos han tenido origen en el Departamento Ejecutivo Municipal, al igual que la Ordenanza de Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos. Invocó que es el poder administrador quien debe interpretar la oportunidad y disponibilidad de recursos. Sostuvo que la propuesta es del Departamento Ejecutivo al Concejo Deliberante y éste la aprueba o rechaza sin tener derecho a introducir modificaciones. Añadió que el art. 15, inc. b) de la Ley XVI-46 delega en el Tribunal Electoral Municipal la convocatoria a elecciones cuando no lo hiciera la autoridad municipal dentro del plazo legal y que su art. 44 faculta a los Concejos Deliberantes a adherir a legislaciones provinciales y nacionales siempre y cuando la propuesta provenga del Ejecutivo Municipal.-----

----- Parafraseando el art. 16 de la ley, señaló que cuando las Corporaciones Municipales realicen sus elecciones en forma simultánea con las provinciales y/o nacionales se considerarán suspendidos los términos allí previstos, así como las atribuciones y deberes del Tribunal Electoral Municipal, debiéndose en ese caso delegar las funciones al Tribunal Electoral inmediato superior, quien actuará como autoridad electoral de los comicios.-----

----- Puntualizó que la convocatoria electoral del Gobierno Provincial por los Decretos N° 1007/18 y 1009/18, modificados por los Decretos N° 1101/18 y 1100/18, invitó a los municipios a adherir mediante ordenanzas y así formar parte de la unicidad de distrito electoral para que el gasto destinado a la implementación y organización comicial sea absorbido por la Provincia. Insistió en que la adhesión municipal debe ser propiciada por el representante legal y administrador de la Municipalidad, quien tiene la facultad de promover e impulsar proyectos de ordenanza.-----

----- Añadió que el Concejo Deliberante omitió premeditadamente el proyecto de Ordenanza de adhesión a los Decretos Provinciales N° 1007/18 y 1009/18, a los efectos de imponer una potestad que no le compete y que además pretende adherir al cronograma electoral nacional, cuando dicha jurisdicción no invitó a adherir a los municipios, rompiéndose la unicidad de distrito electoral y debiéndose afrontar municipalmente los gastos de la elección, cuestión no prevista en el Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos para el ejercicio fiscal 2019.-----

----- Denunció que el Concejo Deliberante, al sancionar las Ordenanzas N° 054/18 y 061/18, infringió la manda legal de la primera parte del art. 66 de la Ley Provincial N° XII-9.-----

----- A su vez, calificó de insólito al procedimiento de ratificación de la Ordenanza N° 061/18. Dijo que al vetarse la Ordenanza N° 054/18 quedó sumida en el limbo de la media sanción, por ende incompleta en su estatus legal. Invocó que el Cuerpo Deliberativo debería haber insistido con la mayoría especial para perfeccionarla en su condición de ley municipal. Razonó que no fue ese el procedimiento utilizado sino que el Concejo sancionó una nueva norma, la N° 061/18, con el objeto de ratificar la ordenanza vetada en vez de insistirla, estatus éste novedoso y que no aporta claridad sino confusión sobre su condición.-

----- Esgrimió que la competencia, como esfera de atribuciones de un órgano, siempre viene determinada por el derecho positivo y, en el derecho público, la competencia es la excepción y la incompetencia es la regla. En ese marco, argumentó que el Concejo Deliberante no tiene atribuido de modo explícito ni implícito la función de sustituir al Ejecutivo Municipal en el cumplimiento de alguna de sus obligaciones. Citó las pautas fijadas por este Superior Tribunal en los Exptes. N° 22359/2011 y 22568/2012. Sostuvo que el veto del Ejecutivo, expresado en la Resolución Municipal N° 1550/18, operó como una solicitud de inhibición al Concejo Deliberante en el marco de una contienda positiva. Afirmó que lo que el Poder Legislativo Municipal no puede legítimamente hacer es sustituirlo en el ejercicio de sus atribuciones. Dijo que tal comportamiento, lejos de tener sustento normativo, se encuentra expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico.-----

----- Añadió que el legislador basó su decisión en hechos caprichosos, razonó falsamente y se apartó de cualquier fundamentación seria. Sostuvo que no se comprende la relación entre los antecedentes normativos invocados y la decisión adoptada. Aseveró que el Concejo Deliberante procedió según una premisa cuyos antecedentes fácticos son falsos e inusuales y avanzó sobre atribuciones del Ejecutivo Municipal de un modo prohibido por las leyes. Dijo que peor aún es la ratificación, pues carece absolutamente de motivación y no considera ninguno de los argumentos expuestos en el veto. Señaló que la motivación del obrar estatal es una exigencia del estado de derecho.----

----- Sostuvo además, que la cuestión solo se explica si se advierte la existencia de una desviación de poder por parte de los ediles, quienes no persiguen proteger el derecho del Poder Legislativo Municipal y sus competencias, sino avanzar indebidamente sobre incumbencias exclusivas del Poder Ejecutivo y ejercer una función de iniciativa que no está prevista en las leyes. Dijo que el fin del acto es un presupuesto de su legalidad y que la desviación de poder se configura siempre que el órgano persiga un fin distinto al que tuvo en mira el legislador al concederle la atribución ejercida en el caso. Puntualizó que no existe proporción entre medios y fines según se desprende del propio texto de la Ordenanza en crisis, la que adolece de razonabilidad, oportunidad y aplicabilidad, estándar exigido por la propia Constitución Nacional para la validez de las normas.-----

----A su vez, señaló que las irregularidades de las que adolecen las Ordenanzas N° 054/18 y 061/18 no se agotan en la cuestión de competencia, falsa motivación y desviación de poder. Esgrimió que el objeto de los actos estatales debe ser permitido por el orden normativo y concordante con la situación de hecho reglada por las normas. Invocó

que no tiene validez una norma que impone la violación de la ley y dijo que el alcance irrestricto de la obligación que el Concejo pone en su cabeza transgrede la letra de la Ley XII-9, al no respetar las imposiciones que establece su art. 66.-----

----- Solicitó la intervención de este Superior Tribunal a fin de restablecer el equilibrio republicano vulnerado mediante la descalificación jurídica de la Ordenanza impugnada. Pidió que de acuerdo a lo dispuesto por el art. 124 de la Ley XVI-46 se disponga la suspensión de la aplicación de la Ordenanza cuestionada. Ofreció prueba y formuló petitorio.-----

----- II.- A fs. 45/vta. emitió dictamen el Sr. Procurador General. Observó que como refiere el escrito de inicio, en los municipios regidos por la Ley de Corporaciones Municipales como es el caso, la competencia para dictar el acto de convocatoria está puesta en el Concejo Deliberante (art. 16, Ley XVI – N° 46), por lo que el cuerpo deliberativo local no invadió competencia alguna al sancionar la Ordenanza N° 54/18.-----

----- Sostuvo además que, aun considerando que dicho acto fuera susceptible de veto, el Concejo Deliberante insistió en la decisión con las mayorías previstas por la ley (Ordenanza N° 61/18 HCD) y puntualizó que las restantes cuestiones sobre conveniencia o aspectos operativos resultan ajenas al ámbito propio que regula el art. 179, inc. 1.4 de la Constitución Provincial.-----

----- Concluyó que con el relato y la documentación que se adjunta no se vislumbra la existencia del acusado conflicto de poderes, presupuesto

de intervención del tribunal, razón por la cual propició que la presentación del Sr. I. sea desestimada sin más trámite.-----

----- **CONSIDERANDO:**-----

----- I.- Como dijimos, se presentó ante este Superior Tribunal de Justicia el Sr. Intendente de la Municipalidad de Lago Puelo y denunció la presencia de un conflicto de poderes con el Concejo Deliberante de esa ciudad. Solicitó se declare la nulidad de dos Ordenanzas Municipales, las N° 054/18 y 061/18, y requirió se determine el derecho de las partes a tenor de lo que mandan los arts. 179 inciso 1.4 de la Constitución Provincial y 124 de la Ley XVI N° 46.-----

----- II.- Es jurisprudencia constante que en este tipo de procesos la intervención del Superior Tribunal de Justicia se produce al efecto de restablecer los principios constitucionales de legalidad y razonabilidad. Ello permitirá que se asegure la vigencia del orden jurídico alterado por actos lesivos y se preserve la continuidad o el desenvolvimiento legítimo de los órganos de gobierno (STJCh, SI N° 3/SROE/2011 y sus citas).-----

----- También lo es que “...la actuación que le cabe al Cuerpo tiene un carácter especialísimo, que no es instancia común de revisión, sino extraordinaria de restablecimiento de la vigencia de la ley, quedando fuera de su órbita toda apreciación de conveniencia u oportunidad, para limitarse al control de la constitucionalidad o la legalidad del procedimiento y de los actos. De allí que no actúa como órgano habilitado para rever las decisiones adoptadas y tampoco es misión de él corregir todos los abusos en que pueda incurrir quien detente el gobierno municipal o alguno de sus integrantes...” (STJCh, SI N° 3/SROE/2011, 15/SROE/2010 y sus citas).-----

----- Al estar frente a una vía especial y de excepción, esta clase de conflictos solo se configura cuando existe invasión de un poder sobre otro, uno de los órganos representativos de un poder ejerza atribuciones que corresponden al que se siente lesionado -lo que importa una invasión a extraña jurisdicción- o uno de los poderes impida a otro el ejercicio de sus facultades (STJCh, SI N° 3/SROE/2011, 15/SROE/2010 y sus citas).-----

----- Insistimos, el límite de la competencia acordada a este Cuerpo como Tribunal Constitucional, debe constreñirse a verificar el cumplimiento de la legalidad de procedimientos, lo cual impide –en principio y por esta vía- la valoración de las circunstancias que mueven a adoptar una decisión que enmarca en las legítimas atribuciones del órgano. La intervención del Superior Tribunal debe encararse con estrictez y no debe invadir atribuciones privativas ni dirimir otra clase de controversias que no afecten el libre funcionamiento del Cuerpo ni trasciendan al orden republicano que debe preservar (STJCh, SI N° 3/SROE/2011).-----

---- III.- El eje del debate gira aquí en torno a quién posee la facultad para convocar a elecciones y fijar el cronograma electoral en el ámbito de la Municipalidad de Lago Puelo.-----

----- El 8/11/2018 el Honorable Concejo Deliberante lo hizo al sancionar la Ordenanza N° 054/18. Allí, con fundamento normativo en los arts. 16 de la Ley XVI N° 46 y 242, 256 y ccs. de la Constitución del Chubut, adhirió al cronograma electoral nacional (fs. 14/15).-----

----- El 20/11/2018, el Sr. Intendente Municipal de Lago Puelo vetó en todos sus términos la Ordenanza N° 054/18 (Resolución N° 1550/18 MLP, fs. 16/17). Argumentó que conforme las pautas de la Ley XVI N°

46, como es históricamente de estilo en las convocatorias electorales, el 8/11/2018 giró al Concejo Deliberante el proyecto de ordenanza de adhesión a las fechas establecidas en el Calendario Electoral Provincial (Nota N° 039/18 MLP, Decretos 1007/18 y 1009/18). Puntualizó que el mismo día el Honorable Concejo Deliberante ingresó el proyecto de adhesión, omitió tratar lo solicitado y, “dentro de sus facultades legislativas discrecionales”, hizo lugar al tratamiento, debate y sanción de la Ordenanza N° 054/18 HCD MLP, que tuvo origen en dos de los bloques políticos parlamentarios (fs. 16, 8vo. párr.).-----

----- Ponderó que el Concejo Deliberante fijó en forma inconsulta y arbitraria la adhesión al calendario electoral nacional, omitiendo debatir el proyecto girado por el Ejecutivo Municipal, que es y debe ser el poder de origen de las iniciativas sobre convocatorias y cronogramas electorales (constante histórica). Sumó argumentos referidos a lo que ocurre en el orden provincial y nacional. Insistió en que si bien la adhesión se efectúa por ordenanza, esta debería tener origen el Poder Ejecutivo Municipal. Interpretó que la iniciativa del Poder Legislativo debería tratarse solo si el Poder Ejecutivo no hubiera materializado propuesta alguna (condición para la asunción sustitutiva de funciones y roles por omisión o silencio del poder naturalmente competente).-----

----- Sumó que la eventual convalidación del cronograma nacional abre dudas sobre el posible financiamiento de los pasos inherentes al acto electoral y la inconsistencia que genera el desdoblamiento de fechas electorales. Concluyó que ello evidencia la extemporaneidad y falta de oportunidad en la sanción de la ordenanza vetada.-----

----- El 6/12/2018, el Concejo Deliberante ratificó en todos sus términos la Ordenanza N° 54/18 (Ordenanza Municipal N° 061/18 HCD MLP, fs. 18/19). Luego de valorar diversas circunstancias de hecho y de derecho, señaló de manera expresa que es facultad establecida por el art. 75, inc. 1 de la Ley XVI 46 “ratificar las Ordenanzas vetadas por el Departamento Ejecutivo Municipal con dos tercios de los votos de los miembros presentes” (fs. 18, último párrafo) y así lo hizo (fs. 19).-----

----- IV.- El art. 123 de la Constitución Nacional exige a cada provincia dictar su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.-----

----- En ese marco, nuestra Constitución Provincial, luego de reconocer a los Municipios como entidades autónomas (art. 224, CPcial.), definió ésta garantía en los siguientes términos: “Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política, administrativa y financiera...” (art. 225, CPcial.).-----

----- Es norma también de la Constitución Provincial que la ley orgánica de municipios y las cartas que se dicten las municipalidades deben asegurar los principios del régimen democrático, representativo y republicano y establecer el sistema electoral que ha de regir (art. 229, CPcial.), que la Legislatura dicta una Ley Orgánica Municipal que reglamenta el funcionamiento, los derechos y atribuciones de los Municipios (art. 232, CPcial.) y que es competencia propia de las municipalidades convocar los comicios para la elección de autoridades municipales (art. 233, inc. 7, CPcial.).-----

----- En el caso, no habiendo la Municipalidad de Lago Puelo sancionado su propia carta orgánica, rige el sistema electoral previsto por el capítulo II de la Ley Provincial XVI – N° 46. Así, su art. 16 establece que el acto de convocatoria será dictado por el Concejo Deliberante, recayendo la facultad de hacerlo en el Tribunal Electoral cuando no lo hiciera la autoridad municipal dentro del plazo legal (art. 15, Ley XVI – N° 46).-----

----- En consecuencia, la norma es clara al atribuir al Concejo Deliberante la competencia para convocar a elecciones, atribución específica de funciones que rige más allá de toda diferencia con lo que ocurra a nivel nacional o provincial.-----

----- Por su parte, en lo que respecta a la potestad de iniciativa que el actor se adjudica y el alcance que le atribuye, tal competencia exclusiva y excluyente no está prevista por la Ley XVI – N° 46. Es cierto que por imperio de su art. 76 le corresponde proyectar las ordenanzas impositivas, debiendo remitirlas al Concejo juntamente con el Presupuesto de Gastos y Recursos. Sin embargo, ninguna otra disposición le atribuye la potestad de proyectar la ordenanza de convocatoria a elecciones generales, mucho menos establece que su iniciativa condicione la potestad específicamente atribuida al Concejo Deliberante (art. 16).-----

----- La interpretación de las normas en juego debe hacerse a la luz de la garantía constitucional de autonomía municipal (art. 123 CN, arts. 224 y ssgts. CPcial.). Esta mirada descarta los reparos que el actor formula con fundamento en el art. 66 de la Ley XII – N° 9, norma que a la luz de su objetivo y alcance no podría restringir la autonomía política de la que gozan los Municipios.-----

----- En tal sentido, concordar lo dispuesto por la Ley Orgánica de Partidos Políticos con la competencia atribuida a los Municipios por las Constituciones Nacional y Provincial y a sus órganos por la Ley XVI – N° 46, habilita a interpretar que la simultaneidad exigida en todo el territorio de la Provincia para las elecciones primarias, abiertas y obligatorias (art. 66, Ley XII N° 9) lo es por categoría de cargos electivos. Así, si los Municipios deciden adherir a un cronograma distinto al provincial o fijar uno propio, la simultaneidad que requiere dicha norma deberá necesariamente limitarse a las categorías a cuya elección convocó el Poder Ejecutivo Provincial.-----

----- Propicia también esta interpretación la aplicación del criterio de especialidad normativa, en virtud del cual debe prevalecer lo dispuesto por la Ley XVI - N°46.-----

----- Por lo demás, esa es necesariamente la lectura que efectuó la propia Provincia al convocar tanto a elecciones generales como a elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Es que, los arts. 2 de los Decretos N° 1007/18 y 1009/18 limitaron la convocatoria a las categorías de: a) Gobernador y Vicegobernador, b) Diputados Provinciales titulares y suplentes, c) titular y suplente de representante popular ante el Consejo de la Magistratura por las Circunscripciones Judiciales de Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn y Sarmiento, y d) Presidentes y Vicepresidentes de Comunas Rurales. Se añade que aun cuando el art. 6 del Decreto N° 1007/18 estableció que la Provincia será considerada como Distrito Electoral Único, su art. 8 *invitó* a los Municipios a adherir a la convocatoria, normas éstas a las que remitió el art. 2 del Decreto N° 1009/18, cuyo art. 4 replicó la invitación a los Municipios a adherir a la fecha fijada para las elecciones.-----

----- Por otra parte, en cuanto el actor cuestiona el procedimiento formal en la sanción de la Ordenanza N° 061/18, debemos decir que, en esencia, su objeción se reduce al uso de la palabra “ratificar” en vez de “insistir”. Es que, el accionante no se hizo cargo del último de los considerandos que introdujo la Ordenanza que objeta, el que dice expresamente: “...es facultad del Concejo Deliberante, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 75, Inc 1 de la Ley XVI 46, ratificar las Ordenanzas vetadas por el Departamento Ejecutivo Municipal con dos tercios de los votos de los miembros presentes” (fs. 18, último párrafo). Y, precisamente, el segundo párrafo del inc. 1 del art. 75 prevé que el Concejo podrá insistir en la sanción “por los dos tercios de los votos de los miembros presentes, quedando convertidas en Ordenanzas”. Ello así, más allá de que pudiera o no haberse escogido un término más preciso, es claro que la Ordenanza N° 061/18 insistió en la sanción de la Ordenanza vetada por el Departamento Ejecutivo en los términos del art. 75 de la Ley XVI N° 46.-----

----- Finalmente, tal como lo afirma el Sr. Procurador General en su dictamen de fs. 45/vta., los planteos que se vinculan con cuestiones de conveniencia, oportunidad, razonabilidad o aspectos operativos resultan ajenos al ámbito propio que regula el art. 179, inc. 1.4 de la Constitución Provincial, lo que descarta su tratamiento en el límite de la acción incoada.-----

----- V.- Por todo ello, dentro del acotado marco que otorga el procedimiento, frente a la debilidad de las razones brindadas a fs. 36/43, la presencia de una norma expresa que pone en cabeza del Concejo Deliberante el ejercicio de la facultad cuestionada y la ausencia de prueba alguna, acompañada u ofrecida, que tienda a acreditar el

incumplimiento de los procedimientos exigidos por la norma aplicable, corresponde concluir que el cuerpo legislativo actuó en el marco de su competencia y rechazar *in límine* el Conflicto de Poderes denunciado.-

----- En lo que respecta a las costas, la situación que aquí se plantea exige modificar el criterio que ha seguido el pleno de este Superior Tribunal en la SI N° 17/SROE/2015, oportunidad en la que citó lo resuelto en las SI N° 19/SROE/2014 y 30/SROE/2014. Es que, el Sr. I. no acudió a esta sede en defensa de un interés personal sino en protección de facultades que entendía en cabeza del Poder Ejecutivo Municipal, tal la legitimación reconocida, por lo que no habría razón para cargar sobre su patrimonio particular el pago de los honorarios debidos. En consecuencia, frente al rechazo de la denuncia efectuada las costas será impuestas a la parte actora perdidosa (art. 69, CPCC).---

----- Finalmente, en lo que respecta a los honorarios profesionales, tratándose de conflictos institucionales no susceptibles de apreciación pecuniaria cabe aplicar los arts. 5, incs. b), c) y d) y 7 de la Ley XIII – N° 4 y regular los honorarios del Dr. M. B., en mérito a la extensión, calidad, eficacia y resultado de la labor profesional cumplida, en el mínimo legal de ocho (8) JUS, con más el IVA si correspondiera. Ello sin perjuicio de la aplicación del art. 2 de la Ley XIII – N° 4 de resultar pertinente.-----

----- Por ello, este Superior Tribunal de Justicia, en pleno:-----

----- **RESUELVE** -----

----- **1°) RECHAZAR** *in límine* el Conflicto de Poderes denunciado (art. 179, inc. 1.4 de la Constitución Provincial).-----

----- **2°) IMPONER** las costas a la parte actora perdidosa (art. 69, CPCC).-----

----- **3°) REGULAR** los honorarios del Dr. M. B. en el mínimo legal de ocho (8) JUS (arts. 5, 7 y concs. de la Ley XIII N° 4), con más el IVA si correspondiera, sin perjuicio de la aplicación del art. 2 de la Ley XIII – N° 4 de resultar pertinente.-----

----- **4°) REGÍSTRESE** y notifíquese.-----

----- La presente se firma por cinco miembros, por encontrarse ausente, en uso de licencia la doctora Natalia Isabel Spoturno.-----

Fdo. DR. ALEJANDRO JAVIER PANIZZI-DR. MARIO LUIS VIVAS-DRA. FLORENCIA CORDÓN FERRANDO-DR. MIGUEL ÁNGEL DONNET-DR. ALDO LUIS DECUNTO.-----

RECIBIDA EN SECRETARIA EL **04 DE FEBRERO DEL AÑO 2.019**

REGISTRADA BAJO S.I. N° **01 /S.R.O.E./2019** CONSTE