Universidad Nacional de La Pampa
Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas

Seminario sobre Aportaciones Teóricas y Técnicas Recientes

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA

SU AUTÉNTICO ALCANCE

Asignatura: Derecho Público Provincial y Municipal

Director del Seminario: Sánchez, Adrian Alberto

Estudiante: Draeger, Rodrigo Emanuel

Año que se realiza el trabajo: 2011

Agradecimientos sinceros a

Dra. Alicia Inés González Torroba

Por haber despertado en mí la inquietud acerca del caso de La Pampa en relación a la Autonomía Municipal.

Dr. Matías Toso

Por ser mi compañero y soporte incondicional durante la realización de esta tesis, siempre presto a brindar su ayuda.

Dr. Adrian Alberto Sánchez

Por fomentar en mí un espíritu crítico y analítico de la realidad y de lo jurídico, aportando su faz humana a mi formación como futuro profesional.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA: Su auténtico alcance

‘‘Bien sé que no bastaría un decreto o la sanción de una ley para crear la libertad municipal de un día para otro. Municipal o general, toda libertad es obra del tiempo. Sin embargo, el primer paso, su origen natural en la República, es la ley que decreta su existencia: el resto es de la educación”

Juan Bautista Alberdi

Elementos de derecho público provincial

INDICE GENERAL

OBJETIVOS…… 5

INTRODUCCIÓN…… 6

CAPITULO I: CAPÍTULO I: SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA ……..……..7

CAPITULO II: CAPÍTULO II: AUTONOMÍA MUNICIPAL: SU ESTADO ACTUAL …….. 10

CAPITULO III: DERECHO COMPARADO Y AUTONOMÍA MUNICIPAL ……..…….. 17

CAPITULO IV: LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA 20

IV – 1 Plexo normativo, su historia……... 20

IV – 2 Doctrina actual sobre la autonomía de los Municipios pampeanos…….. 25

IV – 3 Revisión histórica y propuesta de nueva interpretación ……... 27

IV – 4 Consecuencias prácticas de nuestro postulado31

IV – 5 Reflexión acerca del Legislador …… 38

CONCLUSIÓN……...……..…… 40

BIBLIOGRAFÍA……...…….. 41

APÉNDICE DOCUMENTAL ……..…… 45

Fallos citados ……..……45

Diarios de Sesiones ……...…….. 241

OBJETIVOS

El objeto de nuestro trabajo será el estudio del régimen y la autonomía municipal en general, y el caso de la provincia de La Pampa en particular, haciendo de ambos un análisis en los campos teóricos y prácticos. El plan de obra girara en torno a los siguientes objetivos generales: distinguir los términos que suelen confundirse con autonomía; establecer el estado actual de la autonomía municipal según la doctrina nacional y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; examinar el Derecho Comparado en cuanto a la implementación del régimen municipal en relación a la autonomía municipal; y finalmente determinar el auténtico alcance atribuido a los Municipios en La Pampa, según la doctrina actual y la tesis que se postula en este trabajo, determinando las consecuencias que ello trae aparejado.

INTRODUCCIÓN

Luego de la Reforma de la Constitución de la Provincia de La Pampa, en el año 1994, era de esperarse que el régimen municipal sufriera una transformación a favor de las Comunas y sus autonomías respecto de la Provincia y la Nación. Esta expectativa, aunque plasmada en la Ley 1523 con los puntos de la Constitución a debatir y modificar, quedó traducida en un tibio cambio de contenido de los artículos, pero aparentemente persiguiendo igual fin que las redacciones anteriores.

Por lo expuesto, esta tesis tratará de investigar a fondo el porqué de esta situación, y tratará de ofrecer una postura alternativa para el ejercicio de la autonomía municipal, además de totalmente superadora de la actual. Creemos humildemente que será la interpretación correcta y la que sitúe a la autonomía con el auténtico alcance que el Legislador ha querido otorgarle.

Una aclaración es necesaria para este trabajo. Se utilizarán y analizarán una serie de fallos de la Corte Suprema, y diarios de sesiones de la Convención Reformadora y de la Cámara de Diputados. Con la intención de agilizar la lectura, se han utilizado extractos de ellos, o directamente se los ha mencionado en el cuerpo propio de la tesis, con la finalidad que el lector se remita al Apéndice Documental para una lectura completa y detallada.

CAPÍTULO I: SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA

Para realizar un análisis en particular acerca de la autonomía municipal, es oportuno definir jurídicamente qué es la autonomía, y diferenciarla claramente de términos como soberanía y autarquía. Estas acepciones tienen distintos campos y alcances, y usualmente tienden a desteñir el significado íntegro de la autonomía entendida como tal.

Soberanía, afirma el reconocido municipalista cordobés Antonio María Hernández que es “uno de los elementos del Estado es el poder, que supone energía, competencia o capacidad para alcanzar un fin, o sea que se trata de una actividad y, en consecuencia, dentro de un Estado puede haber diversos poderes, según la organización dada”. “La soberanía es una cualidad del poder”, continúa, y aclara con Jellinek que “poder soberano de un Estado es aquel que no reconoce ningún otro superior a sí; es, por consiguiente, el poder supremo e independiente”.

Ismael Sosa, a su vez, señala los caracteres de la soberanía, los que son: “1) es *absoluta*, en el sentido de que es única e ilimitada, porque su característica es ser voluntad superior y excluyente de toda otra; 2) es indivisible, porque la soberanía no puede ser compartida; los poderes son susceptibles de repartirse entre el Estado soberano, los Estados particulares o provincias, los municipios, etc.; pero no así la soberanía, que corresponde

exclusivamente al primero; se trata, simplemente, de distribución de competencias y jurisdicciones; 3) es inalienable, porque es atributo esencial del Estado y hace a su existencia misma. No podrían enajenarla quienes ejercen el poder porque la soberanía no les pertenece. Por ello es también imprescriptible, porque nadie puede apropiarse la soberanía por razón del tiempo y del poder ejercidos."

En segundo lugar, la autonomía es una voz que proviene del griego y significa la posibilidad de darse la propia ley. Constituye una noción de subordinación a un ente superior, que en el supuesto de no cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones, lo autoriza a intervenir. La autonomía, en suma —dice Miguel S. Marienhoff—, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder de propia legislación".

Dana Montaño, por otro lado, define a la autonomía como "una cualidad específica de la corporación, que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder".

En tercer lugar, autarquía es una voz que proviene también del griego y significa "mismo mando", o sea, "el mando de sí mismo". Con ánimo de clarificar, mencionaremos el concepto que asigna Miguel S. Marienhoff sobre el particular: " ...significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una

norma que le es impuesta". El distinguido administrativista define a la persona autárquica como "toda persona jurídica pública estatal que, con amplitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos".

Por otro lado, y con vocación de sintetizar, es imperioso consignar que la misma Corte Suprema de Justicia la Nación se ocupó de reparar el significado jurídico o técnico de los vocablos autonomía y autarquía. Así, en el considerando 9 del precedente "Monges Analía c/UBA" dijo "Paul Laband, jurista alemán, después de advertir que "autonomía" no debe ser confundida con soberanía, expresa: "La autonomía, concepto jurídico, supone pues un poder de derecho público no soberano, que puede, en virtud de un derecho propio y no sólo de una delegación, establecer reglas de derecho obligatorias. En sentido jurídico, la autonomía apareja siempre un poder legislativo" (Laband, Paul, "Le Droit Public de l'Empire Allemand", t. 1, p. 178, París, 1900). Con ese alcance, un ente es autónomo cuando tiene un poder propio y originario para darse su propia ley y regirse por ella, no conferido por una autoridad superior.

En este orden de ideas no es posible confundir "autonomía" con "autarquía", aun cuando ésta esté dotada de una amplísima competencia funcional. La diferencia radica en el "origen" de las respectivas potestades, y en modo alguno en la extensión de éstas. En la autonomía dichas potestades son inherentes al órgano, propias y originarias de él, nacidas concomitantemente con éste. El ente autónomo nace al mundo jurídico con ese carácter. En la autarquía,

en cambio, las potestades o atribuciones que posee el órgano autárquico no fueron ni son originarias y propias de él, provienen de una adjudicación de competencia, de una imputación de funciones, efectuada a su favor por un órgano o entidad extraño o superior".

CAPÍTULO II: AUTONOMÍA MUNICIPAL: SU ESTADO ACTUAL

La consideración de los municipios en relación al mandato constitucional del histórico artículo 5 de la Constitución Nacional ha ido oscilando en el tiempo obedeciendo a la jurisprudencia que la Corte Suprema ha ido imponiendo. No es la intención de esta investigación ahondar en estas fluctuaciones, por lo que se abreviará la doctrina imperante basándonos en los últimos fallos del intérprete último de la Constitución sobre la autonomía que se les asigna a las comunas argentinas.

Como es sabido, el primer quiebre a la jurisprudencia que concebía a los municipios como delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación fue el fallo del 21 de marzo de 1989, Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario. En su considerando 8, la Corte se inclina por las autonomías de los municipios, aunque reconoce que este carácter de ningún modo podría ser afirmado con carácter uniforme

para todo el territorio de la Nación, ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales lo han consagrado de manera plena, cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza a esa atribución.

En el mismo apartado, funda de manera definitiva este criterio por sobre el de la pretendida autarquía, al establecer los caracteres propios del municipio, como son “su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sársfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas”.

Y en el considerando 9, concluye “que, sin embargo, aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”.

Dos años más tarde, en el precedente Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe, la Corte Suprema aclara en su considerando 4 que, en lo relativo al alcance y límites de las facultades municipales, éstas surgen de la Constitución y las leyes provinciales, cuya correlación, interdependencia y conformidad entre sí, no incumbe decidir a la Nación, en tanto ellas no violen los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, las leyes de la Nación o los tratados con las potencias extranjeras (art. 31, Constitución Nacional). Y continúa diciendo que la Constitución Nacional se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias (art. 5º), pero en manera alguna les ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales conforme a los arts. 104, 105 y 106 de la Constitución.

Para desterrar toda posibilidad de incertidumbre acerca del carácter autónomo de los municipios, el Constituyente Nacional de 1994 incorporó el artículo 123, adaptándolo a la jurisprudencia vigente. El mismo reza: “Cada provincia dicta 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”. De esta manera, y luego de años de trabajosa batalla, se le había otorgado rango constitucional a la autonomía municipal.

Cabe, en nuestro último peldaño, mencionar 3 sentencias de la Corte Suprema posteriores a la Reforma del 94, con las que intenta dilucidar el verdadero alcance del artículo 123 en su relación con el 5 de la Constitución.

En el 2002, en el caso “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111”, tuvo su primer acercamiento, y manifestó que “el art. 123 de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido". Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de

los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123".

Un año más tarde, en "Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín. Tercero: Sociedad Belgrano para la Protección de la Niñez s/ Demanda contencioso administrativa" la Corte hizo suyos los argumentos del Procurador General de la Nación, Nicolás Eduardo Becerra, quién sostuvo "la facultad de reglamentar los juegos de azar está reservada a las jurisdicciones provinciales, en virtud del principio general que rige la distribución de competencias que surge de la Constitución Nacional, según el cual, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75). Dentro de este contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (confr. doctrina de Fallos: 321:1052) y que, por lo tanto, es atribución del Poder Constituyente provincial y de su legislación otorgar esta facultad a los municipios, ya sea en forma exclusiva o en concurrencia con otros territorios o servicios estatales, o bien, como propias o delegadas por el Estado Provincial.

Por lo demás –continúa Becerra-, entiendo que la autonomía municipal consagrada en la Constitución Nacional de 1994 en nada modifica el criterio aquí expuesto, ni aún cuando la materia en

debate fuera considerada de las que la Carta Magna atribuye como propias del municipio".

El tercer gran precedente de la Corte fue en el 2005, en el pronunciamiento "Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza". Allí dispuso que "toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales como es convocar a elecciones dentro de ese ámbito, afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño constitucional. Tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal; de no procederse del modo indicado, aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales".

Y finalmente, rematan soslayando que "la regla sostenida por esta Corte referente a la irrevisibilidad de los requisitos impuestos por la legislación provincial para la elección de sus autoridades (Fallos: 314:1163), no es aplicable cuando tales normas locales constituyen una clara violación de la autonomía municipal

prevista en la Constitución Nacional (art. 123). En este sentido, el mandato constitucional de asegurar la autonomía".

En resumidas palabras, la actual doctrina de la Corte Suprema, interpretando los artículos 5º y 123º de la Constitución Nacional, postula que las provincias están obligadas a establecer un régimen municipal para sus comunas, asegurándoles su autonomía en el orden político, administrativo, institucional, económico y financiero. Cada provincia, a su vez, define los límites y alcances de la misma, pero una vez instaurada esa esfera, no podría intrometerse ni restringirla de manera alguna, so pena de inconstitucionalidad.

Por último, explicaremos brevemente los alcances de las autonomías de las que habla el artículo 123º. El aspecto institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. El aspecto político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal. El aspecto administrativo importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno. Y finalmente el aspecto económico-financiero comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local. Lo ideal en este sentido sería el reconocimiento de poderes impositivos originarios o inherentes.

CAPÍTULO III: DERECHO COMPARADO Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

Antes de centrarnos en el peculiar caso de La Pampa en relación a la autonomía municipal atribuida, es muy valioso un análisis del Derecho Comparado Municipal a lo largo del territorio de nuestra Nación para dar un contexto a nuestro análisis y encontrar diferencias y similitudes con el derecho positivo del resto de las provincias.

Primero debemos trazar una división entre las provincias que han decidido establecer una autonomía municipal plena para sus comunas y las que, paralelamente a éstas, se inclinaron por una autonomía semiplena para ellas.

El primer grupo, precisamente el más numeroso, se compone de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. El otro grupo, por el otro lado, lo integran Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, Tucumán y La Pampa, conforme la doctrina mayoritaria actual.

Luego de un análisis de la legislación vigente, tanto de la Constitución Provincial como de las Leyes Orgánicas de Municipalidades y de Comisiones de Fomento de todas las demarcaciones nacionales, se pueden extraer en abstracto algunos patrones comunes de técnica legislativa y de opción del

constituyente provincial al momento de positivizar el régimen municipal.

Así, los articulados que consagran la autonomía de las municipalidades tienden a enunciar que ellas gozan de las 5 autonomías (administrativa, económica, financiera, política e institucional), determinando cuáles municipios pueden dictar sus cartas orgánicas – dando a entender una suerte de autonomía institucional atenuada para aquellos que no pueden ejercer esta potestad –. Otras provincias enuncian que todas las comunas gozan de autonomía municipal administrativa, económica y financiera en principio, y le asigna autonomía institucional a quiénes dicten sus cartas orgánicas. La tercera variante existente en las legislaciones es idéntica a la anterior, con el agregado de la autonomía política al grupo primero de autonomías generales.

Contrariamente, aquellas que designan una autonomía semiplena para sus municipios no mencionan siquiera el carácter autónomo de los municipios, y directamente ordenan cómo serán, sus atribuciones y deberes. Luego se verá que solamente la provincia de La Pampa se diferencia en este aspecto.

Hay una coincidencia generaliza con respecto al carácter esencial de “municipio” como condición para poder dictar su carta orgánica, aunque cada provincia tiene sus particularidades. Justamente, unas realizan una clasificación en categorías de municipios (conforme la cantidad de habitantes de las ciudades), clasificación que determina cuáles pueden ejercer su autonomía

institucional y cuales no como parámetro más importante, y otras que directamente optan por asignar esta autonomía a todos los municipios sin distinción alguna y con el solo hecho de ser municipio y disponer de la cantidad de habitantes mínimo que el derecho les exige.

La mayoría de las provincias solo facultan a los municipios a dictar sus cartas orgánicas municipales, pero hay otros casos que las establecen como mandato imperativo. Asimismo, los requisitos para las mismas están establecidos taxativamente en la misma constitución, salvo el único caso de la provincia de Misiones, que regula el régimen municipal vía Ley Orgánica de Municipalidades. Así también, algunas provincias establecen un mecanismo de compatibilización de las primeras cartas orgánicas con los requisitos constitucionales, comparación que realiza la Legislatura provincial para luego proceder a la aprobación de las mismas. Los requisitos, en general, son por demás similares a lo largo del país, existiendo de todas maneras límites e imposiciones propias de cada región de acuerdo – sobretodo – a las economías locales.

En relación al tipo de gobierno, la gran mayoría asigna como obligatorios el establecimiento de una Departamento Ejecutivo y uno Deliberativo, con funciones, atribuciones y deberes bien separados y definidos. Pero es loable destacar el caso de la siempre adelantada provincia de Córdoba, que otorga discrecionalidad a los municipios y al legislador para la fijación de esta arista al momento del dictado de

las cartas y la ley respectivamente, con algunos requisitos que la constitución impone.

Es importante mencionar que las mismas constituciones facultan u ordenan -depende el caso-, que se conformen Comisiones Vecinales, Juntas Vecinales o análogas en las mismas Cartas Orgánicas. Estas instituciones son por excelencia interesantes y útiles para el afianzamiento de una democracia participativa.

Como característica final, es imperioso subrayar que en aquellas comunas donde se hayan dictado una carta orgánica, la Ley Orgánica de Municipalidades no tiene aplicación. Es precisamente subsidiaria para aquellas que no posean Cartas. La única excepción, y a medias, es la provincia de Misiones, ya que precisamente la Ley es la que reconoce la autonomía institucional y fija los parámetros para su dictado, lo que obliga a los municipios con cartas orgánicas a acatarla.

CAPÍTULO IV: LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA

IV – 1 Plexo normativo, su historia

Primeramente se debe realizar un análisis del plexo normativo vigente de la provincia de La Pampa y de los Municipios en general. Actualmente, se encuentra en vigencia la Constitución de La Pampa como así también la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento, Ley Provincial Nº 1.597, del año 1994.

La Primera Constitución de La Pampa se sancionó el 29 de enero de 1952, determinando que el nombre de la provincia sería Provincia Eva Perón.

El gobierno provisional, emanado de la Revolución Libertadora dicta la Proclama del 27 de abril de 1956 donde se declara vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898, se excluye la constitución de 1949 y por el articulo 4 de la misma deja sin efecto las constituciones sancionadas para las provincia de La Pampa, Chaco y Misiones.

En el Orden Provincial el Interventor Federal Sr. Garmendia derogó el Decreto Provincial Nº 2085/54 y se vuelve a la antigua denominación geo-política de Provincia de La Pampa.

En el mes de diciembre de 1959, mediante Decreto Ley nº 2458/59, se convoca al electorado pampeano a fin de elegir Convencionales Constituyentes, Gobernador; Vice Gobernador y Diputados Provinciales.

El día 6 de octubre de 1960, se sanciona la Constitución de 1960, pasando a regir a partir de la 0 hora del 7 de octubre de 1960.

En el año 1994, bajo la gobernación del Dr. Rubén Hugo Marín, se resolvió la necesidad de la reforma de la constitución de 1960. La legislatura provincial sanciona la ley 1523, que en su articulo 4to. Faculta al Poder Ejecutivo a convocar a elecciones de Convencionales Constituyentes y en su artículo 2º, determina los puntos a modificar. Mediante Decreto nº 12/94, el Poder Ejecutivo Provincial, convoca a elecciones de convencionales constituyentes,

los fundamentos de la necesidad fueron no sólo la falta de legitimidad política, sino también la falta de legitimidad social de la Constitución que regía, atento el quebrantamiento del orden constitucional, que desplazó la constitución sancionada en el año 1953. La nueva Constitución de 1994, fue sancionada en un clima de tolerancia, civismo, de pluralismo, atento estar representadas todas las fuerzas políticas de la Pampa, fue un signo de madurez política y jurídica, superadora de las constituciones del 52 y del 60.

En el año 1998, mediante ley nº 1812, se declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de 1994, únicamente para modificar la cláusula transitoria del artículo 130. El Poder Ejecutivo mediante decreto Nº 1383/98 convoca a elección de convencionales constituyentes. Con la mayoría del 56% de los votos, se resuelve sobre su necesidad.

El día 19 de febrero de 1999, la Convención Constituyente resuelve tener por sancionada y promulgada la modificación de la cláusula transitoria establecida en el artículo 130.

Paralelamente, las leyes que rigieron la vida democrática de los Municipios y Comisiones fomento fueron la Ley Nº 53, sancionada el 21 de enero de 1954, y sus sucesoras la Ley 269, sancionada el 30 de noviembre de 1961, la Ley 971, sancionada el 27 de noviembre de 1986, y por último la Ley 1.597 sancionada el 15 de diciembre de 1994.

IV – 2 Doctrina actual sobre la autonomía de los Municipios pampeanos

Luego de enunciada la legislación vigente en la provincia de La Pampa, corresponde sintetizar la interpretación que se ha impuesto hasta nuestros días sobre la misma.

Hilando más fino, el derecho positivo dispuesto para su análisis se centra en la SECCION QUINTA - REGIMEN MUNICIPAL - CAPITULO UNICO de la Constitución de la provincia de La Pampa (CP en adelante), especialmente el artículo 115º, y su posterior actualización en la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento, Ley Nº 1597 (LOM, en adelante), que fue reformada luego de la Reforma Constitucional de 1994. El 115 reza:

"Artículo 115°.- Todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica.

La ley establecerá el régimen de los centros de población que no constituyan municipios."

La fuente de la inferencia que explicaremos se deduce de las expresiones orales y escritas, y la práctica de los actuales legisladores pampeanos –tanto provinciales como así también municipales–, las lecciones y publicaciones de doctrinarios y

especialistas en Derecho Público en general, y Derecho Provincial y Municipal en concreto, de la prensa escrita, gráfica y audiovisual, etc., en suma, de toda la sociedad en general.

Sus postulados manifiestan que los Municipios de La Pampa gozan de autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional conforme las atribuciones y deberes que les confieren la CP y la LOM. En esto, dicen que ellos están facultados a actuar libremente y a ejercer los poderes que la Constitución Nacional, la Provincial y la LOM les confiere, *en tanto y en cuanto no vayan en contra de los que estos tres cuerpos ordenan y/o prohíben*.

En la misma lectura, describen que las Comunas no tienen consagrada la potestad para dictarse sus propias Cartas Orgánicas, ya que colisionarían con el artículo 115º en cuanto ejercen sus atribuciones "*de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica"*. Suman el dato además, que la LOM no menciona siquiera alguna vez esta facultad a lo largo de su articulado, y que por lo tanto el Convencional Constituyente y el Legislador han optado por no conferir a los Municipios tal posibilidad.

Contrario a esta lógica, dos autores se han pronunciado, aunque tibiamente, a favor de la posibilidad de que las Municipalidades dicten sus cartas orgánicas.

Sin justificar demasiado, el Dr. José Carlos Ricci en el prólogo de la Constitución de La Pampa posterior a la Reforma (edición 1996), indicó: "Se acentúa el principio de autonomía municipal, ya vigente en el anterior art. 107, indicándose en el nuevo

art. 115 que la misma es "..política, administrativa, económica, financiera e institucional…" (con lo que podrán dictarse Cartas orgánicas, especialmente comprendidas en la mención de la autonomía institucional)".

Más tarde, en una obra del 2005, Antonio María Hernández mencionó a La Pampa entre las provincias que facultan a sus Municipios a dictar sus Cartas Orgánicas, amparándose en el mismo articulo, por mencionar la voz de "institucional".

Ambos autores no hicieron más referencias que esa, lo que, al no haber otra explicación o adaptación a la literalidad de la norma, torna sus postulados en infructíferos por no resistir a la primera refutación.

IV – 3 Revisión histórica y propuesta de nueva interpretación

Desde nuestra humilde posición, pretenderemos hacer un breve análisis sobre la historia de ambos textos normativos que legislan el régimen municipal de La Pampa, para posteriormente elaborar una suerte de nueva y correcta interpretación de ellos. Para obtener tal fin, armonizaremos los dichos de los Convencionales Constituyentes de la Reforma de 1994 y del Legislador Provincial que sancionó la LOM, integrando al mismo tiempo los demás cuerpos constitucionales provinciales argentinos.

Partiendo desde las fuentes, es aconsejable empezar por analizar discutido el 30 de Septiembre de 1994, en la 10ª Reunión - 8º Sesión Ordinaria de la Honorable Convención Constituyente,

Reformadora de la Constitución de la Provincia de La Pampa. En ella, el miembro informante de la mayoría comenzó defendiendo el nuevo artículo que se pretendía, considerándolo como superador del reformado. Cita a las legislaciones de Buenos Aires y Mendoza como similares al dictamen y llama a aprobar el dictamen. Posteriormente, los siguientes convencionales proceden a defender sus dictámenes de minoría, y critican ferozmente el de la mayoría, por no contemplar ni prever de manera clara la facultad de los Municipios de dictar sus Cartas Orgánicas. Es allí, cuando saltan distintos convencionales del PJ para aclarar que su dictamen permite esa posibilidad –ya que la redacción no lo cercena-, e incluso lo justifican afirmando que es el menos limitativo para las Comunas, al momento de ejercer este derecho, y que por tanto sería el más favorable para garantizar una mayor autonomía municipal en sus 5 ordenes. Concluyen afirmando que la LOM es una norma de procedimiento de segundo grado, que carecerá de aplicación en aquellos Municipios que dicten sus Cartas Orgánicas, y se comprometen a dejar expreso en la LOM a dictar la facultad institucional de las Comunas. Para mayor pureza y riqueza de información, en el Apéndice de este trabajo se encuentran transcriptas las opiniones que acabamos de sintetizar.

3 meses más tarde, el 15 de Diciembre de 1994, se realizó el debate legislativo para la actualización de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento. En la 33ª Reunión - 30ª

Sesión Ordinaria. En ella sucedió una lógica similar al debate para la Reforma de la CP. El PJ defendió su dictamen, que a continuación solo recibió críticas en algunos artículos específicos, vinculados principalmente a la ausencia de una redacción expresa sobre la facultad de los Municipios de dictar sus Cartas Orgánicas. Con los mismos argumentos, el PJ defendió su dictamen alegando que la nueva redacción de la norma no prohibía esta posibilidad, y se negaron absolutamente a incorporar de manera expresa esa potestad. Sobretodo la discusión se polarizó con el diputado Telleriarte (Convocatoria Independiente), quién, además de leer públicamente las declaraciones de los convencionales del PJ en el debate de la Convención –varios de ellos actuando como diputados en esa ocasión-, insistió una y otra vez por dejar asentado esto. De todas maneras, y como se sabe, no logró su cometido, y únicamente la facultad de los Municipios quedó asentada en los diarios de sesiones, nuevamente. El debate legislativo se encuentra en su totalidad transcripto en el Apéndice Documental de esta tesis.

Por otro lado, es destacable exponer que en ninguna de las cuatro Reformas que tuvo la LOM 1.597 se volvió a mencionar en sus debates legislativos el tema de la autonomía municipal, ni mucho menos de las Cartas Orgánicas. Las leyes son la Ley 2051 de 2003, la Ley 2104 de 2004 y las leyes 2209 y 2231, ambas de 2005.

Previo a realizar una interpretación de las fuentes mencionadas, es preciso primero decir unas palabras sobre la necesidad misma de articular esta interpretación, y sobre el método interpretativo correcto para tal fin.

Ante todo, la Corte Suprema tiene asentada jurisprudencia en cuanto a que la declaración de inconstitucionalidad de una norma implica un acto de suma gravedad institucional y por ello debe ser considerado como “última ratio” del orden jurídico. Dicha declaración debe reservarse sólo para aquellos casos en que la repugnancia de la norma con la cláusula constitucional sea manifiesta, clara e indudable (cfr. Fallos 249:51; 260:153; 264:364; 285:369; 288:325; 290:83; 292:190; 294:383; 298:511; 300:241; 301:962; 302:457,1149; 1087; 302:457; entre muchos otros).

En segunda instancia, es la interpretación histórica la más acertada como mecanismo para desentrañar el verdadero y correcto significado de los textos. Por el Método Histórico se pretende interpretar la norma recurriendo a sus antecedentes, como las ideas de sus autores al concebir o elaborar los proyectos, los motivos que propiciaron la redacción y emisión de la ley, informes, debates, etc.

Claude Du Pasquier explica que este método consiste en investigar el estado de espíritu en que se encontraban los autores de la ley; los motivos que los han llevado a legislar y cómo se han representado la futura aplicación de los textos elaborados. A este efecto, se examinan los primeros proyectos de la ley que se trata y se les compara con el texto definitivo para saber en qué sentido el

poder legislativo ha precisado o transformado su pensamiento. Son así estudiados las exposiciones de motivos, los mensajes del poder ejecutivo, las cartas e informes de las comisiones encargadas, debates plenarios y todo aquello que ha precedido a la aplicación de la ley.

Karl Larenz, por su parte, afirma que este método debe tenerse en cuenta para averiguar el sentido de la ley normativamente decisivo y, sobretodo, la intención reguladora del legislador y las decisiones valorativas por él encontradas, así, para conseguir manifiestamente esa intención siguen siendo pauta vinculante para el juez, incluso cuando acomoda la ley a nuevas circunstancias no previstas por el legislador, o cuando la complementa.

Presentaremos, entonces, nuestro postulado acerca del alcance de la autonomía municipal en la provincia de La Pampa. Del análisis de los textos históricos, fuente directa de los artículos actuales de la CP y la LOM, surge, a nuestro entender, claramente la facultad de los Municipios de dictarse sus Cartas Orgánicas, es decir, se les reconoce a ellos una *autonomía plena*. Esta posibilidad no viola de manera alguna el articulo 115º de la CP, de donde precisamente se extrae este poder. El Convencional provincial ha redactado este artículo, tal como queda expresado por los dichos de todos los miembros de la mayoría que ejercieron su derecho de voz en la Sesión de la Convencional Constituyente, como así también por aquellos que hicieron lo propio en la Legislatura, con el fin de

concederle a los Municipios el pleno goce de su autonomía en sus fases política, administrativa, económica, financiera e *institucional*.

No ha quedado escrita, como bien sostiene la doctrina actual, la expresión Carta Orgánica ni análoga alguna. Pero aquí explica el Convencional que ha optado esta redacción para ser más generoso y amplio, limitando en lo menos posible al eventual Convencional Municipal en el ejercicio de su autonomía institucional. A tal punto llegó esta situación en el debate, que discusión giró entorno a buscar el dictamen menos limitativo de los poderes municipales que se asignaban con la autonomía en los 5 órdenes. Siempre se dejó claro que la decisión del dictado de tales cuerpos es exclusiva de cada Municipio, por lo que no hay imposición alguna por parte de la Provincia.

Asimismo, esta facultad no lesiona la literalidad de la norma, ya que la LOM fue entendida como una norma de procedimiento de segundo grado, subsidiaria en su aplicación en los municipios que se den sus Cartas Orgánicas. Aun así, si se encontrasen normas imperativas o de orden publico en la LOM actual, los Municipios deberían acatarlas sin por ello constituir una anomalía respecto de lo nuestro postulado. Esto, porque el articulo permite esta posibilidad conforme su redacción, y asimismo, observando el Derecho Comparado, la provincia de Misiones le otorga autonomía a sus municipios, aparte de fijarles limitaciones, vía LOM provincial.

Con ánimo de reforzar el argumento de los dos doctrinarios que actualmente se hayan en sintonía con esta tesis, es loable

destacar que comparando los textos constitucionales de todas las provincias, la de La Pampa se asemeja mucho más al del grupo de provincias que consagra una autonomía plena para sus municipios que al reducido grupo que niega la autonomía institucional para sus Comunas. Estos últimos se limitan a regular, sin consagrar la formula de la autonomía para sus Municipios. La Pampa, en cambio, menciona las cinco esferas de autonomía garantizadas, condicionándolas a CP y a la LOM, pero señalándolas de todas formas. Deteniéndonos en la versión taquigráfica, se puede interpretar además que la voz “con independencia de todo otro poder” quería significar el alcance pleno de la autonomía municipal concedida a los Municipios, afirmado desde el comienzo del debate en el Recinto.

IV – 4 Consecuencias prácticas de nuestro postulado

La postura que acabamos de tomar y describir, trae importantes consecuencias para los Municipios de la provincia de La Pampa. La principal de todas es el reconocimiento pleno de su facultad de dictar Cartas Orgánicas, o en sentido genérico, de hacer uso de la potestad que el 115 de la CP le confiere en referencia a su autonomía institucional.

Si bien lo adelantamos, creemos que el “nomen iuris” de los cuerpos orgánicos que las Comunas pueden dictarse debería ser “Cartas Orgánicas”. Esto no es un mero capricho, sino una deducción directa de las fuentes de donde se habilita el dictado de

los mismos. El Convencional y el Legislador solo utilizaron esta expresión, y la repitieron hasta el hartazgo durante todos los debates, por lo que es el único e indefectible nombre habilitado para esos cuerpos.

Con nuestra propuesta interpretativa, los municipios son considerados autónomos de forma plena. Esto no significa de manera alguna que podrían desconocer la LOM y realizar todo tipo de actos que atenten contra ella, ni mucho menos –ya devendrían en claramente inconstitucionales-. Sostenemos, por el contrario, que solamente las Cartas Orgánicas podrían establecer algo distinto, e incluso contrario, a la LOM. Esta aseveración tiene su sustento en cuanto el Legislador ha establecido a la LOM como una norma de procedimiento de segundo grado, subsidiaria para aquellos Municipios sin Cartas Orgánicas dictadas. Por lo tanto, una Carta Orgánica reemplazaría como norma aplicable para la Municipalidad que la dicte a la LOM, y su contenido es indiferente a la LOM, ya que corren por carriles paralelos y distintos. En síntesis, las Cartas Orgánicas de los Municipios deberían respetar las limitaciones que le imponen únicamente la Constitución Nacional y la Constitución Provincial,

Es importantísimo considerar los requisitos y limitaciones que tendrán las Municipalidades al momento de dictar sus Cartas Orgánicas. Omitimos, en primera instancia, traspolar requisitos del Derecho Comparado a la provincia de La Pampa, ya que fundamentalmente el espíritu del Convencional pampeano ha sido el

de limitar en lo menos posible al eventual Convencional Municipal. Para encontrarlos, por lo tanto, se deben rastrear a lo largo de la Constitución Provincial aquellas normas que se refieran, limiten o faculten en alguna manera, a las Comunas, recordando la ausencia de creación de derecho concreta que los ordene y sistematice. De esta búsqueda, surgen claramente como ejes a tener en cuenta

- Artículo 42º (servicios públicos),
- Artículo 49º (régimen electoral idéntico en provincia y municipalidades, en tanto: representación política, características del sufragio, pluripartidismo, sistema proporcional),
- Artículo 50º (referéndum y consulta popular vinculante),
- Artículo 64º (incompatibilidad del cargo de diputado con el de funcionario municipal),
- Artículo 65º (prohibición al diputado de realizar acuerdos con la Administración Municipal),
- Artículo 68º, inc 1, 4 y 8 (atribuciones de la Cámara de Diputados),
- Artículo 115º (ya repetido en varias ocasiones en esta tesis)
- Artículo 116º (coparticipación),
- Artículo 117º (cuerpo de electores de la municipalidad),

- Artículo 118º (obligatoriedad de la rama ejecutiva y deliberativa, de la elección directa y de la necesaria adecuación a la ley -electoral- con representación de las minorías en los cuerpos colegiados),
- Artículo 119º (facultad de la Provincia para intervenir Municipios en ciertos supuestos),
- Artículo 120º (indemnidad de las autoridades municipales),
- Artículo 121º (formación del tesoro municipal),
- Artículo 122º (tierras fiscales),
- Artículo 123º (atribuciones y deberes, tanto imperativas como facultativas y ampliables),
- Artículo 124º (administración a cargo del Ejecutivo y aprobación por parte del Legislativo).

Por otro lado, no se contemplan requisitos para ser Convencional, ni menos para el procedimiento para el dictado de las Cartas Orgánicas. Ante esta situación, nos vemos forzados a improvisar una formula. Planteamos lo expuesto por el diputado Telleriarte en su intervención para el dictado de la LOM. Creemos que su propuesta, además de ser local, sintetiza los requisitos y pasos que están reglados en el Derecho Comparado argentino.

Así, "*Las cartas orgánicas de las municipalidades y sus reformas, serán dictadas por una convención municipal, convocada*

por ordenanza y aprobada por los dos tercios de los miembros del Concejo.

La Convención municipal estará integrada por el doble del número de concejales que será elegida en forma directa y por sistema de representación proporcional, vigente en la Provincia. Sus miembros deberán reunir las mismas condiciones que los concejales y tendrán idénticas incompatibilidades e inhabilidades."

Superados estos obstáculos, mencionaremos ideas, fórmulas y habilitaciones que la Carta Orgánica permite realizar, aún incluso en asuntos que la LOM tenía vedada y/o restringida.

- Faz política:
    - Modificar el número de concejales, sus requisitos, su renovación, la figura del Vice-Intendente, los periodos de sesiones y sus características, las causales de remoción, las inhabilidades e incompatibilidades –siempre que no vayan en contra de las establecidas por la CP-, asunción a los cargos, etc.
    - Crear Juntas Vecinales, con decisiones en parte vinculantes para el Concejo.
    - Desprender de Provincia y Nación el día de los Comicios.
    - Modificar las acciones disciplinarias y de compulsión.

- Procedimiento de creación de Ordenanzas. Mayorías para su aprobación. Penalidades en caso de transgresión de ellas.
- El juramento puede ser modificado.
- Juicio Político.
- Acefalía.
- Garantizar nuevos derechos.

- Faz administrativa:
  - Prescripción de las acciones para aplicar multas.
  - El estatuto del empleado municipal y la creación de organismos descentralizados pueden ser dictados sin la propuesta del P. Ejecutivo.
  - Función de los ministros.
  - Órganos de Contralor.

- Faz económica-financiera:
  - Establecer modificaciones en el Presupuesto.
  - Cambiar el régimen para contraer empréstitos, el de servicios publicos., y el de trasmisión, gravamen y expropiación de bienes inmuebles.

- Creación de tributos municipales sin autorización alguna por parte del Poder Ejecutivo.

Concretando, aquellas ciudades que no tengan como Partido gobernante a uno que coincida con el gobernante a nivel provincial, e incluso nacional, podrían en sus Cartas Orgánicas diferir el día de los Comicios para evitar el “arrastre” que sabemos que tienen los otros órdenes (caso de la Capital, en las últimas elecciones de 2011). Con la inclusión de nuevos derechos, como el medio ambiente, en conjunción con una configuración de Juntas Vecinales con más atribuciones, la situación actual de Medasur hubiese podido ser completamente distinta. Más aun si en este tipo de conflictos, se incluyese como mecanismo obligatorio aquellas medidas de democracia semi-directa, tal como el referéndum o el plebiscito.

Para aquellas ciudades con problemas económicos, la facultad de crear tributos municipales razonables es una opción interesante para salir de su situación, tal como ocurre en General Acha. Otra, y aunque implícita en el 123, inc. 9º, es la chance de realizar acuerdos o tratados entre los distintos municipios, y de distinta índole. Ellos, de alguna manera, podrían ser otra solución al actual conflicto.

En Municipios de mejor situación económica, pero de constantes problemas sociales, el Gobierno municipal podría tomar una serie de medidas para intentar sofocar este escenario, neutralizarlo e intentar superarlo. Por ejemplo, aún más

discrecionalmente podría crear un fondo para la atención de personas con problemas de adicciones, o aún más casas u hogares para mujeres golpeadas. Y yendo por más, modificar las sanciones por la violación de ordenanzas en obligaciones de hacer, que favorezcan sobretodo al quién la infringe, y al perjudicado en el caso que existiese.

En último lugar, modificar el número de concejales, que puede ir en detrimento de la economía municipal si se poseen en cantidad y el pago de la dieta termina siendo una carga para la Comuna. O al revés, que el problema sea la poca cantidad de voces ciudadanas en el Concejo, y que efectivamente la necesidad sea de incrementar el número.

IV – 5 Reflexión acerca del Legislador

Para cerrar este apartado, merece un breve análisis la tarea y la actitud del Legislador. No es nuestra intención solamente realizar una crítica, pero hay elementos que no podemos dejar de lado.

El hecho de tratar de redactar pocos artículos y comprimir en ellos mucha información no ha sido para nada beneficioso. Se han creado muchas lagunas en ciertos aspectos que, hasta el día de hoy, persisten innecesariamente por solo el hecho de no tomarse la redacción de un texto constitucional más en serio. No es casualidad que el articulado del régimen municipal pampeano sea uno de los mas cortos de los que se puede encontrar en el Derecho

Comparado, debido a la inclusión de ciertos aspectos directamente en la LOM.

No deben dejarse de lado, algunos errores conceptuales, principalmente la asimilación de poder autónomo con poder soberano, como lo expresó el Legislador. Por otro lado, ya más en el campo de lo teórica, llama poderosamente la atención la crítica realizada a las Juntas Vecinales. Los argumentos son un contrasentido a su principal función democratizadora y participativa, lo que nos hace preguntarnos hasta dónde esconden los valores y posturas las autoridades que mediante el sufragio investimos.

Insinuaremos superficialmente la posibilidad de que la actual disyuntiva que trata esta tesis no haya sido una mera consecuencia de mal entendidos y de datos que se los ha llevado el tiempo. Hay que destacar que el miembro informante del dictamen de mayoría, en la Convención Constituyente, citó primeramente como modelos a las provincias de Buenos Aires y Mendoza, *provincias con un régimen semipleno de autonomía municipal*. Luego, este miembro no volvió a ejercer su derecho de replica, que si utilizaron sus compañeros de fuerza, que con gran oratoria pudieron cambiar la idea que su dictamen propiciaba por otra absolutamente opuesta. Recordemos que tampoco en la LOM se quiso incluir expresamente, a pesar del compromiso asumido en el Recinto, la facultad de dictar las cartas orgánicas, basándose en el mismo argumento de “legislar de la manera menos limitativa para los Municipios”. Llama la atención la técnica legislativa empleada, que con un afán “generoso”

para con las Comunas, termina por difuminar y hacer difuso el régimen municipal a través de todo el ordenamiento jurídico.

Queremos presumir que el Poder Ejecutivo, quien envía el proyecto de LOM, sabía de la autonomía institucional concedida vía CP meses antes. Y también queremos presumir que el hecho de acallar toda voz de la oposición por incluir alguna siquiera ínfima cláusula que permita identificar, con una simple lectura de alguna de las normas, el alcance de la autonomía real otorgada, ha sido solo una mera casualidad. Presumir, finalmente, que el “la redacción no prohíbe que lo hagan” es una exhibición de generosidad no-limitante para con los Municipios, y no una práctica que haya permitido durante 15 años cercenar el derecho a darse su propia Carta Orgánica.

CONCLUSIÓN

Habiendo llegado a las postrimerías de este trabajo, desde nuestra más intima convicción creemos que la posibilidad de que los Municipios dicten sus Cartas Orgánicas, facultad que desde nuestra tesis postulamos, sería definitivamente superadora de la situación actual en la que se encuentran nuestras Municipalidades.

El auténtico alcance autonómico que el Legislador ha querido otorgarles a nuestras Comunas no debe ser ocultado. Es nuestro deber el informarlas y crear condiciones para que ellas analicen y decidan, sin más limitaciones que su voluntad y conocimiento de sí mismas, si desean hacer uso de la facultad que

el artículo 115º de la CP les concede. Si en ese momento la opción se inclina por la negativa, han sido ellas las que maduramente han elegido no ejercer su facultad.

La situación actual de desconocimiento es producto de la irresponsabilidad de los funcionarios y doctrinarios que, de una u otra manera, han en definitiva ocultado y privado a los Municipios del derecho a elegir si se autogobiernan de manera *plena*.

Queda mucho camino por recorrer, y el proceso es y debe ser pausado, no forzando un cambio que la sociedad tal vez necesite madurar. Pero creemos y soñamos que en los próximos años, quién sabe cuántos, nuestras Municipalidades hayan sido debidamente informadas sobre sus facultades, y alguna de ellas haya dictado la primera Carta Orgánica de la provincia de La Pampa.

BIBLIOGRAFIA

Libros y jurisprudencia

Badeni, Gregorio: Reforma Constitucional e instituciones políticas. Edit. ADHOC, Buenos Aires, 1995.

Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín. Tercero: Sociedad Belgrano para la Protección de la Niñez s/ Demanda contencioso administrativa. 5 de octubre de 2004.

Diario de sesiones de la Honorable Convención Provincial / Provincia de La Pampa; Presidencia del señor Presidente de la H. Convención Constituyente, Doctor Luis Alberto Galcerán y del

Vicepresidente 1º de la H. Convención Constituyente, Señor Jorge Enrique Thomas; Secretarios Doctor Mariano Alberto Fernández y Contador José Enrique Juan Capello. -- Santa Rosa : Honorable Cámara de Diputados, 1994.

Diario de sesiones / Cámara de Diputados de la provincia de La Pampa. Cámara de Diputados, 1994. Tomo 2.

Diario de sesiones / Cámara de Diputados de la provincia de La Pampa. Cámara de Diputados, 2003.

Diario de sesiones / Cámara de Diputados de la provincia de La Pampa. Cámara de Diputados, 2004.

Diario de sesiones / Cámara de Diputados de la provincia de La Pampa. Cámara de Diputados, 2005.

Du Pasquier, Claude: “Introducción al Derecho”. Editorial Jurídica Portocarrero SRL. 5ª edición.Lima, 1994.

Hernández, Antonio María, “Derecho municipal, Parte General”. Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Larenz, Karl: “Metodología de la Ciencia del Derecho”. Editorial Ariel. Traducción de la 4ta. edición alemana. Barcelona, España. 1980.

M, Monges Analía c/UBA. – Resolución 2314/95. 26 de diciembre de 1996.

Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111. 28 de mayo de 2002. Fallos 325:1249.

Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe. 4 de junio de 1991. Fallos 314:495.

Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza. 24 de febrero de 2005.

Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario. 21 de marzo de 1989. Fallos 312:326.

Sosa, Ismael. “Soberanía, autonomía y autarquía”, Revista Jurídica, 1957, 2, pp. 58 y 59.

Documentos:

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Constitución de la Provincia de Catamarca.

Constitución de la Provincia de Córdoba.

Constitución de la Provincia de Corrientes.

Constitución de la Provincia de Chaco.

Constitución de la Provincia de Chubut.

Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Constitución de la Provincia de Formosa.

Constitución de la Provincia de Jujuy.

Constitución de la Provincia de La Pampa.

Constitución de la Provincia de La Rioja.

Constitución de la Provincia de Mendoza.

Constitución de la Provincia de Misiones.

Constitución de la Provincia de Neuquén.

Constitución de la Provincia de Río Negro.

Constitución de la Provincia de Salta.

Constitución de la Provincia de San Juan.

Constitución de la Provincia de San Luis.

Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

Constitución de la Provincia de Santa Fe.

Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.

Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Constitución de la Provincia de Tucumán.

Página Web:

http://www.legislatura.lapampa.gov.ar

APÉNDICE DOCUMENTAL

Fallos citados

M, Monges Analía c/UBA. – Resolución 2314/95 Fecha: 1996/12/26

Buenos Aires, diciembre 26 de 1996. Considerando: 1. Que la sala I de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal declaró la nulidad de la res. 2314/95 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que a su vez había dispuesto dejar sin efecto la res. 1219/95 dictada por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina, por la que se creó el denominado “curso preuniversitario de ingreso”. Contra tal pronunciamiento, el rector de la Universidad de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido a fs. 223.

2. Que, en lo sustancial, el a quo sostuvo que el art. 75, inc. 18 de la Constitución Nacional le encomienda al Congreso el dictado de “planes de instrucción general y universitaria” referentes a todos los niveles y ciclos educativos. Señaló que, por medio del art. 50 de la ley de educación superior, el Congreso cumplió con esa misión sin que se observen disposiciones irrazonables en la norma sancionada, desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, con un

adecuado respeto al marco participativo y democrático de cada facultad o unidad académica. Agregó que, si el constituyente reformados hubiera querido establecer un régimen de autonomía como el que pretenden las autoridades de la Universidad de Buenos Aires, carecería de sentido la expresa evocación del concepto de autarquía que hace el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

3. Que, en el recurso extraordinario, el rector de la Universidad de Buenos Aires se agravia por entender que la decisión recurrida priva al concepto de autonomía universitaria de su recto alcance, y por ende, de sus contenidos esenciales, al afectar la potestad de la casa de estudios de establecer normas que determinen las condiciones de acceso, permanencia y egreso de los alumnos. Manifiesta que el fallo impugnado consiente el quebranto de los principios jurídicos y políticos que dan basamento a la autonomía como valor constitucional. Señala, asimismo, que la sentencia apelada se basa en fundamentos aparentes que justifican su descalificación como acto jurisdiccional válido. Entre esos fundamentos, aquél según el cual el constituyente habría considerado relevante corroborar las atribuciones que ya tenía asignadas el Congreso Nacional en materia de educación universitaria. En el mismo sentido, tacha de autocontradictorio el fallo en tanto reafirma los principios de autogobierno y libertad académica, al tiempo que legitima una disposición –el art. 50, ley 24.521– que implica interferir en una materia como la del acceso a las carreras universitarias y a la

estructura de las currículas, que es propia de la regulación estatutaria, como lo ha venido siendo “paradójicamente”, antes de que la autonomía fuese por vez primera en nuestra historia institucional, erigida en una garantía constitucional. Cuestiona el pronunciamiento de la cámara, pues aduce que el examen del art. 50 de la ley de educación superior se efectuó a través de un criterio de razonabilidad y no de constitucionalidad como se le requería. Señala que la cámara no consideró que con el régimen individualmente establecido para la Facultad de Medicina se interfiere y frustra un sistema implementado por la Universidad para todas las facultades que incluye tres ciclos, entre los que está el Ciclo Básico Común.

4. Que los agravios del apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía intentada pues se ha cuestionado la validez de la ley federal de educación –art. 50 “in fine”– bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional –art. 75, inc. 19– y la decisión del Superior Tribunal de la causa es favorable a la validez de la norma legal (art. 14, inc. 2º, ley 48).

5. Que se discute en autos si el art. 50 “in fine” de la ley 24.521, en cuanto determina que “En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente”, vulnera la autonomía reconocida a las universidades en el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

De la solución a que se acceda dependerá la validez de la res.

2314/95 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires –impugnada en autos– que dejó sin efecto la res. 1219/95 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina, que creó el “Curso preuniversitario de ingreso”, sobre la base de lo dispuesto en el citado art. 50 “in fine”.

6. Que, en primer lugar, ha de recordarse la reiterada doctrina de esta Corte en el sentido de que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y, por ello, debe ser considerada como “ultima ratio” del orden jurídico (Fallos: 288:325; 290:83; 292:190; 294:383; 298:511; 300:241 y 1087; 302:457, 484 y 1149; 311:394; 312:122 y 435, entre muchos otros –La Ley, 156-851, 31.879-S; 1975-A, 101; 1976-A, 148; 1976-C, 326; 1981-A, 94; 1988-D, 75–), y sólo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable (Fallos: 285:322 –La Ley, 152-209–).

7. Que, con anterioridad a la reforma constitucional, la legislación universitaria tuvo su marco específico en el art. 67, inc. 16, según el cual era atribución del Congreso dictar “planes de instrucción general y universitaria”, norma que fue reproducida en el nuevo texto en el art. 75, inc. 18.

8. Que el Congreso, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional, consideró conveniente delegar parte de esa competencia en las propias universidades. Desde este punto de

vista la llamada “autonomía universitaria” no era sino una consecuencia de la delegación legislativa que, como tal, no sólo podía ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino que debía, además, someterse a los límites y condiciones impuestas por éste.

9. Que mediante la reciente reforma constitucional se encomendó al Congreso “sancionar leyes de organización y de base de la educación … que garanticen… la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales” (art. 75, inc. 19, párr. 3º).

10. Que, en el debate de la Convención Constituyente, el miembro informante por la mayoría, convencional Rodríguez, al invocar la autoridad de Carlos Sánchez Viamonte, expresó que la autonomía universitaria “consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y disciplina interna… Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, del legislativo y el ejecutivo. No es posible decir lo mismo del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la universidad. La autonomía universitaria es el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas

mediante la docencia y la extensión” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, ps. 3183, 3184).

11. Que, por su parte, en ejercicio de la competencia atribuida por el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional, el Congreso dictó la ley 24.521, según la cual la educación superior tiene por finalidad proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel (art. 3º), y debe garantizar crecientes niveles de calidad y excelencia en todas las opciones institucionales del sistema (art. 4º, inc. d).

12. Que cabe recordar que originariamente la Universidad fue un “studium generale” no en el sentido de un lugar donde todos los conocimientos o materias eran estudiados, sino de un lugar donde eran recibidos estudiantes de todas partes. El “stadium generale” implicaba esta apertura a estudiantes de todas partes y no sólo de un determinado país o región, junto al concepto de educación superior, esto era que al menos alguno de los altos estudios –teología, derecho, medicina– se enseñaba allí y que tales conocimientos eran impartidos al menos por una pluralidad de maestros. El primer rasgo era fundamental. En el siglo XIII había tres “studia” de prestigio único: París en teología y artes, Bolonia en derecho y Salerno en medicina. Un maestro admitido en alguno de ellos podía enseñar en cualquier otro “studia”. Así, un “studium generale” adquirió gradualmente validez ecuménica y universal por la maestría que otorgaba. Con el tiempo, este privilegio especial o “ius ubique docendi” fue objeto de creación papal o imperial. Aun las

más viejas y arquetípicas universidades de Bolonia y París fueron investidas formalmente con este privilegio por las Bulas de Nicolás IV en 1291 y 1292. Otras prestigiosas universidades fueron más tarde consideradas por los juristas del siglo XIV como “studia generalia ex consuetudine”. En cambio, las universidades creadas por soberanos locales fueron tenidas por “studia generalia respecta regni”.

En el siglo XV los términos “studium generale” y “universitas” se hicieron sinónimos. La universidad de París, además, jugó el rol de una potencia europea en la reforma de la Iglesia. Sus embajadores viajaban por toda Europa, tan lejos como Escocia, con misiones ante emperadores, el Papa, reyes, príncipes, prelados y universidades a fin de establecer un concierto europeo, que fue concebido en los concilios de Pisa, Constanza y Basilea, por obra de esa diplomacia universitaria que dio los fundamentos teóricos de una nueva política eclesiástica. Pudo así ser considerada como una institución internacional en el sentido que la doctrina medieval acordaba al Papado y al Imperio (el esquema histórico ha sido adoptado de la obra de Hastings Rashdall, “The Universities of Europe in the Middle Ages”, A new edition by F. M. Powicke and A. B. Emden, 3 vols., Oxford University Press, 1958, vol. I, ps. 2/17 y 571 y siguientes).

13. Que, como resulta evidente, la Universidad ha nacido y se ha desarrollado sobre el fundamento de una capacitación del más alto grado; trascendente por naturaleza a las limitaciones locales,

pues la capacidad conferida ha de poder ejercerse, en principio, en todo lugar. Ello ha sido y ha de ser así particularmente en ciertas ramas del saber, como la medicina, en la cual, la Universidad de Buenos Aires ha descollado por su reconocida excelencia en todo el mundo. Naturalmente este cénit que nuestra Universidad ha sabido alcanzar sigue brillando sobre el firmamento de nuestro común ideario político.

14. Que si bien es verdad que en el pasado y hasta la mitad del siglo XX las universidades se guiaron por el modelo de enseñanza que Guillermo von Humboldt inspiró para la Universidad de Berlín, fundada en 1810, con un número reducido de estudiantes, como centros de ciencia pura, investigación y enseñanza sin fines utilitarios, este modelo paulatinamente dejó de corresponder a las exigencias de la moderna sociedad industrial. Y más decisivamente aún, las tendencias generales de la política educativa han cambiado. Hoy ha germinado el cambio hacia la apertura de la educación superior a todos. Hoy se reconoce el derecho humano de acceder a los más altos grados del saber. Puede juzgarse sin hesitación que este derecho humano alcanza hoy su reconocimiento por el derecho internacional universal.

15. Que el Estado se ha empeñado en responder a esta exigencia mediante la creación y recreación de universidades, la incorporación demás personal docente y el aumento de los recursos financieros. Empero, el aumento del número de estudiantes ha producido una sobrecarga de ciertas universidades parecida a la que

se ha operado en toda la administración, también de la justicia, la economía, y, en general, la masificación de las actividades humanas. En la universidad, esta sobrecarga repercute en detrimento de la enseñanza. Sería imprudente desconsiderar esta realidad, pues impediría mejorar el rendimiento de los centros de enseñanza superior que no pueden limitarse a las urgencias docentes y abandonar la investigación propia de esta clase de universidad abierta a nacionales y extranjeros, sobre todo teniendo en cuenta la creciente movilidad internacional, por ejemplo, en el ámbito del Mercosur.

16. Que si bien es verdad que la reforma constitucional de 1994 –tal como se señaló– ha incorporado a nuestra Ley Fundamental el principio de autonomía universitaria, no lo es menos que también otorgó jerarquía constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en las condiciones de su vigencia– (art. 75, inc. 22, Constitución Nacional), cuyo art. 13 establece que “la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados…” (inc. 2, c).

17. Que el acceso a la enseñanza superior es para “todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados…”. La autonomía y autarquía universitarias tienen el mismo rango o jerarquía constitucional que el acceso sobre la base de la capacidad. La autonomía no puede estar reñida con el principio de acceso por capacidad. Por lo tanto este último principio

no queda subsumido en la autonomía. En consecuencia, nada obsta a que el Congreso Nacional establezca un régimen de acceso a la enseñanza superior pues según la norma del tratado internacional con jerarquía constitucional, son los Estados los que tienen el poder y la obligación de garantizar el acceso según la capacidad a la enseñanza superior.

18. Que resulta a todas luces razonable que ello sea así pues, como lo ha juzgado recientemente esta Corte, reviste gravedad institucional la posibilidad de que se origine la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales (causa R. 165.XXXII., “Riopar S.R.L. c. Transportes Fluviales Argenrio S.A.”, sentencia del 15 de octubre de 1996 –La Ley, 1997-A, 227–). Es pues, el Estado nacional el que ha de velar porque las normas internas no contradigan la norma del tratado internacional con jerarquía constitucional.

19. Que es de advertir, además, que en armonía con la norma del Pacto citado, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que goza también de jerarquía constitucional, establece que “…el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos respectivos” (art. 26, párr. 1º). Tampoco debe olvidarse que el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los

derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados". La citada Carta determina en el art. 47 que "Los Estados Miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases: … c) la educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes".

20. Que el art. 75, inc. 22, mediante el que se otorgó jerarquía constitucional a los tratados cuyas disposiciones se han transcripto, establece, en su última parte, que aquéllos "no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos".

Ello indica que los constituyentes han efectuado un juicio de comprobación, en virtud del cual han cotejado los tratados y los artículos constitucionales y han verificado que no se produce derogación alguna, juicio que no pueden los poderes constituidos desconocer y contradecir.

21. Que de ello se desprende que la armonía o concordancia entre los tratados y la Constitución es un juicio constituyente. En efecto, así lo han juzgado al hacer la referencia a los tratados que

fueron dotados de jerarquía constitucional y, por consiguiente, no pueden ni han podido derogar la Constitución pues esto sería un contrasentido insusceptible de ser atribuido al constituyente, cuya imprevisión no cabe presumir.

22. Que, de tal modo, los tratados complementan las normas constitucionales sobre derechos y garantías, y lo mismo cabe predicar respecto de las disposiciones contenidas en la parte orgánica de la Constitución –entre ellas, el inc. 19 del art. 75– aunque el constituyente no haya hecho expresa alusión a aquélla, pues no cabe sostener que las normas contenidas en los tratados se hallen por encima de la segunda parte de la Constitución. Por el contrario, debe interpretarse que las cláusulas constitucionales y las de los tratados tienen la misma jerarquía, son complementarias y, por lo tanto, no pueden desplazarse o destruirse recíprocamente.

23. Que, de acuerdo a lo expuesto, aun con posterioridad a la reforma constitucional, al Congreso Nacional le incumbe hacer cumplir en el orden interno la obligación internacional asumida y por lo tanto ostenta la competencia para establecer los medios apropiados para garantizar el acceso a la universidad sobre la base de la capacidad de los aspirantes.

24. Que, por ello, la norma impugnada, mediante la cual el legislador delegó el ejercicio de su competencia para fijar planes de admisión que garanticen la capacidad de los aspirantes, en las facultades pertenecientes a universidades con más de cincuenta mil

estudiantes, no desconoce sino que afirma la autonomía de las universidades ya que el Congreso lo atribuyó a órganos integrantes de aquéllas.

25. Que el art. 29 de la ley 24.521 define, en general, la autonomía académica e institucional de las universidades expresando que comprende, entre otras atribuciones, la de establecer el régimen de acceso (inc. j). Por su parte, el art. 50 “in fine” prescribe –como se expresó precedentemente– que en las universidades con más de cincuenta mil estudiantes, el aludido régimen será definido por cada facultad o unidad académica equivalente.

26. Que mediante una norma especial –el art. 50 “in fine”– el legislador confirió cierta autoridad a las facultades pertenecientes a universidades de aquellas características, para regular el sistema de admisión. No debe verse en ello contradicción alguna con lo dispuesto en el art. 29 –norma que, en el aspecto señalado, también implica una delegación legislativa– puesto que el Congreso ha procedido a reglar en forma distinta situaciones que estimó diferentes, mediante una disposición especial que, dentro del ámbito amplio de un precepto general, introdujo una distinción derivada de la naturaleza particular de ciertas universidades.

27. Que tampoco se afecta con ello el principio de la autonomía universitaria, ya que el legislador no determinó los contenidos de los planes de admisión, sino que sólo introdujo una distinción, por motivos instrumentales, y el mero hecho de que la ley

haya reglado un caso determinado de un modo especial no hace de ella un acto legislativo arbitrario e inconstitucional, máxime teniendo en cuenta que ello no obsta a que los órganos directivos de las universidades con más de cincuenta mil estudiantes, en ejercicio de las prerrogativas derivadas de la jerarquía que ostentan sobre sus órganos, decidan fundadamente, controlar el ejercicio de las atribuciones de las facultades, en el supuesto de que aquéllas las ejerzan en forma irrazonable o deficiente.

28. Que, en el ámbito de las restantes universidades, en quienes se ha delegado la competencia para dictar por sí mismas los aludidos planes, el cumplimiento de los objetivos de la educación superior se asegura mediante el control que, en su caso, ejercerán los jueces mediante el recurso previsto en el art. 34 de la ley 24.521, que tiende a asegurar la compatibilidad de los estatutos universitarios y, con ellos, de las normas dictadas en su consecuencia –en el caso, las resoluciones universitarias referentes a los planes de admisión– a la ley de educación superior, para evitar que, por vía indirecta, se vulnere la adecuación a las normas de jerarquía superior a cuyo resguardo apunta la disposición citada.

29. Que la arbitrariedad de la distinción legislativa sólo podría provenir de la sinrazón de la particularidad de la norma la que, en el caso, no se configura en atención a que la diversidad de circunstancias justifica la diversidad del tratamiento legal. En efecto, el sistema adoptado encuentra sustento en que tratándose de grandes instituciones universitarias, integradas por numerosas

facultades, resulta más adecuado que sean sus diferentes unidades académicas las que regulen el sistema conforme a sus necesidades y exigencias.

30. Que la razonabilidad de la norma se funda, además, en las circunstancias descriptas en el consid. 15 y en la complejidad que progresivamente han ido adquiriendo las distintas ramas del conocimiento, que se imparten en un número mayor de facultades, lo que justifica que sean los órganos más especializados, es decir los que gobiernan cada unidad académica, quienes se hallen mejor capacitados para discernir y decidir los contenidos de los estudios que deben realizar los aspirantes a ingresar.

31. Que se infiere entonces la inexistencia de obstáculo para que, en el marco de los principios de organización, y en ejercicio de la competencia que surge de los tratados internacionales incorporados a la Constitución, el legislador haya adoptado un sistema de desconcentración que se adecue a las características propias de ciertas universidades y sus unidades académicas, a las que les ha otorgado la potestad de definir por las circunstancias señaladas, su régimen de admisión.

32. Que la finalidad de esa atribución consiste en garantizar que se incluyan en los aludidos planes los conocimientos específicos adecuados a la rama científica que se estudia en cada una de las diversas carreras, exigencia sin la cual la autonomía universitaria se convertiría en una potestad meramente nominal y frustránea de las

finalidades esenciales de excelencia académica que ha de inspirarl, expresadas en la ley de educación superior.

33. Que, por lo demás, la eficacia del medio elegido por la norma legal –en cuanto privilegia el principio de desconcentración en las universidades de más de cincuenta mil alumnos– es ajeno al control de los jueces pues como ha dicho reiteradamente esta Corte no incumbe a los tribunales el examen de la conveniencia o el acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones, ya que aquéllos deben limitarse al examen de la compatibilidad que las normas impugnadas observen con las disposiciones de la Ley Fundamental (Fallos: 312:435).

34. Que, sin perjuicio de la solución a la que aquí se arriba, dada la naturaleza de la materia de que se trata, corresponde declarar que la autoridad de esta sentencia deberá comenzar a regir para el futuro, a fin de evitar perjuicios a los aspirantes a ingresar a la Facultad de Medicina quienes, aun cuando se hallaban ajenos al conflicto suscitado, ante la razonable duda generada por éste, asistieron y eventualmente aprobaron el denominado “Ciclo Básico Común” de la Universidad Nacional de Buenos Aires o, en su caso, el “Curso Preuniversitario de Ingreso” creado por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina. En tal sentido, cada estudiante podrá proseguir hasta su conclusión el régimen por el que hubiera optado, con los efectos para cada uno previstos.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto y se confirma la sentencia apelada, sin perjuicio de lo

dispuesto en el consid. 34. Costas por su orden, en razón de la naturaleza de la cuestión debatida. — Julio S. Nazareno. — Eduardo Moliné O'Connor. — Carlos S. Fayt (en disidencia). — Augusto C. Belluscio (en disidencia). — Enrique S. Petracchi (en disidencia). — Antonio Boggiano. — Guillermo A. F. López. — Gustavo A. Bossert (en disidencia). — Adolfo R. Vázquez (por su voto).

Voto del doctor Vázquez:

Considerando: 1. Que la sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora en virtud del art. 32 de la ley 24.521 y, en consecuencia, declaró la nulidad de la res. 2314/95, dictada por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que dispuso dejar sin efecto la res. 1219/95 emanada del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina, por la que se creó el denominado "Curso Preuniversitario de Ingreso". Contra tal pronunciamiento, el rector de la Universidad de Buenos Aires, doctor Oscar Shuberoff interpuso el recurso extraordinario que fue concedido en cuanto se controvierte la inteligencia de normas federales.

2. Que la actora en el escrito de inicio sostuvo que el art. 50 "in fine" de la ley 24.521 otorgó a las facultades con más de cincuenta mil alumnos la competencia para definir el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes y, en consecuencia, el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Buenos Aires perdió esa prerrogativa. Sustentó su postura en el art.

79 de la mencionada ley que derogó las partes del Estatuto Universitario vigente –ley 23.068– que estuvieran en contradicción con ella y otorgó a la Universidad un plazo de 180 días para adecuarlos, por lo que la resolución impugnada adolece de los vicios de incompetencia y falsa causa, a la vez que se basa en disposiciones derogadas y de rango inferior.

3. Que el rector de la Universidad de Buenos Aires, al contestar el traslado conferido, alegó que el art. 50 “in fine” de la ley de educación superior es inconstitucional pues afecta el principio de autonomía universitaria consagrado por el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional. Manifestó que la facultad del Congreso de dictar “planes de instrucción universitaria” reconoce en el inc. 18 condicionamientos inherentes a dicha autonomía. Sostuvo además, que interfiere en una atribución propia de la Universidad cual es la de fijar el régimen de ingreso y admisión establecido por la res. 3421/88, que comporta un acto de gobierno y de autoregulación sustraído a las atribuciones del Congreso, por lo que con el dictado de la ley 24.521 éste asumió facultades propias establecidas en el Estatuto. Subsidiariamente planteó la falta de operatividad del art. 50 “in fine”, el que cobraría efectiva vigencia una vez que se haya verificado la adecuación del Estatuto Universitario a la nueva ley.

4. Que el tribunal de alzada, mediante el voto de uno de sus integrantes, manifestó que el art. 75, inc. 18 de la Constitución Nacional encomendó al Congreso el dictado de “planes de instrucción general y universitaria” –atribución ya existente en el

texto anterior a la reforma– referidos a los lineamientos y estructura de la educación en todos los niveles y ciclos. Consideró que el vocablo “planes” debía entenderse referido a su sentido político pedagógico y, a tal fin, el constituyente corroboró las atribuciones que ya tenía asignadas el Poder Legislativo, pero le impuso un orden de directivas, dados por los incs. 18 y 19 del texto constitucional. Entendió que la autonomía universitaria tiene como una de sus notas primordiales la sustracción a los designios políticos del Poder Ejecutivo y el inc. 19 del art. 75 no incorporó una nueva categoría sino recogió la experiencia de la doctrina y de los precedentes jurisprudenciales. Concluyo que con el dictado del art. 50 “in fine” de la ley de educación superior, se intentó –bajo determinadas circunstancias cuya valoración excede el marco de la apreciación judicial– un mayor grado de concreción y concentración con el objeto de alcanzar las metas propuestas. La norma –añadió– carece de notas de irrazonabilidad, desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción mediante mecanismos y resortes específicos que responden a las necesidades diseñadas a través de decisiones que respeten el marco participativo y democrático de cada facultad o unidad académica; lo que conduce a admitir el criterio del legislador en tanto decide sobre los aspectos señalados en la norma, priorizando el conocimiento y las necesidades específicas de la rama universitaria.

5. Que el segundo voto amplió los fundamentos reseñados. Sostuvo que a la luz del nuevo texto constitucional no puede

considerarse vigente la doctrina establecida por este tribunal en la causa “Universidad de Buenos Aires c. Estado nacional (P.E.N.) s/ inconstitucionalidad de decreto”, sentencia del 18 de junio de 1991. No obstante ello, entendió que tanto de los votos concurrentes vertidos en dicho pronunciamiento como de su disidencia, podían extraerse conceptos válidos como expresión de las pautas coincidentes en torno del concepto de la autonomía universitaria y que si el constituyente hubiera querido significar una autonomía como la pretendida por la Universidad Nacional de Buenos Aires carecería de sentido la mención de la autarquía. Como resultado de ello no se advierte que el legislador haya excedido el margen de razonabilidad al dictar el art. 50 “in fine” de la ley de educación superior, sin perjuicio de la opinión que pueda merecer su acierto o conveniencia, cuestión que escapa al Poder Judicial, por lo que concluyó con la declaración de nulidad de la resolución del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires por falta de competencia.

6. Que, en el remedio federal, el rector de la Universidad de Buenos Aires se agravia por entender que la decisión del tribunal de alzada priva al concepto de autonomía universitaria de sus contenidos esenciales, al afectar la potestad básica y principal de la casa de estudios de establecer normas que determinen las condiciones de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes. Manifiesta que con fundamentos sólo aparentes y utilizando un criterio de razonabilidad –que a su entender no fue el motivo central

de la controversia– decidió que la atribución del Congreso emanada del art. 75, inc. 18 de la Constitución Nacional lo habilitó para imponer directivas obligatorias para el ingreso a las facultades, al margen de la establecida por las universidades. Alega que el régimen de acceso está regulado en el Estatuto Universitario por normas vigentes antes de que la autonomía universitaria adquiriera jerarquía constitucional y que esa potestad debe quedar en manos de la universidad y no librado a la imposición autoritaria del legislador y discrecional de cada facultad, pues de tal manera se reconoce a estas últimas una subjetividad jurídica incompatible con la autonomía, sobre la que predica efectos constitutivos.

7. Que los agravios del apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía elegida pues se ha cuestionado la validez de la ley federal de educación –art. 50 “in fine”– bajo la pretensión de ser contraria a la Constitución Nacional –art. 75, inc. 19– y la decisión del Superior Tribunal de la causa es favorable a la validez de la norma legal (art. 14, inc. 2º, ley 48). 8. Que inicialmente corresponde señalar que esta Corte, en la tarea de esclarecer la inteligencia de normas federales que le asigna el inc. 3º de la ley 48, no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado ni del recurrente, sino que le incumbe “realizar una declaratoria sobre el punto disputado” (art. 16, ley 48) según la interpretación que rectamente le otorga (Fallos: 307:1457 –La Ley, 1985-E, 70–, 313:1714, entre otros). Cabe señalar, también, que el tribunal ha sostenido –reiterando principios elaborados desde

antiguo– que no incumbe a los jueces el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones y que no corresponde sustituirlo, sino aplicar la norma tal como éste la concibió, ya que está vedado a los magistrados el juicio sobre el mero acierto o conveniencia de las disposiciones adoptadas por los otros poderes en ejercicio de sus propias facultades (Fallos: 312:72).

9. Que en tanto se discute el alcance de la autonomía universitaria consagrada en el texto de la Constitución Nacional actualmente vigente y la lesión que para tal principio resultaría del art. 50 “in fine” de la ley de educación superior, se impone en primer lugar desentrañar el sentido del vocablo “autonomía”. Con tal finalidad cabe reparar en su significado jurídico o técnico. En esa tarea, Paul Laband, jurista alemán, después de advertir que “autonomía” no debe ser confundida con soberanía, expresa: “La autonomía, concepto jurídico, supone pues un poder de derecho público no soberano, que puede, en virtud de un derecho propio y no sólo de una delegación, establecer reglas de derecho obligatorias. En sentido jurídico, la autonomía apareja siempre un poder legislativo” (Laband, Paul, “Le Droit Public de l’Empire Allemand”, t. 1, p. 178, París, 1900).

Con ese alcance, un ente es autónomo cuando tiene un poder propio y originario para darse su propia ley y regirse por ella, no conferido por una autoridad superior. En este orden de ideas no es posible confundir “autonomía” con “autarquía”, aun cuando ésta

esté dotada de una amplísima competencia funcional. La diferencia radica en el “origen” de las respectivas potestades, y en modo alguno en la extensión de éstas. En la autonomía dichas potestades son inherentes al órgano, propias y originarias de él, nacidas concomitantemente con éste. El ente autónomo nace al mundo jurídico con ese carácter. En la autarquía, en cambio, las potestades o atribuciones que posee el órgano autárquico no fueron ni son originarias y propias de él, provienen de una adjudicación de competencia, de una imputación de funciones, efectuada a su favor por un órgano o entidad extraño o superior.

10. Que si bien el significado técnico reseñado en el considerando anterior es relevante para discernir su alcance, el conflicto suscitado en esta causa conduce a examinar cuáles son los contenidos básicos del concepto de autonomía universitaria, tarea que ha sido objeto de discusiones doctrinales y judiciales desde antiguo.

En este último aspecto resulta apropiado reiterar los conceptos vertidos por este tribunal en la causa “Universidad de Buenos Aires c. Estado nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad del decreto” –si bien bajo la vigencia de la ley 23.068– en donde se expresó que: “De modo que la expresión ‘autonomía universitaria’ –expresión no receptada en el régimen vigente– debe ser entendida no en su sentido técnico, sino como un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y cultura, alcancen la mayor libertad de

acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento (consid. 4º del voto de la mayoría)… La expresión ‘autonomía universitaria’ debe ser interpretada más allá de su sentido técnico, como expresión que trasciende el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal de independencia: la plasmada no sólo en la alta apreciación que nuestra comunidad tiene por las entidades a las que confía la promoción, difusión y preservación de la cultura superior, sino además la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que en el cumplimiento de las delicadas tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional al que deben, por cierto, pleno acatamiento” (voto concurrente de los doctores Belluscio y Petracchi). De igual modo: “(1) a decisión política del Congreso, al margen de cuestiones de términos ha sido asegurar a las Universidades el gobierno por sus propios estamentos, al margen de la urgencia de los poderes políticos. Este es un punto central de la decisión tomada por aquél, ejerciendo una potestad propia fundada en la Constitución Nacional… (Esto no implica en modo alguno colocar a las universidades nacionales por encima del imperio de las leyes, sino precisamente adecuar su funcionamiento a las previsiones de ellas. Del acatamiento a la ley no puede resultar una ‘independencia’ tal que tenga por consecuencia que estos entes puedan obrar conforme su solo arbitrio sin el control que constitucionalmente corresponda, que será el que la Constitución

Nacional encomienda al Poder Judicial, así como el que establezca el propio Congreso Nacional…" (consids. 12 y 13, disidencia del doctor Fayt).

11. Que la autonomía universitaria hay que vincularla pues, con su "contenido esencial", cual es el cumplimiento de una función crítica. La universidad, como entidad de cultura y enseñanza requiere, para ser eficiente, la libertad académica o de organización y la libertad doctrinal o de cátedra. La primera se refiere a su estructura y a su gobierno; la segunda, al órgano docente que tiene en ella una función protagónica. Y esas libertades requieren necesariamente que sea considerada –con ese alcance– como autónoma. De manera tal que la autonomía universitaria, en primer término, significa libertad de los docentes para poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar versiones propias de la ciencia, reproductivas de versiones establecidas, es libertad de ciencia e incorporación de esa libertad en el proceso formativo, lo que hace una referencia inicial a la autonomía científica, crítica y enseñante del docente (García de Enterría, Eduardo, "La autonomía universitaria", Revista de Administración Pública –R.A.P.–, Madrid, Nº 117, p. 12).

Desde otro punto de vista, la autonomía traduce una idea de indefinidos contornos, como un instrumento de defensa de la institución universitaria frente a los poderes políticos. Este último concepto hace que se tienda a una universidad como una organización independiente, con personalidad jurídica propia y

pueda expresarse en una capacidad de autoorganización y de autodecisión. Resulta claro que el objetivo final –ya expresado– de asegurar la condición crítica de la universidad, resulta favorecido si no se la concibe como una simple dependencia de una organización más general. Es aquí donde se suscitan las divergencias, en cuanto se intentan precisar los elementos básicos ya aludidos, el substrato real de esa independencia y el contenido material de sus atribuciones regulativas. Sin embargo, la autonomía de la universidad no implica su aislamiento respecto del entramado institucional; está inmersa en el universo de las instituciones públicas, es afectada por aquéllas y debe responder a los contralores institucionales, propios del estado de derecho.

12. Que el debate en el seno de la Convención Nacional Constituyente proporciona elementos de significativa importancia en orden a esos contenidos esenciales. Así observamos que el convencional J. Rodríguez, quien invocó la autoridad de Carlos Sánchez Viamonte, dijo refiriéndose a la autonomía universitaria que: "…consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y disciplina interna… Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político, es decir, del legislativo y el ejecutivo. No es posible decir lo mismo del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se

puedan suscitar en la universidad. La autonomía universitaria es el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión" (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, ps. 3183, 3184).

A su turno H. Quiroga Lavié –miembro de la comisión redactora– manifestó: "El texto habla de la autonomía y utiliza esa sola palabra, que se puede desagregar, por supuesto. Se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica, a la financiera, a la administrativa, a la académica. Pero si aquí se menciona solamente la autonomía, cada vez que el gobierno de la Nación quiera desconocerla, al menos yo voy a sostener que está desconociendo cualquiera de esos niveles de autonomía citados, porque en esta palabra estarán incluidas las autonomías institucional, académica, económica y financiera. No puede ser de otra forma. La autonomía institucional también, pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República" (Diario de Sesiones, p. 3263) El convencional H. A. Herrera, por su parte, dijo: "…con esta reforma se consagra también la autonomía y autarquía universitaria; bandera de lucha de varias generaciones de jóvenes idealistas y botín preciado de las dictaduras. El fin primordial de la universidad es el de

crear y transmitir el pensamiento en forma autónoma, comprometido con la verdad y sustentado en el rigor científico. De esta misión devienen las demás funciones que la caracterizan: la libertad de cátedra, la de formar profesionales, la de elegir sus propias autoridades, la de darse sus propios estatutos, la de crear sus propias carreras, planes de estudio e institutos de investigaciones y otras libertades y obligaciones, cuyo único límite debe ser la responsabilidad social que tiene como institución para integrarse y solidarizarse con las demandas sociales y los objetivos generales de la Nación" (p. 3285).

Finalmente, el convencional López de Zavalía manifestó: "…Siempre se ha hablado mucho de la autonomía universitaria, pero se la ha utilizado en un sentido atécnico (sic), porque se ha dicho que las provincias son las autónomas… Me parece que las universidades, con toda la independencia que le queramos conceder, siempre estarán sujetas a las leyes del Congreso" (p. 3541).

13. Que en la inteligencia antes mencionada, la autonomía es la sustancia misma del concepto de libertad, definida ésta como autodeterminación. De este modo, la autonomía es un género y la autarquía y la libertad individual son manifestaciones de aquélla, en el entendimiento de que no hay autonomía absoluta. Ello es así, puesto que en el orden institucional argentino cada ente o persona jurídica ejerce su autonomía en el marco de la Constitución, de la ley y del ordenamiento jurídico al cual se refiere

su desenvolvimiento. De manera tal que debe ser entendida como la plena capacidad de estas para determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y de gestión que en su consecuencia se desarrollen; sin ninguna clase de intervención u obstrucción del Poder Ejecutivo y solamente revisable, en caso de arbitrariedad, por el Poder Judicial.

14. Que sobre la base de estos principios el objetivo de la autonomía es desvincular a la Universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, mas no de la potestad regulatoria del Legislativo, en la medida en que ella se enmarque en las pautas que fijó el constituyente emanadas de la Constitución Nacional. Antes o después de la reforma de la Carta Magna la Universidad debe necesariamente estar condicionada por normas que fijen los principios básicos que reglen su actuación. Tales son los que emanan del art. 75, incs. 18 y 19 de la Constitución Nacional (art. 67, inc. 16 de su anterior redacción) mediante los cuales se le otorga la competencia al Congreso para dictar planes de instrucción general y universitaria y “sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional…; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado… y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.15. Que dentro de este marco que define y limita las atribuciones del legislador, la ley 24.521 en su art. 29 estableció que las universidades tendrán autonomía académica e institucional. Ello en

concordancia con los lineamientos fijados por la Constitución y con el alcance que los constituyentes atribuyeron al concepto de autonomía. Asimismo cumple con el principio rector de independizarla del Poder Ejecutivo, como lo plasma en los arts. 30, 31, 32, 33 y 34.

De tal modo, la competencia reconocida por la ley a las facultades de más de cincuenta mil alumnos de establecer el régimen de admisión de sus estudiantes, no puede entenderse como una restricción al principio consagrado constitucionalmente, pues la autonomía se concreta cuando las unidades académicas son las destinatarias de las atribuciones que reflejen ese principio. Se infiere entonces la inexistencia de obstáculo para que, en el marco de los principios de organización, se pueda optar por el sistema de centralización, descentralización o cualquier otro intermedio, que se determine en función de las características propias de las unidades académicas (aquí las que superan los 50.000 alumnos), a las que se le otorga la potestad de definir por sus características su régimen de admisión, permanencia y promoción de sus educandos.

16. Que la atribución conferida por el referido art. 50 “in fine” no vulnera el principio de autoregulación estatutaria, toda vez que no impone contenidos o elementos obligatorios –materia de los estatutos– sino sólo proporciona una facultad perfectamente compatible con la subordinación de éstos a la ley que les sirve de marco, en garantía del mandato constitucional de planificar y organizar las bases de los planes de instrucción. Ello es así por

cuanto la potestad normativa de las universidades, plasmada en sus estatutos, debe necesariamente tener como límite la ley universitaria dictada por el Congreso y adecuarse a ella, lo cual deriva precisamente de su carácter autónomo, que –como se reseñara en los considerandos anteriores– no significa un poder originario o preexistente, ya que las decisiones adoptadas en el ámbito universitario no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios a los integrantes de sus claustros (Fallos: 269:293 –La Ley, 129-882–). De ahí se sigue que no se invade dicha potestad si la ley regula sólo la posibilidad de organizar ciertos aspectos –régimen de admisión– que reafirman la libertad científica y académica, teniendo en cuenta las distintas particularidades de las unidades que la componen.

17. Que, por el contrario, esa atribución otorgada a las facultades se vincula estrictamente con el principio de autonomía, pues no sujeta dicha decisión a los designios del poder administrador ni debe entenderse como una delegación ni como una sustracción por parte del Congreso de potestades propias de las universidades, sino como una manifestación del mandato constitucional de definir los lineamientos básicos de la educación. Y con ese alcance, se deja librado –en este caso a las facultades con determinadas características– los contenidos básicos de materias académicas. Así lo consideró el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina al dictar la resolución que fue dejada sin efecto, en tanto se limitó a establecer un régimen de ingreso que, por lo expuesto, no

puede ser considerado violatorio del ordenamiento constitucional y legal vigente ni de la autonomía universitaria consagrada en el art. 75, inc. 19.

Habida cuenta del modo que se decide deviene insustancial el tratamiento de las restantes impugnaciones deducidas. 18. Que, sin perjuicio de la solución a la que aquí se arriba, dada la naturaleza de la materia de que se trata, corresponde declarar que la autoridad de esta sentencia deberá comenzar a regir para el futuro, a fin de evitar perjuicios a los aspirantes a ingresar a la Facultad de Medicina quienes, aun cuando se hallaban ajenos al conflicto suscitado, ante la razonable duda generada por éste, asistieron y eventualmente aprobaron el denominado “Ciclo Básico Común” de la Universidad Nacional de Buenos Aires o, en su caso, el “Curso Preuniversitario de Ingreso” creado por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina. En tal sentido, cada estudiante podrá proseguir hasta su conclusión el régimen por el que hubiera optado, con los efectos para cada uno previstos.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada sin perjuicio de lo dispuesto en el consid. 18. Costas por su orden en razón de la naturaleza de la cuestión debatida. — Adolfo R. Vázquez.

Disidencia del doctor Fayt:

Considerando: 1. Que, contra la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que declaró la nulidad de la res. 2314/95 del Consejo Superior de la

Universidad de Buenos Aires, que a su vez había dispuesto dejar sin efecto la res. 1219/95 dictada por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina por la que se creó el denominado “Curso Preuniversitario de Ingreso”, el rector de la Universidad de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario de fs. 175/191 vta. que fue concedido a fs. 223.

2. Que, en sustancia, el a quo sostuvo que el art. 75, inc. 18 de la Constitución Nacional le encomienda al Congreso el dictado de “planes de instrucción general y universitaria” referidos a todos los niveles y ciclos educativos. Expuso, que por medio del art. 50 de la ley de educación superior, el Congreso cumplió con esa misión sin que se observen disposiciones irrazonables en la norma sancionada, desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, con un adecuado respeto al marco participativo y democrático de cada facultad o unidad académica. Agregó que, si el constituyente reformador hubiera querido establecer un régimen de autonomía como el que pretenden las autoridades de la Universidad de Buenos Aires, carecería de sentido la expresa evocación del concepto de autarquía que hace el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

3. Que, las autoridades de la Universidad de Buenos Aires sostienen que la decisión recurrida priva al concepto de autonomía universitaria de su recto alcance, y por ende, de sus contenidos esenciales, al afectar la potestad de la casa de estudios de establecer normas que determinen las condiciones de acceso,

permanencia y egreso de los alumnos. Manifiestan que el fallo impugnado consiente el quebranto de los principios jurídicos y políticos que dan basamento a la autonomía como valor constitucional.

También expresan que la sentencia apelada se basa en fundamentos aparentes que justifican su descalificación como acto jurisdiccional válido. Entre esos fundamentos, aquél según el cual el constituyente habría considerado relevante corroborar las atribuciones que ya tenía asignadas el Congreso Nacional en materia de educación universitaria. En el mismo sentido, tachan de autocontradictorio el fallo, en tanto reafirma los principios de autogobierno y libertad académica, al tiempo que legitima una disposición –el art. 50, ley 24.521– que implica interferir en una materia como la del acceso a las carreras universitarias y a la estructura de las currículas, que es propia de la regulación estatutaria, como lo ha venido siendo “paradójicamente”, antes de que la autonomía fuese por vez primera en nuestra historia institucional, erigida en una garantía constitucional. Cuestionan el pronunciamiento de la cámara, pues aducen que el examen del art. 50 de la ley de educación superior se efectuó a través de un criterio de razonabilidad y no de constitucionalidad como se le requería. Señalan que la cámara no consideró que con el régimen individualmente establecido para la facultad de medicina se interfiere y frustra un sistema implementado por la Universidad para todas las

facultades que incluye tres ciclos, entre los que está el Ciclo Básico Común.

4. Que, toda vez que los agravios deducidos por el apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía intentada –en tanto se halla en tela de juicio la interpretación de normas de carácter federal y la decisión recaída ha sido adversa a las pretensiones del recurrente– corresponde pronunciarse acerca de los agravios formulados por las autoridades de la Universidad de Buenos Aires.

5. Que resulta imprescindible discernir en primer lugar si existe en el “sub examine” un caso contencioso en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional que habilite la intervención del tribunal en el caso.

Al respecto, esta Corte considera satisfecho el requisito constitucional mencionado puesto que, por una parte, la resolución impugnada entraña un conflicto de atribuciones de distintos órganos del gobierno universitario –uno de los cuales ha entendido que el art. 50 de la ley de educación superior lo habilita a dictar la res. 1219/95– (confr. P. 800. XXXI, “Poder Ejecutivo nacional c. Universidad de Buenos Aires” del 30 de abril de 1996) y por otra parte, la Universidad de Buenos Aires es responsable por voluntad de la Constitución Nacional de implementar, dentro del marco de su autonomía, las políticas generales en materia universitaria y no cuenta con otra vía para controvertir la constitucionalidad de la ley, que no sea la intentada.

6. Que la expresión “autonomía universitaria” se ha prestado a un sinnúmero de acepciones, como lo demuestra la diversidad de regímenes que, con el fin declamado de asegurarla, imperaron en nuestro país desde la sanción de la ley 1597 –conocida como “Ley Avellaneda”–.

En efecto, en junio del año 1885, esa norma estableció los requisitos básicos dentro de los cuales las Universidades de Córdoba y Buenos Aires –únicas existentes en la época– debían dictar sus estatutos. Mediante ella se determinaba la existencia de “autoridades universitarias” y se les confería la potestad para ejercer el poder de policía dentro de sus establecimientos. Dicha ley mantuvo su vigencia durante largo tiempo, debido al profundo consenso que sus previsiones generaron. Prueba de ello, fue el hecho de que los movimientos reformistas de principios de la segunda década de este siglo propugnaron su operatividad. Recién en 1947 se dictó la ley 13.031, que significó una orientación diferente en lo que hacía a la independencia de la educación terciaria con relación al poder político. La ley 14.297 derogó expresamente la anterior. Su art. 6º prescribía que “las universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan de la autarquía que en el orden administrativo les confiere la presente ley”. Más adelante, en octubre de 1955 fue dictado el dec. 477 que al derogar las leyes 13.031 y 14.297 otorgaba nuevamente vigencia a la ley 1597. Pocos meses más tarde se promulgó el dec. 6403 que pretendió dar plena autonomía a la Universidad Argentina y fue, tal vez, con el que se

hicieron tangibles los objetivos básicos de la reforma de 1918 en lo que respecta a su contenido.

En 1956 por dec. 10.775, se creó el Consejo de Universidades Nacionales. Este organismo, como se expresó en los considerandos de esa norma, tendría las facultades que “hasta ahora había sido privativas del Poder Ejecutivo”. En 1967 fue sancionada la ley 17.245, denominada “Ley Orgánica de las Universidades Nacionales”, en su art, 5º preveía un sistema de “autonomía académica” y “autarquía financiera” y “administrativa”; el art. 7º delimitaba los poderes de las autoridades universitarias y las administrativas en estos términos “… la autonomía y autarquía reconocidas por esta ley no se entenderán nunca como obstáculo para el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a las autoridades nacionales, respecto al mantenimiento del orden público y al imperio de la legislación común en el ámbito universitario”. Más cerca de nuestros días, rigieron la vida de las casas de estudio la ley 20.654, la ley 22.207 y la ley 23.068 que buscó la normalización de las universidades y restableció la vigencia de las previsiones de la ley 17.245.

7. Que, como se desprende de los muchos alcances que se le reconocieron a la expresión “autonomía universitaria” en la evolución histórica descripta –que culmina con la sanción de la ley 24.521 y más allá de lo ritual de una cuestión semántica, el uso general en el lenguaje corriente implica no sólo la aspiración de concretar un ámbito que asegure la libertad académica y de cátedra

en las universidades nacionales, sino también la potestad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, determinando el modo en que se gobernarán, designarán sus autoridades, su claustro docente y su personal administrativo.

8. Que, el tema excede en mucho los márgenes de la doctrina elaborada por algunos autores, en tanto es claro que con prescindencia de la caracterización que se haya confeccionado en torno del concepto de “autonomía”, la expresión “autonomía universitaria” evoca inconfundiblemente cuestiones largamente debatidas por la sociedad toda, que por otra parte poseen orígenes seculares, en el peculiar “status” que se les reconoció a las universidades en la historia de occidente, y más próximamente, a partir del movimiento de la “reforma universitaria”, que nació en nuestro país y alcanzó amplia trascendencia en otros (disidencia del juez Fayt en Fallos: 314:570). Por lo demás, la cuestión a decidir en esta causa exime de una mayor evocación, de modo tal que una disquisición sobreabundante con relación a puntos no involucrados directamente en la controversia –como la del alcance del concepto de autarquía que se pretenda fundar en ramas infraconstitucionales del derecho tendría connotaciones puramente académicas sobre las cuales una sentencia no puede válidamente reposar.

9. Que, para concretar los objetivos de la libertad de enseñanza y de investigación, se requiere de un marco jurídico institucional inquebrantable que la haga posible, y que ha quedado

configurado con la nueva redacción del art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

Así lo reclamó Carlos Sánchez Viamonte cuando sostuvo que la autonomía universitaria consistía “en que Universidad Nacional se dé su propio Estatuto, es decir sus propias instituciones internas o locales, y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna, etc. Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo, respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la Universidad” (Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Año VI, Nº 7-8, p. 42).

10. Que, el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las Universidades Nacionales, atribución que éste había materialmente delegado con la sanción de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Es necesario reconocer, que a la postre de la reforma constitucional, ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante –y por su naturaleza transitoria– sino de una verdadera asignación de competencias en favor de las universidades.

11. Que, el aparente espíritu libertario que trasunta la norma impugnada, conspira contra el concepto básico de autonomía

universitaria tal como ha quedado plasmado en la Constitución Nacional. El art. 50 “in fine” de la ley 24.521 no encuentra sustento en los propósitos del constituyente, pues éstos no proyectaron la creación de una “confederación” de facultades, sino la existencia de una institución vigorosa, independiente y a la vez polifacética, con vocación de fundar su fuerza en el debate que debe plantear la actividad académica. Esto resulta evidente, si se observa que del texto sancionado surge que es la Universidad –y sólo ella– quien detenta ese poder autonómico. Por ese motivo, la previsión cuestionada lleva implícito un exceso en las facultades reglamentarias del Congreso Nacional al conferir a las facultades las atribuciones que le incumben incuestionablemente a la Universidad. En efecto, no es detalle ni un aspecto intrascendente, el modo en el que se ha de regular el ingreso a los diferentes claustros universitarios. Potestad, que por otra parte, fue ejercida hasta hoy por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, al dictar –entre otras– las res. 232/84, 2128/87 y 3421/88, 3961/89, que determinaron que el Ciclo Básico Común constituye la primer etapa curricular de las carreras de la Universidad, que su duración es de un año, que consta de una serie de materias y que es requisito para el ingreso al segundo ciclo universitario.

12. Que, el mencionado art. 50, en cuanto habilita a las facultades a decidir temas relativos al modo en que se obtiene y mantiene la condición de estudiante universitario, ha pretendido establecer una delegación inconstitucional en favor de un órgano

dependiente de las universidades, lo cual excede las competencias del Poder Legislativo y puede ser exclusivamente dispuesto por el órgano supremo de la estructura universitaria.

13. Que, cuando el texto constitucional le impone al legislador como un mandato “Sancionar leyes … que garanticen … la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (art. 75, inc. 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación. La esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (N. 92 L. XXIV “Nicosia, Alberto O. s/ recurso de queja”, del 9 de diciembre de 1993).

14. Que, lo expuesto hasta aquí, no equivale a sostener un postulado según el cual las universidades pueden ejercer facultades legislativas en un sentido material amplio. En efecto, la sustracción de competencias a la que antes se aludió, se limita al plano de la norma estatutaria y, obvio es decirlo, a la faz académica de esas disposiciones estatutarias, como lo son, entre otros, el ingreso y permanencia de los estudiantes en su seno. El límite de la competencia del Congreso está dado por la circunstancia de que del ejercicio que se haga de ella, no resulte afección a la teleología de la autonomía universitaria. En esta línea de razonamiento y no en otra,

se les reconoce significación congruente y armoniosa –según conocida regla de interpretación– a las previsiones de los incs. 18 y 19 del art. 75 de la Constitución Nacional.

15. Que, por lo demás, las universidades argentinas no son meras estructuras pedagógicas, sino la base del entramado democrático de la Nación. Si bien en ellas la vocación y las capacidades se orientan al logro de determinadas especialidades, armonizando la investigación con los avances científicos, han favorecido en todo tiempo la formación y definición de la dirigencia estatal, en correspondencia con las necesidades y los cambios operados en la sociedad en su conjunto. Su historia y sus tradiciones las singularizan, tanto de la Universidad de San Marcos de Lima como de la Universidad Autónoma de México, de Santiago de Chile, Colombia, la Sorbona, Oxford, Cambridge, Bolonia, Salamanca o Jerusalén.

La Reforma, que se inició en la de Córdoba en 1918, les dio un vigoroso sello de innovación y creación. El núcleo de esa tradición fue su autonomía, como factor unitivo, con un centro de decisión articulado con la más amplia participación de los claustros. Las diversas facultades, escuelas o institutos, siempre encuadraron su actividad a las normas emanadas de ese centro unitario de decisión. Cuando en 1994 se modificó la Constitución Nacional y se consagró la autonomía como una garantía de las universidades, explícitamente se vedó al Congreso toda legislación que pudiera restringir, limitar o acortar sus alcances. De ahí que la resección que

contiene el art. 50 de la ley de educación superior, que limita el circuito de decisión de las Universidades de Buenos Aires, en este caso, provocara tensiones, inquietud y confusión, al afectar el sistema autonómico que la Constitución Nacional les reconoce. La inserción de esa limitación tenía el efecto de un abrasivo apto para corroer, y aun destruir, la autonomía mediante el arbitrio que la lógica rechaza, de dividir lo indivisible y separar lo inseparable.

16. Que, en última instancia, las universidades tienen por destino ser la conciencia intelectual de la sociedad. De ahí la necesidad de garantizar su absoluta autonomía y esto tanto porque así lo dispone la Constitución Nacional, cuanto en razón de los profundos cambios históricos que caracterizan nuestro tiempo y que imponen, como una condición esencial, que las propias universidades autoregulen sus fines, su organización, así como el ingreso y egreso de sus educandos y desplieguen su existencia, consagradas a la enseñanza, a la investigación, a la transmisión de la verdad, abiertas a todos los avances científicos, tecnológicos y culturales. Su autonomía, es decir su entero dominio, es condición esencial para su funcionamiento y la realización de sus fines, y esto para que la Nación cuente con universidades dignas de ese nombre, al servicio del desarrollo, en justicia y libertad, de la república democrática.

17. Que, no puede dejar de tenerse presente que la Nación viene de la clausura de la autonomía universitaria. Los gobiernos militares, durante décadas, mantuvieron intervenidas a las

universidades nacionales, designaron sus interventores, suprimieron sus cuerpos colegiados, modificaron sus estatutos, removieron a sus autoridades y docentes, cambiaron sus planes y programas de estudio, es decir, eliminaron la función social de las universidades. A partir de 1984, se inició una intensa labor de restablecimiento de la autonomía y la autarquía universitarias, y cada universidad puso en vigencia su estatuto. La normalización de las universidades, significó una empresa de proporciones que culminó con la integración del cuerpo docente, que dio transparencia a las reincorporaciones y los concursos. El Consejo Interuniversitario Nacional, tuvo a su cargo la coordinación de las actividades de las universidades nacionales. La estructura y el método democrático, dieron legitimidad a la toma de decisiones en todos los niveles del gobierno universitario. A partir de 1990, surgió una concepción opuesta, a la que dio jerarquía internacional y ennobleció la labor de las universidades argentinas. Basada en los mecanismos del mercado, esta nueva concepción procura desligar al Estado de la educación pública, con universidades preferentemente privadas, como es el caso de Chile, jerarquizadas y segmentadas, con limitaciones del ingreso, orientadas al desarrollo del aparato productivo, en correspondencia con las nuevas tecnologías. Fue así como, en 1993, se creó en el Ministerio de Cultura y Educación, la Secretaría de Políticas Universitarias, según resulta de los decretos y resoluciones cuyo contenido se incorporó al Proyecto de Ley de Educación Superior, así como las políticas sobre su financiamiento, de las que trata la ley

24.521. Esa línea de acción, adquirió vigencia a través de los decretos números 556/93; 1075/93; 1610/93; 2282/93; 2330/93; 2477/93; 256/94; 529/94 y ley 24.156, que se integran con las res. 1069/93 y 1618/93, mediante las cuales se reconstruyó el sistema de estadísticas universitarias y se creó el Consejo de Planificación universitaria regional. En cuanto al nivel de enseñanza y la investigación, se recibieron 25 millones del B.I.D, con destino a educación superior técnica y del B. I. R. D. F. – Banco Mundial, 150 millones para solventar planes estratégicos en universidades medias y pequeñas. Pero los grandes temas se focalizaron en la autonomía, el cogobierno, el arancelamiento y los cupos.

18. Que, la ley 24.521, en su art. 50, estableció limitaciones a la autonomía universitaria en transgresión a lo dispuesto en el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional. Luego de definir en su art. 29 los alcances y las garantías de la autonomía universitaria y señalar como básica la atribución de “establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias”, en su art. 50 “in fine” procedió a su abducción, disponiendo, con un alto grado de ambigüedad que: “en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, será definido a nivel de cada facultad de unidad académica equivalente”, con lo cual segmentó, y en definitiva limitó, la autonomía universitaria. La propia Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, en su Boletín

Informativo correspondiente al primer semestre de 1994, en su página 72, reconoce que este “nuevo tipo de regulaciones”, “implican algunas limitaciones a la autonomía universitaria”, por más que señala que las razones que pretenden justificar esas regulaciones y el modo que se propone ejercerlas, “parecerían una invitación a repensar el concepto de autonomía, que es ciertamente esencial para la vida universitaria y para la construcción de una sociedad democrática…”.

19. Que, resulta esclarecedor el examen de los Documentos del Banco Mundial, en los que la entidad trata y formula criterios sobre la educación superior en los países en vías de desarrollo y que marcan, de modo explícito, su tránsito de las prioridades en materia de financiamiento, al diseño de reformas académicas. En su Documento 7471 AR., titulado: “Argentina. Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación. Memorándum Sectorial”, publicado en Washington en 1988, se refiere al volumen de la población universitaria y a la gratuidad de la enseñanza, en los siguientes términos: “Se admitió a más de 300.000 nuevos estudiantes al sistema de educación superior entre 1970 y 1975 y otro aumento de proporciones semejantes ocurrió entre 1983 y 1986. Ello sucedió sin un cambio proporcional correspondiente en el financiamiento subsectorial. Más aún, las universidades públicas son gratuitas y eliminaron los requisitos de ingreso antes de los dos períodos de gran expansión sin tener en cuenta los efectos económicos del aumento de la matrícula”… “Los elementos

generales de las políticas de educación superior son insuficientes para detener el deterioro. Las universidades mantienen modalidades de organización tradicionales, con facultades separadas… Hay numerosos problemas administrativos en tanto que los niveles de eficiencia son bajos. Estas cuestiones se amplifican en la Universidad de Buenos Aires (U.B.A.), la más grande del país…". En un Documento posterior, titulado "La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad", publicado también en Washington, esta vez en 1994, el Banco Mundial propuso estrategias para reformar la educación universitaria, teniendo en cuenta experiencias que considera exitosas en países como Chile, Corea, Colombia, Botswana, Ghana y Jordania, así como en el Sudeste asiático y en la Universidad del Pacífico Sur. El punto de partida de ese mapeo estratégico, es la responsabilidad que atribuye a la educación superior, de la capacitación "con conocimientos avanzados, requeridos para las posiciones de responsabilidad en el gobierno, en los negocios y las profesiones". Considera que la educación superior se encuentra sumida en crisis por su dependencia económica de los gobiernos, el crecimiento de la matrícula, la masificación, la caída del nivel académico y el deterioro de la calidad de enseñanza. Señala como posible, "el mejoramiento de la calidad y expansión de las inscripciones en educación superior… con un mínimo o ningún incremento en los gastos públicos". A ese fin, propone: a) redefinir el rol del gobierno en el tema de la educación superior; b) no aumentar los costos por

estudiante; c) enfrentar la gran diferenciación de instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas; d) diversificar los recursos de financiamiento, incluyendo costos compartidos con los estudiantes; e) dar prioridad a los objetivos de calidad y equidad. Aconseja a los gobiernos motivar un gran financiamiento privado, con destino a las universidades y mostrar eficiencia en la utilización de los recursos públicos para “reducir en un 30 % el financiamiento de los gastos corrientes, con recursos no gubernamentales”, entre ellos, fijar aranceles, suprimir gastos de alimentación y vivienda, promover el aporte económico de las empresas y los alumnos. Asimismo, obtener recursos de cursos cortos, seminarios e investigaciones para industrias. Por último, el Banco Mundial enumera los programas a los que dará apoyo técnico y financiero, destacándose, en el sector de las reformas políticas, el “controlar el acceso a la educación pública, sobre la base de criterios de selección equitativos y eficientes…”. Estas recetas, por bien intencionadas que sean, no constituyen un decálogo de valor apodíctico. Tampoco pretenden serlo. Las raíces históricas de la autonomía de las universidades argentinas, que hoy garantiza la Constitución Nacional, convierten en inviable toda limitación efectuada por el Congreso de la Nación.

Por ello, en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 16, segunda parte de la ley 48 se revoca la sentencia apelada, se declara inconstitucional el art. 50 “in fine” de la ley 24.521 y se deja sin efecto la res. 1219/95 del Consejo Directivo de la Facultad de

Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Costas por su orden en razón de la naturaleza de la cuestión debatida. Hágase saber y remítase. — Carlos S. Fayt.

Disidencia del doctor Belluscio:

Considerando: 1. Que la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala I, declaró la nulidad de la res. 2314/95 dictada por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que dispuso dejar sin efecto la res. 1219/95 emanada del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina por la que se creó el denominado “Curso Preuniversitario de Ingreso”. Contra ese pronunciamiento, el rector de la Universidad de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido en cuanto se halla en tela de juicio la interpretación de normas federales y rechazado en cuanto a la impugnación de arbitrariedad, lo que dio origen al recurso de hecho que tramita por expediente M. 381.

2. Que la Universidad de Buenos Aires reclama la apertura del recurso federal y la revocación de la sentencia apelada, por cuanto: a) la competencia que la llamada “cláusula de progreso” de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 18) otorga al Congreso, no comprende la facultad de regular la admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, pues este asunto es inherente a la autonomía universitaria consagrada en el inc. 19 del art. 75, lo cual determina la inconstitucionalidad del art. 50, último párrafo de la ley 24.521; b) la cámara –afirma la actora en subsidio– ha emitido una

sentencia arbitraria pues, por una parte, se ha pronunciado por una cuestión no planteada, cual es la irrazonabilidad del citado art. 50, y, por la otra, ha incurrido en contradicción puesto que afirma los principios de autogobierno y de libertad académica pero, a la vez, consiente una interferencia inconstitucional en la regulación estatutaria; c) subsidiariamente, para el supuesto en que se resolviera la validez constitucional de la norma impugnada, la actora plantea que es errónea la interpretación que da el a quo al art. 50, pues se trata de una norma programática, que no resulta directamente aplicable y que, por lo demás, ha dado lugar a una reglamentación excesiva por parte de la Facultad de Medicina, que ha interferido en el contenido de la carrera médica y ha frustrado el régimen de estudios implementado por la universidad en tres ciclos.

3. Que los agravios presentados por el apelante suscitan cuestión federal suficiente para la admisibilidad del recurso extraordinario por cuanto se halla en tela de juicio la interpretación de normas de carácter federal –art. 50, ley 24.521 y art. 75, incs. 18 y 19, Constitución Nacional– y la decisión recaída en la causa ha sido adversa a las pretensiones del recurrente.

4. Que la decisión del caso “sub examine” entraña dilucidar si la competencia del Congreso federal, establecida en la “cláusula de progreso” (art. 75, inc. 18, Constitución Nacional), le permite delegar en una facultad o unidad académica equivalente la función de dictar el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, históricamente comprendido –tal como lo recepta el art.

29, inc. j) de la ley 24.521– en los atributos de la autonomía universitaria.

5. Que el sistema constitucional de nuestro país –con anterioridad a la reforma de la Constitución en 1994–, otorgó el control de los aspectos académicos de la materia universitaria al Congreso de la Nación: “art. 67. Corresponde al Congreso:… 16) Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria…”. El dictado de planes universitarios era, pues, una facultad que la Constitución atribuía al Congreso y que éste, incluso antes de dictar una ley general de organización de las universidades nacionales, delegó en estas casas de estudios.

6. Que, en efecto, el art. 1º de la ley 1597 estableció: “El Poder Ejecutivo ordenará que los Consejos Superiores de las universidades de Córdoba y de Buenos Aires dicten sus estatutos en cada una de estas universidades, subordinándose a las reglas siguientes…”. De los antecedentes de esta ley resulta el propósito de dictar una ley de pequeñas proporciones, con los principios fundamentales para dar vida permanente y legal a las universidades en sus relaciones con los poderes públicos, dejando lo demás a la acción del propio desarrollo universitario. El autor del proyecto, senador Avellaneda, agregó tras el informe de la Comisión de Legislación: “Sería inútil negarlo y debo confesarlo desde el primer momento. Este proyecto tiende a constituir bajo cierta autonomía al

régimen de nuestras universidades” (D. ses. Sen., 1883, ps, 150-151).

El debate que tuvo lugar en la Cámara de Diputados revela que los representantes entendían que el dictado de los estatutos universitarios era una facultad propia del Congreso pero que convenía su delegación en cada universidad. El diputado Demaría, por la Comisión de Culto e Instrucción Pública informante, expuso que era conveniente que el Congreso presentara bases generales, para que después cada una de las universidades, “con la competencia que da la práctica y la dedicación a estos estudios, pudiera formar sus respectivos reglamentos” “…habría, tal vez, inconveniente en que el Congreso dictara los estatutos de esas universidades, porque, teniendo que contener ellos una parte propiamente reglamentaria sería muy posible que, una vez en vigencia esos reglamentos, la práctica mostrara deficiencias en esa parte reglamentaria que obstaculizasen el mejor desarrollo de la instrucción universitaria, inconveniente que no podría salvarse sino por otra ley, que, es muy posible, no se dictaría sino después de mucho tiempo” (D. ses. Dip., 1884, t. 1, ps. 120/121). Concluyó el miembro informante: “Todos estos inconvenientes se evitan por el medio que propone la Comisión, que es, precisamente, como lo acabo de decir, lo que exige la Constitución: dictar un plan general sobre el cual deba basarse la instrucción que se dé en las universidades” (D. ses. Dip. cit., p. 122).

7. Que ello significa que desde fin del siglo pasado, cuando la Nación se hizo cargo de las dos universidades existentes en esa época, la de Córdoba y la de Buenos Aires, la facultad de las universidades de dictar sus respectivos estatutos y de proyectar, sancionar o modificar sus planes de estudio, fue producto de una delegación legislativa válida que efectuó el Congreso de la Nación (confr. Fallos: 166:264), en razón de la conveniencia de que la universidad desarrollara su ciencia y su función crítica en un ámbito de autonomía. Pese a la ambigüedad del término, siempre hubo consenso en reconocer a la universidad una libertad académica, relativa a la organización y gobierno de los claustros, y una libertad doctrinal o de cátedra, que posibilite a los docentes poner en cuestión la ciencia recibida e investigar nuevas fronteras de lo cognoscible. Esas libertades han hecho de la universidad un instrumento de defensa de la comunidad frente al avance de los poderes políticos.

8. Que las leyes de base que rigieron la vida universitaria durante los períodos de vigencia de las instituciones constitucionales de la República, procuraron plasmar la autonomía universitaria como un ideal de independencia, con el propósito de satisfacer la creencia ampliamente compartida de que es bueno y deseable que, en el delicado cumplimiento de las tareas a su cargo y en el manejo de sus propios asuntos, las universidades gocen de la mayor libertad de acción compatible con el régimen constitucional, al que deben, por

cierto, pleno acatamiento (Fallos: 314:570, consid. 10º del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

9. Que el art. 3º de la ley 20.654 de 1974 sostenía: “Las universidades nacionales son personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica financiera que les confiere la presente ley”. Dentro de la competencia de las universidades, se comprendía: “art. 4:… b) Elaborar y reformar sus estatutos dentro de lo establecido por la presente ley”. Por su parte, de los debates que precedieron la sanción de la ley 23.068 de 1984, sobre el régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, se desprende la intención de fortalecer la autonomía de las universidades y de avanzar en las facultades que corresponden a estas casas de estudio (D. ses. Dip., 13 y 14 de junio 1984, informe de la Comisión de Educación, p. 1529). Al Consejo Superior Provisorio de la Universidad competía: “art. 6: a) Establecer las modificaciones que se consideran necesarias a los estatutos universitarios puestos en vigencia (los que regían las universidades nacionales al 29 de julio de 1966, art. 2º, ley 23.068)”, los que, sin embargo, debían ser elevados a los fines de su aprobación al Ministerio de Educación y Justicia.

10. Que de las consideraciones precedentes puede concluirse que, con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, la llamada autonomía universitaria fue en realidad una autonomía imperfecta, producto de la delegación por ley

de ciertos aspectos comprendidos en la facultad del Congreso de dictar los planes de instrucción universitaria, facultad que no sólo podía ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante sino que debía, además, someterse a los límites que constitucionalmente se imponían a éste (Fallos: 314:570, consid. 14º del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

11. Que tras la reforma de la Constitución Nacional, el texto vigente mantiene como competencia del Congreso proveer lo conducente a la prosperidad del país y al progreso de la ilustración "dictando planes de instrucción general y universitaria" (art. 75, inc. 18). El inciso siguiente complementa el mandato de dictar leyes de base de la educación, que garanticen "…la autonomía… de las universidades nacionales" (inc. 19, párr. 3º "in fine"). El convencional Rodríguez explicó con estas palabras el concepto de autonomía: "… consiste en que cada Universidad Nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna…" (Convención Nacional Constituyente, 24ª reunión, 3ª sesión ordinaria, 4 de agosto de 1994, p. 3183). Ello no significa negar la posibilidad de que el Congreso dicte una ley universitaria de organización de base, sino afirmar que esa ley deberá garantizar esa cualidad que el poder constituyente ha establecido como esencial para las universidades nacionales, que es la autonomía. No se trata, pues, de un atributo de base legal sino constitucional, que tradicionalmente comprende la facultad de dictar

y reformar los estatutos, de establecer los planes de estudio y el régimen de admisión y promoción de los estudiantes, facultades que no podrían ser actualmente ejercidas por el Congreso.

12. Que cabe concluir que el Congreso federal, al dictar la ley de educación superior 24.521, no puede cercenar la autonomía de la universidad, desmembrando una competencia comprendida en el ejercicio de la facultad de emitir las normas que regulan la vida académica universitaria. El art. 50 “in fine” de la ley 24.521, en cuanto dispone que en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente, concreta una delegación –en favor de un órgano dependiente de las universidades– que es inconstitucional por cuanto limita sustancialmente un atributo que, por mandato del poder constituyente, corresponde a la universidad como centro unitario. Dicho en otros términos: la autonomía de las universidades nacionales argentinas, que resistió los embates de los gobiernos anticonstitucionales, se ha consagrado con jerarquía constitucional y puede ser garantizada pero no limitada sustancialmente por normas que emita el Congreso federal.

Por ello, se revoca la sentencia apelada, se declara inconstitucional el art. 50, “in fine” de la ley 24.521 impugnado en este litigio, y se deja sin efecto la res. 1219 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Esta decisión torna inoficioso pronunciarse sobre la queja articulada por el

recurrente a la cual se le agregará copia de la presente; reintégrese el depósito. — Augusto C. Belluscio.

Disidencia del doctor Petracchi:

Considerando: 1. Que en el caso “sub examine” se plantea un problema que, en sustancia, consiste en lo siguiente: ¿Es posible –a la luz de la “autonomía” de las universidades nacionales, prevista en el inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional– que el Congreso federal regule el sistema de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de una universidad nacional?
La respuesta a este interrogante es, por las razones que se desarrollarán, negativa. Y los párrafos que siguen tienen el propósito de justificar esta tesis.

2. Que el Congreso de la Nación dictó la “Ley de Educación Superior” 24.521 (en adelante, “La LES”); la que prevé, “inter alia”, lo siguiente:

“(…) En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente”(1).

3. Que el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires decidió, con fundamento en la citada norma nacional, establecer el régimen de admisión a esa facultad; pues “(…) la Universidad de Buenos Aires cuenta con más de 50.000 alumnos (…)”. Y denominó a tal régimen “Curso Preuniversitario de Ingreso para la Facultad de Medicina” (en adelante, “el CPI”) (2).

4. Que el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires (en adelante, “la UBA”) invalidó la aludida resolución de la facultad de medicina que había creado al CPI; porque consideró que, entre otros motivos, se había fundado en una norma del Congreso que viola la Constitución Nacional (3).

5. Que Analía M. Monges, en su rol de aspirante a ingresar a la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, atacó, ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, la esbozada resolución de la UBA (4); pues sostuvo que es válido, por imperio de la Constitución Nacional, que la Facultad de Medicina haya establecido el sistema de admisión a esa casa de estudios.

6. Que el a quo hizo lugar a la pretensión de la actora, y, por ello, declaró nula la resolución del Consejo Superior de la UBA que había invalidado al CPI.

La Cámara fundó su decisión en los siguientes argumentos: a) el art. 50 de la LSE no viola la “autonomía” de las universidades nacionales, en los términos del inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional (5), porque el Congreso tiene competencia –a la luz de la “Cláusula del Progreso” — para dictar la norma examinada en autos (6);

b) “(…) el artículo 50 carece de notas de irrazonabilidad desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción mediante mecanismos y

resortes específicos que respondan a las necesidades propias de cada rama del conocimiento (…)";

c) que el art. 50 de la LES es de carácter operativo; pues cuando esta sentencia fue dictada por el a quo, ya había vencido el plazo previsto por el art. 79 de la LES, dentro del cual la UBA debió haber adecuado sus estatutos a las disposiciones de esta ley (7).

7. Que la Universidad de Buenos Aires interpuso recurso extraordinario federal contra la sentencia de cámara reseñada en el considerando anterior. En él plantea los siguientes agravios, a saber: a) La competencia del Congreso federal de dictar "(…) planes de instrucción general y universitaria (…)" (establecida en la "Cláusula del Progreso"), no le permite regular el sistema de admisión, permanencia y promoción de estudiantes de las universidades nacionales; pues este asunto integra la "autonomía" de dichas universidades, que se encuentra prevista en el inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional. En consecuencia, el art. 50 de la ley 24.521 viola –a raíz de regular el aludido sistema– el citado inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional (fs. 180 y vta.; quinto párrafo de fs. 183 vuelta);

b) en subsidio del argumento anterior, el apelante sostiene que es errónea la interpretación que el a quo ha realizado del art. 50; pues esta norma es de carácter programático, tal como lo establece el art. 79 de la LES (8); y mantiene que éste será operativo "(…) una vez que se haya verificado la adecuación de los estatutos (universitarios) contemplada en la ley";

c) en subsidio de los dos argumentos precedentes, la apelante afirma que la Facultad de Medicina de la UBA ha excedido la competencia que le otorga el art. 50 “sub examine”; porque la res. 1219/95 de la Facultad de Medicina no se ha limitado a establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de esa facultad, como lo prevé dicha ley, sino que, además, ha regulado el contenido de la carrera médica; punto éste que se encuentra dentro de la competencia exclusiva del Consejo Superior de la UBA, por imperio de su autonomía prevista en la citada norma de la Constitución Nacional (fs. 189 vta.);

d) sostiene, finalmente, que el fallo de cámara incurre en arbitrariedad, pues ha basado su decisión en una cuestión no plantea: el examen de razonabilidad del transcripto art. 50.

8. Que la cámara rechazó el agravio de arbitrariedad del recurrente; y concedió el resto de los planteos, con base en el inc. 3º del art. 14 de la ley 48. Ello motivó que el apelante articulara recurso de queja ante este tribunal.

9. Que el primer agravio del recurrente –que fue bien concedido por el a quo– plantea el problema que fue formulado al comienzo de esta sentencia, esto es:
¿Es posible –a la luz de la “autonomía” de las universidades nacionales, prevista en el inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional– que el Congreso federal regule el sistema de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de una universidad nacional?

10. Que el tercer párrafo del inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional prevé, en lo que interesa, lo siguiente: “Corresponde al Congreso (…) sancionar leyes de organización y de base de la educación (…) que garanticen (…) la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (…)”.

11. Que para resolver el interrogante planteado en el consid. 9, es ineludible establecer cuál es el significado de la palabra “autonomía”, en los términos del inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional.

12. Que con tal fin, es pertinente en autos el principio, acuñado por una larga línea de precedentes de esta Corte, que establece que el texto de las normas constitucionales es la primera fuente que debe estudiar el intérprete para determinar el alcance de dichas normas.

Si el aludido texto fuera equívoco, es válido que se acuda a lo expresado por el miembro informante, cuando explicó su significado ante el plenario de la Convención Nacional Constituyente en la que dicho texto fue aprobado (9).

13. Que el principio de interpretación constitucional esbozado en el considerando anterior se funda en, al menos, dos razones.

Por un lado, en la presunción de que los dictámenes de los miembros informantes son el resultado de un minucioso y detenido estudio de los asuntos que despachan(10). Y, por el otro, en la presunción de que tales miembros representan a la voluntad de los

constituyentes que aprobaron tales normas; los que, a su vez, se conjetura que representan a la mayoría de los lectores de la República.

14. Que la Constitución Nacional emplea no menos de ocho veces el término “autonomía”; en efecto, prevé que: a) “(…) la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica (…)(11); b) Corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen (…) la autonomía (…) de las universidades nacionales (12); c) “(…) las partes [de proyectos de ley] no observadas [por el Poder Ejecutivo Nacional] solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa (…) (13); d) La Auditoría General de la Nación es un “(…) organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional (…)” (14); e) “El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional (…)” (15); f) “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional (…)” (16); g) “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º (de la Constitución Nacional) asegurando la autonomía municipal (…)” (17); h) “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo (…)” (18).

15. Que, ajuicio de esta Corte, lo expuesto en el considerando anterior demuestra que la palabra “autonomía” es vaga y ambigua; ello es así pues la Constitución Nacional la emplea en

varias oportunidades con significados no unívocos. Cabe concluir, en consecuencia, que el texto del tercer párrafo del inc. 19 del art. 75 de la Ley Fundamental, no permite resolver el problema planteado “supra” en el consid. 9.

Por esta razón –y por imperio del principio de interpretación constitucional ya esbozado (19)– es válido que esta Corte estudie lo expresado por el miembro informante del inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional, cuando precisó el alcance de la expresión “autonomía” universitaria.

16. Que el miembro informante de la cláusula “sub examine” fue el señor Rodríguez, quien “inter alia” expresó lo siguiente (20); “(…) A partir de este momento, la Constitución de la Nación Argentina –cuando se sancione el dictamen en consideración– establecerá la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

“Para que quede claro a qué estoy haciendo referencia cuando hablo de autonomía tomo las palabras de Carlos Sánchez Viamonte, cuando dice: ‘… consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna…’. ‘Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los

problemas jurídicos-institucionales que se puedan suscitar en la universidad' (…)" (21).

17. Que de lo transcripto en el párrafo anterior surge que el miembro informante enumeró varias materias que se encuentran dentro de la autonomía de las universidades nacionales; y entre ellas se advierte la competencia de darse "(…) su propio estatuto (…)" (22).

18. Que los estatutos de la mayoría de las universidades nacionales han expresamente previsto –ya sea en períodos de gobiernos de "facto" como de "iure" — el régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.

Así, por ejemplo, el art. 57 del estatuto de la Universidad Nacional de Tucumán, que comenzó a regir en el año 1924 (ver p. 648 de "Estudios de Investigaciones. Universidades Nacionales", editado por el Congreso de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria, julio de 1985); el art. 80 del estatuto de la Universidad Nacional del Litoral, cuya vigencia comenzó en el año 1922 (ver p. 670, ibídem); el inc. 1º del art. 20 del estatuto de la Universidad Nacional de Tucumán (3ª columna de la p. 4 del Boletín Oficial del 23 de setiembre de 1982); el art. 118 del estatuto de la Universidad Nacional del Sur (4ª columna de la p. 10 del Boletín Oficial del 23 de setiembre de 1982); el art. 28 del estatuto de la Universidad Nacional de Rosario (1ª columna de la p. 9 del Boletín Oficial del 20 de agosto de 1982); el art. 87 del estatuto de la Universidad Nacional de Cuyo (3ª columna del Boletín Oficial del 17 de junio de 1983); el art. 50 del

estatuto de la Universidad Nacional de Entre Ríos (2ª columna del Boletín Oficial del 29 de junio de 1983); el art. 64 del estatuto de la Universidad Nacional de Catamarca (1ª columna de la p. 3 del Boletín Oficial del 6 de julio de 1983).

19. Que, en suma, es fácil inferir que el significado corriente de la expresión “estatuto” universitario alude –al menos al momento en que se produjo la reforma constitucional del año 1994– a un cuerpo normativo en el que, entre otros puntos, se regula el sistema de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de las universidades nacionales.

20. Que del hecho señalado en el considerando anterior se desprende que, cuando el miembro informante Rodríguez sostuvo que la autonomía “(…) consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto (…)”, inequívocamente afirmó que éstas tienen competencia para establecer el sistema de admisión, permanencia y promoción de los alumnos. Y ello es así pues el significado habitual de la expresión “estatuto” universitario incluye el poder de regular esta materia.

21. Que, a mayor abundamiento, es ilustrativo señalar que este alcance de la expresión “estatuto” universitario era conocida por el Congreso de la Nación cuando dictó la ley impugnada en el “sub lite”.

En efecto, el Poder Legislativo Nacional después de regular –en el art. 50, ley 24.521– el sistema de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de las universidades, ordenó que éstas

“(…) adecuarán sus estatutos a las disposiciones de la presente ley (…)” (énfasis agregado) (23).

22. Que por las razones expuestas, es claro que las universidades nacionales tienen competencia –por imperio de la autonomía prevista en el inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional– para establecer el sistema de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.

23. Que, por otro lado, el Congreso de la Nación no puede regular la materia indicada en el considerando precedente; pues tal competencia debe ser ejercida por las universidades nacionales –tal como lo aseveró el miembro informante de la cláusula sub examine– “(…) sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo (…)” (24).

En consecuencia, el art. 50 de la ley 24.521, en la parte transcripta en el consid. 2 de esta sentencia, viola el tercer párrafo del inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional; porque regula un asunto que se encuentra dentro de la autonomía de las universidades nacionales.

24. Que por el modo en que se resuelve este caso, es innecesario que esta Corte aborde el resto de los agravios del apelante.

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto en autos; se revoca la sentencia apelada, se declara inconstitucional el art. 50 de la ley 24.521 en la parte

transcripta en el consid. 2 de esta sentencia; y se deja sin efecto la resolución 1219/95 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Es inoficioso que esta Corte se pronuncie en la queja articulada en el “sub lite”; reintégrese el depósito de fs. 45. Agréguese copia de la presente en el recurso de hecho M.381.XXXII. — Enrique S. Petracchi.

Disidencia del doctor Bossert:

Considerando: 1. Que, contra la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que declaró la nulidad de la res. 2314/95 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, que a su vez había dispuesto dejar sin efecto la res. 1219/95 dictada por el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina por la que se creó el denominado “Curso Preuniversitario de Ingreso”, el rector de la Universidad de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario de fs. 175/191 vta. que fue concedido a fs. 223.

2. Que, en sustancia, el a quo sostuvo que el art. 75, inc. 18 de la Constitución Nacional le encomienda al Congreso el dictado de “planes de instrucción general y universitaria” referidos a todos los niveles y ciclos educativos. Expuso, que por medio del art. 50 de la ley de educación superior, el Congreso cumplió con esa misión sin que se observen disposiciones irrazonables en la norma sancionada, desde que atiende a la necesidad de programar las pautas de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, con un adecuado respeto al marco participativo y democrático de cada

facultad o unidad académica. Agregó que, si el constituyente reformador hubiera querido establecer un régimen de autonomía como el que pretenden las autoridades de la Universidad de Buenos Aires, carecería de sentido la expresa evocación del concepto de autarquía que hace el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

3. Que, las autoridades de la Universidad de Buenos Aires sostienen que la decisión recurrida priva al concepto de autonomía universitaria de su recto alcance, y por ende, de sus contenidos esenciales, al afectar la potestad de la casa de estudios de establecer normas que determinen las condiciones de acceso, permanencia y egreso de los alumnos. Manifiestan que el fallo impugnado consiente el quebranto de los principios jurídicos y políticos que dan basamento a la autonomía como valor constitucional.

También expresan que la sentencia apelada se basa en fundamentos aparentes que justifican su descalificación como acto jurisdiccional válido. Entre esos fundamentos, aquél según el cual el constituyente habría considerado relevante corroborar las atribuciones que ya tenía asignadas el Congreso Nacional en materia de educación universitaria. En el mismo sentido, tachan de autocontradictorio el fallo, en tanto reafirma los principios de autogobierno y libertad académica, al tiempo que legitima una disposición –el art. 50, ley 24.521– que implica interferir en una materia como la del acceso a las carreras universitarias y a la estructura de las currículas, que es propia de la regulación

estatutaria, como lo ha venido siendo “paradójicamente”, antes de que la autonomía fuese por vez primera en nuestra historia institucional, erigida en una garantía constitucional. Cuestionan el pronunciamiento de la cámara, pues aducen que el examen del art. 50 de la ley de educación superior se efectuó a través de un criterio de razonabilidad y no de constitucionalidad como se le requería. Señalan que la cámara no consideró que con el régimen individualmente establecido para la Facultad de Medicina se interfiere y frustra un sistema implementado por la Universidad para todas las facultades que incluye tres ciclos, entre los que está el Ciclo Básico Común.

4. Que, toda vez que los agravios deducidos por el apelante suscitan cuestión federal suficiente para su tratamiento por la vía intentada –en tanto se halla en tela de juicio la interpretación de normas de carácter federal y la decisión recaída ha sido adversa a las pretensiones del recurrente– corresponde pronunciarse acerca de los agravios formulados por las autoridades de la Universidad de Buenos Aires.

5. Que resulta imprescindible discernir en primer lugar si existe en el sub examine un caso contencioso en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional que habilite la intervención del tribunal en el caso.

Al respecto, esta Corte considera satisfecho el requisito constitucional mencionado puesto que, por una parte, la resolución impugnada entraña un conflicto de atribuciones de distintos órganos

del gobierno universitario –uno de los cuales ha entendido que el art. 50 de la ley de educación superior lo habilita a dictar la res. 1219/95– (confr. P.800.XXXI, “Poder Ejecutivo Nacional c. Universidad de Buenos Aires” del 30 de abril de 1996) y por otra parte, la Universidad de Buenos Aires es responsable por voluntad de la Constitución Nacional de implementar, dentro del marco de su autonomía, las políticas generales en materia universitaria y no cuenta con otra vía para controvertir la constitucionalidad de la ley, que no sea la intentada.

6. Que la expresión “autonomía universitaria” se ha prestado a un sinnúmero de acepciones, como lo demuestra la diversidad de regímenes que, con el fin declamado de asegurarla, imperaron en nuestro país desde la sanción de la ley 1597 –conocida como “Ley Avellaneda”–.

En efecto, en junio del año 1885, esa norma estableció los requisitos básicos dentro de los cuales las Universidades de Córdoba y Buenos Aires –únicas existentes en la época– debían dictar sus estatutos. Mediante ella se determinaba la existencia de “autoridades universitarias” y se les confería la potestad para ejercer el poder de policía dentro de sus establecimientos. Dicha ley mantuvo su vigencia durante largo tiempo, debido al profundo consenso que sus previsiones generaron. Prueba de ello, fue el hecho de que los movimientos reformistas de principios de la segunda década de este siglo propugnaron su operatividad. Recién en 1947 se dictó la ley 13.031, que significó una orientación diferente

en lo que hacía a la independencia de la educación terciaria con relación al poder político. La ley 14.294 derogó expresamente la anterior. Su art. 6º prescribía que “las universidades cuentan con autonomía docente y científica y gozan con la autarquía en el orden administrativo que les confiere la presente ley”. Más adelante, en octubre de 1955 fue dictado el dec. 477 que al derogar las leyes 13.031 y 14.297 otorgaba nuevamente vigencia a la ley 1597. Pocos meses más tarde se promulgó el decreto 6403 que pretendió dar plena autonomía a la Universidad Argentina y fue, tal vez, con el que se hicieron tangibles los objetivos básicos de la Reforma de 1918 en lo que respecta a su contenido.

En 1956 por decreto 10.775, se creó el Consejo de Universidades Nacionales. Este organismo, como se expresó en los considerandos de esa norma, tendría las facultades que “hasta ahora habían sido privativas del Poder Ejecutivo”. En 1967 fue sancionada la ley 17.245, denominada “Ley Orgánica de las Universidades Nacionales”, en su art. 5º preveía un sistema de “autonomía académica” y “autarquía financiera” y “administrativa”; el art. 7º delimitaba los poderes de las autoridades universitarias y las administrativas en estos términos “… la autonomía y autarquía reconocidas por esta ley no se entenderán nunca como obstáculo para el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a las autoridades nacionales, respecto al mantenimiento del orden público y al imperio de la legislación común en el ámbito universitario”. Más cerca de nuestros días, rigieron la vida de las casas de estudio la ley

20.654, la ley 22.207 y la ley 23.068 que buscó la normalización de las universidades y restableció la vigencia de las previsiones de la ley 17.245.

7. Que, como se desprende de los muchos alcances que se le reconocieron a la expresión “autonomía universitaria” en la evolución histórica descripta –que culmina con la sanción de la ley 24.521 — y más allá de lo ritual de una cuestión semántica, el uso general en el lenguaje corriente implica no sólo la aspiración de concretar un ámbito que asegure la libertad académica y de cátedra en las universidades nacionales, sino también la potestad que se les concede de redactar por sí mismas sus estatutos, determinando el modo en que se gobernarán, designarán sus autoridades, su claustro docente y su personal administrativo.

8. Que, para concretar los objetivos de la libertad de enseñanza y de investigación, se requiere de un marco jurídico institucional inquebrantable que la haga posible, y que ha quedado configurado con la nueva redacción del art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

9. Que, el texto constitucional vigente detrajo al Congreso de la Nación la potestad de regular el estatuto de las universidades nacionales, atribución que éste había materialmente delegado con la sanción de normas que tendían a asegurar la autonomía universitaria. Tras la reforma constitucional, ya que no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano

delegante –y por su naturaleza transitoria– sino de una verdadera asignación de competencias en favor de las universidades.

10. Que, el aparente espíritu libertario que trasunta la norma impugnada, conspira contra el concepto básico de autonomía universitaria tal como ha quedado plasmado en la Constitución Nacional. El art. 50 “in fine” de la ley 24.521 no encuentra sustento en los propósitos del constituyente, pues éstos no proyectaron la creación de una “confederación” de facultades, sino la existencia de una institución vigorosa, independiente y a la vez polifacética, con vocación de fundar su fuerza en el debate que debe plantear la actividad académica. Esto resulta evidente, si se observa que del texto sancionado surge que es la Universidad –y sólo ella– quien detenta ese poder autonómico. Por ese motivo, la previsión cuestionada lleva implícito un exceso en las facultades reglamentarias del Congreso Nacional al conferir a las facultades las atribuciones que le incumben incuestionablemente a la Universidad.

En efecto, no es detalle ni un aspecto intrascendente, el modo en el que se ha de regular el ingreso a los diferentes claustros universitarios. Potestad, que por otra parte, fue ejercida hasta hoy por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, al dictar –entre otras– las res. 232/84, 2128/87, 3421/88, y 3961/89, que determinaron que el Ciclo Básico Común constituye la primer etapa curricular de las carreras de la Universidad, que su duración es de un año, que consta de una serie de materias y que es requisito para el ingreso al segundo ciclo universitario.

11. Que, el mencionado art. 50, en cuanto habilita a las facultades a decidir temas relativos al modo en que se obtiene y mantiene la condición de estudiante universitario, ha pretendido establecer una delegación inconstitucional en favor de un órgano dependiente de las universidades, lo cual excede las competencias del Poder Legislativo y puede ser exclusivamente dispuesto por el órgano supremo de la estructura universitaria.

12. Que, cuando el texto constitucional le impone al legislador como un mandato “Sancionar leyes… que garanticen… la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (art. 75, inc. 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación. La esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (N.92.XXIV, “Nicosia, Alberto Oscar, s/ recurso de queja”, del 9 de diciembre de 1993).

13. Que, lo expuesto hasta aquí, no equivale a sostener un postulado según el cual las universidades pueden ejercer facultades legislativas en un sentido material amplio. En efecto, la sustracción de competencias a la que antes se aludió, se limita al plano de la norma estatutaria y, obvio es decirlo, a la faz académica de esas disposiciones estatutarias, como lo son, entre otros, el ingreso y

permanencia de los estudiantes en su seno. El límite de la competencia del Congreso está dado por la circunstancia de que del ejercicio que se haga de ella, no resulte afección a la teleología de la autonomía universitaria. En esta línea de razonamiento y no en otra, se les reconoce significación congruente y armoniosa –según conocida regla de interpretación– a las previsiones que los incs. 18 y 19 del art. 75 de la Constitución Nacional.

14. Que, no puede dejar de tenerse presente que la Nación viene de la clausura de la autonomía universitaria. Los gobiernos militares, durante décadas, mantuvieron intervenidas a las universidades nacionales, designaron sus interventores, suprimieron sus cuerpos colegiados, modificaron sus estatutos, removieron a sus autoridades y docentes, cambiaron sus planes y programas de estudio, es decir, eliminaron la función social de las universidades. A partir de 1984, se inició una intensa labor de restablecimiento de la autonomía y la autarquía universitarias, y cada universidad puso en vigencia su estatuto. La normalización de las universidades, significó una empresa de proporciones que culminó con la integración del cuerpo docente, que dio transparencia a las reincorporaciones y los concursos. El Consejo Interuniversitario Nacional, tuvo a su cargo la coordinación de las actividades de las universidades nacionales. La estructura y el método democrático, dieron legitimidad a la toma de decisiones en todos los niveles del gobierno universitario.

15. Que, la ley 24.521, en su art. 50, estableció limitaciones a la autonomía universitaria en transgresión a lo dispuesto en el art. 75,

inc. 19 de la Constitución Nacional. Luego de definir en su art. 29 los alcances y las garantías de la autonomía universitaria y señalar como básica la atribución de “establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias”, en su art. 50 “in fine” contradice tal objetivo al disponer “en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, será definido a nivel de cada facultad de unidad académica equivalente”, con lo cual segmentó, y en definitiva limitó, la autonomía universitaria. La propia Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, en su Boletín Informativo correspondiente al primer semestre de 1994, en su p. 72, reconoce que este “nuevo tipo de regulaciones”, “implican algunas limitaciones a la autonomía universitaria”, por más que señala que las razones que pretenden justificar esas regulaciones y el modo que se propone ejercerlas, “parecerían una invitación a repensar el concepto de autonomía, que es ciertamente esencial para la vida universitaria y para la construcción de una sociedad democrática…”.

16. Que, sólo para más abundar, debe señalarse que, desde una perspectiva institucional, desprendida de inadmisibles motivaciones de otra índole, no se advierte la razón por la cual la norma cuestionada incurre en la discriminación consistente en respetar la autonomía de las universidades, con excepción de las que excedan los 50.000 estudiantes, lo que en la práctica concretamente se traduce en la violación de la autonomía de la

Universidad Nacional de Buenos Aires, única que cuenta con tal población estudiantil.

Por ello, en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 16, segunda parte de la ley 48 se revoca la sentencia apelada, se declara inconstitucional el art. 50 “in fine” de la ley 24.521 y se deja sin efecto la res. 1219/95 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Costas por su orden en razón de la naturaleza de la cuestión debatida. –Gustavo A. Bossert.

(1) Conf. art. 50 “in fine” de la ley 24.521.

(2) Conf. res. 1219 del Consejo Directivo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires; que fue emitido el 2 de agosto de 1995; y que se encuentra archivado a partir de la fs. 7 del expediente de autos (las fojas que se citan “infra” son las del aludido expediente).

(3) Conf. res. 2314 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires que fue emitida el 23 de agosto de 1995. Fs. 4/5.

(4) El fundamento normativo del recurso deducido por la actora es el art. 32 de la LES, que prevé lo siguiente: “Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con

competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria".

(5) El texto del inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional se transcribe "infra" en el consid. 10.

(6) La Cláusula del Progreso prevé, inter alia, que: "Corresponde al Congreso (…) proveer lo conducente a la prosperidad del país (…) al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria (…)" (conf. inc. 18 del art. 75, Constitución Nacional).

(7) El art. 79 de la LES establece: "Las instituciones universitarias nacionales adecuarán sus estatutos a las disposiciones de la presente ley, dentro del plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la promulgación de ésta".

(8) El artículo 79 de la LES ha sido transcripto supra en la nota de pie de página Nº 7.

(9) En los siguientes casos la Corte determinó el alcance de normas constitucionales, sobre la base de lo sostenido por el miembro informante, a raíz de que el texto de dichas normas fue considerado equívoco por este tribunal: caso "Aguilera", Fallos: 33:228–año 1888–, ver el último párrafo de la p. 248 y la p. 249; caso "Fidel Sala", Fallos: 100:51 –año 1904–, ver el último párrafo de la p. 62 y el primer párrafo de la p. 63; caso "Diario la Epoca", Fallos: 100:337 –año 1904–, ver las ps. 340 y 341; caso

“José Arbelaiz”, Fallos: 220:689 –año 1951–, ver el primer párrafo de la p. 696. Sobre este tema ver ESKRIDGE Jr., William N., y FRICKEY, Philip P., “Cases and Materials on Legislation. Statutes and the creation of Public Policy”, ps. 709 y 710, American Casebook Series, West Publishing Co., 1988.

(10) En materia de interpretación de las leyes esta Corte ha desarrollado una justificación similar a la expuesta en el consid. 13 de esta sentencia.
En efecto, ha mantenido: “(…) que debiendo suponerse que las comisiones parlamentarias estudian minuciosa y detenidamente, en su fondo y en su forma, los asuntos que despachan, sus informes orales o escritos tienen más valor que los debates en general del Congreso, o las opiniones individuales de los legisladores (caso ‘Florencio Lara’, Fallos 77, pág. 319 — año 1899–, 141 U. S. 268; 166. U. S. 290) y constituyen una fuente legítima de interpretación (Fallos, t. 33, p. 228 –año 1888–; t. 100, p. 51 –año 1904–y p. 337 –año 1904–; t. 114, p. 298–año 1905–; t. 115, p. 186–1906–; Sutherland y Lewis, ‘Statutes and Statutory Construction’, párr. 470, segunda edición, 1904, y fallos 143 U. S. 457 y 192 U. S. 470)” conf. caso “Mortola”, Fallos: 120:372 –año 1915–, tercer párrafo de la p. 402.
Con similar sentido esta Corte afirmó “(…) que si bien es

cierto que las palabras o conceptos vertidos en el seno del Congreso con motivo de la discusión de una ley, son en general simples manifestaciones de opinión individual de las personas que las pronuncian (Fallos, t. 77, p. 319). También lo es que no puede decirse lo mismo de las explicaciones o aclaraciones hechas por los miembros informantes de los proyectos o en los informes de las respectivas comisiones encargadas de su estudio, pues tales explicaciones e informes constituyen, según la doctrina y la jurisprudencia, una fuente propia de interpretación (Fallos, t. 33, p. 228; t. 100 ps. 51 y 337)", conf. caso "Municipalidad de Córdoba", Fallos: 114:298– año 1901–, 3º párrafo de la p. 304; ver, además, caso "Don Ambrosio Neto", Fallos: 141:254 –año 1924–, último párrafo de la p. 269 y 1º párrafo de la p. 270.

(11) Conf. tercer párrafo del art. 14 bis de la Constitución Nacional (en adelante "la CN"); énfasis agregado.

(12) Conf. párr. 3º del inc. 19 del art. 75 de la CN; énfasis agregado.

(13) Conf. art. 80 de la CN; énfasis agregado.

(14) Conf. tercer párrafo del art. 85 de la CN; énfasis agregado.

(15) Conf. primer párrafo del art. 86 de la CN; énfasis agregado.

(16) Conf. primer párrafo del art. 120 de la CN; énfasis agregado.

(17) Conf. art. 123 de la CN; énfasis agregado.

(18) Conf. art. 126 de la CN; énfasis agregado.

(19) Ver consid. 12.

(20) Es claro que el señor Rodríguez fue miembro informante del dictamen de la mayoría del proyecto que se convirtió en el tercer párrafo del inc. 19 del art. 75 de la Constitución Nacional. Y ello es claro pues así lo estableció el presidente de la 3ª Sesión Ordinaria (continuación) realizada el 4 de agosto de 1994 (ver ps. 3137 y 3182 de la versión taquigráfica oficial de la Convención Nacional Constituyente, 24ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (continuación), 4 de agosto de 1994; presidida por los doctores Eduardo Menem, Ramón Bautista Mestre y María Cristina Guzmán.
Es relevante señalar que la interpretación originalista del tercer párrafo del inc. 19 del art. 75 de la Ley Fundamental –a cuya luz fue resuelto este caso– es especialmente aplicable en supuestos como el de autos; esto es, cuando sólo han transcurrido menos de tres años desde que fue aprobada la citada norma constitucional (ver sobre el alcance y los límites del método de interpretación originalista en materia constitucional, a KAY, Richard S., “Adherence to the

original intentions in constitutional adjudications: three objections and responses", publicado desde la p. 73 en "Modern Constitutional Theory: a reader", segunda edición, compilado por John H. Garvey y T. Alexander Alenikoff, West Publishing Co., 1991).

Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario. Fecha: 21 de marzo de 1989. Fallos 312:326

Opinión de la Procuradora Fiscal.

I. La actora promovió recurso contenciosoadministrativo de plena jurisdicción contra el dec. 1737/84 del Intendente de la Municipalidad de Rosario, que dejó sin efecto su designación como agente de la comuna.

Sostuvo que, en su carácter de pianista profesional, fue contratada por la Municipalidad de Rosario como solista de piano y clave en 1978, junto con otros músicos, previa selección de una terna de postulantes, asignándoseles la categoría 20. por dec. 1709 del 15 de setiembre de 1983 fue incorporada a la planta permanente, en iguales condiciones que sus colegas integrantes del quinteto. En ese tiempo se encontraba vigente la ley 9286, cuyo art. 133, del anexo I, fue el soporte legal de la medida adoptada, puesto que la demandante contaba ampliamente -a la fecha del acto- con los 3

meses de antigüedad requeridos, por la norma, para acceder a la planta permanente de agentes comunales.

Continuó formulando otra serie de consideraciones que se vinculan con la nulidad del acto segregativo y que no hacen al tema debatido en esta instancia excepcional.
En su responde, la Municipalidad demandada adujo que la ley 9286 es inconstitucional porque, al sancionar el estatuto y escalafón del personal municipal, ha avasallado sus legítimas facultades. Añadió que, por ordenanza 3583/84, se dictó un nuevo estatuto para el personal municipal siguiendo las pautas del sancionado por ley 9286, pero excluyendo disposiciones contenidas en éste último, entre las que se encuentra el art. 133 que fundamentó la incorporación de la actora al plantel permanente. Señaló que el concejo Municipal había autorizado, al Intendente, a revisar las designaciones efectuadas en el plantel correspondiente a las categorías 19 a 23, durante el período defacto, que resultaran violatorias de las normas estatutarias municipales. En la inteligencia de que la ley provincial 9286 carece de validez, la intendencia dictó el acto de separación de la actora, que declaró la nulidad absoluta e insanable de su designación, como personal permanente, por resultar violatoria de la ley de municipalidades 2756, del dec 46.657/72 y de la ordenanza 2576/80.

La Corte Suprema de Justicia de Santa Fe anuló la decisión administrativa, dispuso la reincorporación de la agente en el cargo que ocupaba al momento del cese y condenó, a la demandada, a

abonarle los salarios caídos, en moneda actualizada y con intereses; rechazando, en cambio, la indemnización pretendida por daño moral. En lo sustancial, el a quo sostuvo que, en la constitución santafesina, se dispuso la organización de los municipios por ley. Por tanto, si bien la Ley Orgánica de las Municipalidades atribuía, al Concejo Municipal, la facultad de dictar ordenanzas sobre escalafón y estabilidad de los empleados de la administración comunal (art. 40, inc. 67, ley 2756) ningún reparo jurídico existió para que el legislador provincial resumiera tal retribución y, por ley, estableciera un régimen uniforme para el personal de municipalidades y comunas de la Provincia. Agregó, por otra parte, que si bien se trata de una disposición legislativa "defacto", fue convalidada (si se creyera que esto es necesario en atención a su origen), por medio de la ley 9996 (B. O. 13 de enero de 1987), de la Legislatura "de jure".

Basado en esta conclusión, estimó que la demandante, contratada por varios años como agente del municipio rosarino, fue legítimamente incorporada a la planta permanente, en virtud de las disposiciones de la ley 9286, que otorgó este carácter a los empleados que se hubieran desempeñado como contratados por un lapso superior a 3 meses.

Contra este pronunciamiento interpuso la demandada el recurso extraordinario federal que le fue concedido a fs. 246/247.

II. Estimo que corresponde, en primer lugar, que me expida acerca de la viabilidad formal de la apelación, recordando que el municipio demandado planteó en autos la inconstitucionalidad de

la ley provincial 9286, porque resultaría violatoria del art. 5º de la Constitución Nacional, fundando de esta manera la legitimidad del acto administrativo cuyo examen resulta sea el objeto del "sub discussio".

III. Al respecto, esta Corte ha sostenido que "el art. 14 de la ley de jurisdicción y competencia del año 63 ha sido tomada de la ley americana de 24 de setiembre de 1789, Judiciary Act, sec. 25, cap. 50 (sec. 709), y tanto la jurisprudencia nacional, como la de aquel país, han reconocido que la procedencia de ese recurso extraordinario exige: primero, que se haya debatido en el pleito una cuestión federal; segundo, que la decisión haya sido contraria al recurso fundado en la Constitución, tratado o ley nacional invocados" (Fallos, t. 148, p. 62). Continuó diciendo el tribunal que "eso se explica desde que la remoción excepcional de una causa desde el superior tribunal de una provincia, al más elevado del orden nacional, se funda en la necesidad de asegurar la supremacía de la Constitución, tratados y leyes nacionales, consagrada por el art. 31 y cuya validez, discordancia con alguna ley, decreto o autoridad provincial, o bien la inteligencia de alguna de sus cláusulas, para indicar los tres casos que prevé el citado art. 14, haya sido cuestionada ante los tribunales locales y la decisión de éstos desconozca el derecho, privilegio o exención, fundado precisamente en lo que la carta fundamenta llama "ley suprema de la Nación" (ver p. 64).

Precisamente, a mi juicio, ésta es la situación de autos, pues la Corte Suprema local se pronunció en favor de la validez de la ley provincial, razón por la cual estimo que el remedio federal resulta formalmente procedente (art. 14, inc. 2º, ley 48). No obsta, a esta conclusión, por otra parte, la circunstancia de que, parejamente con la apelación federal, la perdidosa hubiera ensayado un recurso de inconstitucionalidad local, para ante el mismo tribunal. Así lo pienso, por cuanto V. E., a partir de la causa "Strada, Juan Luis c. Ocupantes del perímetro ubicado entre las calles Dean Funes, Saavedra, Barra y Cullen", fallada el 8 de abril de 1986 (Rev. LA LEY, t. 1986-B, 476), ha sentado la doctrina conforme la cual, tribunal superior de provincia, según el art. 14 de la ley 48, es el órgano judicial erigido como supremo por la constitución de la provincia. En la especie, la recurrente ha satisfecho este requisito, toda vez que el caso quedó residenciado originariamente ante el supremo tribunal santafesino. En cuanto al recurso de inconstitucionalidad, la propia Corte local lo declaró improcedente "in limine", por no existir en el ordenamiento procesal un remedio de tal índole, limitándose la recurribilidad de sus pronunciamientos en el Código de lo Contenciosoadministrativo (ley 4106) a los medios de impugnación excepcionales previstos en los arts. 76 y 80. Por lo demás estos recursos, de revisión el uno y de nulidad el otro no son, por su naturaleza, aptos para atender los agravios que, con fundamento en disposiciones constitucionales, motivan la impugnación de la demandada.

En consecuencia, estimo que la sentencia en recurso proviene del superior tribunal de la causa y no le es imputable, a la apelante, la frustración de una vía que pudo estimar apta para reparar su gravamen, dado que no se trata del incumplimiento de recaudos formales que hubieren impedido la consideración del recurso por el a quo; ni existe otro remedio local idóneo, según lo afirmado por la Corte provincial.

IV. En cuanto al fondo de la cuestión, entiendo que el planteo recursivo gira fundamentalmente en torno a la afirmación de que el "régimen municipal", exigido por el art. 5º de la Ley Fundamental, para garantizar el gobierno federal a la provincia el goce y ejercicio de sus instituciones, queda desnaturalizado si -como en el caso- la legislatura local establece el estatuto y escalafón del personal municipal, ya que esta facultad resulta de importancia fundamental para la administración de la comuna.

De esta manera, antes de adentrarme en los agravios concretos de la apelante, me parece oportuno efectuar una relación de la jurisprudencia de esta Corte, en torno a los alcances del régimen municipal y, más ajustadamente, al grado de independencia del municipio que el mismo supone, en el marco de la organización políticoadministrativa de la provincia. Aclaro que, de este análisis, excluyo el status jurídico de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, toda vez que median al respecto disposiciones constitucionales expresas (arts. 67, inc. 27, y 86, inc. 3º), que no son aplicables a los municipios de provincias. En tal sentido, este tribunal

ha sostenido que el art. 5º de la Constitución Nacional se refiere al régimen municipal en las provincias; agregado que, sea cual fuere su alcance, no rige respecto a la Capital, sometida a la legislación exclusiva del Congreso y a la autoridad inmediata del Poder Ejecutivo (Fallos, t. 114, p. 161).

A poco de instalada esta Corte, en 1870, en ocasión de decidir acerca de su competencia para conocer de una demanda de un particular contra la Provincia de Santa Fe, afirmó enfáticamente la independencia de la provincias, frente a los Poderes de la Nación, para decidir todo lo que hace al régimen de sus propias instituciones, materia dentro de la que se incluye el derecho municipal, el que entendió de competencia exclusiva del ordenamiento local (Fallos, t. 9, p. 277).

Con posterioridad, en 1911, tuvo oportunidad de resolver la incompetencia planteada por la empresa Ferrocarril del Sud en la demanda por cobro de impuestos que inició la Municipalidad de La Plata. En tal ocasión, acuñó una doctrina que prosperó con el tiempo, definiendo las municipalidades como meras "delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (art. 5º)" (Fallos, t. 114, p. 282). Esta forma de concebir la institución del municipio provincial se adscribe, es evidente, a la doctrina que ve en la comuna un ente autárquico del estado local; porque no otro sentido puede tener la limitación de sus fines a la esfera administrativa y la

referencia, que formula, a la legislación provincial a que se encuentra sometida.

Al poco tiempo, en 1916 (Fallos, t. 123, p. 313), el tribunal vuelve a reiterar la doctrina acuñada en Fallos, t. 114, reafirmando implícitamente el carácter autárquico del municipio, dado que, en el mismo considerando, destaca la autonomía de la provincia (ver consid. 5º).

En Fallos, t. 154, p. 25, se reafirma el carácter de delegación de poderes provinciales que revisten las municipalidades pero, al mismo tiempo, se las considera "organismos de gobierno" y se las define como "entidades esenciales", en virtud del régimen establecido en el art. 5º de la Ley Fundamental. De este pronunciamiento, deduzco que la Corte ha estimado la existencia del municipio como necesaria en la organización provincial y, además, dotada de cierta individualidad frente al resto de la administración local, de modo que no se puede concebir como una oficina más de la provincia. Requiere, asimismo, una dotación de atribuciones tales que, en su esfera, le permitan ejercer alguna clase de "gobierno". Si bien la sentencia de Fallos, t. 156, p. 323 se refiere a las facultades de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, porque se discutía la aptitud del Concejo Deliberante para establecer sanciones al ejercicio de la prostitución clandestina, el tribunal se explayó acerca del contenido del Régimen Municipal prescripto por los Constituyentes en el art. 5º, al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial. Siguió en esa oportunidad, esta Corte la

doctrina de Joaquín V. González, a quien citó, determinando que el Gobierno municipal consiste en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular, sin que afecten directamente a la Nación en su conjunto. A renglón seguido, advirtió que tal gobierno debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la Comuna, y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas. De estas consideraciones, se desprende que el municipio tiene un ámbito propio a administrar y que debe estar munido de atribuciones suficientes para regular la vida vecinal, que le permitan establecer los detalles reglamentarios que hacen al "gobierno de propios", como le ha llamado la tradición hispano-colonial. No obstante, se destaca en el pronunciamiento que los reglamentos de los ediles deben sujetarse a las normas generales, amplias y orgánicas, que vienen dadas por la ley provincial. Esta referencia, me permite inducir que sigue firme hasta este momento -1930-, en el tribunal, la concepción autárquica del municipio. No parece variar la idea básica, en Fallos, t. 192, p. 17 porque, si bien se refiere nuevamente a la naturaleza jurídica del municipio capitalino, desechando totalmente su autonomía, agrega "y lo contrario no puede inferirse del art. 5º de la Ley Fundamental", con lo que implícitamente viene a sostener que tampoco los municipios de provincia pueden alcanzar el rango de autónomos. No obstante, hay otro aspecto del pronunciamiento que me parece necesario resaltar.

La Corte afirma que la Municipalidad de Buenos Aires no es ni ha sido una simple repartición administrativa nacional, destacando de esta forma su autarquía, con apoyo en antecedentes legales muy cercanos a la sanción de la Constitución del 53; vale decir, el decreto de 2 de setiembre de 1852 del Directorio de la Confederación Argentina y la ley del 4 de mayo de 1853, sancionada por el mismo Congreso Constituyente. Esta forma de concebir la organización comunal y la interpretación que se asignó en el fallo a la expresión "poder" municipal, contenida en las normas mencionadas, tiene valor más allá del régimen de la Capital Federal, debido al efecto paradigmático que los constituyentes del 53 asignaban al ordenamiento jurídico que habían sancionado para la comuna metropolitana, estimando que serviría de norte a los legisladores locales al momento de disponer la organización de los municipios provinciales.

El cambio, a mi juicio trascendente en esta línea jurisprudencial que por otra parte, retomó varias veces la Corte, sobreviene en 1944. En Fallo, t. 199, p. 423 (Rev. LA LEY, t. 36, p. 521), destacó que el alcance y los límites de las facultades municipales surgen de la Constitución y las leyes provinciales, materia que resulta ajena a la Nación, en cuanto no violen los principios, derechos y garantías establecidas en la Carta Fundamental de la República. Asimismo, desentrañando el alcance de la expresión "régimen municipal", contenida en el art. 5º, sostuvo que se traduce en el establecimiento del municipio como requisito

esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias, pero en manera alguna importa la prefijación del sistema económico-financiero al cual deba ajustarse la organización comunal, atribución esta última que entra en la órbita de las facultades propias locales, conforme a los arts. 104, 105 y 106 de la Constitución.

Esta jurisprudencia fue reafirmada en Fallos, t. 249, p. 99 (año 1961 -Rev. LA LEY, t. 104, p. 41-) y en Fallos, t. 259, p. 166, donde se ratifica que el régimen legal de los municipios no es cuestión regida por la Constitución y las leyes de la Nación, sino propia del ordenamiento jurídico provincial.

Resta agregar, en este recorrido por la evolución jurisprudencial de la Corte que V. E., en su actual composición, ha mantenido el criterio de Fallos, t. 114, al afirmar en autos "Ambros Palmegiani S. A. y Gennaro y Fernández S. A. Empresas Asociadas" que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos (sentencia del 1 de abril de 1986).

A mi modo de ver, esta concepción autárquica del municipio provincial no puede sostenerse hoy con carácter único y uniforme en todo el ámbito de la República. Ello así, porque si bien pudiera haber sido cierta para el tiempo en que fue establecida, no puede dejar de computarse que, a partir de 1957, se ha desarrollado una evolución en el constitucionalismo provincial que tiende indudablemente a configurar a los municipios, o al menos a los de categorías superiores, con un inequívoco carácter autónomo. Tal lo que surge

de las constituciones de las provincias de Chubut (arts. 207, 208 y 210); Río Negro (arts. 168, 176); Formosa (arts. 140, 143); y Neuquén (arts. 182, 184, 186). todas de 1957. Igual carácter resulta de la Constitución de Misiones (arts. 161, 170), de 1958; y de la de Santiago del Estero (art. 156 bis, inc. 1º) de 1932, según la reforma de 1960, vigente hasta hace muy poco tiempo.

Una corriente como la expuesta, se viene robusteciendo en los últimos años, a medida que los estados locales han convocado convenciones para reformar sus leyes fundamentales.

La Constitución de Santiago del Estero, sancionada en 1986, reconoce al municipio como una entidad jurídico-política y como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos.

Sostiene la independencia del gobierno comunal ante todo otro poder provincial (arts. 216 y 220, inc. 2º) y asegura la autonomía de los municipios de primera categoría, a los que otorga poder constituyente para fijar sus propias cartas (art. 220, inc. 1º). En igual sentido, se legisla en la nueva Constitución de San Juan (1986), reconociendo a todas las comunas autonomía política, administrativa y financiera y, además, para los municipios de primera categoría, la autonomía institucional (arts. 247 y 241). Igual camino siguió la Constitución de Salta, sancionada también en 1986 (arts. 164 y 168). La Carta Fundamental de La Rioja (1986), inspirada en similares principios, otorga a las comunas autonomía institucional, política y administrativa, concediendo la facultad de dictar sus propias cartas orgánicas, a todas ellas, sin distinción de categorías (arts. 154 y

157). Por su parte, la nueva Constitución de Jujuy (1986), asegura a los municipios de la provincia, la autonomía necesaria para resolver los asuntos de interés local (art. 178), estableciendo para los más populosos la facultad de dictar su carta orgánica a través de una Convención Municipal (arts. 188). A su vez, la Constitución de Córdoba, recientemente sancionada (1987), reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia, y asegura el régimen municipal, basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, otorgando a los asentamientos que la ley reconozca como ciudades, la atribución de celebrar convenciones, para darse sus cartas orgánicas (arts. 180 y 181).

Igual concepción se recepta en la Constitución de la Provincia de San Luis (1987), que reconoce al municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad; desprendiendo de ello el carácter de institución política -administrativaterritorial, que se organiza independientemente dentro del Estado, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio (art. 247). A todos los municipios se les reconoce, en consecuencia, autonomía política, administrativa y financiera y a aquellos que pueden dictar su propia Carta Orgánica, además, se les concede autonomía institucional (arts. 248 y 254).

Con base en los antecedentes expuestos, a mi modo de ver, la exigencia contenida en el art. 5º de la Constitución Nacional,

dirigida a las provincias, consistente en asegurar su "régimen municipal", se traduce en la necesidad de implementar, en cada jurisdicción, la institución del municipio, con personalidad que lo diferencia del resto de la administración provincial, y dotado de atribuciones suficientes para llevar a cabo el gobierno y administración de los asuntos comunales. Pero la cláusula constitucional no importa una definición en cuanto al grado de independencia que debe acordársele, quedando reservado, a la discreción del constituyente o del legislador provinciales, la determinación del modo e intensidad que revestirá la descentralización. En resumen, el municipio provincial es una institución necesaria, pero su configuración resulta atribución privativa del orden local, pudiendo escoger la provincia entre un régimen autárquico o autonómico, con las múltiples facetas que cada uno de éstos puede adoptar.

Esta es, por otra parte, la opinión de Joaquín V, González, quien refiriéndose a la recreación de las corporaciones en la Constitución de 1853, señala la obligatoriedad para las Provincias del establecimiento del régimen municipal, y agrega: "No les prescribe bases para definir la naturaleza del gobierno municipal, pero es justo entender que dejaba librada su elección a la voluntad y la experiencia de los constituyentes de Provincia. Sólo habla de su régimen municipal, es decir, que los considera, según es su naturaleza histórica y jurídica, una institución propia y exclusivamente local, esto es, que deriva su existencia, forma y

poderes de la soberanía constituyente o legislativa de cada provincia" ("Manual de la Constitución Argentina", ps. 717 y 718, Buenos Aires, 1897). Luego, al analizar las facultades que les son concedidas a los municipios, delinca ambos status, autárquico y autonómico, como posibles para la configuración del municipio provincial, cuando sostiene: "Respecto de su posición en el Estado o Provincia, los hay de dos formas: los que son sólo una rama administrativa y política del gobierno y los que tienen existencia más separada y distinta de éste" (ídem, p. 721).

IV . Determinando así el alcance del precepto constitucional, me parece oportuno recordar que la sentencia en recurso ha establecido el carácter autárquico del municipio santafesino, mediante una interpretación de la legislación local que no resulta revisable en esta instancia, por la naturaleza del derecho comprendido y en atención a que no ha sido alegada por la recurrente la arbitrariedad del fallo. Vale decir, que de los grados de descentralización que admite el art. 5º de la Constitución Nacional, la Carta Fundamental de Santa Fe ha escogido el de menor independencia, sujetando el municipio a las normas de la legislatura local.

Con este alcance, me haré cargo exclusivamente de los agravios que se dirigen contra la sentencia y que resultan vinculados a la Constitución Nacional, dado que, en el remedio federal, se deslizan otros que remiten a temas de derecho público provincial (v. g.: c. VII, puntos 2, 3, 5, 8 y 9).

En tal sentido, contrariamente a lo sostenido por la Municipalidad de Rosario, estimo que la ley en base a la cual la actora obtuvo su estabilidad en el empleo no resulta violatoria de la norma constitucional tantas veces citada. Ello así, por cuanto estableció un régimen general para todos los empleados de los municipios, determinando sus derechos y deberes, y derogando así la facultad que, por la Ley Orgánica, había concedido a las corporaciones locales para dictar las normas atinentes a su personal. Habida cuenta que esta última competencia le había sido atribuida por la legislatura local y no le corresponde originariamente por mandato constitucional, no me parece que exista obstáculo jurídico alguno para reasumir la facultad delegada y trazar las bases de un régimen uniforme para los agentes comunales. No observo, que de esta manera, se prive al municipio de su personalidad, ni de atributos fundamentales que hagan al gobierno vecinal; pues no se ha dado -como sostiene la impugnante- una intromisión inadmisible en el ámbito propio de la corporación, que desnaturalice su existencia, toda vez que la ley no procedió a designar o remover a personal individualmente considerado, sino que estableció un estatuto general, a cuyo amparo quedó incorporado como permanente todo aquél servidor que tuviera una determinada antigüedad como contratado.

No se trata, desde otro ángulo, de una asunción directa de la gestión de los intereses municipales por parte de la provincia, puesto que la Municipalidad conserva la potestad disciplinaria sobre sus agentes y

mantiene la superintendencia de su personal, a quien puede designar o separar, según las bases dispuestas por la legislatura provincial. Con el recorte de facultades que significa la sanción legal de un estatuto de personal, que anteriormente el municipio podía dictar, no se altera por esta sola circunstancia su autarquía, ni se desnaturalizan los fines para los que fue creado; representando la medida una determinación, por parte del legislador provincial, del grado de independencia que discrecionalmente ha resuelto asignar al municipio, dentro del marco tan amplio de distintos modelos de organización descentralizada, que supone el "régimen municipal" previsto en el art. 5º de la Ley Fundamental.

V. Por las razones expuestas, soy de opinión que corresponde admitir el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada. Abril 28 de 1988. - María G. Reiriz.

Buenos Aires, marzo 21 de 1989.

Considerando: 1) Que la actora, contratada por la Municipalidad de Rosario como ejecutante musical en 1978, e incorporada a la planta permanente mediante el dec. defacto 1709 del 15 de setiembre de 1983, por aplicación del art. 133 del anexo I de la ley también defacto 9286, del 1º de agosto del mismo año, impugnó por vía del recurso contenciosoadministrativo de plena jurisdicción el decreto del intendente municipal 1737 del 19 de octubre de 1984, que dispuso -en ejercicio de la autorización conferida por el Concejo Municipal por dec. 6053/84 para revisar los

nombramientos efectuados entre el 24 de marco de 1976 y el 10 de diciembre de 1983 en las categorías 19 a 23 o sus equivalentes a la fecha de ingreso- anular el mencionado dec. 1709 y dejar sin efecto, entre otros, el nombramiento de la demandante.

2) Que la comuna rosarina se opuso al progreso de la demanda sosteniendo la inconstitucionalidad -tanto provincial cuanto nacional- de la ley defacto 9286 y en especial del art. 133 de su anexo I, por ser contraria a lo dispuesto en los arts. 106 y 107 de la Constitución de la provincia y al art. 5º de la Constitución Nacional. Invocó la ordenanza municipal 3583/84, la cual sancionó un nuevo estatuto y escalafón del personal municipal sobre los lineamientos de la ley provincial 9286, pero que excluye disposiciones como la del impugnado art. 133.

3) Que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe anuló la decisión del intendente municipal, disponiendo la reincorporación de la actora al cargo que desempeñaba y condenando a la comuna a pagarle los salarios caídos con sus intereses. Sostuvo para arribar a esa conclusión que, si bien la ley orgánica de las municipalidades 2756, art. 40, inc. 67, había atribuido a los consejos la facultad de dictar ordenanzas sobre escalafón y estabilidad de los empleados municipales, no existía óbice constitucional para que esa facultad hubiese sido reasumida por la Legislatura estableciendo un régimen uniforme para todas las municipalidades provinciales, lo que efectivamente tuvo lugar

mediante la ley 9286, originada en un gobierno defacto pero ratificada por la Legislatura de cure por ley 9996.

4) Que, contra esa decisión, interpuso la demandada el recurso extraordinario federal, el cual es formalmente procedente ya que se ha puesto en cuestión la validez de una ley de provincia bajo la pretensión de ser repugnante a la Constitución nacional, y la decisión ha sido en favor de la primera (art. 14, inc. 2, ley 48). A ese respecto, corresponde remitirse, "brevitatis causae", a lo expuesto en el cap. II del precedente dictamen de la Procuradora Fiscal.

5) Que, en cuanto al fondo del asunto, la recurrente sostiene la invalidez constitucional de la ley provincial 9286, al afirmar que, en tanto priva a la comuna de la atribución de organizar el estatuto y escalafón de su personal, viola el art. 5º de la Ley Fundamental en tanto desnaturaliza el "régimen municipal" al implicar una asunción directa por parte de la provincia de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales y locales; y, en especial, del art. 133 de su anexo I, en cuanto dispone la incorporación automática a la planta permanente del personal que revistiera como contratado con no menos de tres meses de antigüedad.

6) Que, si bien esta Corte tiene como misión esencial la de asegurar la primacía de la Constitución nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia por sobre cualquier norma de orden local que las contradiga (art. 31 de la Constitución), esa atribución no puede ser ejercitada de manera genérica sino en la medida en que

se presente un caso contencioso concreto (arts. 2º y 3º, ley 27). Por tanto, no corresponde en el "sub lite" entrar a examinar la validez constitucional genérica de la ley provincial 9286 sino únicamente del art. 133 del estatuto que organiza, ya que se trata de la norma específicamente aplicada para resolver este caso en particular.

7) Que frente a la discrepancia doctrinal entre la autarquía y la autonomía de las municipalidades, a partir del caso de Fallos, t. 114, p. 282, esta Corte se pronunció claramente en favor del primer término de esa alternativa, considerándolas como entes autárquicos territoriales de las provincias al definirlas como "delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación" (en el mismo sentido, Fallos, t. 123, p. 313; t. 308, p. 403, entre otros).

8) Que un nuevo y más detenido examen de la cuestión aconseja, en el momento actual, revisar esa doctrina que se ha mantenido casi invariablemente en la jurisprudencia de esta Corte.

En primer lugar, como bien señala la Procuradora Fiscal en su dictamen, ella de ningún modo podría ser afirmada con carácter uniforme para todo el territorio de la Nación, ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales han consagrado el criterio de la autonomía de los municipios, que puede ser plena, cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza a esa atribución.

Por otra parte, aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sársfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

9) Que, sin embargo, aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un

régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo. Fácil es advertir que si se encontraran sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se trate de la provincial- ésta podría impedirles el cumplimiento de sus funciones negándoles el personal necesario para llevarlas a cabo, o causar el desorden administrativo o la ruina económica imponiéndoles un número excesivo de empleados o remuneraciones que sus recursos no permitiesen afrontar.

10) Que tal conclusión tiene también sus raíces en la propia jurisprudencia de esta Corte, que -como también recuerda la Procuradora Fiscal- en Fallos, t. 154, p. 25 expresó que las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, en Fallos, t. 156, p. 323 juzgó que tienen un ámbito propio a administrar, y en Fallos, t. 192, p. 17 reconoció que la Municipalidad de la Capital Federal, a la cual los propios constituyentes entendieron atribuir carácter de modelo para las provincias, no es una mera repartición administrativa nacional. Es que si son órganos de gobierno -aun cuando no se trate del gobierno político, que es del resorte de las autoridades provinciales, sino del gobierno municipal- resulta inconcebible que ese gobierno, bien que se ejerza en un

ámbito limitado territorial y funcionalmente, esté desprovisto del poder de designar y remover a sus empleados.

11) Que, en tal virtud, ha de concluirse que la norma impugnada, en tanto impone a la municipalidad rosarina admitir con carácter permanente a personal que sólo había sido contratado, y al que, por esa vía, se haría entrar irregularmente en categorías superiores en desmedro de la carrera administrativa, está en pugna con el art. 5º de la Constitución por implicar una desnaturalización del régimen municipal que pone en riesgo su subsistencia.

12) Que, por otra parte, tanto la decisión del Consejo que autorizó al intendente municipal a revisar las designaciones efectuadas en los cargos superiores del escalafón para las autoridades defacto, cuando la del intendente municipal que revocó nombramientos comprendidos en esas categorías por violar las normas vigentes para. el ingreso de empleados municipales, resultan claramente adecuadas al criterio reiteradamente establecido por esta Corte en su actual composición en el sentido de que la validez de las normas y actos emanados del Poder Ejecutivo defacto está condicionada a que, explícita o implícitamente, el gobierno constitucionalmente elegido que lo suceda, la reconozca, y que la restitución del orden constitucional en el país requiere que los poderes del Estado Nacional o los de las provincias, en su caso, ratifiquen o desechen explícita o implícitamente los actos del gobierno defacto (Fallos, t. 306, p. 2303; disidencia de los jueces Fayt y Belluscio en Fallos, t. 307, p. 338; C. 335-XX "Canovas,

Andrés P. c. Aerolíneas Argentinas-Empresa del Estado", B. 744-XX; "Budaro, Raúl. A. c. Fac. Arquitectura" y G. 566-XXI -Rev. LA LEY, t. 1987-E, 191-; "González Ruzo, Eduardo A. c. Poder Ejecutivo Provincial s/acción contenciosoadministrativa" falladas el 14 de mayo, 9 de junio de 1987 y 9 de junio de 1988, respectivamente). A la luz de esa doctrina, resulta evidente la legitimidad de que las autoridades municipales constitucionales revisasen los nombramientos efectuados por las defacto, máxime cuando limitaron esa revisión a las realizadas en los cargos más altos del escalafón y prescindiendo de las normas que organizaban la carrera administrativa, a la vez que inadmisible que el propio gobierno defacto, mediante una ley de alcances generales, convalidase las transgresiones cometidas por él mismo mediante el arbitrio de imponer a las autoridades constitucionales futuras la validez de tales designaciones, como pretendió la norma impugnada. La ratificación de ese acto por la Legislatura -posterior en el tiempo al decreto municipal que motiva este proceso- no desvirtúa ese razonamiento, pues fue dictada cuando ya el gobierno municipal había ejercitado su facultad de desconocer la imposición pretendida por los gobernantes defacto.

Por ello, y lo dictaminado en sentido concordante por la Procuradora Fiscal, se declara procedente el recuso extraordinario interpuesto y se revoca la sentencia recurrida. - José S. Caballero. - Augusto C. Belluscio. - Carlos S. Fayt. - Enrique S. Petracchi. - Jorge A. Bacqué.

Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe. 4 de junio de 1991. Fallos 314:495

1) A fs. 87/95 se presenta la Municipalidad de Rosario y solicita la declaración de inconstitucionalidad de los decretos del Poder Ejecutivo provincial 5085/68, 1766/70, 34/71 y 788/76, de las leyes provinciales 6509 y 6664, de los arts. 13 y 14 de la ley 2756 y de los arts. 29 y 17 de las leyes de presupuesto correspondiente a los años 1987 y 1988, así como que se condene a la provincia de Santa Fe a restituirle la suma de Australes 5.217.968,31 con su correspondiente actualización, intereses y costas.

Expresa que mediante las disposiciones legales citadas se creó en las municipalidades y comunas de esa provincia el llamado Fondo de Asistencia Educativa al que se le adjudicó como finalidad "asegurar el mantenimiento, ampliación y construcción de todos los edificios escolares de propiedad provincial, municipal o comunal cuya ejecución no tome a cargo el Poder Ejecutivo por intermedio de los organismos correspondientes y contribuir al equipamiento de las escuelas ubicadas en su jurisdicción".

Ese Fondo se integra en las municipalidades con no menos de 50 % de lo recaudado por imperio de lo prescripto en el art. 13 de la ley 2756, norma que obliga a cada municipio a destinar como mínimo el 10 % de sus rentas anuales para constituirlo y es administrado por una comisión creada a tal fin. Las leyes de presupuesto para los años 1987/88 añade autorizaron al Poder

Ejecutivo a retener de los montos que corresponda a los municipios en concepto de coparticipación de impuestos, los importes de las deudas que mantengan con aquél.

Dice que con fecha 1 de noviembre de 1985, el intendente de la ciudad de Rosario dirigió al Concejo Municipal el mensaje núm. 105 SSH, cuya copia agrega, en el que acompañaba un proyecto de ordenanza de presupuesto general de erogaciones y cálculos de recursos para el año 1985 mediante el cual y con fundamento en la inconstitucionalidad de las normas antes citadas se creaba un subsidio destinado al mantenimiento y conservación de escuelas primarias dependientes de la provincia y ubicadas en el municipio de Rosario y se suprimía la partida afectada al Fondo, que no fue aprobado por aquel organismo. Se originaron entonces una serie de instancias administrativas que no dieron resultado. Por otro lado, el Poder Ejecutivo provincial ordenó descontar la deuda que mantenía la municipalidad de Rosario en concepto de aportes al Fondo cuestionado.

En cuanto al fundamento jurídico de su reclamo, afirma que la exigencia constitucional de un régimen municipal, que es requisito condicionante de la autonomía de las provincias, impone de manera inequívoca el deber de instituir en cada jurisdicción órganos municipales dotados no sólo de personalidad propia y susceptibles de diferenciarse netamente del resto de la administración provincial, sino también de atribuciones suficientes para efectivizar el gobierno y la administración de los asuntos comunales. En ese sentido

recuerda precedentes del tribunal y destaca la necesidad de que los municipios tengan la indispensable autonomía administrativa y tributaria que les posibilite la libre disposición y administración de sus recursos.

De no ser así, continúa, el régimen municipal quedaría reducido a una ficción, pues no puede hablarse de una mínima dosis de autonomía administrativa y financiera frente al deber impuesto por las autoridades provinciales de destinar el 10 % de sus rentas para el F. A. E. y para promoción de actividades culturales y la mitad de ese porcentaje para el referido Fondo. Estos argumentos resultan válidos tanto en el caso de atribuir autonomía a los municipios como a considerarlos autárquicos. Aun esta última caracterización sostenida por el tribunal antes de pronunciarse en el caso Rivademar (Fallos 312:326) supone personería para el ejercicio de sus funciones y también un patrimonio de afectación que ha de ser libremente administrado por el ente frente a cualquier intromisión de la provincia. Este reconocimiento se ve afectado cuando los porcentajes de inversión de las rentas municipales vienen impuestos compulsivamente por la provincia de Santa Fe, lo que lesiona el principio del art. 5º de la Constitución Nacional.

Por lo demás, no modifica ese principio la circunstancia de que los pronunciamientos de la Corte consideren cuestión propia del ordenamiento jurídico provincial la del régimen municipal por cuanto el poder reglamentario que se admite en favor de los Estados

provinciales no puede conducir al desconocimiento de los requisitos mínimos de aquél. De aceptarse la afectación de las rentas municipales se violaría el art. 5º de la Ley Fundamental y se abriría camino a una sucesión de imposiciones que terminarían por producir el vaciamiento financiero del sistema comunal.

Cita en apoyo de su postura la sentencia dictada el 21 de marzo de 1989 en el caso Rivademar y sostiene, por último, que así como en ese precedente se expresó que era inconcebible que el gobierno municipal estuviese desprovisto del poder de designar y remover a sus empleados, también se impone la conclusión de que es inaceptable que las autoridades provinciales le impidan la libre disposición y administración de fondos ya presupuestados.

II) A fs. 187/91 contesta la demanda la provincia de Santa Fe. Reconoce los hechos y la existencia de las normas legales invocadas pero discrepa con la interpretación constitucional de estas últimas. Niega que los órganos municipales tengan las características que se les atribuyen y recuerda las prescripciones de la Constitución Provincial sobre el tema, para señalar que no constituyen entes autónomos sino entidades autárquicas con base territorial, cuyas competencias están asignadas taxativa y específicamente por la ley y cuyas finalidades no se ven afectadas por las disposiciones legales cuestionadas. Por tal razón no se advierte injerencia provincial que lesione la autarquía municipal. Descarta que la municipalidad de Rosario se vea imposibilitada de atender sus funciones como consecuencia de la aplicación de esas

normas y advierte que la "incidencia del cumplimiento compulsivo del aporte al F. A. E. es mínimo" dentro de su comportamiento económico financiero. Cuestiona la interpretación que merece, a juicio de la demandante, la sentencia en el caso Rivademar y reitera que nada impide al municipio sus atribuciones específicas.

III) Declarada la causa de puro derecho se dispuso correr un traslado por su orden que fue evacuado por ambas partes en términos que reiteran lo sustancial de sus presentaciones anteriores.

Considerando:

1) Que conforme a reiterada doctrina de esta Corte, resulta esta causa de competencia originaria del tribunal, por ser parte una provincia y tener la materia un manifiesto contenido federal (arts. 100 y 101, Constitución Nacional; entre otros: L. 125.XXI., Lavalle, Cayetano, A. y Gutiérrez de Lavalle, Juan, del 30 de abril de 1987; comp. núm. 617.XXII., American Express Argentina, S. A. c. Dirección Provincial de Rentas de la Provincia de Buenos Aires, del 18 de octubre de 1988).

2) Que en el caso, la municipalidad accionante tacha de inconstitucionales las normas provinciales que disponen la afectación de determinado porcentaje de las sumas recaudadas en el ámbito local, con fines de interés público en materia educacional en las áreas provincial, municipal o comunal. Afirma que, de aceptarse la legitimidad de esa imposición, el acatamiento de la provincia a lo dispuesto en el art. 5º de la

Constitución Nacional sería sólo formal, pues se hallaría habilitada para ahogar financieramente a los municipios, aniquilando virtualmente la vigencia del requisito exigido en el precepto constitucional mencionado. Añade que la autarquía municipal resulta contrariada en su esencia frente a cualquier intromisión provincial en la administración y disposición de las rentas comunales.

3) Que esta Corte ha expresado (in re: R.593.XXI., Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario, del 21 de marzo de 1989), que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución Nacional, determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña aunque se tratara de la provincial ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional. Este principio encuentra apoyo en la propia jurisprudencia de este tribunal, que reconoce a las municipalidades su calidad de organismos de gobierno de carácter esencial (Fallos 154:25).

4) Que en lo relativo al alcance y límites de las facultades municipales, ha señalado esta Corte que éstas surgen de la Constitución y las leyes provinciales, cuya correlación, interdependencia y conformidad entre sí, no incumbe decidir a la

Nación, en tanto ellas no violen los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, las leyes de la Nación o los tratados con las potencias extranjeras (art. 31, Constitución Nacional). La Constitución Nacional se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias (art. 5º), pero en manera alguna les ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales conforme a los arts. 104, 105 y 106 de la Constitución (Fallos 199:423; Cía. Swift de la Plata, S. A. c. Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/ cobro de pesos, fallo del 17 de febrero de 1961).

5) Que la adecuada aplicación de los principios enunciados precedentemente, exige invocar y demostrar que las normas provinciales cuya constitucionalidad se cuestiona, comprometen efectivamente la existencia misma del municipio afectado por el accionar de la provincia en cuyo territorio se halla asentado. No basta, la simple manifestación de que el gobierno provincial, mediante los actos legislativos atacados, ponga en peligro la subsistencia de la comuna, pues el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen y, debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto (esta Corte, entre otros: S.387.XIX., Sosa, Aristóbulo y otros c. Provincia de Neuquén y Agua y Energía Soc.,

del Estado, de 10 de febrero de 1987; B.660.XXI, Banco del Chaco c. Quiña, Segundo N., suc. y/o herederos declarados s/ ej. hipotecaria, del 15 de setiembre de 1988).

6) Que en el caso, estas exigencias vitales no se cumplen, porque la interferencia del poder provincial en el ámbito municipal, es planteada por la actora como una amenaza de futuros avances que podrían desarticular su autonomía gubernamental; sin invocar ni mucho menos demostrar, que la aplicación actual de las normas provinciales que impugna, constituya un impedimento para subsistir como unidad política autónoma.

En las condiciones descriptas, la pretensión deducida no puede prosperar, ya que de este modo no ha logrado acreditarse que el sistema financiero impuesto por la provincia exceda las limitaciones que el art. 5º de la Constitución Nacional impone al orden jurídico interno del Estado demandado, lo que excluye la declaración de inconstitucionalidad perseguida.

7) Que, por lo demás, el art. 107 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe ha establecido los ingresos que corresponden a los municipios, precisando que éstos son organizados por la ley sobre la base de ciertos requisitos, entre los que se incluyen un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por la Constitución y la ley con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. Asimismo, dicha Carta Fundamental

prescribe que con la finalidad aludida, los municipios pueden crear, recaudar y disponer libremente de los recursos propios, provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción, asegurándoseles participación en los gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del 50 % del producido del impuesto inmobiliario, según un sistema de coparticipación.

En tales condiciones, los preceptos legales que regulan lo concerniente a las fuentes de ingreso de los municipios, cuya incompatibilidad con la Constitución Nacional invoca la demandante, aparecen emitidas por la Legislatura local con base en una norma habilitante contenida en la Constitución de la Provincia, la cual, empero, no ha merecido igual tacha de inconstitucionalidad por parte de la actora, circunstancias que añade otro obstáculo a la admisibilidad de su pretensión.

Por las consideraciones expuestas, se rechaza la demanda. Ricardo Levene (h.) Mariano Cavagna Martínez Carlos S. Fayt (en disidencia). Augusto C. Belluscio (en disidencia). Enrique S. Petracchi (en disidencia). Rodolfo C. Barra. Julio S. Nazareno. Eduardo Moliné O'Connor.

Disidencia de los doctores Fayt, Belluscio y Petracchi: Considerando:

1. Que esta causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema (arts. 100 y 101, Constitución Nacional).

2. Que los autos R.593.XXI, "Rivademar, Angela Digna Ballbina Martínez Galván de c. Municip. de Rosario s/ recurso contenciosoadministrativo de plena jurisdicción", sentencia del 21/3/89, el Tribunal abandonó su anterior jurisprudencia que definía a las municipalidades como entes autárquicos territoriales de las provincias y les atribuyó la condición de autónomos por estimarla más adecuada a su naturaleza institucional y a los rasgos que la distinguen. Allí se afirmó, también, que el régimen impuesto por el art. 5º de la Constitución determina que estén dotadas de las atribuciones necesarias para el desempeño de su cometido (consid. 9 parte 1a.).

3. Que esta última conclusión, por otra parte aplicable cualquiera que sea la categoría conceptual en que se ubique a las municipalidades, encuentra fundamento en la indiscutida condición de organismos de gobierno con un ámbito propio a administrar (Fallos 15425; 156323). Así se recordó en el caso citado en el considerando anterior para señalar, con directa relación al tema debatido, que en esa condición, bien que ajustada a un ámbito territorial y funcionalmente específico, resulta inconcebible que en el ejercicio de sus atributos estén desprovistas del poder de designar y remover a sus empleados. Por tal razón se concluyó en que la ley provincial impugnada, en tanto imponía a la municipalidad rosarina admitir con carácter permanente a personal que sólo había sido contratado... estaba en pugna con el art. 5º de la Constitución, por

implicar una desnaturalización del régimen municipal que ponía en riesgo su subsistencia.

4. Que esos principios resultan plenamente aplicables al presente caso. En efecto, las normas legales aquí cuestionadas, en cuanto detraen de la libre disposición del municipio las partidas asignadas al Fondo de Asistencia Educativa, importan la asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos.

5) Que de admitirse esa injerencia se lesionaría la personalidad y las atribuciones de los municipios y se pondrían "en riesgo su subsistencia" (consid. 11 del caso citado) y la misión fundamental dentro de las instituciones políticas de la República que esta Corte les ha reconocido (Fallos 210:1153), las que están aseguradas por el art. 5º de la Constitución Nacional frente a los sistemas políticos superiores. Es por lo tanto necesario preservar el derecho de usar todos los medios o instrumentos que conduzcan al logro legítimo de sus intereses específicos definidos por las leyes o las Constituciones provinciales para no frustrar aquel mandato que la Ley Fundamental de la Nación impone y que, de no ser así, se convertiría en un postulado meramente teórico con menoscabo de la vivencia efectiva e indestructible de estos poderes. Por lo demás, su preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a

la libre disposición comunal, como lo pretende la demandada al aludir a la mínima entidad del aporte, toda vez que, de lo contrario, se autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales.

6) Que las consideraciones expresadas conducen a la admisión de la demanda, respecto de cuyo contenido de condena parece oportuno diferir su estimación para el período de ejecución de sentencia.

Por lo expuesto se decide: Hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad de los decs. 5085/68, 1766/70, 34/71 y 788/76, de las leyes 6509 y 6664, de los arts. 13 y 14 de la ley 2756 y de los arts. 29 y 17 de las leyes de presupuesto correspondientes a los años 1987 y 1988. Diferir para la oportunidad indicada en el consid. 6) la determinación del monto de la condena.

Carlos S. Fayt. Augusto C. Belluscio. Enrique S. Petracchi.

Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111. 28 de mayo de 2002. Fallos 325:1249

RECURSO DE HECHO

Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-1-

Buenos Aires, 28 de mayo de 2002.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Plata en la causa Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que contra el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que desestimó la demanda interpuesta por la Municipalidad de La Plata a fin de obtener que se declare inconstitucional el decreto-ley 9111/78 -que regula la disposición final de los residuos en los partidos que conforman el área metropolitana-, aquel municipio dedujo el recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la presente queja.

2°) Que la actora, en lo sustancial, cuestionó la norma en cuanto impuso la disposición de los residuos mediante el sistema de rellenado sanitario -que debía efectuarse únicamente por intermedio del Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)-, y el pago de una tarifa que dicha sociedad factura por los trabajos realizados en los terrenos habilitados a tal fin, todo lo cual avasallaba, a su entender, facultades que eran expresamente reconocidas por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires a los distintos municipios.

3°) Que el recurso extraordinario de la actora resulta formalmente procedente, pues se ha cuestionado la validez del decreto-ley provincial 9111/78 por ser contrario a la Constitución

Nacional (art. 5°) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido en favor de su validez (art. 14, inc. 2° de la ley 48).

4°) Que esta Corte tiene dicho que cuando se impugnan actos emanados del gobierno provincial por poner en peligro la existencia misma del municipio, el interesado debe demostrar claramente de qué manera aquéllos contrarían la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen, y debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto (Fallos: 314:495).

5°) Que en el sub lite, tales extremos no se han cumplido, pues la interferencia de la provincia en el ámbito de la Municipalidad de La Plata, es planteada por la actora como un obstáculo para desarrollar su propio sistema de eliminación de residuos a un menor costo; pero no logra demostrar eficazmente que la norma cuya validez constitucional cuestiona comprometa su existencia patrimonial. En efecto, no aporta prueba alguna que pueda acreditar la excesiva onerosidad del servicio impuesto por la provincia, limitándose a afirmar que dicho sistema provoca un singular quebranto en los fondos municipales.

6°) Que, por lo demás, y como lo ha destacado el señor Procurador General de la Nación en el punto VI de su dictamen, la facultad ejercida por la Provincia de Buenos Aires para regular lo atinente a la disposición final de los residuos no se revela como desproporcionada con la finalidad perseguida; por el contrario, el legislador provincial ha ejercido sus facultades en forma razonable, y no arbitraria o absurda, pues se apoyó en propósitos de utilidad

común. Desde esta perspectiva, la regulación prevista en el decreto-ley 9111/78 aparece como una legítima opción adoptada en la legislación de la provincia, sin agravio al art. 5° de la Carta Fundamental de la Nación.

7°) Que, por otra parte, el art. 123 de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido". Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123.

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 1. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO – EDUARDO MOLINE O'CONNOR - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en

disidencia)- ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO

PETRACCHI

Considerando:

Que el recurso extraordinario, cuya denegación originó la presente queja, es inadmisible (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General de la Nación, se lo desestima. Declárase perdido el depósito de fs. 1. Notifíquese, devuélvanse los autos principales, y archívese. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA

Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín. Tercero: Sociedad Belgrano para la Protección de la Niñez s/ Demanda contencioso administrativa. 5 de octubre de 2004.

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e:

-I-

A fs. 138/152 de los autos principales (a cuya foliatura corresponderán las siguientes citas), la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires -por mayoría- hizo lugar a la demanda promovida por Cadegua S.A. contra la Municipalidad de Junín, a la vez que declaró la nulidad de las resoluciones del Intendente del 18 de febrero de 1991 y del 3 de abril de 1991 y de la ordenanza 2870/91, con relación a la actora y a la tercera interesada -Sociedad Belgrano para la Protección de la Niñez-, en cuanto les impiden desarrollar la actividad del juego denominado "lotería familiar", "lotería familiar gigante" o "bingo" en dicho partido y ordenó a la demandada resolver el pedido de habilitación correspondiente con arreglo a las normas en vigor (arts. 163 y 215 de la Constitución Provincial).

Para así decidir, sus integrantes -en lo que aquí importa- afirmaron que el ejercicio del poder de policía en los juegos de azar es de carácter provincial. En tal sentido expresaron que la autorización, en dicho ámbito, para el funcionamiento y explotación de la "lotería familiar", "lotería familiar gigante" o "bingo" se halla regulada por ley provincial 11.018 y por su decreto reglamentario 5309. En virtud de tales disposiciones, expresaron, se autorizó la habilitación de 32 salas en distintos lugares del territorio bonaerense, entre ellas, la situada en el partido de la demandada, que fue concedida a la Sociedad Belgrano para la Protección de la Niñez y a Cadegua S.A. -en el carácter de locataria de servicios-.

Manifestaron que la regulación del juego constituye un típico régimen de derecho público, sometido a estrictas limitaciones y controles. De allí que la legislación contemple diversas exigencias respecto del depósito de los fondos recaudados, de la habilitación legal y de las penalidades graves a sus infractores, y que ello no sólo hace el ejercicio del poder de policía de la moralidad pública sino también a la obtención de recursos para satisfacer necesidades sociales.

Desde esa perspectiva, puntualizaron que la ley provincial, al no contemplar una delegación expresa de su ejercicio a favor de los municipios para regular la materia, la ordenanza 2870/91 sancionada por el Consejo Deliberante de Junín, que prohíbe la instalación y el funcionamiento de aquel juego en ese partido carece de fundamento legal y, por lo tanto, los actos administrativos con sustento en ella devienen también inconsistentes.

-II

Contra tal pronunciamiento, la demandada dedujo el recurso extraordinario de fs. 157/166 que, denegado a fs. 177/178, dio origen a la presente queja.

En primer término, afirma que existe cuestión federal porque el a quo omitió expedirse en lo atinente al alegado avance de la ley provincial 11.018 sobre el régimen municipal impuesto a las provincias en el art. 51 de la Constitución Nacional y el reparto de competencia federal establecido en el art. 104 -texto anterior a la reforma de 1994-. En segundo lugar, asevera que la autonomía

municipal implica que sus facultades no provienen de una delegación legislativa provincial, sino que son originarias, naturales y propias para regular en su ámbito territorial "los intereses y servicios locales" (arts. 190 y 191 de la Constitución Provincial), para lo cual puede dictar ordenanzas y reglamentos (art. 192 inc. 6).

Así pues, sostiene que la ordenanza 2870/91 fue sancionada en el marco de las competencias, atribuciones y deberes propios de las municipalidades, que surgen de la autonomía consagrada en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional -texto de 1994- y de la doctrina de la Corte a partir del caso "Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván c/ Municipalidad de Rosario", así como del art. 2069 del Código Civil, que prevé que las loterías y rifas -cuando se permitan serán regidas por las respectivas ordenanzas municipales.

- III -

A mi modo de ver, cabe admitir formalmente el recurso extraordinario, toda vez que el fallo impugnado configura un supuesto de resolución contraria implícita al derecho federal invocado, en tanto el tribunal superior de la causa omitió pronunciarse sobre un planteo de naturaleza federal oportunamente propuesto por la demandada (Fallos: 311:95; 313:1714 y su cita; 322:1341, entre otros). En efecto, la apelante sostuvo al contestar la demanda que la ley provincial 11.018 avasallaba el régimen municipal impuesto a las provincias en el art. 51 de la Constitución Nacional y el de reparto de competencias establecido en el art. 104 –

texto anterior a la reforma de 1994-, sin que la mayoría del tribunal a quo se expidiera sobre el punto (v. fs. 70/77).

De acuerdo con lo expresado, a mi juicio, corresponde realizar una declaratoria sobre el punto efectivamente disputado, puesto que, cuando está en discusión una norma de carácter federal, la Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes o del a quo (Fallos: 308:647; 310:2200; 313:1714; 321:2683, entre otros).

- IV -

Sentado lo expuesto, en cuanto al fondo de la cuestión debatida considero que, contrariamente a lo sostenido por la apelante, el ejercicio del poder de policía en materia de los juegos de azar no es originario, natural y propio de los municipios, sino antes bien, es una potestad reservada por la Constitución Nacional a las provincias.

En efecto, desde antiguo la Corte, y con anterioridad a la vigencia del Código Civil, en un precedente de 1869 reconoció "que es un hecho y también un principio de derecho constitucional, que la policía de las provincias está á cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente á la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos; y que, por consiguiente, pueden lícitamente dictar leyes y reglamentos con estos fines, no habiéndose garantido por el artículo catorce de la Constitución Nacional á los habitantes de la República el derecho absoluto de ejercer su industria ó profesión, sinó con

sujecion á las leyes que reglamentan su ejercicio" (Fallos: 7:150). En ese orden de ideas, sentando un criterio rector en materia sobre los juegos de azar, aseveró "que es innegable la potestad de las provincias para legislar sobre faltas y contravenciones, los preceptos locales que reprimen los juegos de azar ... no traducen sino un razonable ejercicio del poder de policía en materia de moralidad pública y, por lo tanto, lejos de infringir la Ley Fundamental, se ajustan a lo que ella dispone en sus arts. 14, 28 y 104" (Fallos: 242:496).

Por su parte, en cuanto a las prescripciones contenidas en el derecho de fondo atinente a la materia en debate, V.E. entendió que el Congreso, al sancionar el Código Civil, "ha reconocido a las autoridades locales el derecho a reglamentar el juego (arts. 2055 y 2069 del Código Civil)" y agregó "que los artículos recordados ... no hacen distinción entre ordenanzas municipales y reglamentos de policía de origen provincial y los que puedan dictarse en la Capital y Territorios Nacionales con análogos propósitos" (confr. Fallos: 98:157). Con posterioridad, sostuvo que "el poder de policía local se traduce en el dictado de ordenamientos normativos, sean ellos leyes, reglamentos u ordenanzas, toda vez que las aludidas facultades reservadas a las jurisdicciones provinciales (art. 104 de la Constitución Nacional) y las atribuidas por éstas a los municipios, asumen los caracteres de preventivas y sancionatorias" (énfasis agregado) (Fallos: 301: 1053).

2003 A mi juicio, dichos antecedentes permiten sostener que la facultad de reglamentar los juegos de azar está reservada a las jurisdicciones provinciales, en virtud del principio general que rige la distribución de competencias que surge de la Constitución Nacional, según el cual, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) (Fallos: 304:1186, entre muchos otros). Dentro de este contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (confr. doctrina de Fallos: 321:1052) y que, por lo tanto, es atribución del Poder Constituyente provincial y de su legislación otorgar esta facultad a los municipios, ya sea en forma exclusiva o en concurrencia con otros territorios o servicios estatales, o bien, como propias o delegadas por el Estado Provincial.

Por lo demás, entiendo que la autonomía municipal consagrada en la Constitución Nacional de 1994 en nada modifica el criterio aquí expuesto, ni aún cuando la materia en debate fuera considerada de las que la Carta Magna atribuye como propias del municipio. En efecto, es del caso recordar que V.E. en Fallos: 325:1249 dejó sentado que el art. 123 de la Constitución Nacional -incorporado a la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a las provincias la obligación de asegurarla,

pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido". Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123.

- V -

Por todo lo expuesto, opino que corresponde confirmar la sentencia de fs. 138/152 en cuanto fue materia de recurso extraordinario.

Buenos Aires, 26 de noviembre de 2003

Es Copia

NICOLÁS EDUARDO BECERRA

Buenos Aires, octubre 5 de 2004.-

Considerando: Que este tribunal comparte las consideraciones expuestas por el procurador general de la Nación en el dictamen de fs. 85/86, a las que cabe remitir por razones de brevedad.

Por ello, se declara formalmente admisible la queja y el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Reintégrese el depósito previsto en el art. 286 CPCCN. (9) (conf. fs. 80). Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase. Enrique S. Petracchi.- Augusto C. Belluscio.- Carlos S.

Fayt.- Antonio Boggiano.- Juan C. Maqueda.- Eugenio R. Zaffaroni.- Elena I. Highton de Nolasco.

Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza. 24 de febrero de 2005.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-1-

Buenos Aires, 24 de febrero de 2005.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 9/34 se presentó Carlos Alberto Ponce, en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis provincia del mismo nombre y promovió acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117-MGJCT-/2003, pues los consideró violatorios de los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, como así también de disposiciones de la Constitución provincial que cita (ver fs. 22 vta./23, 25, 26).

Sostuvo que las normas que se pretendía aplicar afectaban el sistema representativo y republicano de gobierno, el principio de la soberanía popular, de sus derechos políticos y la autonomía municipal.

2°) Que el actor señaló que mediante la ley 5324 la provincia aprobó someter a la consideración del pueblo de San Luis, en la elección del 27 de abril de 2003, la incorporación a la Constitución provincial de una cláusula transitoria por la cual se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, a la par que habilitaba al Poder Ejecutivo provincial, por una única vez, para convocar a elecciones a fin de cubrir esos cargos. La caducidad se produciría, según el texto de la norma impugnada, el día que se fijara para la asunción de las nuevas autoridades electas.

Relató que por medio del decreto 117/03, el poder administrador convocó a elecciones para el 27 de abril de 2003 con el objeto de elegir intendentes municipales cargos entre los cuales aparece el de la Municipalidad de San Luis; para ratificar la enmienda constitucional a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior; y fijó como fecha de asunción de los candidatos electos el 25 de mayo del mismo año.

De tal manera, y en el caso de que los votantes ratificaren la enmienda constitucional, se dispuso la caducidad anticipada de todos los cargos electivos provinciales y municipales vigentes, afectándose el régimen de gobierno municipal en la medida en que la norma sancionada imponía un acortamiento y desplazamiento inconstitucional de mandatos de funcionarios que se encontraban ejerciendo sus cargos electivos.

3°) Que el interesado requirió que se dictara una medida cautelar en los términos previstos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se ordenase suspender preventivamente la aplicación de las normas tachadas de inconstitucionales hasta tanto recaiga una sentencia definitiva.

Mediante pronunciamiento del 10 de abril de 2003, esta Corte hizo lugar a la prohibición de innovar con relación a la aplicación de las disposiciones citadas, por lo que ordenó al Estado provincial suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo (énfasis agregado; fs. 41/42).

4°) Que como consecuencia de la medida señalada, el Poder Ejecutivo provincial dictó el decreto 1218 -MGJCT- 2003, el cual dio lugar a que el actor requiriera que se ampliasen a su respecto los alcances de la resolución cautelar adoptada, en el sentido que la Provincia de San Luis debería abstenerse de llevar adelante la convocatoria a elecciones contenida en el art. 2 del decreto aludido.

Sobre la base de que, en efecto, del último párrafo del decreto local 1218/03 surgía que se convocaba al electorado de la ciudad de San Luis para que el 27 de abril de 2003 procediera a la elección del intendente municipal, esta Corte sostuvo mediante pronunciamiento del 24 de abril de 2003 que dichos comicios estaban alcanzados por la medida cautelar y, por ende, que correspondía hacer saber al Poder Ejecutivo provincial que debería abstenerse de seguir adelante con la convocatoria para elegir

intendente de la ciudad de San Luis el 27 de abril de 2003 (énfasis agregado; fs. 132).

5°) Que el 14 de agosto de 2003 la Provincia de San Luis denunció que la Municipalidad de la Ciudad de San Luis estaba incumpliendo con la medida cautelar dispuesta por el Tribunal, pues por medio de su concejo deliberante comenzó a llevar a cabo el procedimiento electoral correspondiente a los comicios de autoridades municipales, que según entendía la peticionaria estaban suspendidos con arreglo a la medida precautoria ordenada el 10 de abril de 2003 y ampliada por resolución del 24 del mismo mes. Requirió que se intime al intendente de la ciudad de San Luis a abstenerse de constituir el Tribunal Electoral Municipal y de ejecutar cualquier acción que implicase alterar la situación del procedimiento electoral vigente en la provincia, de conformidad con lo dispuesto por la ley local 5324 (fs. 238).

Que esa petición fue desechada de plano por el Tribunal mediante pronunciamiento del 21 de octubre de 2003, al afirmar que: "...Contrariamente a lo pretendido por la provincia, debe afirmarse que es ella la que no debe alterar ni interferir en el cronograma electoral de la ciudad capital. En efecto, tal como se ha puesto de relieve en la sentencia dictada a fs. 41/42 y en el pronunciamiento de fs. 132, la demandada, en el marco de la medida cautelar ordenada, no puede convocar a elecciones para elegir intendente de la ciudad de San Luis. Mal puede sostenerse entonces que, al hacerlo la

comuna, se altera 'la situación del procedimiento electoral' dispuesto por la Ley Provincial 5324" (énfasis agregado; fs. 244).

6°) Que el 29 de octubre de 2003 la demandada efectuó una nueva presentación por la cual persiguió que se aclarara dicho pronunciamiento. Para fundar tal solicitud, el Estado provincial denunció que por ley local 5394 se había facultado al Poder Ejecutivo para convocar al electorado de la provincia a fin de elegir, el 23 de noviembre de 2003, diputados nacionales, senadores y diputados provinciales, y a invitar a los intendentes a adherir a los términos de la mencionada ley; agregó que el superior tribunal de justicia local, al ver desobedecidas sus decisiones por parte del municipio capitalino, decidió convocar al electorado de la ciudad de San Luis para elegir, el 23 de noviembre de 2003, al intendente municipal y a los concejales; concluyó pidiendo que se aclarase que la provincia no había convocado a elecciones municipales, no había violado la medida cautelar ni tampoco aplicado la ley local 5324 (fs. 260/261).

La pretensión fue rechazada por esta Corte con fundamento en que el pronunciamiento de fs. 244 no había incurrido en ningún error material, concepto obscuro u omisión que autorizase el recurso interpuesto (fs. 262, del 25 de noviembre de 2003).

7°) Que a fs. 297/307 se presenta el señor Daniel Raúl Pérsico en su condición de nuevo intendente de la municipalidad demandante, a fin de solicitar que se ratifiquen las medidas y aclaraciones dispuestas en esta causa y, en tal sentido, la

declaración de que corresponde al intendente de San Luis el llamado a elecciones para dicho cargo, que se anulen los actos de los poderes de la provincia que desconocieron la convocatoria a los comicios efectuada por la comuna y que se convaliden los resultados de dicho acto electoral.

Tras invocar que fue electo en los comicios llevados a cabo el 9 de noviembre de 2003 en el marco del proceso electoral convocado por la comuna a través del ex intendente Carlos Alberto Ponce, procede a denunciar una serie de maniobras realizadas por el gobierno provincial mediante las cuales ha continuado en su intento de vulnerar la autonomía municipal cuya preservación se persigue en el sub lite, la cual fue objeto de tutela preventiva por parte del Tribunal por las providencias cautelares dictadas a tal fin y por el fundado rechazo efectuado ante reiteradas peticiones del gobierno provincial, que perseguían impedir el funcionamiento de las instituciones comunales.

Con relación a las maniobras que denuncia, señala que tales actos fueron cumplidos en el marco de diversos procesos de naturaleza jurisdiccional tramitados ante la justicia provincial y esencialmente en el superior tribunal de justicia, a las cuales acudió la provincia a raíz del fracaso de los sucesivos intentos llevados a cabo ante esta Corte en la presente causa, correspondiente a su jurisdicción originaria.

Señala que, por un lado, la provincia demandó al municipio por ante el superior tribunal, planteando la inconstitucionalidad de la

Carta Orgánica Municipal y del decreto de convocatoria a elecciones emitido por el intendente Ponce, pretensiones que fueron admitidas por una sentencia de fondo que fue dictada sin siquiera dar traslado de la acción a la demandada (fs. 300; el énfasis corresponde a la cita; causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad").

Agrega que a pesar de que la municipalidad introdujo contra dicho pronunciamiento un incidente de nulidad y un recurso extraordinario federal que eran claramente suspensivos de la sentencia, los planteos no fueron considerados ni proveídos por el superior tribunal local que, con mayor gravedad, ordenó el desglose de dichas presentaciones, excluyó a su representada como parte del proceso y, sobre la base de que las autoridades municipales habían desobedecido la sentencia, convocó a comicios para la elección de intendente y concejales, los que se realizarían el 23 de noviembre de 2003 (acuerdo N° 433).

Expresa que en dicho acto fue electo como "segundo" intendente la Srta. María Angélica Torrontegui, que se presentó como titular del municipio y obtuvo del superior tribunal una serie de resoluciones que, además de otorgarle el manejo de los dineros públicos comunales, dispusieron que el intendente de San Luis era la persona elegida en el marco de la segunda elección, realizada el 23 de noviembre de 2003.

Este pronunciamiento también fue objeto de un recurso extraordinario por parte de la municipalidad, que no fue objeto de trámite alguno.

Relata que una situación análoga se verificó en la causa, también radicada ante el superior tribunal local, de carátula "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", en que se admitió la pretensión mediante sentencia del 3 de octubre de 2003, cuando la contestación de demanda sólo fue agregada al expediente por providencia del 7 del mismo mes y año. Aduce que a pesar de haber impugnado el fallo mediante un planteo de nulidad como por un recurso extraordinario, se excluyó del proceso a la municipalidad al ordenarse el desglose de aquellas presentaciones.

Otra irregularidad de características semejantes se verificó, según la presentante, en la causa "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas", en que el Tribunal Electoral

de la Provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003, a las que había llamado el intendente Ponce, con fundamento en que el superior tribunal de justicia había convocado a comicios para la elección de autoridades comunales para el 23 de noviembre. Reitera que el recurso extraordinario deducido contra dicha resolución fue desglosado, con sustento en que la municipalidad no era parte en la causa.

Concluye señalando que por medio de resoluciones arbitrarias e ilegales dictadas por tribunales provinciales se ha vulnerado de manera directa la garantía constitucional de la autonomía municipal que esta Corte procuró resguardar mediante la medida cautelar dictada en esta causa, generando incluso un hecho demostrativo de la gravedad institucional existente, configurada por el desconocimiento de la prohibición de innovar según el preciso alcance que surge de las tres resoluciones dictadas al respecto por este Tribunal, por la coexistencia de dos autoridades municipales en la ciudad de San Luis y por el manifiesto desconocimiento de toda garantía de defensa en juicio invocada por el presentante en las causas tramitadas en sede local.

8°) Que del examen de las constancias correspondientes a la causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", radicada ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis e identificada en sus registros como G.27, año 2003, surge que la Provincia de San Luis promovió demanda contra la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 125 de la Carta Orgánica Municipal de dicha ciudad; de la ordenanza 2936/03 y del decreto 526/03, ambos de la municipalidad demandada. Solicitó que se imprimiera a la causa el trámite de juicio ordinario, ofreció prueba, peticionó que se dictara una prohibición de innovar y concluyó reiterando que

oportunamente se haga lugar a la demanda y se declare la inconstitucionalidad de las normas indicadas (fs. 8/14).

El superior tribunal corrió vista al señor Procurador General con respecto a la medida cautelar (fs. 15), intervención que dio lugar a un dictamen favorable (fs. 16).

Llamados los autos para resolver (fs. 17), el tribunal a quo dictó el pronunciamiento de fs. 18/20 por el cual, sobre la base de la atribución que le reconoce el art. 10 de la ley suprema provincial para declarar de oficio la inconstitucionalidad de las leyes, y por considerar oportuno realizarlo en ese estadio del proceso para hacer cesar un clima de inseguridad jurídica, declaró la inconstitucionalidad de las normas municipales impugnadas en la demanda y la nulidad e inaplicabilidad de todos los actos realizados al amparo de las disposiciones declaradas inconstitucionales.

Con ulterioridad a dicho pronunciamiento y frente a los planteos deducidos por el intendente de la ciudad de San Luis, señor Carlos Alberto Ponce, por el letrado de dicha municipalidad y por quien resultó electo en los comicios convocados por la autoridad comunal (fs. 64/70; 134/156; 172/174; 219/294), consistentes en peticiones de nulidad y recursos extraordinarios de inconstitucionalidad por ante esta Corte, se sucedieron diversas vicisitudes ante el tribunal a quo que sobre la base de desconocer personería a los presentantes y de reconocer tal condición a la candidata electa en el procedimiento llevado a cabo ante la convocatoria de las autoridades provinciales (fs. 182/183 y 204),

llevaron a considerar, por un lado, desistida a la municipalidad de todas las impugnaciones introducidas por quienes, en su momento, contaban con representación de esa persona jurídica y, por el otro, carentes de tal personería a quienes se presentaron ulteriormente en nombre de la ciudad de San Luis, desglosándose de la causa a todas las presentaciones efectuadas por los nombrados (fs. 176, 204 y 295).

9°) Que del examen de las constancias correspondientes a la causa "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", radicada ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis e identificada en sus registros como P.19, año 2003, surge que el Partido Justicialista-Distrito San Luis promovió demanda contra la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, a fin de que en su momento se declarase la inconstitucionalidad del art. 125 de la Carta Orgánica Municipal de dicha ciudad y de la ordenanza municipal 2936/03. Ofreció prueba, peticionó que se dictara una prohibición de innovar pues los perjuicios no podrían ser subsanados por el pronunciamiento definitivo, para concluir reiterando que oportunamente se haga lugar a la demanda y que se declare la inconstitucionalidad de las normas indicadas (fs. 11/18).

Después de hacer lugar a la medida cautelar (fs. 22/23), el superior tribunal corrió traslado de la demanda a la Municipalidad de San Luis (fs. 29). Llamados los autos para

resolver diversos planteos introducidos por la demandada que impugnaban la prohibición de innovar ordenada y otras resoluciones complementarias, así como una petición de la demandante concerniente a que el Tribunal Electoral Municipal no está cumpliendo con la orden cautelar, el superior tribunal destacó que ante la analogía de las cuestiones planteadas en estas actuaciones con las consideradas y decididas en la sentencia definitiva dictada en los autos Expte. N° 27-G-2003 "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", era necesario emitir un pronunciamiento que hiciera cesar el estado de incertidumbre e inseguridad jurídica instalado en la sociedad, ocasionado por la conducta obstruccionista del municipio y por la desobediencia en que había incurrido con respecto a las medidas cautelares dictadas en esta causa. En consecuencia, el Superior Tribunal de Justicia procedió a dictar sentencia sobre el fondo del asunto declarando de oficio la inconstitucionalidad de las normas municipales impugnadas en la demanda, así como la nulidad e inaplicabilidad de todos los actos realizados al amparo de las disposiciones declaradas inconstitucionales (fs. 85/87).

Con ulterioridad a dicho pronunciamiento, el tribunal dictó la providencia de fs. 157 por la cual tuvo por contestada la demanda y presente lo expresado para su oportunidad; asimismo, frente a los planteos deducidos por el intendente de la ciudad de San Luis, señor Carlos Alberto Ponce y por dos integrantes del Tribunal Electoral

Municipal (fs. 164/170, 171/177, 178/183, 194/201, 202/209 y 211/218), consistentes en peticiones de nulidad y recursos extraordinarios de inconstitucionalidad por ante esta Corte, se sucedieron diversas vicisitudes ante el tribunal a quo, que, sobre la base de reconocer personería a María Angélica Torrontegui como intendente de la ciudad de San Luis, tuvo presente el desistimiento formulado por la nombrada de "...todo planteo, acción, recurso, recusación, impugnación y/u otro remedio procesal, ejercido y que tienda a cuestionar, impugnar o conmover el fallo emitido por V.E. en los presentes autos..." (fs. 478/479 y 480).

10) Que, por último, cabe traer a cuento que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis decidió en el acuerdo n° 433, celebrado el 17 de octubre de 2003, convocar al electorado de la ciudad de San Luis para el 23 de noviembre de 2003, a fin de que se procediera a elegir intendente municipal y siete concejales municipales e igual número de suplentes.

El tribunal sostuvo esa convocatoria en el contenido del pronunciamiento que había dictado en la causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", así como en el alzamiento y desobediencia en que estaba incurriendo el municipio capitalino con respecto a dicho fallo al llevar adelante un procedimiento electoral declarado nulo y no realizar una nueva convocatoria electoral, todo lo cual, agregó el tribunal, cercenaba el derecho del pueblo de la ciudad de San Luis de elegir y ser elegido para cargos municipales,

circunstancia de gravedad institucional que obligaba a adoptar las medidas que garantizasen el proceso electoral municipal.

Dicha acordada del superior tribunal fue el argumento invocado en la presentación del fiscal electoral provincial que dio lugar a la causa "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas, año 2003-A-109", en que el Tribunal Electoral de la provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003, a las que había llamado el intendente Ponce, con fundamento en que dichos comicios resultaban inválidos a raíz de lo resuelto sobre el punto por el superior tribunal de justicia provincial y de la convocatoria efectuada para el acto eleccionario del 23 de noviembre (fs. 9/10).

Contra dicho pronunciamiento el señor Daniel Raúl Pérsico, en su condición de intendente electo de la ciudad de San Luis, interpuso recurso extraordinario, el cual fue ordenado desglosar por carecer de la condición de parte, a raíz de lo cual aquel peticionario interpuso ante esta Corte una presentación directa A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 solicita declare nulidad s/ medidas expte. A-109/2003".

11) Que la circunstancia de que Cante el fenecimiento del mandato para el cual Carlos Alberto Ponce había sido electo, como consecuencia del tiempo transcurrido durante la substanciación del proceso hasta esta etapa decisoria el nombrado haya perdido todo interés personal en obtener una decisión concerniente a la validez de la caducidad dispuesta por las normas tachadas de inconstitucionales, no significa de por sí ni trae como consecuencia

mediata que el pronunciamiento sobre la substancia de la cuestión constitucional introducida en la demanda carezca de todo efecto por haber cesado, según se aduce, la existencia de controversia actual, pues además de la razón que fundadamente señala el señor Procurador General de la Nación en su dictamen, se suman otros dos argumentos.

De un lado, es decisivo esclarecer que la pretensión no sólo fue promovida a fin de tutelar un derecho subjetivo del titular del municipio para permanecer en funciones sino, conjuntamente y con particular énfasis, en representación de la Intendencia de la Ciudad de San Luis y con el nítido objeto de procurar tutela jurisdiccional para preservar la autonomía reconocida a dicho municipio, de modo predominante, por los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, condición que en la demanda se entendía vulnerada, también, por la convocatoria a elecciones de autoridades comunales que los textos normativos impugnados ponían en cabeza de órganos del gobierno provincial. Todo lo cual demuestra que la pretensión en cuanto postula la inconstitucionalidad, por cercenar el régimen de autonomía vigente, de todo acto de naturaleza electoral que lleven a cabo los poderes de provincia mantiene, frente a los antecedentes del conflicto señalados en los considerandos precedentes, un manifiesto contenido federal que debe ser dilucidado y, por ende, configura la presencia de un caso litigioso correspondiente a la competencia originaria del Tribunal.

Desde otra visión, la subsistencia de los recaudos que hacen a la potestad de este Tribunal para dictar un pronunciamiento útil, viene dada por la particular circunstancia de que en el marco de la medida cautelar ordenada en el sub lite han sido dictadas diversas resoluciones, a fin de "...asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer...; de resguardar los derechos esgrimidos hasta tanto exista la posibilidad de dirimir el punto debatido y esclarecer los derechos que cada una de las partes invoque..., y se asegure que, cuando recaiga sentencia, ésta no será de cumplimiento imposible..." (conf. resolución de fs. 41/42 y su remisión a los fundamentos del pronunciamiento dictado, en igual fecha, en la causa "Barbeito, Juan Cristóbal" Fallos: 326:1248), respecto de las cuales las partes se imputan recíprocamente, en estas actuaciones, haber desobedecido los mandatos de no innovar dados en aquellos pronunciamientos. La naturaleza de dichas imputaciones da lugar a las graves consecuencias que, necesariamente, se producirán en el caso de concluirse que ha mediado el incumplimiento invocado, al punto de que es apto con arreglo a lo que después se expresará para comprometer la validez de uno u otro de los procesos electorales que, de modo independiente, fueron convocados y llevados a cabo por la Provincia de San Luis y por la Intendencia de la Ciudad de San Luis a fin de elegir a las autoridades municipales. La singular naturaleza de dichas cuestiones, más allá de las consecuencias que necesariamente se proyectarán sobre las causas tramitadas ante la jurisdicción local, sostiene que deban ser resueltas por esta Corte en

el proceso en que las resoluciones fueron dictadas, máxime cuando también se mantienen, según lo subrayado en el párrafo anterior, los presupuestos substanciales que dieron lugar a la jurisdicción originaria del Tribunal.

Ello es así, pues es en esta instancia y en esta causa en que el Tribunal debe juzgar si sus decisiones han sido acatadas, o no, y en su caso debe tomar las decisiones apropiadas para lograr el riguroso cumplimiento de sus fallos, desmantelando las consecuencias derivadas de todo acto por el cual sin importar la autoridad local que lo hubiera dictado, en qué condiciones ni bajo qué nomen iuris se haya intentado neutralizar, paralizar o desconocer, en todo o en parte, los mandatos contenidos en una o más decisiones dictadas por este Tribunal en esta instancia originaria y exclusiva.

Que en consecuencia cabe afirmar que la pretensión ha sido deducida en representación de la Municipalidad de San Luis y encaminada a la protección del buen funcionamiento de las instituciones republicanas. Esta calificación resulta decisiva para la subsistencia del interés en la causa, ya que no se trata sólo de bienes jurídicos individuales, sino de la

tutela del adecuado funcionamiento de las instituciones.

Que la guía hermenéutica más segura para las decisiones judiciales está dada por los principios jurídicos fundamentales para la organización de la Nación, los que tienen prioridad argumentativa respecto a las necesidades momentáneas que las partes invocaron

en la causa. En este sentido la protección de las instituciones es un deber fundamental de esta Corte, que excede claramente el propósito electoral de un participante. Por otra parte, el control constitucional de los procedimientos democráticos, admitido por numerosos tribunales de justicia en el derecho comparado, pretende asegurar la efectiva participación del elector, la pluralidad de opciones y la transparencia de los actos electorales, todo lo cual interesa a la República y al conjunto de los ciudadanos siendo esencial para el Estado de Derecho. Asimismo, esta Corte ha destacado que "la normativa electoral busca dar certeza y poner fin a las disputas mediante la rápida definición de situaciones jurídicas conflictivas que trascienden el interés de los partidos y afectan el normal desenvolvimiento institucional" (Fallos: 314:1784).

Que, al respecto, la acción de que trata esta causa procura, precisamente, hacer cesar un estado de incertidumbre respecto del funcionamiento de las instituciones, finalidad que la Provincia de San Luis obstruyó en distintos sentidos, impidiendo la tutela de la calidad de aquéllas, su funcionamiento y su transparencia, por lo que, entonces, subsiste un interés en corregir los correspondientes desvíos, razón por la cual el objeto de la causa no ha devenido abstracto.

12) Que la pretensión sustancial deducida tiene por objeto la protección de la autonomía municipal, con base en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Que, en tal sentido, con respecto a las normas locales tachadas como inválidas por la demandante, esta Corte comparte las conclusiones del punto VIII del dictamen del señor Procurador General de la Nación, por lo que con arreglo a los fundamentos allí expresados corresponde declarar que el art. 8° de la ley provincial 5324 y los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117/2003 son violatorios de la Constitución

Nacional.

Por la decisiva incidencia que, además, conserva para decidir una cuestión que sobrevino durante el desarrollo de este proceso, importa subrayar que el fundamento esencial que da lugar a la invalidez declarada tiene su razón de ser como también lo destaca el señor Procurador General en que toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales como es convocar a elecciones dentro de ese ámbito, afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño constitucional. Tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal; de no procederse del modo indicado,

aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales (Fallos: 314: 495, disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Petracchi, considerando 5°).

Por otra parte, la regla sostenida por esta Corte referente a la irrevisibilidad de los requisitos impuestos por la legislación provincial para la elección de sus autoridades (Fallos: 314:1163), no es aplicable cuando tales normas locales constituyen una clara violación de la autonomía municipal prevista en la Constitución Nacional (art. 123). En este sentido, el mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado mediante una reglamentación que produzca la caducidad de los mandatos.

Cabe observar, en fin, que la norma que se descalifica no puede ser analizada sólo con relación a sus efectos instantáneos, sino también con referencia a las consecuencias que ha producido y de las cuales hay evidencia probatoria incontrastable. Así pues, además de las normas declaradas inconstitucionales, cabe descalificar los actos que se fundaron en ellas, pues también han contribuido a desarticular las bases de la organización funcional del municipio, siendo este un valor que debe ser preservado (Fallos: 312:326).

13) Que afirmada la legitimación del peticionante lo que supone la subsistencia de su interés, el carácter no abstracto de las cuestiones controvertidas, la inconstitucionalidad de las normas

provinciales violatorias de la autonomía municipal y la de los actos que tuvieron su fundamento en ellas, corresponde asegurar el efectivo cumplimiento de lo decidido.

Que, al respecto, corresponde recordar que esta Corte ordenó una tutela preventiva dictando providencias inhibitorias de actos obstructivos de las elecciones convocadas por el municipio de la ciudad de San Luis, cuyo destinatario fue la Provincia de San Luis. Estas decisiones se encuentran firmes y han sido dictadas en el marco de la competencia exclusiva y originaria de esta Corte fijada por el art. 117 de la Constitución Nacional, no siendo posible retrotraer sus efectos, sino por el contrario afirmarlos.

Que, en tal sentido, el Estado provincial no puede desconocer tres resoluciones firmes y ejecutoriadas ni es admisible que se ponga en cuestión la jurisdicción originaria y exclusiva de esta Corte mediante la intervención del poder judicial provincial.

Que tampoco es admisible que las partes pretendan modificar las decisiones de los jueces mediante actos jurídicos claramente violatorios de una orden firme dictada en el proceso en el que ellas participan, pretendiendo luego que se les reconozca efectos. Las decisiones de los jueces deben ser respetadas y todo encadenamiento de actos directa o indirectamente violatorios, debe ser descalificado.

El Estado de Derecho, el imperio de la ley y el ajuste a las reglas del proceso es lo que permite la solución de los conflictos.

Todas estas reglas admitidas en una sociedad madura y civilizada fueron violadas en esta causa por parte de la Provincia de San Luis.

Los actos realizados revelan el indisimulable objetivo de frustrar el ejercicio por esta Corte de su jurisdicción constitucional, para impedir de ese modo que se preserve la supremacía de la Ley Fundamental, cuyas cláusulas estaban siendo vulneradas por las autoridades provinciales en los términos expresados anteriormente.

Al respecto, los antecedentes de las actuaciones llevadas a cabo en las causas judiciales tramitadas ante la competencia originaria del superior tribunal provincial, así como las decisiones tomadas en ellas con patente ignorancia de un principio que ha dejado de discutirse en occidente desde hace dos siglos, cuya revisión es instada ante esta Corte por la Municipalidad de la Ciudad de San Luis en la vía del art. 14 de la ley 48, demuestran con la mayor evidencia la naturaleza claramente paralizante de dichos procesos judiciales con el espurio propósito de frustrar toda ejecutoriedad al pronunciamiento definitivo que debía tomar este Tribunal.

Que en cuanto a la gravedad del desconocimiento en el cual han incurrido las autoridades provinciales con respecto a lo decidido por esta Corte en el sub lite, así como las consecuencias jurídicas e institucionales que se derivan de tal modo de proceder, corresponde también remitir, en lo substancial, a los puntos VI, VII y VIII del dictamen del señor Procurador General de la Nación agregado a la

causa G.75.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis", cuya descripción de antecedentes, fundamentos y conclusiones el Tribunal comparte.

Que, asimismo, es preciso recordar que situaciones como la planteada en estas actuaciones no son extrañas ni novedosas en los comportamientos llevados a cabo por la Provincia de San Luis, por intermedio de cualquiera de sus poderes, frente a decisiones de este Tribunal, también tomados en esta instancia originaria, que se reputaban erróneas y cuyo cumplimiento se pretendía evadir.

En efecto, en la causa "Dimensión Integral de Radio Difusión S.R.L. c/ Provincia de San Luis" y frente a un embargo ordenado por un juez penal provincial con el fin de impedir que la demandante percibiera de la provincia un crédito que había sido reconocido por tres decisiones pasadas en autoridad de cosa juzgada, esta Corte dio por tierra, frontalmente y con expresiones de un rigor inusitado para calificar la conducta de la provincia, con la ilegítima intentona

que se pretendía ejecutar bajo el ropaje de acatar una decisión tomada por un magistrado local que gozaba de independencia (publicada en Fallos: 324:3025).

Más allá de que todo lo expresado en los considerandos 24, 25, 26, 27 y 28 de ese precedente es de entera aplicación en el sub lite, esta Corte, en su actual composición, encuentra apropiado transcribir ciertas consideraciones y determinados juicios de valor que se mantienen inalterados como principios pétreos frente a conductas reincidentes de la Provincia de San Luis.

La Corte afirmó en aquel asunto y reitera con énfasis "...que no puede permitir lo que cabe calificar como una clara interferencia en sus decisiones, y como una intromisión impertinente tal que no permite que se cumpla con su sentencia...", pues acatar la orden judicial provincial de tipo precautorio "...importaría también consentir que esta jurisdicción constitucional no tuviese más alcance y eficacia que la que le quiera acordar el gobierno deudor, entendiendo por tal a todos los poderes que lo integran; cuando es sabido que la jurisdicción de esta Corte responde también al propósito de garantir a los litigantes una justicia imparcial que acaso no siempre pueda ofrecer un tribunal de provincia cuando ésta sea parte" (arg. Fallos: 148:65).

Se enfatizó, de modo concorde, que "...son las razones superiores que inspiran su existencia como la necesidad de preservar el equilibrio del sistema federal las que impiden la sujeción de este Tribunal a la decisión preventiva adoptada por el juez local. Esta jurisdicción no puede ser obstaculizada, en la medida en que ha sido establecida al

amparo de cualquier sospecha o parcialidad".

Recordó el Tribunal que "...no cumpliría con su deber si se permitiese que la decisión en examen alcance su cometido, cuando entra en franca colisión con anteriores pronunciamientos de esta Corte constituyendo, como ha quedado demostrado, un palmario apartamiento de ellos, a punto tal que aparece como un alzamiento claro de la Provincia de San Luis contra lo dispuesto por la suprema

autoridad judicial (arg. Fallos: 302:83)". En este último pronunciamiento se sostuvo que la interpretación de las sentencias de la Corte en las causas en que han recaído constituye cuestión federal bastante para autorizar el recurso extraordinario y que lo mismo ocurre si por trámites colaterales pudiera llegar a desplazarse el pronunciamiento del Tribunal.

Por último, el Tribunal se refirió al precedente de Fallos: 270:335, en el que se revocó la sentencia de cámara que, al interpretar un fallo anterior dictado en la causa por la Corte Suprema, desconoció en lo esencial lo resuelto en él.

En dicho contexto se afirmó que "la supremacía de la Corte, cuando ejerce la jurisdicción que la Constitución y las leyes le confieren, impone a todos los tribunales, nacionales y provinciales, la obligación de respetar y acatar sus decisiones" (Fallos: 270:335).

14) Que todo acto violatorio de la tutela preventiva cuyo objeto era la protección de la autonomía municipal debe ser descalificado, incluyendo la decisión tomada por el Superior Tribunal de la Provincia de San Luis al convocar a elecciones municipales (acordada 433 del 17 de octubre de 2003).

Esta acordada viola la jurisdicción exclusiva de esta Corte con sustento en el art. 117 de la Constitución Nacional, y desconoce la doctrina según la cual las sentencias de esta Corte deben ser lealmente acatadas tanto por las partes como por los organismos jurisdiccionales que intervienen en las causas (Fallos: 325:2723).

La descalificación de este acto encuentra fundamento, además, en otro precedente de esta Corte relativo a la misma provincia, ya citado, en el que se subrayó que "...las autoridades de una provincia, [entre las que se encuentran los jueces locales], no pueden trabar o turbar en forma alguna la acción de los jueces que forman parte del Poder Judicial de la Nación y el deber de acatamiento que sobre ellas pesa adquiere mayor significación cuando se trata de pronunciamientos de la Corte, que es Suprema en el ejercicio de su competencia y cuyas decisiones son de cumplimiento inexcusable, sin que a ninguna autoridad provincial le esté permitido desconocerlas" (arg. Fallos: 249:17).

15) Que en la causa "Agente Fiscal n° 1 sol. declare nulidad s/ medidas expte. A.109/2003", en la que el Tribunal Electoral de la Provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003 que habían sido convocadas por el intendente Ponce, se advierten irregularidades semejantes a las de los otros procesos.

En este sentido surge con claridad que el fundamento único de la resolución del Tribunal Electoral es la decisión del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, que ha sido descalificada por esta Corte en el considerando anterior.

La violación de la tutela inhibitoria decidida por esta Corte en el proceso de jurisdicción originaria, fue perpetrada por una secuencia de actos conectados entre sí. El legitimado pasivo de la orden era la Provincia de San Luis, lo que abarca todos sus poderes

los cuales estaban obligados a respetar la orden de no interferir en el cumplimiento de una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Siguiendo esta regla, la decisión de la corte puntana y la posterior del tribunal electoral provincial, están estrechamente vinculadas entre sí, ya que, como se ha dicho, el último remite en su fallo, sin mayores fundamentos adicionales, a lo dispuesto por aquel superior tribunal local. De tal modo, dicho fallo está afectado de los mismos vicios del acto principal al cual se remite, circunstancia que lo invalida. Esta decisión, valga aclararlo, se funda también en la opinión del señor Procurador General de la Nación en la causa G.75.XL, quien propone dejar sin efecto la sentencia impugnada así como "...las resoluciones dictadas en su consecuencia en cuanto han sido materia de recursos extraordinarios...".

16) Que la soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras.

En consecuencia, por aplicación del principio de soberanía popular, las cuestiones relativas a la autonomía municipal y a su efectiva vigencia en la estructura del Estado federal deben ser

garantizadas, rechazando actos y procedimientos que traduzcan el desprecio y el quebranto de las instituciones locales.

En las condiciones expresadas, el Tribunal considera indispensable precisar cuáles son los términos estrictos del conflicto que da lugar a su intervención, pues diversas presentaciones efectuadas por el gobierno de la Provincia de San Luis y por la peticionaria electa en los comicios del 23 de noviembre de 2003, pretenden reducir la esfera de atribuciones del órgano instituido por la Constitución Nacional como titular de uno de los poderes del Gobierno Federal a una mera agencia electoral a cargo de la realización del escrutinio de dos comicios.

Esta postulación es falsa y debe ser absolutamente desechada, pues configura una simplificación malintencionada reducir la controversia a un problema numérico electoral, que parece encaminada a minar la autoridad de esta decisión por desconocer principios axiomáticos del sistema republicano, antes que a ofrecer una línea argumentativa seria para la consideración del Tribunal. No es admisible en efecto que se insinúe siquiera, y naturalmente no está discutida en esta causa una postura que ponga en tela de juicio que la democracia es el único principio actual de legitimación política bajo las condiciones enunciadas en el primero y segundo párrafo del presente considerando.

La tensión a la que se enfrenta esta Corte no da lugar, siquiera, a que asuma una función arbitral en una contienda electoral, sino a que juzgue en el marco de su competencia

reconocida directamente por la Constitución Nacional por un lado si la ley y el decreto impugnados en la demanda son inconstitucionales, así como si los tres mandatos preventivos dictados para preservar dicho objeto deben ser lealmente acatados por la demandada; o si la Provincia de San Luis, en cambio, so color de proteger derechos correspondientes a un representante elegido por el pueblo, puede sustraerse a las decisiones del órgano titular del Poder Judicial de la Nación, y convertir en su opuesto a las instituciones que los constituyentes decretaron y establecieron para la Nación Argentina.

Ante semejante disyuntiva, esta Corte no duda en el grado preeminente que cabe reconocer a la preservación de la forma republicana de gobierno, que resultaría privada de la base misma que la sustenta si se ignorasen las atribuciones que la Constitución Nacional reconoce a esta Corte para la resolución de controversias con carácter final, quedando desquiciadas las funciones estatales con el consiguiente desamparo de las garantías constitucionales.

Por ello y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: I. Dejar sin efecto todo lo actuado en las causas "Gobierno de la Provincia

de San Luis c/ Municipalidad de la Pcia. de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", registrada ante el Superior Tribunal de Justicia de San Luis como n° 27-G.-2003 ; "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", registrada ante el Superior Tribunal de Justicia de San Luis como n° 19-P-2003; y "Agente

Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas", registrada ante el Juzgado Electoral Provincial de San Luis como n° 109-A-2003; así como en los incidentes tramitados como consecuencia de ellas. II. Dejar sin efecto la acordada 433, del 17 de octubre de 2003, dictada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis.

III. Declarar abstractas las cuestiones planteadas en los recursos de hecho presentados ante esta Corte y registrados como G.48.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; G.75.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; P.83.XL "Partido Justicialista - Distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis";

A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 solicita declare nulidad s/ medidas expte. A-109/2003" y P.262.XL "Pérsico, Daniel Raúl s/ plantea nulidad". IV. Hacer lugar a la demanda y, en consecuencia, declarar con respecto a la Municipalidad de la ciudad de San Luis la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117 -MGJCT-/2003. V. Ordenar que se agregue copia de la presente en las causas mencionadas en el punto I y III. Agréguese copia a la presente causa del dictamen presentado por el señor Procurador General de la Nación en la causa que se menciona en el considerando 13. Reintégrense los depósitos -//--//-por no corresponder, agréguense las quejas a los principales, notifíquese y devuélvanse. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - CARLOS S. FAYT (en disidencia parcial)- JUAN CARLOS MAQUEDA - ELENA I.

HIGHTON de NOLASCO - RICARDO LUIS LORENZETTI (según su voto)- CARMEN M. ARGIBAY (en disidencia).

ES COPIA

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

Que el infrascripto concuerda con los considerandos 1° a 15 del voto de los jueces Petracchi, Belluscio, Maqueda y Highton de Nolasco, a los que remite por razones de brevedad.

16) Que ambas partes han invocado a la soberanía popular en el ámbito municipal como un principio para resolver esta causa judicial.

Que, sin dudas, la voz del pueblo de la Nación es la fuente más legítima para adoptar decisiones en una sociedad organizada democráticamente, ya que toma en cuenta la opinión del mayor número de individuos que se expresan sobre una cuestión precisa sometida a su consideración. El principio mayoritario está fundado en la Constitución y las decisiones de este tipo gozan de una presunción de razonabilidad y de prioridad argumentativa. La Corte ha respetado este límite respecto de las decisiones contramayoritarias al establecer el criterio de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas (Fallos: 53:420) como principio general. Esta Corte se expresó en este sentido al sugerir a las partes la solución electoral en la audiencia conciliatoria convocada al efecto, pero en esta instancia se debe tomar una decisión para corregir la crisis

institucional, lo cual no es incompatible con que ambos litigantes, en el cumplimiento de buena fe de esta sentencia, decidan consultar al pueblo, que es, en definitiva, al sujeto que ambos invocan como fuente de su legitimación.

Que es función de esta Corte fundamentar y proteger los consensos básicos para el funcionamiento de una sociedad en la que puedan convivir personas y grupos con opiniones diferentes. Este común sentir se edifica sobre algunas reglas que deben ser aceptables para quienes están distanciados por una controversia particular, y que lo serán en los conflictos subsiguientes cuando cambien sus posiciones de poderío o debilidad, y que serán aplicadas por las generaciones futuras porque se habrán transformado en una práctica constitucional consolidada.

En este sentido, no cabe duda alguna que los sectores enfrentados deberían estar de acuerdo en los principios básicos del Estado de Derecho y defensa de la soberanía popular en el ámbito de la autonomía municipal como esta Corte lo decide.

Que la Constitución no admite la validez de una voluntad popular expresada sin respetar los principios del Estado de Derecho ni permite que las mayorías puedan derogar principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos.

La Democracia es Constitucional, y por ello la función de esta Corte en este caso no se dirige a imponer valores sustantivos a

la comunidad de San Luis, sino a garantizar la vigencia de principios regulativos del modo en que ésta se expresa.

El escrutinio judicial de los procedimientos resulta esencial para robustecer las prácticas democráticas. Es por ello que esta causa y la decisión que en ella se adopte no solamente tiene en cuenta el propósito de remediar lo sucedido en el pasado, sino el de afirmar reglas que constituyan incentivos apropiados para los futuros participantes en la competencia electoral. El cumplimiento de los principios que constituyen el núcleo del Estado de Derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar.

Estas normas constituyen un presupuesto para que la decisión mayoritaria sea válida. Por esta razón, no es admisible modificar las reglas sobre la base de los resultados que surgen luego de incumplirlas. Un principio de estas características no podría fundar la competencia política, ya que ninguna persona razonable aceptaría formar parte de una sociedad organizada de esa manera.

Como conclusión de este primer aspecto, cabe afirmar que los principios del Estado de Derecho deben ser respetados como garantías para la expresión de las mayorías y una adecuada protección de las minorías.

Que dentro de estos principios deben mencionarse, por su importancia en el caso, la división de poderes, la descentralización institucional y la garantía que tiene el ciudadano a un rango de

opciones electorales suficientemente amplio, así como al ejercicio de su libertad decisoria sin condicionamientos.

Que la división de poderes fundamenta la autoridad de esta Corte y la obligatoriedad de sus decisiones cuando ejercita la jurisdicción originaria. La tensión a la que se enfrenta esta Corte no se relaciona con la definición de una contienda electoral ni con la sustitución de la voluntad popular por la de los jueces. Se trata de determinar si los mandatos preventivos dictados para preservar el objeto de la litis y que se encuentran firmes, deben ser lealmente acatados por la demandada, o si pueden ser neutralizados mediante una serie de actos a los que se ha hecho referencia en los considerandos del voto de la mayoría. La respuesta contundente de esta Corte es que nadie está por encima de la ley y de su correcta interpretación judicial, puesto que afirmar lo contrario transformaría a la Constitución en un vano intento de limitar lo ilimitable.

Que la autonomía municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo.

Esta orientación fue promovida por el art. 31, de la ley 24.309, que convocó a la reforma constitucional de 1994 con el fin de "fortalecer el federalismo" y se plasmó en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional. La norma constitucional debe ser interpretada como un compromiso que asumieron las provincias de asegurar su régimen municipal, lo que importa no sólo el reconocimiento del

estatuto municipal autónomo sino el de las facultades mínimas y necesarias para no desarticular su funcionamiento.

Estas normas permiten identificar un principio general de descentralización institucional, inspirado en el objetivo de lograr una sociedad más abierta y participativa.

Como todo principio, constituye un mandato para lograr su máxima satisfacción compatible con otros que resulten aplicables al caso mediante un juicio de ponderación judicial.

En el presente caso se ha planteado un conflicto entre la Provincia de San Luis y su principal municipio, relativo al llamado a elecciones para elegir el intendente. No puede haber duda alguna que la solución debe estar guiada por la primacía de la autonomía municipal, conforme a los argumentos dados en el párrafo anterior. Ello no significa lesionar el funcionamiento del Estado provincial ni cristalizar de un modo definitivo la relación entre ambos, que debe ser, por el contrario, fundada en la cooperación y por lo tanto, dinámica. Se trata en cambio de dar una guía razonable para la solución de un conflicto particular de gran repercusión institucional.

Toda relación requiere como presupuesto el reconocimiento de la autonomía de la otra parte, y en este sentido esta Corte entiende que la intervención de la Provincia de San Luis, a través de sus poderes ha ido más allá de lo aconsejable. Si las autonomías municipales fueran despojadas de hecho de sus atributos principales, se produciría una concentración de las decisiones y una supresión fáctica de su ejercicio. Esa práctica es contraria al

principio enunciado, el que manda perseguir, en la mayor medida posible en el caso, la diversidad, y el diálogo plural. En este sentido, la protección de la autonomía municipal tiene una máxima importancia ya que no sólo conlleva una razonable descentralización institucional, sino que permite una relación más inmediata entre gobernantes y gobernados.

Que finalmente cabe señalar que el ciudadano debe ser el centro de la atención de quienes tienen a su cargo la administración de los asuntos públicos. La existencia de dos intendentes, de dos concejos deliberantes, de actos de gobierno superpuestos, de una litigiosidad acentuada y de una falta de predisposición para llegar al acuerdo, muestran que ambas partes han sostenido las aspiraciones que consideraron legítimas sin la moderación que hubiera sido esperable. La prudencia es un valor inherente a la práctica constitucional, que obliga a todos los que tienen responsabilidades conferidas por el pueblo a encaminar sus aspiraciones en la senda del bien común.

Por ello y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: I. Dejar sin efecto todo lo actuado en las causas "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Pcia. de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", registrada ante el Superior Tribunal de Justicia de San Luis como n° 27-G.-2003 ; "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", registrada ante el Superior Tribunal de Justicia

de San Luis como n° 19-P-2003; y "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas", registrada ante el Juzgado Electoral Provincial de San Luis como n° 109-A-2003; así como en los incidentes tramitados como consecuencia de ellas. II. Dejar sin efecto la acordada 433, del 17 de octubre de 2003, dictada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis. III. Declarar abstractas las cuestiones planteadas en los recursos de hecho presentados ante esta Corte y registrados como G.48.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; G.75.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; P.83.XL "Partido Justicialista - Distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 solicita declare nulidad s/ medidas expte. A-109/2003" y P.262.XL "Pérsico, Daniel Raúl s/ plantea nulidad". IV. Hacer lugar a la demanda y, en consecuencia, declarar con respecto a la Municipalidad de la ciudad de San Luis la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117 -MGJCT-/2003. V. Ordenar que se agregue copia de la presente en las causas mencionadas en el punto I y III. Agréguese copia a la presente causa del dictamen presentado por el señor Procurador General de la Nación en la causa que se menciona en el considerando 13. Reintégrense los depósitos por no corresponder, agréguense las quejas a los principales, notifíquese y devuélvanse. RICARDO LUIS LORENZETTI.

ES COPIA

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S.

FAYT

Considerando:

1°) Que a fs. 9/34 se presentó Carlos Alberto Ponce, en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis y promovió acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de San Luis, a fin de que se declarara la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117-MGJCT-/2003, a los que consideró violatorios de los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, como así también de disposiciones de la Constitución provincial que cita (ver fs. 22 vta./23, 25, 26).

Sostuvo que esas normas afectaban el sistema representativo y republicano de gobierno, el principio de la soberanía popular, sus derechos políticos y la autonomía municipal.

2°) Que el actor señaló que mediante la ley 5324 la provincia aprobó someter a la consideración del pueblo de San Luis, en la elección del 27 de abril de 2003, la incorporación a la Constitución provincial de una cláusula transitoria por la cual se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, a la par que habilitaba al Poder Ejecutivo provincial, por una única vez, para convocar a elecciones a fin de cubrir esos cargos. La caducidad se produciría, según el texto de la

norma impugnada, el día que se fijara para la asunción de las nuevas autoridades electas (énfasis agregado).

Agregó que por medio del decreto 117/03, el Poder Ejecutivo provincial convocó a elecciones para el 27 de abril de 2003 con el objeto de elegir intendentes municipales Centre cuyos cargos aparece el de la Municipalidad de San Luis para ratificar la enmienda constitucional antes mencionada fijó como fecha de asunción de los candidatos electos el 25 de mayo del mismo año.

De tal manera, y para el caso de que los votantes ratificaren la enmienda constitucional, se dispuso la caducidad anticipada de todos los cargos electivos provinciales y municipales vigentes, afectándose el régimen de gobierno municipal en la medida en que la norma imponía un acortamiento y desplazamiento inconstitucional de mandatos de funcionarios que se encontraban ejerciendo sus cargos electivos.

3°) Que el interesado requirió que se dictara una medida cautelar en los términos previstos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se ordenase suspender preventivamente la aplicación de las normas tachadas de inconstitucionales hasta tanto recaiga una sentencia definitiva.

Mediante pronunciamiento del 10 de abril de 2003, esta Corte hizo lugar a la prohibición de innovar con relación a la aplicación de las disposiciones citadas, por lo que ordenó al Estado provincial suspender toda acción gubernamental que importe alterar

el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo (énfasis agregado; fs. 41/42).

4°) Que como consecuencia de la medida señalada, el Poder Ejecutivo provincial dictó el decreto 1218 BMGJCT- 2003-, lo que dio lugar a que el actor requiriera que se ampliasen a su respecto los alcances de la resolución cautelar adoptada, en el sentido que la Provincia de San Luis debería abstenerse de llevar adelante la convocatoria a elecciones contenida en el art. 2 del decreto aludido.

Sobre la base de que, en efecto, del último párrafo del decreto local 1218/03 surgía que se convocaba al electorado de la ciudad de San Luis para que el 27 de abril de 2003 procediera a la elección del intendente municipal, esta Corte sostuvo mediante pronunciamiento del 24 de abril de 2003 que dichos comicios estaban alcanzados por la medida cautelar y, por ende, que correspondía hacer saber al Poder Ejecutivo provincial que debería abstenerse de seguir adelante con la convocatoria para elegir intendente de la ciudad de San Luis el 27 de abril de 2003 (énfasis agregado; fs. 132).

5°) Que el 14 de agosto de 2003 la Provincia de San Luis denunció que la Municipalidad de la Ciudad de San Luis estaba incumpliendo con la medida cautelar dispuesta por el Tribunal, pues por medio de su concejo deliberante comenzó a llevar a cabo el procedimiento electoral correspondiente a los comicios de autoridades municipales, que según entendía la peticionaria estaban suspendidos con arreglo a la medida precautoria ordenada el 10 de

abril de 2003 y ampliada por resolución del 24 del mismo mes. Requirió que se intime al intendente de la ciudad de San Luis a abstenerse de constituir el Tribunal Electoral Municipal y de ejecutar cualquier acción que implicase alterar la situación del procedimiento electoral vigente en la provincia, de conformidad con lo dispuesto por la ley local 5324 (fs. 238).

Esa petición fue desechada de plano por el Tribunal mediante pronunciamiento del 21 de octubre de 2003, al afirmar que: "...Contrariamente a lo pretendido por la provincia, debe afirmarse que es ella la que no debe alterar ni interferir en el cronograma electoral de la ciudad capital. En efecto, tal como se ha puesto de relieve en la sentencia dictada a fs. 41/42 y en el pronunciamiento de fs. 132, la demandada, en el marco de la medida cautelar ordenada, no puede convocar a elecciones para elegir intendente de la ciudad de San Luis.

Mal puede sostenerse entonces que, al hacerlo la comuna, se altera 'la situación del procedimiento electoral' dispuesto por la Ley Provincial 5324" (énfasis agregado; fs. 244).

6°) Que el 29 de octubre de 2003 la demandada efectuó una nueva presentación por la cual persiguió que se aclarara dicho pronunciamiento. Para fundar tal solicitud, el Estado provincial denunció que por ley local 5394 se había facultado al Poder Ejecutivo para convocar al electorado de la provincia a fin de elegir, el 23 de noviembre de 2003, diputados nacionales, senadores y diputados provinciales, y a invitar a los intendentes a adherir a los

términos de la mencionada ley; agregó que el superior tribunal de justicia local, al ver desobedecidas sus decisiones por parte del municipio capitalino, decidió convocar al electorado de la ciudad de San Luis para elegir, el 23 de noviembre de 2003, al intendente municipal y a los concejales; concluyó pidiendo que se aclarase que la provincia no había convocado a elecciones municipales, no había violado la medida cautelar ni tampoco aplicado la ley local 5324 (fs. 260/261).

La pretensión fue rechazada por esta Corte con fundamento en que el pronunciamiento de fs. 244 no había incurrido en ningún error material, concepto obscuro u omisión que autorizase el recurso interpuesto (fs. 262, del 25 de noviembre de 2003).

7°) Que a fs. 297/307 se presenta el señor Daniel Raúl Pérsico en su condición de nuevo intendente de la municipalidad demandante, a fin de solicitar que se ratifiquen las medidas y aclaraciones dispuestas en esta causa y, en tal sentido, la declaración de que corresponde al intendente de San Luis el llamado a elecciones para dicho cargo, que se anulen los actos de los poderes de la provincia que desconocieron la convocatoria a los comicios efectuada por la comuna y que se convaliden los resultados de dicho acto electoral.

Tras invocar que fue electo en los comicios llevados a cabo, el 9 de noviembre de 2003, en el marco del proceso electoral convocado por la comuna a través del ex intendente Carlos Alberto Ponce, procede a denunciar una serie de maniobras realizadas por

el gobierno provincial, mediante las cuales ha continuado en su intento de vulnerar la autonomía municipal cuya preservación se persigue en el sub lite, la cual fue objeto de tutela preventiva por parte del Tribunal por las providencias cautelares dictadas a tal fin y por el fundado rechazo efectuado ante reiteradas peticiones del gobierno provincial, que perseguían impedir el funcionamiento de las instituciones comunales.

Con relación a las maniobras que denuncia, señala que tales actos fueron cumplidos en el marco de diversos procesos de naturaleza jurisdiccional tramitados ante la justicia provincial y esencialmente en el superior tribunal de justicia, a las cuales acudió la provincia a raíz del fracaso de los sucesivos intentos llevados a cabo ante esta Corte en la presente causa, correspondiente a su jurisdicción originaria.

Alega que, por un lado, la provincia demandó al municipio por ante el superior tribunal, planteando la inconstitucionalidad de la Carta Orgánica Municipal y del decreto de convocatoria a elecciones emitido por el intendente Ponce, pretensiones que fueron admitidas por una sentencia de fondo que fue dictada sin siquiera dar traslado de la acción a la demandada (fs. 300; el énfasis corresponde a la cita; causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad").

Señala que pese a que la municipalidad dedujo contra dicho pronunciamiento un incidente de nulidad y un recurso extraordinario federal que eran claramente suspensivos de la sentencia, los

planteos no fueron considerados ni proveídos por el superior tribunal local que ordenó su desglose, excluyó a su representada como parte del proceso y, sobre la base de que las autoridades municipales habían desobedecido la sentencia, convocó a comicios para la elección de intendente y concejales, los que se realizarían el 23 de noviembre de 2003 (acuerdo N° 433).

Expresa que en dicho acto fue electo como "segundo" intendente la Srta. María Angélica Torrontegui, que se presentó como titular del municipio y obtuvo del superior tribunal una serie de resoluciones que, además de otorgarle el manejo de los dineros públicos comunales, dispusieron que el intendente de San Luis era la persona elegida en el marco de la segunda elección, realizada el 23 de noviembre de 2003.

Este pronunciamiento también fue objeto de un recurso extraordinario por parte de la municipalidad, que no fue objeto de trámite alguno.

Relata que una situación análoga se verificó en la causa, también radicada ante el superior tribunal local, de carátula "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", en que se admitió la pretensión mediante sentencia del 3 de octubre de 2003, cuando la contestación de demanda sólo fue agregada al expediente por providencia del 7 del mismo mes y año. Aduce que a pesar de haber impugnado el fallo mediante un planteo de nulidad como por un

recurso extraordinario, se excluyó del proceso a la municipalidad al ordenarse el desglose de aquellas presentaciones.

Otra irregularidad de características semejantes se verificó, según la presentante, en la causa "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas", en que el Tribunal Electoral de la Provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003, a las que había llamado el intendente Ponce, con fundamento en que el superior tribunal de justicia había convocado a comicios para la elección de autoridades comunales para el 23 de noviembre. Reitera que el recurso extraordinario deducido contra dicha resolución fue desglosado, con sustento en que la municipalidad no era parte en la causa.

Señala por último que por medio de resoluciones arbitrarias e ilegales dictadas por tribunales provinciales, se ha vulnerado de manera directa la garantía constitucional de la autonomía municipal que esta Corte procuró resguardar mediante la medida cautelar dictada en esta causa, generando incluso un hecho demostrativo de la gravedad institucional existente, configurada por el desconocimiento de la prohibición de innovar según el preciso alcance que surge de las tres resoluciones dictadas al respecto por este Tribunal, por la coexistencia de dos autoridades municipales en la ciudad de San Luis y por el manifiesto desconocimiento de toda garantía de defensa en juicio invocada por el presentante en las causas tramitadas en sede local.

8°) Que del examen de las constancias correspondientes a la causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", radicada ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis e identificada en sus registros como G.27, año 2003, surge que la Provincia de San Luis promovió demanda contra la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 125 de la Carta Orgánica Municipal de dicha ciudad; de la ordenanza 2936/03 y del decreto 526/03, ambos de la municipalidad demandada. Solicitó que se imprimiera a la causa el trámite de juicio ordinario, ofreció prueba, peticionó que se dictara una prohibición de innovar y concluyó reiterando que oportunamente se haga lugar a la demanda y se declare la inconstitucionalidad de las normas indicadas (fs. 8/14).

El superior tribunal corrió vista al señor Procurador General con respecto a la medida cautelar (fs. 15), intervención que dio lugar a un dictamen favorable (fs. 16). Llamados los autos para resolver (fs. 17), el tribunal a quo dictó el pronunciamiento de fs. 18/20, por el cual sobre la base de la atribución que le reconoce el art. 10 de la ley suprema provincial para declarar de oficio la inconstitucionalidad de las leyes, y por considerar oportuno realizarlo en ese estadio del proceso para hacer cesar un clima de inseguridad jurídica, declaró la inconstitucionalidad de las normas municipales impugnadas en la demanda y la nulidad e inaplicabilidad de todos los actos realizados

al amparo de las disposiciones declaradas inconstitucionales, sin sustanciación alguna.

Con posterioridad, el intendente de la ciudad de San Luis, señor Carlos Alberto Ponce, dicha municipalidad y quien resultó electo en los comicios convocados por la autoridad

comunal (fs. 64/70; 134/156; 172/174; 219/294), plantearon nulidad y recursos extraordinarios federales, que el tribunal a quo rechazó sobre la base de desconocer personería a los presentantes y, en cambio, de reconocer tal condición a la candidata electa en el procedimiento llevado a cabo ante la convocatoria de las autoridades provinciales (fs. 182/183 y 204). Así, frente al desistimiento de esos recursos por parte de esta última, se tuvo a la Municipalidad de San Luis, por un lado, desistida de todas las impugnaciones recién referidas nulidades y recursos federales y, por el otro, carentes de personería a los presentantes de fs. 64/70; 134/ 156; 172/174; 219/294 cuyos escritos ordenó desglosar (fs. 176, 204 y 295).

9°) Que del examen de las constancias correspondientes a la causa P.19, año 2003 "Partido Justicialista Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", radicada ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis, surge que el Partido Justicialista-Distrito San Luis promovió demanda contra la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, a fin de que en su momento se declarase la inconstitucionalidad del art. 125 de la Carta Orgánica Municipal de dicha ciudad y de la ordenanza municipal 2936/03. Ofreció prueba,

peticionó que se dictara una prohibición de innovar pues los perjuicios no podrían ser subsanados por el pronunciamiento definitivo, para concluir reiterando que oportunamente se haga lugar a la demanda y que se declare la inconstitucionalidad de las normas indicadas (fs. 11/18).

Después de hacer lugar a la medida cautelar (fs. 22/23), el superior tribunal corrió traslado de la demanda a la Municipalidad de San Luis (fs. 29). Llamados los autos para

resolver diversos planteos introducidos por la demandada que impugnaban la prohibición de innovar ordenada y otras resoluciones complementarias, así como una petición de la demandante concerniente a que el Tribunal Electoral Municipal no está cumpliendo con la orden cautelar, el superior tribunal destacó que ante la analogía de las cuestiones planteadas en estas actuaciones con las consideradas y decididas en la sentencia definitiva dictada en los autos Expte. N° 27-G-2003 "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", era necesario emitir un pronunciamiento que hiciera cesar el estado de incertidumbre e inseguridad jurídica instalado en la sociedad, ocasionado por la conducta obstruccionista del municipio y por la desobediencia en que había incurrido con respecto a las medidas cautelares dictadas en esta causa. En consecuencia, el Superior Tribunal de Justicia procedió a dictar sentencia sobre el fondo del asunto declarando de oficio la inconstitucionalidad de las normas municipales impugnadas

en la demanda, así como la nulidad e inaplicabilidad de todos los actos realizados al amparo de las disposiciones declaradas inconstitucionales (fs. 85/87).

Dictó luego la providencia de fs. 157 por la cual tuvo por contestada la demanda y presente lo expresado para su oportunidad; asimismo, frente a los planteos deducidos por el intendente de la ciudad de San Luis, señor Carlos Alberto Ponce y por dos integrantes del Tribunal Electoral Municipal (fs. 164/170, 171/177, 178/183, 194/201, 202/209 y 211/218), consistentes en peticiones de nulidad y recursos extraordinarios de inconstitucionalidad por ante esta Corte, se sucedieron diversas vicisitudes ante el tribunal a quo, que sobre la base de reconocer personería a María Angélica Torrontegui como intendente de la ciudad de San Luis tuvo presente el desistimiento formulado por la nombrada de "...todo planteo, acción, recurso, recusación, impugnación y/u otro remedio procesal, ejercido y que tienda a cuestionar, impugnar o conmover el fallo emitido por V.E. en los presentes autos..." (fs. 478/479 y 480).

10) Que, por último, cabe traer a cuento que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis decidió en el acuerdo N° 433, celebrado el 17 de octubre de 2003, convocar al electorado de la ciudad de San Luis para el 23 de noviembre de 2003, a fin de que se procediera a elegir intendente municipal y siete concejales municipales e igual número de suplentes.

El tribunal sostuvo esa convocatoria en el contenido del pronunciamiento que había dictado en la causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis B demanda de inconstitucionalidad", así como en el alzamiento y desobediencia en que estaba incurriendo el municipio capitalino con respecto a dicho fallo al llevar adelante un procedimiento electoral declarado nulo y no realizar una nueva convocatoria electoral, todo lo cual, agregó el tribunal, cercenaba el derecho del pueblo de la ciudad de San Luis de elegir y ser elegido para cargos municipales, circunstancia de gravedad institucional que obligaba a adoptar las medidas que garanticen el proceso electoral municipal.

Dicha acordada del superior tribunal fue el argumento invocado en la presentación del fiscal electoral provincial que dio lugar a la causa "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas, año 2003-A-109", en que el Tribunal Electoral de la Provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003, a las que había llamado el intendente Ponce, con fundamento en que dichos comicios resultaban inválidos a raíz de lo resuelto sobre el punto por el superior tribunal de justicia provincial y de la convocatoria efectuada para el acto eleccionario del 23 de noviembre (fs. 9/10).

Contra ese pronunciamiento el señor Daniel Raúl Pérsico, en su condición de intendente electo de la ciudad de San Luis, interpuso recurso extraordinario, cuyo desglose fue ordenado por carecer de la condición de parte, a raíz de lo cual aquel peticionario interpuso ante

esta Corte una presentación directa A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 solicita declare nulidad s/ medidas expte A-109/2003".

11) Que en primer término, corresponde señalar que Cante el fenecimiento del mandato para el cual había sido electo Carlos Alberto Ponce esta causa resulta abstracta.

Ello es así pues más allá de la naturaleza del interés que se pretendió tutelar con la presente demanda, el objeto del proceso era el estudio de la constitucionalidad de las normas indicadas en la medida en que disponían la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales y habilitaban al Poder Ejecutivo provincial a convocar por única vez elecciones para esos cargos.

Al haber vencido ya los plazos ordinarios de los mandatos de cuya caducidad se trata, la causa resulta hoy abstracta y por tanto, el Tribunal no se encuentra habilitado para dictar pronunciamiento alguno, mucho más cuando la convocatoria a elecciones por parte de la provincia se estableció por única vez de modo que tampoco en este aspecto existe la necesidad de un pronunciamiento judicial que se expida sobre la constitucionalidad de normas que no habrán de ser aplicadas en el futuro, lo que excluye la aplicación de la doctrina de Fallos: 310:804.

12) Que, no obstante, frente a la posibilidad de que se entendiera que el voto de la mayoría en esta cuestión previa obligara a la minoría del tribunal colegiado a pronunciarse sobre el fondo de la cuestión (doctrina de Fallos: 310:2845), corresponde estudiar si

las disposiciones atacadas resultan violatorias de la autonomía municipal consagrada por los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Esta Corte no comparte los términos del dictamen del señor Procurador General, en tanto importa afirmar que se viola la Constitución Nacional porque se reforma la Constitución provincial en una materia de exclusiva incumbencia de las autoridades locales. Así, sostiene que esa enmienda importa la asunción por parte de las autoridades provinciales de funciones que la Constitución provincial no la Nacional asignaban antes a los ejecutivos municipales.

El ejercicio de la facultad reservada por las provincias de regular sus propias instituciones y regirse por ellas, a condición en lo que al caso interesa de respetar la autonomía municipal, no importa cristalizar el primigenio contenido asignado a esa autonomía municipal en el original estatuto constitucional local o, en su caso, en aquel que le haya conferido mayores facultades. La facultad provincial no delegada de regular las instituciones locales y regirse por ellas en lo que al órgano encargado de convocar al acto eleccionario municipal se refiere no se ha agotado en un único ejercicio que vede su ulterior modificación o reforma, más allá de que el posterior estatuto en cuanto a su contenido sea o no compatible con la citada previsión del art. 5 de la Constitución Nacional. Y en este último aspecto, este Tribunal no advierte la existencia de violación de la autonomía municipal.

No puede extraerse una conclusión diversa de los precedentes de Fallos: 154:25 y 210:1153 citados por el señor Procurador General, que no se refieren al alcance de la autonomía municipal frente a los gobiernos provinciales. En efecto, el primero de ellos descarta la competencia federal respecto del cobro de tributos municipales, que atribuye a la justicia provincial. No se encontraba allí en juego como ocurre en autos delimitar el alcance de la autonomía municipal frente a la propia provincia. Ello, al punto que al referirse a la actuación de la municipalidad en materia tributaria única sobre la que el caso versa se indica que ella obra "por delegación de los poderes provinciales".

En cuanto a la decisión registrada en Fallos: 210:1153, de ella no resulta doctrina alguna aplicable a la cuestión aquí en debate. Allí se decidió el planteo de inconstitucionalidad de la ley de creación de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires y la interpretación que se efectuó en orden a las atribuciones del gobierno municipal lo fue respecto de la Municipalidad de Buenos Aires antes de la reforma de 1994, cuestión que no guarda relación alguna con el art. 5 de la Constitución Nacional.

Por el contrario, debe recordarse que esta Corte ha sostenido que el art. 123 de la Constitución Nacional no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno, les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado

a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido" (Fallos: 325:1249, énfasis agregado). Esa facultad no se agota como se dijo respecto de otras (Fallos: 308: 2268, voto del juez Petracchi) en un único ejercicio.

13) Que sin embargo, esta Corte no puede dejar de advertir que a pesar de las diversas resoluciones cautelares ordenadas en el sub examine con el objeto de preservar la utilidad de la decisión final del asunto, las autoridades provinciales esencialmente su Poder Judicial han llevado a cabo una serie de actos de diversa índole y gravedad, con el indisimulable objetivo de frustrar el ejercicio de la jurisdicción constitucional de esta Corte en su fundamental finalidad de preservar la supremacía de la Ley Fundamental frente a disposiciones locales cuestionadas sobre la base de su presunta vulneración por las autoridades provinciales.

Los antecedentes de las actuaciones llevadas a cabo en las causas judiciales tramitadas ante la competencia originaria del superior tribunal provincial, fundamentalmente las decisiones tomadas en ellas con patente ignorancia de un principio que ha dejado de discutirse en occidente desde hace dos siglos precisados en los considerandos 8° y 9°, cuya revisión es instada ante esta Corte por la Municipalidad de la Ciudad de San Luis en la vía del art. 14 de la ley 48, demuestran con la mayor evidencia, que el único espurio propósito de esa actividad judicial local fue frustrar ejecutoriedad al pronunciamiento definitivo que debía tomar este Tribunal en un asunto que, por mandato de lo dispuesto en el art.

117 de la Constitución Nacional, corresponde a su competencia exclusiva deferida por una norma de la raigambre indicada.

14) Que como se indicó en Fallos: 325:2723, está fuera de discusión que las sentencias de esta Corte deben ser lealmente acatadas tanto por las partes como por los organismos jurisdiccionales que intervienen en las causas (Fallos: 312:2187 y sus citas), principio que se basa primeramente en la estabilidad propia de toda resolución firme pero, además, en la supremacía de la Corte que ha sido reconocida por la ley, desde los albores de la organización nacional, garantizando la intangibilidad de sus decisiones por medio de la facultad acordada al Tribunal de imponer directamente su cumplimiento a los jueces locales art. 16, apartado final, ley 48C. Las graves responsabilidades que derivan de la naturaleza misma de las funciones que ejerce esta Corte, le imponen la firme defensa de sus atribuciones, cuya cuidadosa preservación es necesaria para la ordenada subsistencia del régimen federal. "Pues, como lo recuerda Pusey, citando a Madison The Supreme Court Crisis, página 59 la existencia de un tribunal semejante es evidentemente esencial para evitar el recurso a la violencia y a la disolución del pacto" (Fallos: 205:614).

15) Que el carácter obligatorio de las decisiones adoptadas por la Corte Suprema en ejercicio de su jurisdicción, comporta indiscutiblemente lo conducente a hacerlas cumplir (Fallos: 147:149; 180:297; 264:443). Con relación a ello, surge del fallo citado en último término que el quebrantamiento, en nuevos trámites, de lo

decidido por el Tribunal, mantiene íntegra su jurisdicción y atribuciones y lo habilita para intervenir si en otro juicio o por procedimientos colaterales se pudiera llegar a la consecuencia de desplazar el pronunciamiento de la Corte (considerandos 51 y 61; considerando 51 del voto del juez Boffi Boggero). Tal principio no es, pues, sino la concreta aplicación para estos supuestos de la doctrina sentada en el fallo dictado el 8 de agosto de 1872 (Fallos: 12:134), con arreglo a la cual "...la Corte Suprema es el tribunal en último resorte para todos los asuntos contenciosos en que se le ha dado jurisdicción, como pertenecientes al Poder Judicial de la Nación. Sus decisiones son finales. Ningún Tribunal las puede revocar. Representa, en la esfera de sus atribuciones, la soberanía nacional, y es tan independiente en su ejercicio, como el Congreso en su potestad de legislar, y como el Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones...". De ahí, pues, que las autoridades provinciales no pueden trabar o turbar en forma alguna la acción de los jueces que forman parte del Poder Judicial de la Nación (Fallos: 235:703; 240:89; 242:480; 244:472; 245:28 y 61; 301:1042 y 306:1537) y este Tribunal tiene facultades para disponer las medidas pertinentes, incluso conminatorias, a los fines del adecuado ejercicio de su competencia legal (Fallos: 308:589; 310:348).

16) Que no obstante ello, es preciso recordar que situaciones como la planteada en estas actuaciones no es extraña ni novedosa en la historia reciente de esta Corte, lo que ha motivado el dictado de los fallos antes citados.

Tampoco lo son comportamientos similares llevados a cabo por la Provincia de San Luis, frente a decisiones de este Tribunal tomadas en su instancia originaria, cuyo cumplimiento se pretendía evadir. Así, en la causa "Dimensión Integral de Radiodifusión S.R.L. c/ Provincia de San Luis" y frente a un embargo ordenado por un juez penal provincial con el fin de impedir que la demandante percibiera de la provincia un crédito que había sido reconocido por tres decisiones pasadas en autoridad de cosa juzgada, esta Corte dio por tierra, frontalmente y con expresiones de un rigor inusitado para calificar la conducta de la provincia, con la ilegítima intentona que se pretendía ejecutar bajo el ropaje de acatar una decisión tomada por un magistrado local que gozaba de independencia (publicada en Fallos: 324:3025).

Esta Corte encuentra apropiado transcribir las consideraciones que formuló en una ocasión anterior frente a conductas de la Provincia de San Luis que hoy deben considerarse reincidentes y que, bajo el manto de respetar el federalismo y la independencia del Poder Judicial local, sólo tiende a la anarquía y a la disolución.

Afirmó el Tribunal en aquel asunto y se ve precisado a reiterarlo en autos con particular énfasis "...que no puede permitir lo que cabe calificar como una clara interferencia en sus decisiones, y como una intromisión impertinente tal que no permite que se cumpla con su sentencia...", pues acatar la orden judicial provincial de tipo precautorio "...importaría también consentir que esta jurisdicción

constitucional no tuviese más alcance y eficacia que la que le quiera acordar el gobierno deudor, entendiendo por tal a todos los poderes que lo integran; cuando es sabido que la jurisdicción de esta Corte responde también al propósito de garantir a los litigantes una justicia imparcial que acaso no siempre pueda ofrecer un tribunal de provincia cuando ésta sea parte (arg. Fallos: 148:65)" ... "son las razones superiores que inspiran su existencia como la necesidad de preservar el equilibrio del sistema federal las que impiden la sujeción de este Tribunal a la decisión preventiva adoptada por el juez local. Esta jurisdicción no puede ser obstaculizada, en la medida en que ha sido establecida al amparo de cualquier sospecha o parcialidad".

Recordó el Tribunal que "...no cumpliría con su deber si se permitiese que la decisión en examen alcance su cometido, cuando entra en franca colisión con anteriores pronunciamientos de esta Corte constituyendo, como ha quedado demostrado, un palmario apartamiento de ellos, a punto tal que aparece como un alzamiento claro de la Provincia de San Luis contra lo dispuesto por la suprema autoridad judicial (arg. Fallos: 302:83)". Subrayó "...que las autoridades de una provincia, entre las que se encuentran los jueces locales, no pueden trabar o turbar en forma alguna la acción del Poder Judicial de la Nación, y el deber de acatamiento que sobre ellas pesa adquiere mayor significación cuando se trata de pronunciamientos de la Corte, que es suprema en el ejercicio de su competencia y cuyas decisiones son de cumplimiento inexcusable, sin que a ninguna autoridad provincial le esté permitido

desconocerlas (arg. Fallos: 249:17). Ello es así porque tan incuestionable como la libertad de juicio de los jueces en el ejercicio de su función propia es que la interpretación de la Constitución Nacional por parte de la Corte Suprema tiene autoridad definitiva para toda la república.

Ello impone el reconocimiento de la superior autoridad de que está institucionalmente investida (arg. Fallos: 212:51)".

Por último, el Tribunal afirmó con respecto a su naturaleza y funciones "...que la institución de un tribunal al que le es encomendada como función exclusiva propia de él, el conocimiento de las causas previstas en el art. 117 de la Constitución Nacional, importa atribuir a la interpretación que ese Tribunal haga de ella una autoridad que no sólo es moral, sino institucional, es decir, que el orden de las instituciones de que se trata reposa sobre ella. Y es patente que la perturban los 'tribunales inferiores' que prescinden pura y simplemente de aquélla, pretendiendo que la singularidad del caso permite la dilucidación del punto ya tantas veces juzgado (arg. Fallos: 212:251). La supremacía de la Corte, cuando ejerce la jurisdicción que la Constitución y las leyes le confieren, impone a todos los tribunales, nacionales y provinciales, la obligación de respetar y acatar sus decisiones (Fallos: 270:335)".

17) Que sin embargo, las medidas conducentes a ese fin deben adoptarse de un modo compatible con el normal desarrollo de los procesos, y sin violación de las normas de competencia tanto de origen constitucional como legal (Fallos: 325:2723 antes citado). En

este aspecto, debe descartarse cualquier conclusión que importe atribuir a esta Corte competencia para pronunciarse en el caso frente a situaciones en las que de conformidad con las disposiciones de la ley 48 y de la propia doctrina del Tribunal fueran ajenas a su legalmente reglada competencia apelada.

En tales condiciones, la queja interpuesta en los autos A.100.XL. "Agente Fiscal n° 1 solicita se declare nulidad s/ medidas expte. A.109/2003" debe desestimarse de conformidad con los argumentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General de la Nación al que esta Corte remite a fin de evitar repeticiones innecesarias pues la decisión allí cuestionada no proviene del superior tribunal de la causa.

En cuanto a la queja G.75. "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis", tal como lo señala el señor Procurador en el apartado IX del dictamen allí emitido al que igualmente se remite este Tribunal, corresponde dejar sin efecto la sentencia allí recurrida en cuanto rechazó la legitimación del recurrente.

Por ello y oído el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: I.- Dejar sin efecto la decisión recurrida en la queja G.75.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis", con el alcance que resulta de la presente; II. Desestimar la queja A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas expte. A.109/2003"; III. Declarar abstracta la decisión respecto de la demanda de inconstitucionalidad del art. 8°

de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117-MGJCT-/2003; IV. Ordenar que se agregue copia de la presente en las causas mencionadas en los puntos I. y II. Notifíquese. Reintégrense los depósitos por no corresponder, agréguese la queja G.75.XL al principal y remítase; devuélvanse los autos principales de la queja A.100.XL y archívese. CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

-//-DENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M.

ARGIBAY

Considerando:

1°) No voy a repetir aquí la reseña de las secuencias procesales de esta causa, que ha sido presentada ya en el dictamen del Procurador General de la Nación y en los votos de los Ministros que me precedieron, porque concuerdo en esencia con ella, con las salvedades o agregados que apuntaré en el desarrollo de esta opinión. Asimismo, en atención a que el voto de la mayoría y también la disidencia parcial del Dr. Fayt incluyen en una sola resolución a los cuatro expedientes sometidos al conocimiento de esta Corte, he de seguir la misma línea.

2°) Está claro, a mi juicio, que con la demanda articulada por Carlos Alberto Ponce, en su condición de intendente de la ciudad de San Luis, se procuraba la protección de dos distintos derechos constitucionales: por un lado, el principio de autonomía municipal (arts. 5 y 123 Constitución Nacional); y por el otro, los derechos

políticos del Sr. Ponce quien, en ese momento, era el intendente de la ciudad de San Luis.

Ambos agravios nacían del art. 8 de la ley provincial N° 5324 y del decreto provincial 117-MGJCT-2003. La primera aprobó el texto de una enmienda constitucional por la que se disponía la caducidad anticipada de los mandatos electivos provinciales y municipales y, por única vez, se autorizaba al Poder Ejecutivo provincial a convocar a elecciones para cubrir también los cargos municipales.

La más evidente anomalía se produjo al dictarse el decreto 117 pues fijó la misma fecha para la consulta popular y para llevar a cabo las elecciones. Es decir que, antes de conocer la opinión popular, ya se actuó como si la reforma constitucional hubiera sido aceptada.

3°) De allí que esta Corte dictara la medida de no innovar del 10 de abril de 2003 (fs. 41/42) que textualmente dice: "...III. Hacer lugar a la medida cautelar pedida y en consecuencia ordenar la prohibición de innovar con relación a la aplicación del art. 8° de la ley local 5324 y los arts. 2°, 5° y 8° del decreto 117 -MGJCT/2003- dictado por el Poder Ejecutivo provincial y su correspondiente reglamentación. En su mérito el estado provincial deberá suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo...".

4°) Esta medida cautelar se amplió mediante el auto de fecha 24 de abril de 2003, cuyo texto dice: "...II. Hacer saber al

Poder Ejecutivo provincial que deberá abstenerse de seguir adelante con la convocatoria para elegir intendente de la ciudad de San Luis el 27 de abril próximo..." (fs. 132).

5°) Las disposiciones de esta Corte se cumplieron: las elecciones del 27 de abril de 2003 no se llevaron a cabo y tampoco se realizó la consulta popular referida a la enmienda.

La vigencia del mandato del intendente Ponce no fue alterada, ya que cumplió su período regularmente hasta que presentó su renuncia al cargo el 13 de noviembre de 2003, la cual fue aceptada en la misma fecha por el Concejo Deliberante.

De ello surge que la concreta cuestión planteada se ha tornado abstracta tanto respecto de los derechos políticos de Ponce cuanto a la intentada afectación de la autonomía municipal.

6°) No se me escapa el interés genérico de reafirmar el principio de la autonomía municipal como constitucionalmente primordial para la vida democrática y republicana.

Estoy convencida de la necesidad de enfrentar los ataques a los derechos y garantías constitucionales y combatirlos con los elementos que nos da la propia Constitución. Sin embargo, no me parece que se deba abundar sobre ellos cuando el objeto de la demanda ha fenecido, casi diría por "muerte natural". En situaciones similares esta Corte ha manifestado que, al momento de dictar sentencia, el proceso ha de contar con un objeto actual (Fallos: 326:4199 y 4205), requisito que no puede entenderse satisfecho

cuando, como en este caso, las normas originalmente impugnadas mediante la acción declarativa

ya no son de posible cumplimiento (Fallos: 320:2603).

7°) Dado que el voto mayoritario introduce la cuestión de la desobediencia a las decisiones de esta Corte, formularé las siguientes consideraciones al respecto.

A partir de la presentación del ingeniero Pérsico el 10 de febrero de 2004 (fs. 297/308), la acción cambió de rumbo. Las presentaciones que se suceden a partir de ésta no se refieren a la validez de las normas originalmente tachadas de inconstitucionales, sino a la defensa de la legitimidad de alguna de las dos elecciones que se habían llevado a cabo y, por ende a la convalidación de alguno de los candidatos electos en ellas. De tal modo, el tribunal pasó a ser tratado como una suerte de árbitro entre ambos.

8°) De ahí que diversas actuaciones judiciales ocurridas en la provincia de San Luis se presentan como desobediencia a la autoridad de las providencias de esta Corte para influir en la decisión referida en el párrafo anterior. En la categoría de actos "desobedientes" se incluyen los expedientes "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad"; "Partido Justicialista distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad" y "Agente Fiscal N° 1 sol./ declare nulidad - s/ medidas", así como la Acordada N° 433 del Superior Tribunal de San Luis dictada el 17 de octubre de 2003.

Con respecto a esto, mi primera observación se refiere a las fechas en que se iniciaron aquellos expedientes: "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis" tuvo comienzo el 2 de septiembre de 2003, mientras que "Partido Justicialista distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis" lo tuvo el 8 de agosto de ese año y, finalmente, "Agente Fiscal N° 1" se inició el 11 de noviembre de 2003.

Fácil es advertir que ya habían caducado las razones que motivaran las medidas cautelares dictadas por esta Corte y que, por lo tanto, mal pueden considerarse órdenes subsistentes.

Aún si, pese al agotamiento del objeto de las medidas cautelares dispuestas, pudiera considerarse que el poder ejecutivo provincial se encontraba en algún sentido afectado para iniciar la causa "Gobierno de la Provincia c/ Municipio de San Luis", mal puede hacerse extensiva una tal restricción al Partido Justicialista que, como todo sujeto de derecho, se encuentra protegido por la garantía del acceso a la jurisdicción para la defensa de sus derechos e intereses. Es sumamente delicado otorgar a las decisiones de esta Corte el alcance de excluir a ciertos sujetos de la protección jurisdiccional de los tribunales competentes, especialmente cuando ello no es lo que surge de su texto.

Párrafo aparte merece la consideración de la Acordada N° 433. Como se ha reseñado, mediante su dictado el Tribunal Superior convocó a elecciones de intendente y concejales de la ciudad de San Luis. Ninguna de las resoluciones que había dictado esta Corte

al 17 de octubre de 2003, fecha de la Acordada, estaba dirigida al Tribunal Superior. Tampoco se había otorgado a las elecciones convocadas por el municipio una protección general y absoluta sino solamente contra lo decidido en la ley 5324 y en el decreto 117.

Por otra parte, y aunque se entendiera que la ampliación de la medida cautelar dirigida al Poder Ejecutivo provincial alcanzaba a los otros poderes de gobierno, extender su objeto a cualquier acción judicial relacionada con elecciones municipales, aún si no fuesen las específicamente mencionadas en esta causa, significaría un virtual despojo de la facultades propias del poder judicial de San Luis.

Por último, concurre a debilitar la acusación de incumplimiento de las órdenes emitidas por esta Corte, el hecho de que el mismo gobierno provincial se presentó en el expediente el 29 de octubre de 2003 acompañando copia de la Acordada N° 433 y solicitando de esta Corte una definición sobre el acatamiento a las decisiones del Tribunal. Por toda respuesta, éste manifestó que nada correspondía aclarar a lo ya resuelto en el auto del 21 de octubre, el cual expresa que "contrariamente a lo pretendido por la provincia, debe afirmarse que es ella la que no debe alterar ni interferir en el cronograma electoral de la ciudad capital. En efecto, tal como se ha puesto de relieve en la sentencia dictada de fs. 41/42 y en el pronunciamiento de fs. 132, la demandada en el marco de la medida cautelar ordenada, no puede convocar a elecciones para elegir intendente de la Ciudad de San Luis".

De lo anterior cabe destacar lo siguiente. Primero, que fue la propia demandada quien acompañó casi inmediatamente la Acordada N° 433; segundo, que desde ese momento la Corte tuvo la oportunidad de reputarla violatoria de sus decisiones, si así lo hubiera considerado, pese a la delimitación que implicaba la remisión al objeto de las anteriores decisiones; y, tercero, que la secuencia temporal impide considerar a la Acordada como un desacato a la resolución del 21 de octubre.

9°) En cuanto al recurso de queja presentado en los autos "Agente Fiscal N° 1 -solicita declare nulidad s/ medidas, Expte. A-109/2003", entiendo que debe ser rechazado. Ello así porque no se agotaron las instancias judiciales locales como debe hacerse para habilitar el recurso regido por el art. 14 de la ley 48, según lo ha sostenido reiteradamente esta Corte y se refleja en los Fallos citados por el Señor Procurador General de la Nación en su dictamen, al que remito por compartir su opinión.

10) En los autos "Partido Justicialista – Distrito de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", el ingeniero Pérsico ha articulado un recurso de hecho, alegando la denegación tácita del recurso extraordinario que oportunamente había interpuesto el ex intendente de la ciudad de San Luis, Carlos Ponce. Sin embargo, de acuerdo con lo asentado en el considerando precedente, la resolución del Tribunal Electoral Provincial del 13 de noviembre de 2003, que anuló la elección del 9 de noviembre de ese año, se encuentra firme por ausencia de recurso local. Por tal razón,

al 13 de febrero de 2004, el ingeniero Pérsico ya no tenía legitimidad para interponer ningún recurso judicial en representación del municipio.

En cuanto a la expresión "por derecho propio", que encabeza el recurso de queja, ésta no se refleja en el texto donde sólo se invoca la calidad de representante del municipio. Tan es esto así que Pérsico se remite solamente al recurso extraordinario presentado por el ex intendente Ponce.

En lo que se refiere a los autos "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", en tanto Pérsico presentó la queja sólo en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis, con fecha 12 de febrero de 2004, corresponde hacer la misma consideración efectuada en el párrafo anterior.

Por lo antes expuesto voto para que: I. Se declare abstracta la cuestión planteada en la causa "Ponce, Carlos Alberto c/ Provincia de San Luis s/ acción declarativa de certeza". II. Se rechacen las quejas presentadas en los expedientes "Partido Justicialista - Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad" y "Agente Fiscal N° 1 sol./ declare nulidad s/ medidas" y se reintegren los depósitos por no corresponder y, oportunamente se archiven, previa devolución de los respectivos autos principales. III. Ordenar se agregue copia de la presente en las causas mencionadas en el

punto precedente. IV. Notifíquese y archívese. CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

Recurso originario iniciado por la Intendencia de la Ciudad de San Luis; el señor Carlos Alberto Ponce -intendente-, patrocinado por los doctores Alberto Manuel García Lema, Alejandro R. Durán Lobato, Néstor A. Ferrari, Raúl S. Calderón; el señor Daniel Raúl Pérsico -intendente-, patrocinado por los doctores Alberto Manuel García Lema y Ricardo Gil Lavedra Provincia de San Luis:, representada por el Fiscal de Estado, doctor José Samper; letrados actuantes: doctores R.A. Patricio Carballos y Sandra C. Sirur Intendencia Municipal de la Ciudad de San Luis: señorita María Angélica Torrontegui, representada por la doctora Emma R. Mendoza Voget

Diarios de Sesiones

De la Honorable Convención

[Transcripción de las opiniones de los convencionales que formaron la mayoría, pertenecientes al PJ, y una opinión de un convencional de la UCR, primera minoría]

30 de Septiembre de 1994. 10ª Reunión. 8º Sesión Ordinaria

Los Convencionales presentes: AIMARO Hector Juan – (Movimiento por la Dignidad Nacional/MODIN), ARTEAGA de CHAVEZ Iris Margot – (P.J.), BALLARI César Horacio – (P.J.),

BALZA de MATILLA Lelia Esther – (U.C.R.), CAMPO Luis Alberto – (P.J.), CISNEROS Faustino – (P.J.), D'ATRI Raúl Celso – (Alianza Frente Grande/A.F.G.), FLORES CAMARGO Delia Inés – (P.J), FRESCO Edgardo – (U.C.R.), GALCERAN Luis Alberto – (P.J), GAVAZZA Miguel Angel – (U.C.R), GUILIANO Santiago Raúl – (P.J.), GONZALEZ Carlos Alberto – (U.C.R.), KENNY Eduardo Enrique Federico – (U.C.R.), LABEGORRA de LLUCH Elsa – (P.J.), RASELLO de MASUT Dolly Delma – (P.J.), SABAROTS ABDALA Carlos Daniel – (P.J.), SALAS Pedro José – (U.C.R.), SCHNEIDER Jorge Froilán – (MODIN), THOMAS Jorge Enrique – (P.J) y TURNES Ramón – (Convocatoria Independiente/C.I).

INCISO u) DEL ARTICULO 2º DE LA LEY 1523

COMISION DE REGLAMENTO, ASUNTOS GENERALES Y REDACCION,

DICTAMEN

Honorable Convención:

Vuestra Comisión de Reglamento, Asuntos Generales y Redacción, ha considerado el Dictamen de mayoría de la Comisión de Régimen Municipal, referido al inciso u) del artículo 2º de la Ley 1523, declarando necesaria la reforma parcial de la Constitución Provincial vigente; y por mayoría y por razones que dará su miembro informante, os aconseja le prestéis su aprobación al siguiente despacho:

LA HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA SANCIONA:

"Artículo …Todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica.

La Ley establecerá el régimen de los centros de población que no constituyan municipios"."

" …Derógase el artículo 108º de la Constitución vigente".

SALA DE COMISIONES, 14 de septiembre de 1994.

Firmado: Elsa L. de LLUCH; César H. BALLARI; Luis A. GALCERAN; Santiago R. GIULIANO; Carlos D. SABAROTS ABDALA y Jorge E. THOMAS.

(Miembro informante del Dictamen de mayoría)

Sr. CISNEROS. Pido la palabra.

Señor Presidente, señores convencionales: en mi carácter de miembro informante del Despacho de mayoría elaborado por la Comisión de Régimen Municipal, en relación del artículo 2º inciso u) de la Ley 1523, paso a fundamentar a continuación, el texto que dicho Dictamen pone a consideración de esta Honorable Convención.

La Constitución pampeana de 1960, que hoy nos rige, caracteriza y define como municipio, a todo centro de población superior a 500 habitantes. A dicho centro se le asigna autonomía y establece que los mismos serán gobernados, con independencia de todo otro poder. Los poblados con menos habitantes, quedan excluidos de este estatuto de autonomía y la misma Constitución, en su artículo 107, delega en la Ley Orgánica, la tarea de determinar las modalidades de su Gobierno y administración.

Estas menciones sobre autonomía municipal eran, en la época en que la actual Constitución se dictó, más o menos generalizada en el derecho público provincial argentino.

La Constitución de la La Pampa, de ese modo, siguió una línea ya establecida en 1960, en las constituciones de otras provincias, como por ejemplo Chaco, artículo 197º; Formosa, artículo 140º y Santa Cruz, artículo 140º.

La Pampa cuenta con una tradición de respeto de las autonomías municipales, ya que tanto la primitiva Constitución de 1952 como la posterior que hoy rige, establecieron pautas precisas, sobre este aspecto fundamental del sistema institucional y democrático argentino.

Hoy en 1994, con once años de ejercicio inmediato de Gobierno popular y con más de cuarenta años de vida institucional propia, apreciamos que es necesario perfeccionar los textos constitucionales vigentes, sobre la autonomía comunal.

Nuestra Ley de reforma 1523, así lo estableció en forma expresa, al contemplar la necesidad de asegurar el funcionamiento de las autonomías municipales, mediante la modificación de los artículos 107º y 108º de la Constitución Provincial vigente.

La Ley de reforma así continúa y refuerza una larga tradición histórica, de reconocimiento y fortalecimiento del autogobierno municipal, que comienza en nuestro país, propiamente con la Revolución de Mayo, que fue esencialmente un movimiento de carácter comunal. Alberdi, Sarmiento y José Manuel Estrada, fueron ardientes defensores de esa autonomía, la que ha llegado intacta a nuestros días, recibiendo en los últimos años, un notorio fortalecimiento institucional en las constituciones que recientemente han dictado, más de una decena de provincias argentinas.

En la raíz y esencia del municipalismo argentino, se nutre la reforma que el Despacho de mayoría propicia. El federalismo en efecto, se ejercita en todos los niveles institucionales, y no sólo en la relación entre la Nación y las provincias, las comunas, aún las más lejanas, pequeñas o modestas, son el campo concreto de experimentación de la democracia, que todos queremos para la Argentina.

Es por ello que, con profundo respeto por las autonomías municipales, aconsejamos modificar la Constitución pampeana, posibilitando la flexibilización del actual régimen municipal.

En tal sentido, mantenemos una regla general del nivel de quinientos habitantes, por encima del cual el centro poblado accede

de pleno derecho a la autonomía municipal. Se establece, además, como regla complementaria, la posibilidad de que en cada caso concreto, la Legislatura provincial, integrada por los legítimos representantes de todo el pueblo de La Pampa, asigne dicha categoría comunal, a los centros poblados que, contando con menos de quinientos habitantes, posean importancia, la capacidad de desarrollo y las posibilidades económicas financieras, que toda Municipalidad deba tener.

Como los señores convencionales observarán, el nuevo texto constitucional que el Despacho de mayoría sugiere aprobar, es muy superior al que hoy está en vigencia, según el actual artículo 107º, no puede haber municipalidades con menos de quinientos habitantes. Ello constituye un régimen rígido y posibilita solucionar situaciones especiales, ya que como todos sabemos, pueden existir centros poblados, que sin llegar a ese nivel de habitantes, tengan no obstante, el empuje y la importancia necesaria como para constituir, por sí mismo, un municipio autónomo.

Hemos creído necesario por eso, crear una nueva norma constitucional, que soluciona con justicia, con equidad y con respeto, el sistema republicano y representativo.

Por estas razones, exhorto a los señores convencionales a dar su voto favorable, al texto que el Despacho de mayoría consigna, sobre el fundamental tema de importancia institucional.

Animados por iguales propósitos y con la intención sincera de dignificar el régimen municipal pampeano, que tantos ejemplos

nobles ha dado a otros estados argentinos, creemos que debe suprimirse la categorización de los municipios, de esta Provincia de La Pampa.

Si en todas y cada una de las comunas pampeanas se ejercita y concreta a diario, la democracia local, origen y fundamento de la Nación, resulta paradójico que bajo una suerte de discriminación injusta, se establezcan categorías de municipios, como si ciertos centros poblados tuvieran preeminencia sobre otros o fueren mejores que los demás.

Es por ello que el Dictamen de mayoría propicia derogar el artículo 108º de la actual Constitución pampeana, todos los ejidos y sus habitantes son y deben ser igualmente importantes, para la comunidad provincial, sin importar si en ellos viven mil o cien mil ciudadanos. La democracia es eso, igualdad frente a la ley y no creemos por ello que sea apropiado discriminar en sectores, lo que en esencia es lo mismo en todos lados, un municipio autónomo, que se gobierna a sí mismo y ejerce en el orden local, todas las tareas que le asigna la Ley Orgánica de las municipalidades.

Así lo han decidido provincias importantes como la de Buenos Aires y Mendoza y es nuestra opinión que es la postura que mejor refleja el ansia de igualdad y respeto, que todos deseamos para las municipalidades provinciales.

Por las razones expuestas, exhorto a los señores convencionales a votar favorablemente el Despacho de mayoría, que

trata el inciso u) del artículo 2º de la Ley 1523, que acabo de fundamentar. Nada más, señor Presidente.

[Luego de esta exposición, pasaron los Convencionales de las demás fuerzas defendiendo sus dictámenes de minoría, y principalmente achacando la ausencia de las cartas orgánicas del dictamen de mayoría. Una vez finalizados sus dichos, comenzó el debate en el Recinto. En él, los convencionales del PJ, como se leerá, aclararon que las Cartas Orgánicas pueden ser dictadas, e incluso afirmaron que su dictamen era el que menos limitaciones imponía a los Municipios al momento del dictado de las mismas. Hubo, por otro lado, otros temas en cuestión, que podrán distinguirse con la lectura.]

Sr. CAMPO. Pido la palabra.

Señor Presidente, señoras y señores convencionales, haciendo un pequeño análisis de la propuesta de los convencionales justicialistas, observamos que en el desarrollo de este artículo, que entendemos que es superador del artículo 107º de nuestra actual Constitución, quiero llevar tranquilidad a los señores convencionales, así como se ha hecho un análisis de la Convención del año '60 y en la cual espíritu del Convencional no dejó muy claro si estaba a favor de esas cartas orgánicas, hoy, desde esta banca de convencional justicialista, venimos a decir que el espíritu de nuestro bloque es

dejar sentado que con esta redacción interpretamos que los municipios puedan dictarse sus cartas orgánicas.

Entendemos, en este último párrafo de nuestro artículo cuando hablamos de la Ley Orgánica, la tomamos como una norma de procedimiento de segundo grado, de tal manera que su dictado nunca va a poder cercenar los derechos que por sí el artículo consagra, como son los de la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional.

Tal vez si en el año ’60 hubiera estado sentado algún convencional justicialista, en aquella oportunidad este tema hubiera sido aclarado y dirimido.

De cualquier manera, compartimos que esta redacción que estimábamos insuficiente, no cercenó, creo, el desarrollo de las autonomías municipales.

Pero ¿por qué no lo cercenó? Simplemente, porque las municipalidades no se lo propusieron y éste es muy simple, señora Presidenta. Quienes tuvieron la posibilidad de acceder al proceso democrático a partir de 1983, han desarrollado hasta ahora distintas etapas, una etapa que la denominamos o la denomino “la del bombero”. Cuando se asume en el ’83 –’87, había incendios por todos lados a los cuales había que concurrir para sofocarlo.

La del ’87 al ’91, solucionados los problemas más graves, hubo que empezar a limpiar la casa y tratar de ponerla en orden.

Tal vez, esta tercera etapa que estamos transitando, es a la que apuntamos generando un mayor control de nuestras

instituciones, que observábamos que no la tienen ¿Por qué? Porque las anteriores reglamentaciones en todos los casos, nunca habían sido probadas a fondo como para demostrar que era factible corregirla.

Yo creo que esta etapa que nos exige a todos una mayor transparencia, que nos exige a todos una mejor administración, realmente nos encuentra y nos va a encontrar a todos los municipios, con la necesidad de dictar sus cartas orgánicas.

Entendemos que la propuesta de la Unión Cívica Radical, creemos que sí es limitativa ¿Por qué? Porque se dice que se va a dictar una carta orgánica a la cual se le fijan parámetros y uno de esos parámetros, creo que avasalla la autonomía municipal, por cuanto se pretende fijar las dietas de los concejales y de los intendentes.

Creemos que esto es un error, ésto lo hemos discutido en Comisión, creemos que sí que es la propia comunidad la que debe juzgar a sus concejales y a sus intendentes, atento a que sabemos que fijar una dieta, -de hecho lo estamos haciendo los convencionales-, fijamos una dieta y luego se le agregan a ella los gastos de representación. Entonces, eso es una manera de burlar las leyes provisionales. Esto se hace a diario, en los municipios, en la Convención y en el Legislativo.

Entonces, yo creo que entrar a legislar en las autonomías municipales, cuáles van a ser las remuneraciones, sinceramente

creo que es un error, deben ser los concejales, los intendentes, que a través de ordenanzas, transparenten este procedimiento.

He escuchado atentamente, que hasta ahora no se había avanzado en la modificación de la Ley 971. Esta Convención es para producir modificaciones en la Constitución, somos concientes de que hay que avanzar y resolver esta famosa Ley 971, que creemos que sí que es totalmente reglamentarista, inclusive cuenta –en mi opinión- con algunos errores graves de formulación. Simplemente no la hemos aplicado hasta ahora, o no hemos ido a trabajar en este sentido, porque hemos sido consecuentes con nuestra propuesta de campaña, deseábamos la reforma constitucional, posteriormente a la reforma, nos vamos a abocar a la redacción de todas las normativas, que surjan, como consecuencia de ésta.

Escuché también, señor Presidente, y totalmente fuera de contexto así que me voy a remitir muy brevemente, que las guías por el programa neoliberal conservador, habían dejado de ser una fuente de recursos de los municipios, y en esto hay un error grave, la guía nace como un recurso de los municipios, no como el mejor de los recursos de los municipios, no como el mejor de los recursos o el mayor de los recursos. Se transformaron en el mayor de los recursos, por una distorsión en el manejo del mercado, que este proceso de estabilidad desnudó y puso en riesgo a todos las economías. ¿Por qué las pone en riesgo y por qué si no cambian, con esto terminan? Realmente este sector, se va a ver condenado cada vez más a la marginalidad.

La guía generaba recursos, ¿por qué? porque nadie criaba, sino que todos tomaban las crías, las engordaban y las revoleaban, si fuera posible con treinta o sesenta días vendíamos, para quienes tuvimos la suerte de tener a cargo una sección de guía, marcas y señales, vendíamos –repito- y a lo mejor en noventa días, una vez por eso generaba recursos, pero estos no son recursos genuinos, esta tasa nace simplemente, como un elemento de control, de fiscalización y seguridad de asegurar la propiedad de lo que transportaba, pero nunca, bajo ningún punto de vista, esto era materia de recursos más importantes en un municipio. Se transformó, lo vuelvo a decir, por una distorsión en el manejo del mercado ganadero. Todo ha quedado muy claro, quien quiere subsistir, debe criar, no engordar.

Realmente no creo, no es mi intención referirme a otros dictámenes. Observaba el Dictamen del MODIN, realmente creo que hay errores serios, hay repeticiones en el listado de sus incisos, concretamente el d) y el h) son repetitivos, y no me queda muy claro por qué no quieren la eliminación de las categorías municipales. Sí me queda muy claro, en la concepción del miembro preopinante del MODIN, que muchas veces unos pocos tiraron abajo el gobierno de muchos. Realmente en eso debo reconocer que ellos en eso tienen trayectoria, tienen tradición y lo pueden explicar más claramente que este Convencional.

Respecto del miembro preopinante del Convencional de Convocatoria Independiente, compartimos que esta Ley posibilita el

ejercicio de una autonomía, pero como parecía insuficiente, por tener, entendíamos siempre vicios de origen, creíamos necesario asegurar con esta reforma, esta autonomía. Quiero que sepa el Convencional, que nosotros también, que se podía ejercer plenamente y queremos dejar representado a futuro, para que quien interprete estar normas, que desde las bancas justicialistas, estamos diciendo que propiciamos, en todo momento, la creación de las cartas orgánicas para los municipios y entendemos a la Ley Orgánica a dictarse, como una norma de procedimiento de segundo grado. Nada más, señor Presidente.

CONVENCIONAL DE LA UNIÓN CÍVICA RADICAL

Sr. SALAS. Pido la palabra.

Señor Presidente, señores convencionales: en principio quiero manifestar que nos satisface esta aclaración hecha por el Convencional preopinante, a los efectos que quede en los antecedentes, esta clara posición, al menos que para los posibles aspectos de interpretación que en el futuro deban hacerse.

Nosotros interpretamos que si coincidimos en este aspecto, es mucho más claro y seguro, que la remisión eventual futura a una interpretación auténtica, sería la clara mención de un texto que expresamente, receptara este principio de las cartas orgánicas municipales.

De todas maneras, desde este punto de vista, sí lo consideramos un avance, en cuanto a la posición contraria, que la situación similar podría haber planteado la Constitución de 1960.

[Defensa de su dictamen, arremetimiento contra otros. No relacionado con la materia de manera directa]

El bloque de convencionales de la Unión Cívica Radical considera a la Ley Orgánica de Municipalidades, como la norma subsidiaria a las cartas orgánicas municipales. Es decir, en la medida en que los municipios no hagan uso de su facultad de dictar cartas orgánicas municipales, regirán subsidiariamente los principios generales contenidos en una Ley Orgánica de Municipalidades, que actualmente es la tan complicada y vapuleada 971º, reglamentarista, o la que en el futuro la sustituya. Lo que nos queda como preocupación y esperamos que exista una actitud coherente entre quienes hoy detentan la doble función de convencionales constituyentes y legisladores, de no verse tentados en el momento de sancionar una futura Ley Orgánica de Municipalidades, de introducir limitaciones, principios o garantías como los que hoy estamos proponiendo para el texto constitucional, en una futura ley de municipalidades que actúe a nivel legislativo como limitante de la autonomía municipal, porque allí sí habremos de producir conflicto institucional y constitucional entre el reconocimiento a nivel constitucional de la plena autonomía institucional de los municipios y

por otra parte, una eventual hipotética limitación de las facultades a nivel legislativo. Espero que esta posición de no avanzar en limitantes frente a la plena autonomía de los municipios no se lleve adelante luego a nivel legislativo y de ello serán ciertamente partícipes directos y responsables en la eventualidad aquellos convencionales constituyentes que hoy revisten el doble carácter de legisladores. Nada más.

CONVENCIONAL DEL PJ

Sr. SABAROTS. Pido la palabra.

Señor Presidente: Era para hacer algunas consideraciones referidas a nuestro Dictamen en algunas diferencias que vemos con otros dictámenes y como dice erróneamente, creo, el miembro informante de la minoría I que dice que va más allá de lo que se legisla en el despacho de mayoría, nosotros creemos que se está restringiendo esa autonomía municipal de la que tanto estamos hablando.

Nosotros estamos diciendo en nuestro Dictamen que todo centro superior a 500 habitantes, o los que siendo de menor número determine la Ley, en función de su desarrollo y posibilidades, estamos ampliando, creando y dándole un margen de discrecionalidad, porque creemos que dentro de lo que es el municipio, hay diversos factores que pueden incidir más allá que el poblacional y del número de habitantes, que como sabemos puede

ser de orden sociológico, de orden financiero, de orden geográfico, que pueden incidir y pueden hacer que un municipio se encuentre en condiciones de serlo y que otras poblaciones no estén en la misma circunstancia.

En cuanto al tema de las cartas orgánicas, ratificamos lo dicho anteriormente por el Convencional Campo en cuanto a que estamos de acuerdo con el dictado de las cartas orgánicas, pese a que en nuestro Dictamen decimos "de acuerdo a las prescripciones de nuestra Constitución y de la Ley Orgánica".

Pero yo creo no siempre redactar con varios artículos un dictamen significa darle mayor amplitud a dicho dictamen.

Por ejemplo, además de encontrar algunas redundancias y obviedades, como el "sistema representativo, republicano y participativo", en el inciso a) del segundo artículo que propone, llegamos por ejemplo al h) cuando habla de los procedimientos para las reformas de las cartas orgánicas que tendrían que estar incluidos dentro de las cartas orgánicas y nos encontramos con que un tercer artículo no dicen "para el dictado y las modificaciones de las cartas orgánicas deberán convocarse…" es decir, nos da el procedimiento por la Constitución y se nos dice también en el inciso h) que el procedimiento para la reforma de las cartas orgánicas estará en esta carta orgánica, entonces, no entendemos muy bien este doble significado. Si está en la carta orgánica el procedimiento de la reforma, como dice el inciso h) o si está en la Constitución como lo proponen en un artículo subsiguiente.

Por eso, muchas veces el reglamentar o el legislar mayormente y con mayor amplitud, no siempre significa que sea lo más amplio.

Lo mismo al referirme al Dictamen de la minoría II del Frente Grande, por ejemplo, vemos que habla del sistema representativo, pluripartidario que fue tratado en el inciso j) cuando la modificación que se aprobó en cuanto al sistema electoral.

También dice "la plena vigencia de los derechos vecinales en forma individual y colectiva", los derechos vecinales están conformados por la legislación local, por ordenanzas locales y por supuesto, que el mismo Concejo Deliberante o el municipio es el que controla el ejercicio de los derechos vecinales.

También dice "la participación en Consejos Vecinales con organismos de sectores populares y entidades intermedias". Nosotros creemos aquí en una representación política, es decir, representación que tienen los partidos políticos a nivel local, la representación que verdaderamente se hace a través de las elecciones, las entidades intermedias están para satisfacer intereses sectoriales, pueden participar en consejos asesores, pero no creemos que el municipio tengo que garantizar un consejo vecinal.

Normalmente, en todos los pueblos hay consejos asesores de intendentes municipales que participan de las decisiones y coadyuvan a un mejor gobierno a nivel local, pero no creemos que de ninguna manera está este desdoblamiento o este consejo vecinal que se crearía paralelo al Concejo Deliberante, creemos que de

ninguna manera beneficiaría a un gobierno municipal, más allá que, como le digo, en muchas localidades existen estos consejos o estas entidades intermedias representadas en un consejo que ayudar al intendente a gobernar o lo acompañan en muchas decisiones trascendentes para el pueblo.

También se habla de formas de democracia semi directa, en el inciso g) por ejemplo del Frente Grande, que también está incluído en el inciso i) del artículo 2º de la Ley 1523 que ya se modificó.

Por eso nosotros creemos, señor Presidente, señores convencionales, que más allá que el Partido Justicialista en su bloque, en su Dictamen de mayoría esté diciendo en un solo artículo que incorpora la autonomía municipal y en el otro se deroga la categorización, no quiere decir que sea menos amplio y que le demos menos autonomía municipal, sino que al contrario, señor Presidente, hay veces que el excesivo reglamentarismo va en contra del fin que creo que tenemos todos los convencionales que estamos aquí sentados, que es de garantizar la plena autonomía municipal y el dictado de las cartas orgánicas que desde ya ratificamos desde nuestro bloque, estamos de acuerdo en que las municipalidades tengan esa facultad. Nada más.

Sr. CAMPO. Pido la palabra.

Señor Presidente, señoras y señores convencionales: volviendo a un tema anterior, las guías eran un recurso porque

estaban montadas sobre la pirámide inflacionaria que había en el país.

Decimos que la Ley orgánica va a contener ciertos conceptos y los mismos, posiblemente sean los que introduce la Unión Radical en su Dictamen, con la diferencia señor Presidente, que como nosotros lo hacemos a través de una Ley, van a poder ser modificados, si estos conceptos los dejamos dentro de la Constitución, posiblemente van a quedar desactualizados y en consecuencia, en el futuro no lo vamos a poder corregir. Esa es la diferencia fundamental que tenemos con el radicalismo, ellos interpretan que hay que fijarlos en la Constitución, y nosotros decimos que hay que fijarlo por Ley.

Es así señor Presidente, nosotros no pretendemos dictar una Ley reglamentarista, por eso decimos que la entendemos como una norma de procedimiento de segundo grado.

Con respecto a los temas del Dictamen del Frente Grande, realmente creo que entraríamos a discutir temas que no tengo ningún interés de debatir. Nada más, señor Presidente.

Sr. GIULIANO. Pido la palabra.

Señor Presidente: Yo no voy a agregar absolutamente nada a las fundamentaciones que se han dado desde una u otra bancada, sólo me gustaría clarificar algunas confusiones que se han manifestado, se tienen o que no se tienen.

Se parte de la base errónea de considerar que el Despacho de mayoría, y fue dicho categóricamente, establece una autonomía simbólica y que desde el Despacho de mayoría no surge de manera alguna la posibilidad de que los municipios dicten sus cartas orgánicas.

Esto brevemente quiero dejarlo absolutamente aclarado, cuál es la interpretación, cuál es el alcance de la intencionalidad de quienes vamos a votar el Despacho de mayoría. Nosotros estamos persuadidos que el párrafo del Dictamen de mayoría al que se refiere "constituye un municipio autónomo, un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional". Es suficiemente claro y categórico para permitir el dictado de estas cartas orgánicas, a tal punto que el Convencional de Convocatoria Independiente, llegaba a la conclusión que no discuto, comparto, que aún con el actual 107º de la Constitución estas cartas orgánicas eran posibles de establecer, y que incluso su partido propicia una Ley en ese sentido. El texto actual, que nada dice en forma expresa y tan clara como proponemos ahora, lo cual es un avance marcado de la autonomía municipal puesto que se refiere y dice "con independencia de todo otro poder".

Ahora expresamente, para que quede esto absolutamente más claro, agregamos que tendrá "política, administrativa, económica, financiera e institucional". Yo creo que esto da por tierra con cualquier suspicacia y de ninguna manera nosotros interpretamos que poner en el texto constitucional la posibilidad de

dictar cartas orgánicas, implica un cercenamiento a la autonomía municipal, de ninguna manera.

No es que cercene la autonomía municipal, por supuesto, porque así como lo hace la Constitución Nacional que no manda a dictar una Constitución provincial y a su vez hay un segundo mandato que nos obliga a dictarla bajo ciertos parámetros, de ninguna manera interpretamos que eso avasalla las provincias ni que anula la autonomía provincial. Lo que nos parece que, sin avasallar, es una limitante. Si nosotros dejamos abierta la posibilidad de juego de estas cartas orgánicas y no le ponemos ninguna limitante, es mucho más amplio el concepto y mucho más amplia la posibilidad de juego de estas cartas orgánicas. De ninguna manera creemos que ponerle algunos principios signifique avasallamiento municipal. Simplemente creemos que no ponerle ninguno es aún mucho más generoso y mucho más amplio.

Y por qué no decirlo, esto lo hemos dicho en Comisión, no se pueden sorprender y tratar de no entendernos, que creemos que la evolución municipal de una provincia como la nuestra, todavía está en marcha, tiene –esto se ha dicho hasta el hartazgo-, tiene una riquísima historia municipal y por fortuna vemos con placer como evoluciona favorablemente el municipalismo pampeano y creo que muchas de las limitantes que a lo mejor parecen como razonables ponerles a esas cartas orgánicas hoy, no lo serían en el futuro.

Yo abogo, deseo, aspiro y me ilusiono con municipios que en no muchos años, tengan capacidad de desenvolvimiento aún mucho

mayor a la que hoy tienen, que es mucha, que en la Provincia de La Pampa, es mucha.

Y por otro lado – y esto sí es de menor cuantía-, cuando el Dictamen de la Unión Cívica Radical, el Convencional González pretende decir que solamente fija un parámetro, cuando se le da la posibilidad de dictar cartas orgánicas y modificarlas y luego se establece el sistema el sistema de modificación, no, no es cierto que es un parámetro, porque por ejemplo, las cartas orgánicas podrían tener el instituto de la enmienda que aquí fue negado en esta reforma constitucional y entonces, si por ejemplo, una carta orgánica municipal estableciera la enmienda, no necesita convocar al constituyente municipal, sin embargo con el Dictamen radical, la obliga a convocar a Convención Municipal, con la cual por ejemplo, le está coartando la posibilidad de que por ejemplo, establecer que la forma de modificarla es la vía de la enmienda.

Aclarado esto, me parece que obviamente mantenemos diferencia, por lo cual no tiene sentido a mi juicio, seguir discutiendo, pero que quede claro, que nosotros desde nuestro bloque no propiciamos un Dictamen que coarte, que impida o que dificulte la sanción de las cartas orgánicas municipales, tampoco creemos que debe imponerse sí o sí que todos los municipios deben automáticamente darla, creo que debe estar acorde precisamente esa voluntad soberana de cada organización municipal en cada localidad de la Provincia de La Pampa.

Creemos que no es conveniente ponerle demasiados límites a esas cartas orgánicas porque creemos que son mutantes en el tiempo y aspiramos a que lo que hoy nos parece que deben ser recomendaciones válidas para que no exceda el municipalismo determinados marcos, ojalá lo pueda superar con el devenir y que es una ratificación y una profundización de la autonomía municipal respecto del texto actualmente vigente y creo que queda absolutamente claro y de ninguna manera se puede interpretar el Dictamen de mayoría como un Dictamen que aborta o que dificulta, que obstruye el desarrollo de los municipios y muy particularmente que ni siquiera lesiona, al contrario lo enaltece y lo hace mucho más amplio al criterio de la autonomía municipal. Nada más, señor Presidente.

Votación nominal:

ARTEAGA, Iris M., BALLARDI, César H, CAMPO, Luis A., CISNEROS, Faustino, FLORES CAMARGO, Delia Inés, GALCERAN, Luis A., GIULIANO, Santiago R., LABEGORRA de LLUCH, Elsa, RASELLO de MASUT, Dolly Delma, SABAROTS ABDALA, Carlos D. y THOMAS, Jorge E.

De la Honorable Cámara de Diputados

15 de Diciembre de 1994. 33ª Reunión - 30ª Sesión Ordinaria.

Diputados presentes: CABAK Jorge Luis – (Partido Justicialista (P.J.), CAMPO Luis Alberto – (P.J), DE MARIA Oscar Alberto – (Unión Cívica Radical/U.C.R.), DI LISCIA Jorge Alberto – (U.C.R.), GALCERAN Luis Alberto – (P.J.), GIULIANO Santiago Raúl – (P.J.), ISEQUILLA Juan Aurelio – (P.J.), ITURRIOZ Rodolfo José – (P.J.), LOSADA Walter Dionisio – (Convocatoria Independiente/C.I.), LUCCA Ibrahin Fuad – (P.J.), MONTES DE OCA Oscar Mario - (P.J.), NORVERTO Carlos Angel José – (U.C.R.), OLIVERO Juan Carlos – (U.C.R.), OROZCO José Luis – (U.C.R.), PASSO Juan Carlos – (U.C.R.), PEREDA José Gabriel – (C.I.), RUBIANO Oscar Eduardo – (P.J.), RUSSELL de INCHAURRAGA Gladys Amelia – (P.J.), SOMOVILLA Raquel Audina – (C.I.), TELLERIARTE Ricardo José – (C.I.) y VICENTE Antonio - (P.J.).

LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES Y COMISIONES DE FOMENTO

DICTAMEN

Sr. Presidente (BALADRON). Tiene la palabra el miembro informante del Despacho de mayoría.

Sr. VICENTE. Pido la palabra.

Señor Presidente, señores diputados; como miembro informante del Dictamen de mayoría de la Comisión de Legislación General, Cultura y Educación y Asuntos Municipales, vengo a fundamentar el Proyecto de Ley Nº 53/94, remitido por el Poder

Ejecutivo Provincial por el cual se propicia la nueva Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia, en el marco jurídico de la nueva Constitución.

En tal sentido, compartimos lo manifestado por el Poder Ejecutivo Provincial en su Mensaje de elevación, cuando manifiesta que este texto legal, sigue en importancia a nuestra Constitución Provincial.

Haciendo un poco de historia, podemos decir que a lo largo de los siglos, aparecen los municipios como uno de los forjadores de la historia de los pueblos, siendo en el Derecho Romano, donde encontramos las primeras bases de este tipo de organización, con facultades para dictar sus propias leyes.

Con respecto al ámbito nacional, podemos encontrar tres etapas bien diferenciadas en la historia del desarrollo municipal; la primera que va desde la Conquista, del siglo XVI, hasta 1821; la segunda que comienza el 1º de mayo de 1853, cuando se sanciona la Constitución Nacional, y la tercera etapa comienza en el año 1921 en donde nace la Constitución santafesina con inspiración de doctrinas municipales con plena autonomía.

En nuestra Provincia, luego de sancionada la Constitución de 1952, se tienen en cuenta como antecedentes inmediatos las leyes Nº 53, sancionada el 21 de enero de 1954, y sus sucesoras la Ley 269, sancionada el 30 de noviembre de 1961, y por último la Ley 971, sancionada el 27 de noviembre de 1986 las cuales rigieron la vida democrática de municipios y comisiones de fomento.

Sabido es que la comuna es la célula básica y primaria de toda organización política, de ella surgen las inquietudes y las ideas que generan el funcionamiento orgánico de cada comunidad y ellas constituyen el basamento de la participación democrática, de manera tal que el protagonismo que tuvieron quienes intervinieron, junto a los señores legisladores en el foro de intendentes, presidentes de Comisiones de Fomento y concejales, y en reuniones zonales que organizara nuestro Ministerio de Gobierno y Justicia, significaron un valioso aporte a las reformas que hoy estamos tratando.

Resulta entonces para destacar al municipio, como el núcleo iniciador del sistema político, institucional, en donde la lucha política vecinal, surge como una verdadera escuela de democracia, para que el pueblo pampeano fuera ganando experiencia y cosechando conocimientos en lo político, en lo ético y en lo moral.

El municipio es la cara personalizada del poder, el ámbito donde lo cotidiano, legitima y da vida a lo político. La dimensión local, permite llevar al interés de cada vecino, la problemática integral y lo hace mediante el resorte de la participación facilitando la proyección de lo local a un plano más amplio. Nadie mejor que quien vive la realidad de cada lugar y además tiene la responsabilidad de conducir, de opinar y participar en el diseño de un instrumento legal como el que estamos tratando, el que dará organización a todos los actos de gobierno y decisiones de tipo político, administrativo, dirigidas al manejo de la comuna, ya sea referida a los servicios como a la determinación tributaria o a la obra pública.

También merece un párrafo especial el respeto por las autonomías municipales, que ha quedado expresado en cada paso de la norma que estamos próximos a sancionar. Esto también se corresponde con la reciente reforma a nuestra Constitución.

Creemos que es un desafío llegar a construir un cuerpo legal que se transforme en una herramienta válida, capaz de fortalecer las autonomías y ratificar la descentralización.

Esto es así, dado que el mundo moderno, tiende inexorablemente hacia la globalización en donde debemos entender nuestros derechos en términos de solidaridad, de equilibrio y de justicia apara con nuestros semejantes.

Corresponde también otorgarle la misma significación e importancia a la eficiencia y a la autofinanciación en las gestiones de gobierno que en el futuro se desarrollen.

En forma reiterada se les reclama a nuestros municipios, mayor agilidad y autonomía en su administración y en sus concejos deliberantes, éste ha sido el objetivo primordial y el punto de vista que permanentemente prevaleció a lo largo del articulado del presente Proyecto. Para tal fin, se tuvieron en cuenta las sugerencias y aportes de los distintos foros de autoridades comunales, además de una serie de proyectos existentes en Comisión, oportunamente presentados por los distintos bloques partidarios de esta Honorable Cámara, que permitieron enriquecer el Proyecto que enviara el Poder Ejecutivo Provincial.

En este sentido, el Proyecto 232/92 del Diputado Galcerán y de quien les habla, también fue producto de extensas jornadas y debates con los señores concejales e intendentes de distintos municipios, cuyas opiniones y experiencias, fueron valiosos antecedentes recogidos a lo largo de once años de democracia.

Interpretamos que la presente norma legal, será una herramienta válida de fortalecimiento de sus autonomías, ratificando la descentralización, sin que ello signifique una municipalización.

Señor Presidente, señores diputados, tengo que manifestar mi beneplácito por el trabajo desarrollado en la Comisión, ya que ha sido de colaboración mutua entre los distintos bloques, sin mezquindades políticas, lo que permitió que todos los aportes acopiados a lo largo del tiempo, merecieran un meticuloso análisis por parte de los legisladores, permitiendo un ajuste en la redacción, con el fin de otorgarle mayor claridad y precisión a la norma.

La nueva Constitución Provincial ha derogado la discriminatoria división de comunas en categorías, prevaleciendo el concepto de igualdad entre sí y con el Poder Central. Se contempla también en la norma en tratamiento, que pueden ser consideradas municipalidades aquellas que no reúnan más de quinientos habitantes, pero que cuenten con posibilidades económicas financieras de serlo, mediante una ley especial que asó lo declare.

A las comisiones de fomento se procuro darle mayor ámbito de participación, quedando equiparadas en su capacidad a las Municipalidades y con determinadas restricciones, para lo que

deberá requerir autorización del Poder Ejecutivo. No obstante esto, no significará un paternalismo centralizado, sino que un Estado moderno nos exige otorgarle el lugar necesario a las inquietudes, a la imaginación y a la claridad de los objetivos.

Se ha mantenido el Gobierno, como no podía ser de otra manera, ejercido por una rama ejecutiva y otra deliberativa. Se ha creado la figura del Viceintendente en la persona del primer Concejal de lista del partido político o alianza electoral de la que haya surgido el Intendente, que será el reemplazante natural de éste y mantendrá todas las atribuciones y deberes que como Concejal le corresponde. Esta figura que se plantea, no establece discriminación alguna entre los pueblos pampeanos, ni tampoco crea un cargo presupuestario más, pero sí garantiza la continuidad del accionar del Gobierno del partido más votado, ya que esto estará previamente establecido y además decidido por la voluntad del pueblo en las urnas.

También se ha innovado sobre la representación de los concejos deliberantes, estableciendo las cantidades que integran dicho Cuerpo, de acuerdo al numero de habitantes por franja de población, legislando a su vez, sobre las ecuaciones que componen las mayorías y las minorías, con el fin de evitar desgastes en cuerpos deliberativos como los concejos deliberantes.

Cabe señalar, señor Presidente, un aspecto medular del Proyecto en tratamiento, cuando en el artículo 47º se establece que:

"Serán los Concejos Deliberantes los que en el futuro tendrán la importante labor de dictar las ordenanzas sobre

contrataciones y obras públicas, servicios, suministros, fijando los montos de las compras directas, por concurso de precio, licitación privada o pública, supletoriamente para el caso que no se dictaren las ordenanzas específicas, regirán disposiciones que tienen vigencia en el ámbito de la Provincia".

La estructura del Proyecto de Ley se divide en ocho títulos comprensivos: De los Municipios en General, del Departamento Deliberativo, del Departamento Ejecutivo, Del Régimen Económico, Financiero y Patrimonial, de la Responsabilidad de los miembros del Gobierno Municipal, de las Acefalías y de las Intervenciones, del Referéndum o Consulta Popular y de las comisiones de fomento, los que a su vez comprenden distintos capítulos y están divididos en sesiones.

Esto permitirá encontrarnos con la presencia de un instrumento legal, de mayor accesibilidad y fácil conocimiento, simplificando su aplicación a las autoridades comunales por su sencillez, por su mayor simpleza, en relación a la Ley 971 que actualmente rige a los municipios y comisiones de Fomento.

Por último, creemos haber desempañado nuestra misión, compenetrados en la problemática que aqueja a las comunas de nuestra Provincia, con responsabilidad y vocación de trabajo, que este importante pilar jurídico requería, esperamos haber logrado nuestro cometido y que este nuevo texto legal pueda contribuir al desarrollo de las municipalidades y comisiones de fomento pampeanas, se vea coronado por el éxito que seguramente recaerá

sobre ellos, y la mejor recompensa para ese esfuerzo seria sin duda, que la nueva Ley sirva de marco a una revitalización de la vida municipal, tan apreciada por los pampeanos y tan decisiva para la vida de la democracia.

Señor Presidente: Cuando se trate en particular, voy solicitar una pequeña modificación en una palabra, al artículo 154º.

Por todo lo expuesto, es que solicito a los señores diputados que apoyen con el voto favorable el presente Proyecto de Ley. Nada más.

Sr. OLIVERO. Pido la palabra.

Señor Presidente, señores diputados: Hemos comenzado a sancionar leyes que significan ir adecuando la legislación a nuestra Constitución provincial y sin dudas, la que hoy vamos a aprobar tiene ese sentido y la trascendencia de afectar directamente a todas las comunas de la Provincia.

En nombre del bloque de la Unión Cívica Radical, adelanto el voto favorable en general al Dictamen de mayoría, ya que además de compartirlo en la mayoría de los artículos, algunas de sus disposiciones, son aportes que hemos efectuado desde nuestro bloque.

No obstante lo expuesto, advierto que indicaré los puntos en los cuales no estamos de acuerdo. Algunos no son importantes, otros tienen menos trascendencia pero sin duda, la disidencia

fundamental radica en cuanto a las distintas concepciones de lo que es la autonomía municipal.

Este es un tema que ha dividido a la doctrina nacional pues algunos consideran que la capacidad de autogobernarse implica además, la posibilidad de dictar su propia normativa orgánica, mientras que otros limitan la autonomía a una organización impuesta por un poder superior. Este último era el criterio del antiguo artículo 107º de la Constitución Provincial que establecía que todo centro poblado de más de 500 habitantes, constituye municipio autónomo de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica.

Pero ¿cuál es la disidencia concreta?. Nosotros pretendíamos en el artículo 1º de este Dictamen, que la autonomía fuera de acuerdo a la Constitución Provincial y a la Ley Orgánica, donde no hubiese carta orgánica, pero concretamente queríamos darle a nuestras comunidades, la posibilidad que se pudieran dar sus cartas orgánicas, sugerencia que propiciamos en la Comisión respectiva, en reuniones mantenidas al respecto.

Por lo expuesto, la Unión Cívica Radical va a votar negativamente el artículo 1º del Dictamen de mayoría.

También nos vamos a oponer al artículo 11º que determina la cantidad de concejales que tendrían los municipios de acuerdo a una escala de cantidad de habitantes, que por su particularidad en los mismos, parece adecuarse a la necesidad que determinados pueblos tengan determinados números de concejales, pero que no

responde a la abstracción y fundamentalmente, a la realidad futura que debe contener una ley.

Es cierto que todos los números son arbitrarios y lo son los que contiene la actual Ley 971 como la propuesta del Poder Ejecutivo, pero ante ello optamos por mantener los de la 971 y de esta manera no reducir la actual participación del pueblo en la representación de los concejos deliberantes.

Tampoco vamos a votar el artículo 36º, inciso 34 y el 83º por no coincidir en que no se le permite la iniciativa de las ordenanzas que allí se establecen, al propio Concejo Deliberante y se le atribuye dicha iniciativa exclusivamente al Intendente. Me refiero al Estatuto del empleado municipal y creación de organismos descentralizados respectivamente.

Por último, en el artículo 138º propiciamos el siguiente agregado: "En caso de someterse a consulta popular o referendo la aprobación de ordenanzas el resultado de los mismos será vinculante cuando el número de votos afirmativos fuera no menor a la mayoría requerida por la Constitución Provincial, las cartas orgánicas o la presente Ley; para la aprobación de aquellas ordenanzas por el Concejo Deliberante".

La ordenanza que se apruebe por consulta popular o referendo y la que en su consecuencia se dicte, no podrán ser vetadas porque de esa manera resguardamos las mayorías especiales que vamos a votar en este Dictamen.

Por estos fundamentos el bloque de la Unión Cívica Radical va a votar el Dictamen de la mayoría y en particular, se va a oponer a los artículos 1º, 11º, 36º, inciso 34), 83º y 138º. Nada más.

Sr. TELLERIARTE. Pido la palabra.

Señor Presidente, señores diputados: El Poder Ejecutivo ha remitido a consideración de esta Cámara de Diputados el Proyecto de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia, adaptándola al marco jurídico de la nueva Constitución de la Provincia de La Pampa.

En el año 1992 nuestro bloque presento un Proyecto de reforma de la Ley 971 limitado a los alcances del régimen municipal contenido en la Constitución Provincial vigente en dicho momento y la Ley que en eses momento tenía, la Nº 971.

En el citado Proyecto se propiciaron reformas, por ahora en virtud de la reforma de la Constitución Provincial, se modifico el régimen municipal en los siguientes aspectos: en las municipalidades, los requisitos y condiciones para su existencia; las Comisiones de Fomento, centros de población que no alcances a constituirse en municipalidades; la eliminación de las categorías de municipalidades, los afianzamientos de las autonomías en el orden institucional y el régimen de coparticipación de impuestos nacionales y provinciales.

Atento a estas reformas, se remite a consideración de esta Legislatura, el Proyecto de Ley modificatoria de la 971, adecuándola

al nuevo marco normativo impuesto por la actual Constitución Provincial, y por ellos y abocado al estudio y consideración del Proyecto antes mencionado, el bloque de Convocatoria Independiente va a apoyar el Proyecto en general, haciendo las observaciones correspondientes en particular cuando se traten individualmente los artículos que enumeraré después. Pero debo decir, la preocupación que siente nuestro bloque, porque la Constitución en su artículo 115º le da la autonomía institucional a las municipalidades, pero en su última parte dice: "Su Gobierno será ejercido de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica" es decir, que las municipalidades pueden dictarse sus propias cartas orgánicas. Nosotros interpretamos que sí, porque al agregar la autonomía institucional, en la reforma quedaría permitido de acuerdo a la doctrina y la jurisprudencia actual. También nuevas constituciones en las provincias argentinas lo han adoptado, la Constitución Nacional en su articulo 123º, también incorpora nuevos conceptos. Es necesario recordar que nosotros fuimos los únicos en la Convención Constituyente que no incorporamos autonomía institucional, así que puede interpretarse que ahora nos contradecimos con nuestra posición, pero si ahora esta en la Constitución, no estaríamos en contra de la misma.

Creo que el Poder Ejecutivo o el Gobierno, no lo previó en su Proyecto, pero nosotros buscamos en ese sentido los antecedentes de la Convención Constituyente, y aquí habla el Diputado Campo, voy a hacer la transcripción de la sesión del día 30/9/94, en la página

45 del Diario de Sesiones, donde dijo: "Señor Presidente……., haciendo un pequeño análisis de la propuesta de los convencionales justicialistas, observamos que en el desarrollo de este artículo, que entendemos que es superador del artículo 107º de nuestra actual Constitución, quiero llevar tranquilidad a los señores convencionales, así como se ha hecho un análisis de la Convención de ese año '60 y en la cual espíritu del Convencional no dejó muy claro si estaba a favor de esas cartas orgánicas, hoy, desde esta banca de convencional justicialista, venimos a decir que el espíritu de nuestro bloque es dejar sentado que con esta redacción interpretamos que los municipios puedan dictarse sus cartas orgánicas, entendemos que en este último párrafo de nuestro artículo cuando hablamos de la Ley Orgánica, la tomamos como una norma de procedimiento de segundo grado, de tal manera que su dictado nunca va a poder cercenar los derechos que por sí el artículo consagra, como son los de la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional".

Sigue en la página 47, donde había hablado después el Convencional de Convocatoria Independiente, "….respecto del miembro preopinante del Convencional de Convocatoria Independiente, compartimos que esta Ley posibilita el ejercicio de una autonomía, pero como parecía insuficiente, por tener, entendíamos siempre vicios de origen, creíamos necesario asegurar con esta reforma, esta autonomía. Quiero que sepa el Convencional, que nosotros también, que se podía ejercer plenamente y queremos

dejar representado a futuro, para que quien interprete estar normas, que desde las bancas justicialistas, estamos diciendo que propiciamos, en todo momento, la creación de las cartas orgánicas para los municipios y entendemos a la Ley Orgánica a dictarse, como una norma de procedimiento de segundo grado".

Pero también otro Convencional, el Convencional Sabarots, dice en la parte referida "…en cuanto al tema de las cartas orgánicas, ratificamos lo dicho anteriormente por el Convencional Campo en cuanto a que estamos de acuerdo con el dictado de las cartas orgánicas, pese a que en nuestro Dictamen decimos "de acuerdo a las prescripciones de nuestra Constitución y de la Ley Orgánica".

Por eso, señor Presidente, nos llama poderosamente la atención que no se haya incluido en la Ley de Municipalidades tal como se habló –el miembro informante lo dijo recién-, donde la verdadera autonomía de las municipalidades deben nacer cuando se puedan dictar sus Cartas Orgánicas.

Por eso nuestro bloque va a votar en general las aprobación de la Ley, pero hará las observaciones necesarias cuando llegue la oportunidad de los artículos 1º, 7º, 11º, 37º, 41º, º42, º46, º47, º163 y º166 y pedirá la incorporación de un nuevo artículo 114º bis cuando llegue la oportunidad. Nada más, señor Presidente.

Sr. GIULIANO. Pido la palabra.

Señor Presidente, señores diputados, con satisfacción se observa que en una Ley compleja como la que estamos tratando, que regula una actividad tan amplia como es la de todos los municipios de la Provincia de La Pampa, ha obtenido un consenso notorio, marcado, estamos hablando de una norma que casi tiene dos centenas de artículos y tenemos algunas pequeñas diferencias de criterios respecto de algunos.

Creo que voy a privilegiar ese consenso por encima de las diferencias a excepción de una supuesta diferencia de criterios, creo que hay más que nada un mal entendido, respecto del º1 artículo de la Ley que concretamente determina que las municipalidades y comisiones de fomento se regirán por la Constitución y esta Ley, no implica de manera alguna dejar colisionar con el artículo 115º de la Constitución actual ni cierra –a mi juicio y éste es mi sano criterio interpretativo, por lo menos con buena fe-, la posibilidad de que los municipios dicten sus cartas orgánicas. Es verdad, cuando sancionamos la modificación de la Constitución Provincial hace pocos meses, los convencionales que fueron mencionados y otros más también en alguna intervención personal, en un debate fundamentalmente con la Unión Cívica Radical, nosotros sosteníamos que no queríamos que la Constitución mandara obligatoriamente a los municipios a dictarse la facultad sus cartas orgánicas, queríamos dejarle la facultad precisamente porque eso iba en mejor dirección hacia la autonomía de darle la posibilidad de dictarse las cartas orgánicas o nó, según sea su sano criterio y su

sano ejercicio de esa autonomía municipal; y la Constitución actual, coincido con los señores diputados de los bloques de la oposición, es cierto que en la Constitución actual en el artículo 115º, no impide de manera alguna, es más yo creo que las facilita, al dictado de las cartas orgánicas municipales cuando les reconoce a los municipios autonomía, entre otras cosas financiera, económica, política e institucional. Con lo cual yo creo que no habría iniciado el derecho que puede interpretar este párrafo negando la capacidad municipal para dictarse sus cartas orgánicas.

Pero también es cierto que no obliga, no manda obligatoriamente a que las dicten, no todas las municipalidades la van a dictar, algunas pueden tenerlas, mientras no la tengan tiene que haber un marco regulatorio, tiene que haber alguna norma que rija su actividad y entonces es razonable que la Ley de Municipalidades y Comisiones de Fomento diga, establezca como norma general que se rigen por esta Ley: si una Municipalidad en ejercicio del legitimo derecho que le concede el artículo º115, dicta su propia Carta Orgánica avalada por los representantes genuinos de esa localidad que serán los concejales que dictarán la Carta Orgánica Municipal, obviamente, si se apartan de las prescripciones legales podrá regirse en virtud de ella. Creo que no hay tal colisión, simplemente es llenar un vacío. A lo mejor con esta interpretación nos damos cuenta que una de las pocas diferencias que había, tampoco es tan grave ni es tan importante. Nada más, señor Presidente.

Sr. TELLERIARTE. Pido la palabra.

Señor Presidente, señores diputados, creo interpretar la posición del Diputado Giuliano, pero yo creo que nos iríamos mas tranquilos hoy de esta sesión, si lo dejamos establecido en la Ley de Municipalidades que se pueden dictar sus cartas orgánicas tal como fuera propuesto y el compromiso de los convencionales justicialistas cuando hablaron en su momento.

Y debo decir, señor Presidente, que estoy completamente de acuerdo que no todas las municipalidades podrán dictar sus cartas orgánicas, porque conocemos la Provincia de La Pampa, pero supletoriamente podrá regir la Ley de Municipalidades. Nada más, señor Presidente.

Sr. Presidente (BALADRON). Si ningún señor Diputado se va a referir al tema, está la a votación el Despacho de mayoría, en general, los que estén por la afirmativa, sírvanse indicarlo.

-Resulta afirmativa por unanimidad.

Sr. Presidente (BALADRON). Aprobado por unanimidad. Vamos a pasar a tratarlo en particular. Teniendo en cuenta la cantidad de artículos que son, vamos a enumerarlos y aquellos que merezcan una discusión para después votarse, les vamos a dar

lectura. De manera que vamos a enunciar el artículo 1º del Despacho de mayoría.

-Al enunciarse el artículo 1º. Dice el

- a -

MOCION

Sr. TELLERRIARTE. Pido la palabra.

El artículo 1º dice "El gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales de la Provincia, corresponden a las municipalidades o comisiones de fomento, en su caso, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Provincial" y ahí agregar "Las Cartas Orgánicas donde las hubiere" agregar también "donde las hubiere" así el Diputado Giuliano queda conforme, y la presente Ley.

Sr. Presidente (BALADRON). Si ningún señor diputado se va a referir al tema, está a votación el artículo 1º del Despacho de mayoría. Los que estén por la afirmativa, sírvanse indicarlo.

-11 votos por la afirmativa.

Sr. Presidente (BALADRON). Aprobado por mayoría. Continuamos con la lectura de los artículos.

-Por Secretaría se enuncian y son aprobados por unanimidad los artículos 2º; 3º; 4º; 5º y 6º;. Al enunciarse el artículo 7º, dice el

- b -

MOCION

Sr. TELLERIARTE. Pido la palabra.

Señor Presidente, en el artículo 7º, donde habla de los centros, propongo la siguiente modificación: "Las municipalidades tendrán en el orden local un gobierno autónomo, que será ejercido con independencia de todo otro poder, que estará a cargo de una rama ejecutiva desempeñada por un ciudadano, con titulo de intendente y otra deliberativa, desempeñada por ciudadanos con el título de concejales. Y basadas por las atribuciones conferidas por la Constitución provincial, las cartas orgánicas donde las hubiere y la presente Ley.

Las municipalidades podrán dictar sus cartas orgánicas observando los principios establecidos en la Constitución Provincial y asegurando los siguientes contenidos básicos: el régimen democrático, participativo, republicano y representativo, un Departamento ejecutivo unipersonal y otro deliberativo compuesto por un mínimo de cinco y un máximo de doce miembros; sistema de

elección directa de sus autoridades con integración de sus cuerpos colegiados conforme el régimen electoral provincial; sistema de fiscalización y control de las cuentas municipales.

Las cartas orgánicas de las municipalidades y sus reformas, serán dictadas por una convención municipal, convocada por ordenanza y aprobada por los dos tercios de los miembros del Concejo.

La Convención municipal estará integrada por el doble del número de concejales que será elegida en forma directa y por sistema de representación proporcional, vigente en la Provincia. Sus miembros deberán reunir las mismas condiciones que los concejales y tendrán idénticas incompatibilidades e inhabilidades". Nada más.

Sr. Presidente (BALADRON). Si ningún señor diputado se va a referir al tema, está a votación el Despacho de mayoría. Los que estén por la afirmativa, sírvanse indicarlo.

-17 votos por la afirmativa.

Sr. Presidente (BALADRON). Aprobado por mayoría. Continuamos con la lectura de los artículos.