

///MA, 28 de diciembre del 2.001.-VISTO: Las presentes actuaciones caratuladas: "PODER EJECUTIVO DE LA MUNICIPALIDAD DE VIEDMA c/CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA s/CONFLICTO DE PODERES" (Expte. N° 16125/01-STJ-), puestas a despacho para resolver; y - - - - -

CONSIDERANDO:- - - - - Los señores Jueces doctores Luis A.Lutz y Alberto I.Balladini dijeron:- - - - -

-----A fs. 80/82 el señor Intendente de la ciudad de Viedma promueve demanda por conflicto de poderes contra el Concejo Deliberante de la misma ciudad (art. 207 inc. 2-b de la Constitución Provincial; y arts. 800/801 CPCyC).- - - - -

-----Manifiesta que con la Ordenanza N° 3.878/00 se estableció el Régimen de Bonificaciones para el personal que se desempeña en la Municipalidad de Viedma, acordando diversos grados de discrecionalidad del órgano competente para otorgarlas, con montos fijos o variables a asignar para cada bonificación.- - - -

-----Que en el contexto de la emergencia económica-financiera declarada por Ordenanza N° 3.967 el Poder Ejecutivo, haciendo uso de las facultades contempladas en la Ordenanza N° 3.878 (modificada por la Ordenanza N° 3.919) y art. 55 inc. 21 de la Carta Orgánica Municipal -y previo dictamen del Fiscal Municipal que visó el proyecto sin objeción alguna- dispone mediante Decreto N° 762/01 (sanc.31.07.01) que dentro de su propio ámbito, las bonificaciones previstas en el art. 3° incs.a, c, d, f, g, i, j, k, n y p de dicha Ordenanza no podrán ser asignadas y/o liquidadas en un monto o porcentaje superior a dos tercios (2/3) del monto o porcentaje máximo permitido en cada uno de los incisos mencionados.- - - - -

-----Que con fecha 17.08.01 el Bloque de Concejales Demócrata Cristiano presenta ante el Presidente del Concejo un Proyecto de Ordenanza donde se propone la derogación del Decreto. Es así que el mismo día se sanciona la Ordenanza N° 1568/01 que deroga el Decreto del Intendente, sosteniendo éste que el dictado de dicha norma no contó con la discusión, fundamentos y citas legales necesarias que respalden su sanción; importando -además- un avasallamiento de las facultades que le competen al Poder Ejecutivo Municipal, con violación de los arts. 36 y 55 inc. 21 de la Carta Orgánica Municipal.- - - - -

-----Remitida la Ordenanza para su promulgación, el Poder Ejecutivo veta la misma mediante el Decreto N° 832/01. En los considerandos del veto se expresan los fundamentos del mismo, que no sólo están respaldados en la normativa citada sino también en la situación de emergencia económica-financiera municipal y las facultades

del Poder Administrador para adoptar las medidas que considere oportunas dentro del marco de sus competencias, y se mencionan antecedentes de medidas similares que jamás fueron cuestionadas por el Concejo (Decs. N° 403/95 y N° 294/95).- - - -

-----Que insistida por el Concejo Deliberante, en oportunidad del segundo tratamiento de la Ordenanza N° 1568/01 -en virtud del veto ya mencionado- sí se produjo un debate. Se denunció que el Decreto N° 762/01 es arbitrario, importando un abuso de las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo Municipal. Pero no obstante ello -a criterio del accionante- no existió un meduloso análisis del orden jurídico que justificara la derogación del Decreto N° 762/01, ni es cierto que existiera un abuso del Ejecutivo, en tanto la norma fue dictada en el ejercicio de las facultades expresamente conferidas y que sólo le competen al Intendente.- - - - -

-----Sostiene el Poder Ejecutivo que la Ordenanza reconoce la necesidad de reducir los gastos que afectan al Municipio, pero se agravia que al sesionar, los Concejales consideraron que la medida adoptada por él, mediante el Decreto N° 762/91, “no es la más conveniente”. Tal agravio se funda en la circunstancia que evaluar las consideraciones de oportunidad, mérito y/o conveniencia es facultad exclusiva del órgano competente, en el caso, el Intendente.- - - - -

-----Como conclusión, manifiesta que el Decreto N° 762 adoptó medidas razonables para afrontar la situación crítica padecida por el Municipio, y no existen argumentos que justifiquen la derogación de dicho Decreto. Por ello, petitiona al Superior Tribunal de Justicia que ratifique la validez del Decreto N° 762 y declare la inaplicabilidad de la Ordenanza N° 1568/01.- - - - -

-----Que a fs. 100/108, Pedro PESATTI, Presidente del CONCEJO DELIBERANTE de la ciudad de Viedma, con el patrocinio del doctor Luis Emilio PRAVATO contesta el requerimiento efectuado por el Tribunal, negando la existencia de un “conflicto de poderes” y reafirma la validez de la Ordenanza N° 1568/01.- - - - -

-----Manifiesta que del propio discurso del señor Intendente resulta que el Decreto N° 762/01 importa una delegación de una competencia originaria que se encuentra en cabeza del Concejo Deliberante, toda vez que importa la regulación de uno de los aspectos del empleo público municipal, concretamente: el régimen de bonificaciones, capítulo integrante de los salarios de los servidores públicos municipales.- - - - -

- - - - -

-----Que el art. 51 inc. 9 en conjunción con el art. 62 de la C.O.M. de Viedma establece el principio de legalidad al que debe subordinarse todo intento de modificar las

condiciones del empleo público municipal. La última norma, concretamente, establece que las disposiciones del Concejo deben adoptar la forma de ordenanza cuando se trate de establecer obligaciones o imponer prohibiciones.-----

-----Que el Poder Ejecutivo Municipal está en aptitud de vetar todo proyecto de ordenanza sancionado por el Concejo, pero en tal caso la voluntad obstativa de éste puede ser vencida con una mayoría especial del Concejo (cf. art. 64 de la C.O.M. de Viedma).-----

-----Que reconociendo la competencia del Concejo Deliberante en todo lo referente a la modificación del régimen de empleo público municipal, el señor Intendente -en ejercicio de sus atribuciones- vetó la ordenanza mediante el Decreto N° 832/01.-----

-----Pues bien, producida la insistencia con dos tercios de los votos de los Concejales presentes respecto de la ordenanza oportunamente vetada, ha quedado definitivamente vencida su oposición.-----

-----Que en este contexto, estima contradictorio por parte del Intendente que pretenda ahora invocar un inexistente conflicto de poderes para neutralizar la decisión del Poder Legislativo Municipal de mantener la sanción de la ordenanza de marras; que ello importa una grosera fractura del principio de “división de poderes”, una conculcación del régimen de competencias del Poder Legislativo Municipal, un ataque al principio de legalidad y una flagrante violación del derecho subjetivo público de cada uno de los ciudadanos viedmenses a que se efectivice la división y control de poderes públicos.-----

-----Que en el caso estamos en presencia de la contradicción del señor Intendente con sus propios actos, en tanto en un primer momento asume sus facultades acordadas por la C.O.M. en orden a la creación de la norma, para luego impugnar el procedimiento mediante la utilización de esta vía judicial.-----

-----Que es incorrecto invocar la existencia de un conflicto de poderes, por cuanto el Concejo Deliberante se ha limitado a ejercer competencias que le son propias.-----

-----Que sólo puede existir un “conflicto de poderes” cuando uno de los órganos representativos de un Poder ejerce atribuciones constitucionales y/o legales que corresponden al Poder que se siente lesionado, configurándose así una invasión a extraña jurisdicción, o cuando uno de los Poderes impide al otro el ejercicio de sus

facultades propias (cf. TSJ. de NEUQUEN, “SIMONELLI, Arturo”, 04-09-85; LL.1986-E, 430 con nota de Pablo A. RAMELLA; asimismo: SC. de Buenos Aires, en “CUSSATTI, Domingo L.”, 22-09-81, LL.1981-D, 509).-----

-----Que a fs. 130/135 el señor Procurador General estima que existe un conflicto de poderes, en tanto el Decreto puesto en tela de juicio reglamenta una ordenanza, con alcance exclusivo en la esfera propia de su competencia; y según su opinión, debe hacerse lugar a la demanda.-----

-----Que a fs. 142, se celebra audiencia dispuesta a fs. 139 con la presencia del señor Intendente Municipal de la ciudad de Viedma, doctor Gustavo Andrés COSTANZO, su letrado patrocinante el doctor Maximiliano FAROUX, el Presidente del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Viedma, Lic. Pedro PESATTI, Y su letrado patrocinante, doctor Luis Emilio PRAVATO; y finalizada la misma se llaman autos al ACUERDO, reanudándose los plazos para fallar interrumpidos a fs. 139.-----

-----Que pasando ya a la cuestión propuesta en autos corresponde expedirse sobre la existencia o no de un específico conflicto de poderes entre el Ejecutivo y el Deliberante Municipal de la ciudad de Viedma.-----

-----Que el “conflicto de poderes” es una situación de naturaleza institucional que presupone el ejercicio, por parte de un Poder, de las atribuciones que constitucionalmente y legalmente corresponden a otro, invadiendo la esfera de éste o impidiéndole su ejercicio (cfr. L.L. T.1981 D. pág.509). Vale decir que se configura cuando existen dos ámbitos de competencia que reclaman para sí una determinada función estatal, por considerar que en razón de la materia, la misma se encuentra comprendida en forma expresa o implícita dentro del espectro de las atribuciones que a cada uno le otorga el ordenamiento jurídico positivo (CSJ. Tucumán, in re: "Departamento Ejecutivo Municipalidad de La Cocha vs. Honorable Concejo Deliberante (La Cocha) s/Illegalidad de la Ordenanza 002/87", Sent. N° 339 del 24/7/87, Dres. VEIGA, PONSATI, GOANE y BRITO; en igual sentido Sent. N° 265, "Rocha Edgardo y otros vs. Poder Ejecutivo Provincial s/Acción de Amparo" del 27/5/94; Sent. N° 402, "Municipalidad de Tafí del Valle vs. Hon.Concejo Deliberante s/Nulidad y Medida Cautelar" del 27/7/94; ver también del mismo Tribunal, Sent. N° 264 del 27/05/1994, “Dep. Ejecutivo Municipalidad de Alderetes vs. Cons. Deliberante”).-----

-----Que “La invasión que un poder del Estado pudiera hacer respecto de la zona de reserva de actuación de otro, importa siempre, por sí misma, una cuestión institucional de suma gravedad” (CSJN., “Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina c/Estado Nacional - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, 3/04/96, T. 319, p. 371).-----

-----Que teniendo en cuenta tal principio, se advierte que este Tribunal ha sostenido en las actuaciones caratuladas: "FISCALIA MUNICIPAL DE VILLA REGINA c/MUNICIPALIDAD DE VILLA REGINA s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/COMPETENCIA" (Expte. N° 14801/00-STJ-, Aut.Int. N° 156 del 10 de agosto del 2.000), que tan sólo puede existir un conflicto de poderes cuando se trata de una efectiva contienda acerca de las respectivas competencias municipales, o del Intendente o de los Concejales que se encuentran en alguna de las situaciones constitutivas de un conflicto interno municipal (cf. en el mismo sentido S.C.Buenos Aires, autos: "Bloque de Concejales de la Unión Cívica Radical del Concejo Deliberante de Morón s/Conflicto interno Municipal -art.187, Constitución de la Provincia de Buenos Aires", fallo del 9.3.93 y nota de Sebastián Di Capua, L.L., T.1998-F-321/323).-----

-----Que el caso bajo examen no se perfila con las características mencionadas, en primer lugar, porque la regulación del régimen de bonificaciones es ciertamente uno de los aspectos del empleo público municipal, capítulo integrante de los salarios de los servidores públicos municipales; y materia delegada al Poder Ejecutivo por el Concejo Deliberante de la ciudad de Viedma.-----

-----Que si el dictado del Decreto N° 762/01 importa una delegación de una competencia originaria que se encuentra en cabeza del Concejo Deliberante, puede éste ejercer la competencia que le es propia en la oportunidad que estime conveniente.-----

-----Que esto es precisamente lo acontecido en el caso de autos, habiendo insistido el Concejo Deliberante de la ciudad de Viedma, con la mayoría especial prevista en la Carta Fundamental Municipal (cf. art. 64 de la C.O.M. de Viedma) para hacer prevalecer su voluntad por sobre el veto pronunciado por el Poder Ejecutivo Municipal.-----

-----Que por otra parte, es sabido que en el acto de sanción del proyecto de norma -en la etapa de eficacia-, a la voluntad del órgano deliberante se le añade la de otro órgano - Poder Ejecutivo- que la promulga, con lo que la ley -u ordenanza en el caso- es el resultado de un acto complejo “interórganos” o “externo”, ya que concurren las

voluntades del legislativo y del poder ejecutivo (cf. Germán BIDART CAMPOS, “Derecho Constitucional Argentino”, T.II, p.204/205, Ed. Ediar, 1995).- --

-----Que el Ejecutivo concurre al acto complejo de la ley, pero no legisla; o dicho en otros términos, la ley requiere la voluntad de dos órganos, "Legislativo y Ejecutivo", bien que en la base constitutiva actúe sólo el primero y que dicha fase sea la del ejercicio exclusivo de la función legislativa (cf. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE RIO NEGRO SC., Se. N° 111/92 "INTENDENTE DE SIERRA GRANDE c/CONCEJO MUNICIPAL DE SIERRA GRANDE s/CONFLICTO DE PODERES s/ACCION ART. 207 INC. 2 AP. B. CONSTITUCION PROVINCIAL" del 31-7-92).- -----

-----Que el art. 76 de la Constitución Nacional es claro al respecto, prohibiendo la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, con limitadas excepciones restringidas a materias determinadas de administración o de emergencia pública. Como señala Germán BIDART CAMPOS, hay en la norma una prohibición genérica para que el legislativo delegue en el Poder Ejecutivo sus facultades de legislación. El tema de la delegación es de antigua data y de ardua interpretación, entroncado como está al