

la consolidación de procesos que llevan al resquebrajamiento del sistema republicano y finalmente a su naufragio. Como decía Alberdi, “[l]a política no puede tener miras diferentes de las miras de la Constitución. Ella no es sino el arte de conducir las cosas de modo que se cumplan los fines previstos por la Constitución” (Bases..., op. cit., página 158).

Por ello, de conformidad con la conclusión del dictamen del señor Procurador General de la Nación interino, se hace lugar a la demanda y se declara la inhabilitación del ciudadano Sergio Mauricio Uñac para competir por el cargo de gobernador en las próximas elecciones a celebrarse en la Provincia de San Juan. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ.

Parte actora: Sergio Guillermo Vallejos Mini, candidato oficializado a Gobernador de la Provincia de San Juan y Mario Enrique Ortiz, apoderado de Evolución Liberal, con el patrocinio del Dr. Christian Alberto Cao.

Parte demandada: Provincia de San Juan, representada por el Dr. Jorge Alvo, Fiscal de Estado y los Dres. Pablo Daniel Puleri y Federico Oscar Daneri Contegrand, apoderados de la Provincia de San Juan.

MUNICIPALIDAD DE GENERAL ROCA S/ ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD (LEYES PROVINCIALES N° 4317 Y 4318)

RECURSO EXTRAORDINARIO

Es formalmente inadmisibile el recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia que declaró la validez de la leyes de la Provincia de Rio Negro 4317 y 4318, -que determinaron los límites territoriales de ciertos municipios- si la apelante sólo expresa su discrepancia con la interpretación efectuada por el a quo sobre las normas de derecho público local que rigen el proceso, sin demostrar apartamiento de las reglas aplicables, la falta de fundamentación en los hechos conducentes del caso, o la irrazonabilidad de las conclusiones del tribunal (Voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti).

-Del dictamen de la Procuración General al que el voto remite-

RECURSO EXTRAORDINARIO

El recurso extraordinario interpuesto contra la sentencia que declaró la validez de la leyes de la Provincia de Río Negro 4317 y 4318, -que determinaron los límites territoriales de ciertos municipios- es formalmente inadmisibles, si el tribunal efectuó una interpretación posible del ordenamiento jurídico que rige la causa, que, al margen de su acierto o error, acuerda sustento bastante al fallo y lo pone al resguardo de la tacha de arbitrariedad invocada (Voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti).

-Del dictamen de la Procuración General al que el voto remite-

RECURSO EXTRAORDINARIO

La fundamentación de la tacha de arbitrariedad adolece de vicios insalvables, si reposa sobre la consideración de circunstancias de hecho y prueba, acerca de las cuales la recurrente no demuestra de forma nítida, inequívoca y concluyente que su ponderación haya importado un grave menoscabo a las garantías constitucionales invocadas que, asimismo, exhiba relevancia bastante para hacer variar la suerte de la causa (Voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti).

-Del dictamen de la Procuración General al que el voto remite-

MUNICIPALIDADES

No es una solución constitucionalmente insostenible la decisión del a quo de declarar la validez de las leyes 4317 y 4318 de la Provincia de Río Negro -que determinaron los límites territoriales de ciertos municipios- a la luz de lo dispuesto en el art. 227 de la Constitución provincial, pues tal cláusula no deja lugar a dudas en torno a la atribución exclusiva de la legislatura de fijar los límites correspondientes a los municipios de la provincia, la cual concuerda, a su vez, con el art. 106 del texto constitucional, en cuanto éste establece que la determinación de regiones y ejidos debe formalizarse por ley (Voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti).

-Del dictamen de la Procuración General al que el voto remite-

RECURSO EXTRAORDINARIO

La vulneración que aduce la apelante a la autonomía municipal, consagrada en el art. 225 de la Constitución de Río Negro, al sancionarse las leyes 4317 y 4318, -que determinaron los límites territoriales de ciertos municipios- no puede tener recepción en la instancia extraordinaria, toda vez que la incompatibilidad de leyes locales con la constitución provincia no plantea cuestión federal alguna susceptible de recurso extraordinario, máxime si, en el caso, el pronunciamiento recurrido cuenta con fundamentos de derecho público local suficientes, que descartan la arbitrariedad invocada (Voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti).

-Del dictamen de la Procuración General al que el voto remite-

DERECHO PUBLICO LOCAL

No constituye fundamento apto para habilitar la instancia extraordinaria la interpretación y aplicación que los tribunales de provincia hagan de sus constituciones respectivas, ni menos de la discreción con que hubiesen obrado sus poderes en el ejercicio de sus atribuciones (Voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti).

-Del dictamen de la Procuración General al que el voto remite-

RECURSO EXTRAORDINARIO

Es formalmente inadmisibile el recurso extraordinario en lo atinente al cuestionamiento que se efectúa de las leyes 4317 y 4318 de la Provincia de Río Negro por resultar violatorias de los arts 5 y 123 de la Constitución Nacional, toda vez que la mera cita de tales cláusulas de la Ley Fundamental sin una vinculación con los hechos de la causa y sin intentar, mínimamente, fundamentar las razones por las cuales en el caso concreto se produciría una lesión directa a los derechos que a su favor consagrarían esos principios concebidos con alto grado de abstracción y de generalidad, no basta para constituir un agravio y, en este sentido, el recurso evidencia decisiva falta de fundamentación (Voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti).

-Del dictamen de la Procuración General al que el voto remite-

DECLARACION DE PURO DERECHO

En el ámbito nacional la declaración de puro derecho no impide la dilucidación de hechos controvertidos a partir de constancias agregadas a la causa y la subsunción de tales hechos en el marco jurídico que corresponda, pues sostener lo contrario implicaría dejar de lado la búsqueda de la verdad jurídica objetiva y dar prevalencia a una conducción del proceso en términos estrictamente formales, práctica que la Corte descalificó desde el emblemático precedente “Colalillo” (Fallos: 238:550) (Voto de los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti).

RECURSO EXTRAORDINARIO

Toda vez que los agravios vinculados al proceso de formación de las leyes 4317 y 4318 de la Provincia de Río Negro configuran planteos de arbitrariedad sobre la interpretación de normas y prácticas de derecho público local que remiten al examen de cuestiones propias de los jueces provinciales, resultan ajenas a la competencia federal de la Corte reglada por los arts. 31, 116 y 117 de la Constitución Nacional y el art. 14 de la ley 48, y el apelante no ha demostrado la arbitrariedad que alega expresando solo su desacuerdo con la interpretación de las normas provinciales que llevó a cabo el tribunal superior local para rechazar sus planteos (Disidencia parcial de los jueces Rosatti y Maqueda).

AUTONOMIA MUNICIPAL

La incorporación de la autonomía municipal en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio del país, pero de modo alguno significa ordenar que todos los municipios deban tener un tratamiento jurídico idéntico, correspondiendo a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del parámetro señalado (Disidencia parcial de los jueces Rosatti y Maqueda).

AUTONOMIA MUNICIPAL

La autonomía municipal exigida por el texto constitucional comporta: i) el reconocimiento de ciertos contenidos, tales como la autonormatividad constituyente, la autocefalía, la autarquía, la competencia propia y

las garantías de funcionamiento y autodeterminación; ii) cuyos alcances deben ser calibrados por las provincias (Disidencia parcial de los jueces Rosatti y Maqueda).

MUNICIPALIDADES

El criterio de determinación o fijación territorial de los municipios de provincia no encuentra mención expresa en la letra de la Constitución Nacional, sino que esta incumbencia se encuentra dentro de las competencias que las provincias no delegaron a la federación y, por tanto, pueden delinear el sistema territorial que mejor responda a las peculiaridades locales (Disidencia parcial de los jueces Rosatti y Maqueda).

SENTENCIA ARBITRARIA

Es arbitraria la sentencia que declaró la validez de las leyes 4317 y 4318 de la Provincia de Río Negro -que determinaron los límites territoriales de ciertos municipios- toda vez que ha omitido el adecuado análisis de extremos conducentes a la solución del litigio, apoyándose en conclusiones dogmáticas e inferencias sin sostén jurídico o fáctico y con el solo sustento de la voluntad de los jueces (Disidencia parcial de los jueces Rosatti y Maqueda).

RECURSO EXTRAORDINARIO

El recurso extraordinario por el cual se cuestiona el trámite parlamentario de las leyes de la Provincia de Río Negro 4317 y 4318 de la Provincia de Río Negro -que determinaron los límites territoriales de ciertos municipios- deviene formalmente admisible, justificando en consecuencia la intervención de la Corte (art. 14, inc. 2° de la ley 48), con el limitado y preciso alcance relativo a que el Poder Judicial interviene solamente para verificar que se hayan cumplido los recaudos básicos para que exista la ley, correspondiendo a quien alegue tal defecto demostrar en qué medida no se darían los requisitos mínimos e indispensables (Disidencia parcial del conjuer Rabbi-Baldi Cabanillas).

LEY

Cabe rechazar el recurso extraordinario por el cual se cuestiona el trámite parlamentario de las leyes de la Provincia de Río de Negro 4317 y 4318 -que determinaron los límites territoriales de ciertos municipios- pues de la constancias de la causa surge que el procedimiento llevado a cabo para la sanción de las citadas leyes no resulta de entidad tal que implique la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley (Disidencia parcial del conjuer Rabbi-Baldi Cabanillas).

RECURSO EXTRAORDINARIO

Es inadmisibles el planteo de inconstitucionalidad de las leyes de la Provincia de Río de Negro 4317 y 4318 -que determinaron los límites territoriales de ciertos municipios-, toda vez que los agravios de la recurrente solo traducen su desacuerdo con el criterio interpretativo adoptado en la resolución impugnada sobre normas de derecho público local, aspectos que resultan extraños al recurso extraordinario, el cual no tiene por objeto sustituir a los magistrados del proceso en la decisión de cuestiones que les son privativas, ni abrir una tercera instancia ordinaria para debatir temas ajenos -como regla y por su naturaleza- a la competencia excepcional de la Corte (Disidencia parcial del conjuer Rabbi-Baldi Cabanillas).

RECURSO EXTRAORDINARIO

Es inadmisibles el recurso extraordinario en lo atinente al cuestionamiento que se efectúa de las leyes 4317 y 4318 de la Provincia de Río Negro por resultar violatorias de los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, pues la mera cita de las cláusulas de la Ley Fundamental sin una vinculación con los hechos de la causa y sin intentar, mínimamente, fundamentar las razones por las cuales en el caso concreto se produciría una lesión directa a los derechos que a su favor consagrarían esos principios concebidos con alto grado de abstracción y de generalidad, no basta para constituir un agravio y, en este sentido, el recurso evidencia una decisiva falta de fundamentación (Disidencia parcial del conjuer Rabbi-Baldi Cabanillas).

DICTAMEN DE LA PROCURACIÓN GENERAL

Suprema Corte:

-I-

A fs. 421/430 de los autos principales (a los que corresponderán las siguientes citas), el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, por mayoría, desestimó la acción interpuesta por la Municipalidad de General Roca a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de las leyes de la Provincia 4317 y 4318 -que determinaron, respectivamente, los límites territoriales de los municipios de Ingeniero Huergo y de Mainqué y los ejidos colindantes- por afectar los arts. 1º, 225 y 227 de la Constitución provincial, la ley 2159 -Convenios entre Municipios, Ejidos Colindantes- y las ordenanzas de General Roca 2701, 2777 y 2928 que establecieron su ejido municipal.

En primer lugar, el voto de la jueza Zaratiegui -al que adhirió la mayoría del superior tribunal- puso de manifiesto que, con motivo de la medida para mejor proveer solicitada por dicho tribunal, se incorporaron a este proceso los debates parlamentarios que precedieron a las leyes 4317, 4318 y 1138 -esta última ley se refiere al ejido municipal de General Roca-.

En segundo lugar, y también sobre la cuestión procesal, destacó que el tribunal se hallaba impedido de evaluar los aspectos fácticos del caso debido a que la materia debatida había sido declarada de puro derecho y que dicha declaración se hallaba consentida por la actora.

En cuanto al fondo, consideró que el proceso de formación de las leyes 4317 y 4318, especialmente, en lo que se refiere a la modificación introducida en segunda vuelta -asuntos oficiales 1084/08 y 1085/08 que recibieron las sugerencias de la Dirección de Catastro-, sin contar con nuevos dictámenes de comisión (v. art. 99 del Reglamento Interno de la Legislatura) era irrevisable en esa instancia.

Recordó que, según surgía de lo informado por el Presidente de la Legislatura, el procedimiento seguido a tal fin se trataba de “*una práctica legislativa, por una cuestión de economía parlamentaria*”, llevada a cabo “*cuando media acuerdo sobre las observaciones que se registran sobre los proyectos aprobados en primera vuelta (conf. arts. 141 y 142 de la Constitución provincial)*”, en cuyo caso “*se consideran cumplimentados los dictámenes previstos en el tercer párrafo del artículo 99 del Reglamento Interno de la Legislatura con el voto favorable de la Cámara*”.

Así pues, entendió que la práctica aludida, justificada por razones de conveniencia propias del mérito de dicho poder -intérprete natural de su reglamento-, no implicaba incumplimiento alguno del trámite legislativo, pues ambas leyes habían sido aprobadas por la unanimidad del cuerpo legislativo, mayoría que ni siquiera era requerida por la Constitución provincial.

Añadió que éste no es un supuesto en que se halla en juego la validez de una ley, como podría ser, por ejemplo, cuando no se reúne el quórum o mayoría necesaria para aprobarla, sino que en el *sub lite* -dijo-, al margen de que el reglamento nada prevé con respecto a lo dispuesto en la Constitución sobre el trámite legislativo, la Legislatura se expresó sin discusión, observación ni correcciones, procediendo de acuerdo con los usos instaurados por las costumbres habituales, aceptadas por el Cuerpo y, sobre todo, por la votación de todos los miembros presentes.

Por lo demás, descartó que las leyes, cuya inconstitucionalidad se plantea, pudieran afectar las previsiones del art. 225 de la Constitución provincial que consagran la autonomía municipal, toda vez que este caso no se trata de materia específicamente comunal -con arreglo a los términos de aquella norma- y que, de modo expreso, el art. 227 primer párrafo de la Constitución establece que es el Poder Legislativo provincial el que determina los ejidos colindantes, según la proximidad geográfica y la posibilidad efectiva de brindar servicios municipales.

Agregó que el arto 106 de la Constitución provincial reforzaba tal criterio pues, con arreglo a lo allí dispuesto, el ámbito territorial de la Provincia se organiza por regiones y es “*la ley (la que) fija sus límites*”.

Tras examinar la legislación que establece los límites del Municipio de General Roca (ley 1138) desechó el argumento esgrimido en la demanda referente a que tal normativa había incorporado a su ejido la zona de Perilago (Embalse Casa de Piedra) y destacó que resultaba de público y notorio conocimiento que General Roca no era colindante de los municipios cuyos ejidos fueron fijados y aprobados por las leyes cuestionadas.

Por otro lado, expresó, en lo referido al procedimiento de determinación de los ejidos de los Municipios de Ingeniero Huergo y Mainqué -en el marco del art. 227 de la Constitución provincial y de la ley 2159-, que de la documental agregada -exptes. 534/2007 y 535/2007 de la Legislatura provincial, Comisión de Límites-, surge que se tuvieron en cuenta los convenios bilaterales y multilaterales

que aquéllos celebraron con los municipios colindantes y las ordenanzas que los ratificaron.

En lo referente a los derechos adquiridos sobre el territorio en disputa, cuyo reconocimiento aduce el actor, remarcó que el convenio celebrado el 6 de junio de 1996 entre el Departamento Provincial de Aguas y el Municipio de General Roca fue suscripto en el marco de la ley 2027 y bajo la modalidad de “comodato”, por tal motivo entendió que era errónea la interpretación del accionante de considerar que las tierras que fueron objeto de tal convenio hubieran pasado a integrar el dominio público municipal de General Roca formando parte de su ejido.

-II-

A fs. 450/469 la actora deduce recurso extraordinario, el que, denegado a fs. 526/532, origina la presente queja.

Afirma que se ha incurrido en arbitrariedad sorpresiva, pues no se declaró la inconstitucionalidad de las leyes 4317 y 4318, pese a que la Legislatura provincial había incumplido el trámite previsto en el reglamento de dicho cuerpo (art. 99) y en la ley 2159 (art. 2°) para su sanción.

Ello así -expresa-, toda vez que entre la primera y segunda vuelta del trámite de formación de las leyes -según los arts. 141 y 142 de la Constitución provincial- se incorporaron sugerencias de la Dirección de Catastro -asuntos oficiales 1084/08 y 1085/08- sin que las Comisiones Legislativas -de Límites y demás comisiones permanentes- emitieran los dictámenes que correspondían, tal como lo establecen las normas citadas en el párrafo anterior.

Aduce que la sentencia incurre en auto-contradicción pues, aun cuando en el voto de la mayoría se dijo que durante el procedimiento de sanción de las leyes no se había transgredido cláusula alguna de la Constitución provincial, sostiene que, por el contrario, el art. 139 inc. 1° de esta última establece, expresamente, que la Legislatura se da su propio reglamento, el cual no puede ser modificado sobre tablas ni en el mismo día. En ese entendimiento, destaca que si dicho cuerpo no podía modificar su reglamento en las condiciones descriptas, mucho menos podía dejarlo sin efecto ni incumplirlo.

Asevera que no persigue la declaración de nulidad de las leyes en cuestión por la nulidad misma, sino que su agravio se finca en el hecho de que si se hubiese observado, para sancionarlas, el trámite legislativo previsto en el ordenamiento vigente, probablemente otra hubiera sido la voluntad del legislador, al contar con mayores elementos técnicos sobre la materia a legislar.

Por último, argumenta que se ha omitido tomar en cuenta que los municipios de Mainqué e Ingeniero Huergo, si bien pueden considerarse geográficamente próximos al sector de Embalse de Casa de Piedra, al igual que el de General Roca, aquéllos no tienen posibilidades efectivas para prestar servicios en el sector, como sí lo tiene este último.

Por ello, estima que las leyes cuestionadas resultan inconstitucionales, toda vez que el art. 227 de la Constitución Provincial prevé dos pautas para fijar los ejidos municipales, cuales son la proximidad geográfica y la posibilidad efectiva de prestar servicios. A su juicio, tales pautas no son optativas o disyuntivas sino conjuntas. En ese sentido, indica que General Roca, además de estar próximo a Embalse Casa de Piedra -El Perilago- (al igual que los otros municipios) -incluso con mejor acceso que ellos por la ruta provincial 6- cumple también con el recaudo constitucional de prestar servicios a los residentes de ese lugar en tanto que los otros dos no los proveen.

Menciona que la sentencia viola la autonomía municipal reconocida en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional.

-III-

Ante todo, corresponde examinar la procedencia formal del recurso interpuesto. Cabe recordar que *“los agravios que se vinculan con las facultades de los tribunales provinciales, el alcance de su jurisdicción y la forma en que ejercen su ministerio, materia que se encuentra reglada por la Constitución y leyes locales, escapan a la instancia del recurso extraordinario del artículo 14 de la ley 48, en virtud del respeto debido a las atribuciones de las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas”* (Fallos: 305:112; 306:617, 1111; 311:100 y 1855, entre otros), principio que cede cuando la decisión adolece de arbitrariedad (conf. doctrina de Fallos: 311:1435; 312:1722; 316:2477 y 3231).

Es por ese mismo respeto que la Corte tampoco podría transformarse en el intérprete final de las decisiones que adoptan los tribunales provinciales dentro de sus atribuciones y por aplicación de las normas que integran sus ordenamientos jurídicos, o en un órgano de unificación de la jurisprudencia provincial, sin perjuicio de señalar que el Tribunal puede llegar a cumplir tales funciones cuando, excepcionalmente, le toque intervenir en causas que presenten cuestiones federales. Por ello, V.E. ha entendido que no es revisable, en principio, por vía del recurso extraordinario, la interpretación que efectúan los

tribunales de provincia de las disposiciones de carácter local (Fallos: 104:429; 110:131; 111:24; 131:196; 145:174, entre muchos otros)

La apelante señala que la sentencia es arbitraria porque el tribunal habría prescindido de considerar que la Legislatura de la Provincia, durante el trámite de formación de las leyes 4317 y 4318, había violado el reglamento de ese cuerpo (art. 99) y la ley 2159 (art. 2°), al omitir requerir los dictámenes de las comisiones legislativas pertinentes.

A mi juicio, el recurso intentado es formalmente inadmisibile, toda vez que la apelante sólo expresa su discrepancia con la interpretación efectuada por el *a quo* sobre las normas de derecho público local que rigen dicho proceso, sin demostrar apartamiento de las reglas aplicables, la falta de fundamentación en los hechos conducentes del *sub lite*, o la irrazonabilidad de las conclusiones del tribunal.

En efecto, estimo que no se advierte arbitrariedad en la sentencia, puesto que el *a quo* consideró que las leyes cuestionadas habían sido aprobadas por la decisión “unánime” del cuerpo, quien es el intérprete natural de su reglamento, y que había mediado acuerdo sobre las observaciones efectuadas a los proyectos aprobados en primera vuelta, todo ello con arreglo a lo dispuesto en la Constitución de la Provincia, particularmente en sus arts. 141 y 142 que regulan, de modo respectivo, la aprobación y sanción de las leyes.

De tal forma, el tribunal efectuó una interpretación posible del ordenamiento jurídico que rige la causa, que, al margen de su acierto o error, acuerda sustento bastante al fallo y lo pone al resguardo de la tacha de arbitrariedad invocada (conf. doctrina de Fallos: 340:1089).

Asimismo, cabe recordar que la jueza, a cuyo voto adhirió la mayoría, aclaró que no se hallaba frente a los supuestos “*en los que el Poder Judicial puede revisar la validez de una ley, cuales son aquellos -por ejemplo- en los que no se reúne el quórum o mayoría necesaria para aprobarla*”, y aseveró que “*no hay atisbo de vulneración del principio democrático o cláusula constitucional alguna. La mentada disposición parlamentaria (en referencia al art. 99 del reglamento interno de la Legislatura) no interpreta ni contempla nada de lo contenido en la Constitución sobre el trámite legislativo debiendo tenerse presente que -en el caso de autos- la Legislatura se expresó sin discusión, observación ni correcciones, procediendo de acuerdo a usos instaurados por las costumbres habituales aceptados por el Cuerpo y, sobre todo, por la votación de todos los miembros presentes*” (v. fs. 9).

Así expuestos los argumentos del *a quo*, los agravios de la recurrente sólo traducen su desacuerdo -como se dijo- con el criterio

interpretativo adoptado por el tribunal sobre normas de derecho público local, aspectos que resultan extraños al recurso extraordinario (Fallos: 323:643).

Asimismo, la actora plantea que si se hubiera observado el trámite legislativo previsto en el ordenamiento vigente para sancionar las leyes 4317 y 4318 “*probablemente otra*” habría sido la voluntad del legislador “*al contar con mayores elementos técnicos sobre la materia a legislar*”. A mi entender, este agravio tampoco puede ser atendido en esta instancia, toda vez que aquélla no ha alegado ni menos probado en forma concreta, lo que surge de los elementos técnicos que dice omitidos y cómo, de haber sido considerados por las comisiones legislativas, habrían influido en la voluntad del legislador.

En esas condiciones, la fundamentación de la tacha de arbitrariedad adolece de vicios insalvables, ya que reposa sobre la consideración de circunstancias de hecho y prueba, acerca de las cuales la recurrente no demuestra de forma nítida, inequívoca y concluyente que su ponderación por las mencionadas comisiones haya importado un grave menoscabo a las garantías bastante para hacer variar la suerte de la causa.

Por otra parte, sobre la cuestión de fondo, tengo para mí que no es una solución constitucionalmente insostenible la decisión del *a quo* de declarar la validez de las leyes cuestionadas a la luz de lo dispuesto en el art. 227 de la Constitución provincial, pues tal cláusula no deja lugar a dudas en torno a la atribución exclusiva de la Legislatura de fijar los límites correspondientes a los municipios de la Provincia, la cual concuerda, a su vez, con el arto 106 del texto constitucional, en cuanto éste establece que la determinación de regiones y ejidos debe formalizarse por ley.

En esa misma línea, a mi modo de ver, acierta el *a qua* al sostener, también sobre la base de interpretar el texto constitucional, que la actora carecía de la competencia que se había arrogado para dictar las ordenanzas 2701, 2777 y 2928 que determinaron su ejido municipal, pues el tribunal entendió que la Constitución, cuando establece las facultades y deberes que integran la materia comunal, nada dice respecto de la facultad de los municipios de auto-determinar o fijar unilateralmente su propia extensión.

Por lo demás, la vulneración que aduce la apelante a la autonomía municipal, consagrada en el art. 225 de la Constitución provincial, al sancionarse las leyes 4317 y 4318, tampoco puede tener recepción en esta instancia, toda vez que la incompatibilidad de leyes locales con la

Constitución de la Provincia no plantea cuestión federal alguna susceptible de recurso extraordinario, máxime si, en el caso, el pronunciamiento recurrido cuenta con fundamentos de derecho público local suficientes, que descartan arbitrariedad invocada (Fallos: 306:614).

Desde sus inicios, la Corte ha expresado que no constituye fundamento apto para habilitar la instancia extraordinaria la interpretación y aplicación que los tribunales de provincia hagan de sus constituciones respectivas, ni menos de la discreción con que hubiesen obrado sus poderes en el ejercicio de sus atribuciones (Caso "Gibbs", Fallos: 93:219, entre muchos otros posteriores).

De igual modo, estimo que debe desestimarse el agravio referido a la omisión por el *a quo* de ponderar que los municipios de Mainqué e Ingeniero Huergo carecen de posibilidades de prestar servicios en el sector que abarcan las leyes impugnadas pues, además de que tal planteo remite al examen de cuestiones de hecho y prueba que, por naturaleza, son ajenas a la instancia del art. 14 de la ley 48, este planteo estaba al margen de la consideración del tribunal debido a que la propia actora había consentido que la cuestión a resolver fuera declarada de puro derecho.

Es clara la doctrina de V. E., aplicable al *sub lite*, al decidir que si el apelante omitió la debida actuación en la etapa procesal pertinente a los fines de una adecuada defensa de sus derechos, estos no resultan susceptibles de ser tratados por la vía del art. 14 de la ley 48, al quedar afectados por las consecuencias de su conducta discrecional (Fallos: 315:369).

Pienso que tampoco es formalmente admisible el recurso extraordinario en lo atinente al cuestionamiento que se efectúa de las leyes 4317 y 4318 por resultar violatorias de los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, toda vez que la mera cita de tales cláusulas de la Ley Fundamental sin una vinculación con los hechos de la causa y sin intentar, mínimamente, fundamentar las razones por las cuales en el caso concreto se produciría una lesión directa a los derechos que a su favor consagrarían esos principios concebidos con alto grado de abstracción y de generalidad, no basta para constituir un agravio y, en este sentido, el recurso evidencia decisiva falta de fundamentación (conf. doctrina de Fallos 322:2701)

En tales condiciones, las garantías que se invocan como vulneradas no guardan nexo directo e inmediato con lo resuelto, circunstancia que autoriza a desestimar esta presentación directa, por no cumplirse con los extremos de los arts. 14 y 15 de la ley 48.

-IV-

Por ello, opino que corresponde desestimar la presente queja. Buenos Aires, 25 de abril de 2019. *Laura M. Monti*.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 1 de junio de 2023.

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa *Municipalidad de General Roca s/ acción de inconstitucionalidad (Leyes Provinciales n° 4317 y 4318)*”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que esta Corte comparte y hace suyos los fundamentos y las conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que cabe remitir por razones de brevedad, con excepción de lo dicho en los párrafos decimoquinto y decimosexto del apartado III.

Que, a diferencia de lo expuesto en dichos apartados, vale rememorar que es doctrina de este Tribunal que en el ámbito nacional la declaración de puro derecho no impide la dilucidación de hechos controvertidos a partir de constancias agregadas a la causa y la subsunción de tales hechos en el marco jurídico que corresponda (Fallos: 317:182; 323:3305). Sostener lo contrario implicaría dejar de lado la búsqueda de la verdad jurídica objetiva y dar prevalencia a una conducción del proceso en términos estrictamente formales, práctica que esta Corte descalificó desde el emblemático precedente “Colalillo” (Fallos: 238:550).

Esa regla es enteramente aplicable al caso en examen, toda vez que el código procesal local —de marcada similitud con el que rige en el ámbito nacional— no contiene una norma que conduzca a sostener lo contrario.

Mas allá de ello, lo expuesto no altera la solución propuesta por cuanto el agravio relativo a la aptitud de los municipios de Mainqué e Ingeniero Huergo para prestar servicios en la zona en cuestión, por su

carácter fáctico y probatorio, resulta ajeno a la instancia del art. 14 de la ley 48, principio que solo puede ser dejado de lado en casos excepcionales (Fallos: 311:542; 326:2586; 344:1219, entre muchos otros).

Esa circunstancia resulta fundamental para la desestimación de aquella crítica, toda vez que los argumentos ofrecidos en el recurso extraordinario no alcanzan a demostrar la existencia de un supuesto como para apartarse del referido principio. En efecto, allí únicamente se alega que “es General Roca, quien se encuentra —al igual que Mainqué y Huergo— geográficamente próximo al embalse Casa de Piedra —incluso tiene mejor acceso a aquellos a través de la Ruta Provincial n° 6— pero además cumple con el otro requisito —que no lo reúnen los otros Municipios— cuenta y presta efectivamente servicios a los residentes del Embalse Casa de Piedra” (fs. 468 vta./469 de los autos principales).

Dichas afirmaciones no son aptas para acreditar que el planteo en cuestión pueda ser considerado conducente ni, consecuentemente, que su falta de abordaje sea razón suficiente para habilitar la jurisdicción extraordinaria del Tribunal en términos de la clásica jurisprudencia citada anteriormente.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se desestima el recurso de queja. Declárase perdido el depósito de fs. 184. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y archívese.

HORACIO ROSATTI (*en disidencia parcial*)— CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ — JUAN CARLOS MAQUEDA (*en disidencia parcial*)— RICARDO LUIS LORENZETTI — LUIS RENATO RABBI—BALDI CABANILLAS (*en disidencia parcial*).

DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que en el mes de septiembre de 2008, el Municipio de General Roca, Provincia de Río Negro, inició una acción declarativa de incons-

titucionalidad de las leyes 4317 y 4318 sancionadas el 15 de abril de ese mismo año por la Legislatura provincial, por medio de las cuales se aprobaron los límites de los ejidos municipales correspondientes a los municipios de Ingeniero Huergo y Mainqué. Concretamente, cuestionó la incorporación del territorio que conforma el *Perilago del Embalse Casa de Piedra*, sobre los cuales invocó derechos y atribuciones preexistentes.

Planteó la invalidez constitucional de esas leyes en dos niveles: *i) formal*, cuestionando su trámite de sanción, en tanto se habría omitido la participación del Municipio de General Roca en el proceso de delimitación y el primer dictamen de la Comisión de Límites se encontraría viciado; y *ii) material*, alegando una violación a la autonomía municipal consagrada en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, ya que tendría derechos previos y adquiridos sobre las tierras en conflicto y se encontraría en mejores condiciones geográficas para prestar servicios en ellas de acuerdo al art. 227 de la Constitución provincial.

2°) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, en ejercicio de su competencia originaria, declaró la causa como de puro derecho y dispuso medidas para mejor proveer vinculadas al análisis del trámite parlamentario de las leyes cuestionadas. Específicamente, indagó sobre la modificación de los proyectos de ley con posterioridad a su sanción en primera vuelta y la presencia de los dictámenes posteriores de las comisiones del cuerpo legislativo (cfr. art. 99 del Reglamento Interno de la Legislatura y fs. 343 y 348).

3°) Que agotadas esas medidas probatorias instruidas de oficio, el tribunal rechazó la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Municipio de General Roca. Para adoptar esa decisión, señaló que este había consentido la declaración de puro derecho, lo que impedía el abordaje de diversos aspectos fácticos alegados en su acción de inconstitucionalidad.

Con respecto al procedimiento de formación de las leyes cuestionadas, tuvo por acreditada la modificación de los proyectos con posterioridad a la sanción en primera vuelta, como así también la ausencia de dictámenes de comisión. Sin embargo, invocó lo señalado por el Presidente de la Legislatura, al contestar una de las medidas para mejor proveer, en cuanto sostuvo que era “*práctica legislativa, por una cuestión de economía parlamentaria, que cuando media acuerdo so-*

bre las observaciones que se registran sobre los proyectos aprobados en primera vuelta (cf. art. 141 y 142 de la Constitución Provincial) se consideran cumplimentados los dictámenes previstos en el tercer párrafo del artículo 99 del Reglamento Interno de la Legislatura con el voto favorable de la Cámara". Destacó que ambos proyectos fueron aprobados por unanimidad y, por ende, rechazó la existencia de un vicio relevante en el trámite parlamentario.

Con relación al cuestionamiento vinculado a la autonomía municipal, resaltó que la determinación de los ejidos colindantes es un asunto del Poder Legislativo provincial por imperativo del art. 227 de la Constitución provincial, y que el Municipio de General Roca, al fijar sus propios límites por medio de ordenanzas, había excedido sus facultades municipales. Señaló que la ley provincial 1138 no incorpora al ejido de ese municipio la zona del Perilago del Embalse Casa de Piedra, y que, a fin de sancionar las leyes en cuestión, habían sido considerados convenios multilaterales y bilaterales suscriptos por los municipios colindantes. Por último, resolvió que la cesión en comodato llevada a cabo por el Departamento Provincial de Aguas en el año 1996 no podía implicar la transmisión de derechos de dominio sobre los predios en cuestión por parte de la provincia en favor del municipio.

4°) Que contra esa decisión interpuso recurso extraordinario la parte actora, cuya denegación motivó la presente queja.

Plantea, en primer lugar, que la sentencia ha incurrido en arbitrariedad sorpresiva, ya que durante el trámite de la causa se advirtió la existencia de un vicio en el trámite parlamentario que fue defectuosamente valorado. Entiende que, acreditada una modificación del proyecto de ley luego de la sanción en primera vuelta, correspondía un nuevo dictamen de las comisiones (y específicamente de la Comisión de Límites) por exigencia del art. 99 del Reglamento Interno de la Legislatura, de la ley provincial 2159 sobre fijación de límites municipales, y del art. 139 de la Constitución provincial, en cuanto prohíbe la modificación del reglamento sobre tablas el mismo día de la sanción.

En segundo término, sostiene que el Superior Tribunal provincial evitó analizar la validez del trámite parlamentario, y con ello configuró una hipótesis de gravedad institucional, en la medida en que habría eludido revisar el ingreso al ordenamiento jurídico de normas legis-

lativas manifiestamente inválidas. Esto, según manifiesta, excede al interés de las partes ya que, de acuerdo al ordenamiento procesal riogrino, los tribunales inferiores deben acatamiento a la doctrina que emana del Superior Tribunal provincial.

Por último, considera que se ha desconocido la autonomía municipal consagrada en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional. Específicamente, estima que no existen constancias o elementos que permitan atribuir a los municipios de Mainqué e Ingeniero Huergo la capacidad de prestar servicios en las tierras cercanas al Embalse Casa de Piedra. Señala que el art. 227 de la Constitución provincial exige de forma acumulativa la “proximidad geográfica” y la “posibilidad efectiva” de prestar servicios en un territorio para atribuir jurisdicción sobre él. Tacha de arbitraria la sentencia apelada por no haber valorado adecuadamente la prueba aportada en la causa en este sentido.

5°) Que los dos primeros agravios reseñados, vinculados al proceso de formación de las leyes 4317 y 4318, configuran planteos de arbitrariedad sobre la interpretación de normas y prácticas de derecho público local.

En tales condiciones, remiten al examen de cuestiones propias de los jueces provinciales y ajenas a la competencia federal de esta Corte reglada por los arts. 31, 116 y 117 de la Constitución Nacional y el art. 14 de la ley 48. El apelante no ha demostrado la arbitrariedad que alega y solo expresa su desacuerdo con la interpretación de las normas provinciales que llevó a cabo el Tribunal Superior de Justicia para rechazar sus planteos. En consecuencia, los defectos alegados no alcanzan el estándar definido por este Tribunal hace más de cincuenta años, y recordado hasta pronunciamientos recientes, para dar lugar a un supuesto de inequívoco carácter excepcional como es la arbitrariedad (caso “*Estrada, Eugenio*”, Fallos: 247:713 citado en Fallos: 341:1869).

En efecto, tal como ha señalado la señora Procuradora Fiscal, en la decisión apelada se consideró que las leyes habían sido aprobadas por la decisión unánime del cuerpo, de acuerdo a una práctica parlamentaria arraigada, actuando la Legislatura como intérprete final de su reglamento, y mediando acuerdo de todos los legisladores sobre las observaciones efectuadas a los proyectos aprobados en primera vuelta.

Frente a esta interpretación posible, aunque debatible y/u opinable, de las normas locales, cabe descartar la tacha de arbitrariedad planteada en los dos primeros agravios del remedio federal.

6°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible en cuanto el superior tribunal de la causa se ha pronunciado por la validez de dos leyes provinciales que se reputan contrarias, en forma directa, con preceptos de la Constitución Nacional (arts. 5° y 123). Los agravios relativos a la arbitrariedad de la sentencia apelada referidos a este punto serán tratados de forma conjunta, pues se encuentran indisolublemente ligados a los puntos de derecho federal controvertidos en el recurso extraordinario (arg. doct. Fallos: 324:4307).

Con relación a este tema el Municipio de General Roca plantea que la decisión jurisdiccional cuestionada no responde a las exigencias del art. 227 de la Constitución provincial para delimitar los ejidos municipales y, con ello, viola la autonomía municipal consagrada en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional. La Provincia de Río Negro y los municipios de Mainqué e Ingeniero Huergo, citados como terceros, consideran –por el contrario– que la fijación de la circunscripción territorial municipal corresponde a la Legislatura provincial y, en el caso, las leyes 4317 y 4318 que así lo dispusieron resultan plenamente válidas.

7°) Que, por lo tanto, la cuestión constitucional a definir consiste en determinar si las leyes provinciales 4317 y 4318 confrontan con la autonomía municipal consagrada en los arts. 5° y, específicamente, 123 de la Constitución. A tales efectos, corresponde precisar si existe un mandato federal que dimana de estas cláusulas con relación a la base territorial de los municipios y –en tal caso– si tal directriz encuentra acogida o se ve contrariada en las normas provinciales aquí involucradas.

8°) Que el art. 123 de la Constitución Nacional incorporado en la reforma de 1994 ha definido una intencionalidad inequívoca respecto de la inserción del municipio argentino en la organización institucional del país. Expresa mucho más que la cláusula del art. 5°, que habla de “régimen municipal” a secas, pues al introducir el concepto de “autonomía” remarca la especial capacidad de derecho público del municipio en el diseño federal argentino, reconociéndolo como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía (Fallos: 337:1263 “*Intendente Municipal Capital*” y Fallos: 341:939 “*Municipalidad de La Banda*”).

La incorporación de la autonomía municipal en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio del país, pero de modo alguno significa ordenar que todos los municipios deban tener un tratamiento jurídico idéntico. Corresponde a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del parámetro señalado.

De esta manera, la autonomía municipal exigida por el texto constitucional comporta: *i*) el reconocimiento de ciertos *contenidos*, tales como la autonormatividad constituyente, la autocefalía, la autarquía, la competencia propia y las garantías de funcionamiento y autodeterminación; *ii*) cuyos *alcances* deben ser calibrados por las provincias.

9°) Que el criterio de determinación o fijación territorial de los municipios de provincia no encuentra mención expresa en la letra de la Constitución Nacional.

Esta incumbencia se encuentra dentro de las competencias que las provincias no delegaron a la federación y, por tanto, pueden delinear el sistema territorial que mejor responda a las peculiaridades locales sobre la base de los tres regímenes conocidos: *i*) el sistema de *municipio-vecindad*, por el que el radio territorial coincide con el espacio en el que se desarrollan las relaciones sociales de vecindad; *ii*) el sistema de *municipio-extendido*, que prolonga la jurisdicción municipal más allá de las relaciones de vecindad, agregándole un espacio adyacente que permita un crecimiento futuro ordenado, siempre —claro está— que las condiciones naturales, las circunscripciones provinciales o la propia existencia de otro conglomerado urbano, lo permitan; y *iii*) un sistema de *municipio-partido*, en el que se parcela la totalidad del territorio provincial y se asigna a los municipios (o a los municipios considerados “de cabecera”) una amplia jurisdicción que no está estrictamente vinculada con las relaciones sociales ni con la efectiva prestación de los servicios públicos esenciales.

La variedad de regímenes que cada provincia ha adoptado expresa el margen de apreciación local que esta Corte ha reconocido al sistema federal argentino en precedentes anteriores, del cual se deriva que esta Corte ejerza su propia atribución de revisión judicial de las leyes provinciales con máxima prudencia y reserve esa delicada función a los más excepcionales supuestos (“Caballero”, Fallos: 343:580, voto de los jueces Maqueda y Rosatti; “Unión Cívica Radical de la Provincia de

Santa Cruz”, Fallos: 341:1869, voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti –considerando 9°- y del juez Rosatti –considerando 8°- y “Castillo”, Fallos: 340:1795, disidencia parcial del juez Rosatti, considerando 18).

10) Que el art. 227 de la Constitución provincial atribuye a la Legislatura la facultad de determinar los límites territoriales de cada municipio, “*tendiendo a establecer el sistema de ejidos colindantes sobre la base de la proximidad geográfica y posibilidad efectiva de brindar servicios municipales*”.

La ley provincial 2159 ratifica estos principios, obligando a la Legislatura a aprobar los convenios bilaterales o multilaterales de límites que se formalicen tendiendo al sistema de ejidos colindantes “*siempre que sea factible la prestación de los servicios por los municipios interesados*” (art. 1°); y le atribuye la facultad de zanjar las divergencias entre ellos, previa intervención de la Comisión de Límites (arts. 3° y 4°).

No corresponde a esta Corte interpretar esas normas locales, que por otro lado no han sido puestas en tela de juicio, sino determinar si la hermenéutica que ha llevado a cabo el Superior Tribunal en este proceso, y su modo de aplicarlas, ha configurado una hipótesis de arbitrariedad.

Con ese fin, cabe señalar que el Municipio de General Roca no ha reclamado como propia la facultad de fijar sus límites, sino que ha invocado sus ordenanzas municipales como manifestación de un interés concreto sobre el territorio en disputa (cfr. especialmente la demanda, a fs. 183, en donde se declara como “ciudad interesada” en el deslinde territorial). Así, no se encuentra en discusión la *competencia* para delimitar los ejidos municipales, sino el *modo* en que esta fue ejercida por la Legislatura provincial.

11) Que la parte actora alegó hechos y produjo prueba en este expediente con anterioridad a la declaración de puro derecho a fin de acreditar su “proximidad geográfica” y “posibilidad efectiva” para prestar servicios en el Perilago del Embalse Casa de Piedra, a saber: i) *actas de intención* suscriptas con los municipios colindantes, que no habrían sido convalidadas por el Concejo Deliberante del Municipio de General Roca (cfr. actas del 30 de marzo de 1988 y del 12 de julio de 1988; a fs. 4 y 6); ii) *convenio de comodato* suscripto en el año 1996 con la provincia,

en el cual se entregaba la posesión de esos terrenos a la Municipalidad de General Roca (cfr. fs. 8 y 10), y en el marco del cual esta envió misivas a la provincia acreditando la prestación de servicios a los pobladores de la región (v.gr.: provisión de agua, a fs. 126; turísticos, a fs. 181; financiamiento de micro-emprendimientos, a fs. 142/152 y 153/154) y el plan de expansión del ejido en dirección norte (fs. 127/133); y iii) *hechos “públicos y notorios”* como la traza de la Ruta Provincial n° 6, principal y prácticamente excluyente- vía de acceso a la región (cfr. punto 3.1.3.6. de la demanda, a fs. 184; y punto 3.1.4.4.6., a fs. 184 vta.).

Ninguna de estas constancias probatorias, tendientes a acreditar las directrices diagramadas por el art. 227 de la Constitución provincial, ha merecido una valoración adecuada por parte del Superior Tribunal. Así: i) con relación a las *actas intermunicipales*, solo ha llevado a cabo una mención meramente genérica sin dar respuesta a los argumentos vinculados a la falta de ratificación por parte del Concejo Deliberante de General Roca. Asimismo, la municipalidad acompañó los acuerdos que habrían servido de sustento a las leyes cuestionadas, destacando que no participó de ninguno de ellos, sin recibir respuesta en este punto (cfr. fs. 184, 24, 35, 37, 39, 42); ii) con relación al *convenio de comodato* de 1996, la sentencia cuestionada ha resuelto que ese instrumento no podría otorgar un derecho de propiedad sobre las tierras en cuestión, sin advertir que el antecedente no fue invocado como un título dominial sino para demostrar que la provincia había concedido al municipio la “posibilidad efectiva” de prestar servicios en el perillago (cfr. fs. 184); iii) con relación a los *hechos invocados como “de público y notorio conocimiento”*, no fueron suficientemente analizados por el tribunal.

12) Que la declaración de puro derecho en la causa no resulta fundamento suficiente para relevar al tribunal de un examen profundo, si se advierte que:

i) la actora ya había acompañado, antes de tal declaración, toda la prueba documental ofrecida, y tiene dicho esta Corte que la declaración de puro derecho no impide la dilucidación de los hechos controvertidos a partir de las constancias agregadas en el expediente y la subsunción de tales hechos en el marco jurídico que el juzgador estime apropiado (Fallos: 317:182; 323:3305);

ii) la autenticidad de esta documentación no fue desconocida por la demandada ni por los municipios citados como terceros, quienes

solicitaron la declaración de puro derecho del caso señalando que *precisamente por esta prueba documental* resultaba innecesario mayor debate y prueba sobre las cuestiones ventiladas (cfr. fs. 233 vta., 265);

iii) el propio tribunal decidió, luego de la declaración de puro derecho, producir prueba informativa sobre uno de los aspectos sometidos a litigio, con resultados probatorios conducentes (v.gr.: la cuestión referida a la ausencia de dictámenes de comisión);

iv) algunos de los hechos que se pretendieron probar fueron invocados como “de público y notorio conocimiento” sobre los cuales, por definición, existe dispensa de la carga probatoria, *notoria non egent probatione* (v.gr.: la proximidad geográfica de los municipios contendientes y/o la preponderancia de la ruta provincial n° 6 como única vía de acceso al territorio en cuestión).

13) Que en virtud de lo expuesto, la decisión recurrida ha omitido el adecuado análisis de extremos conducentes a la solución del litigio, se apoya en conclusiones dogmáticas e inferencias sin sostén jurídico o fáctico y con el solo sustento de la voluntad de los jueces, por lo que debe ser dejada sin efecto (conf. doctrina de Fallos: 322:2880; 326:3734, entre muchos otros).

Lo aquí resuelto no supone convalidar la procedencia sustancial de la pretensión entablada por el Municipio de General Roca, sino descalificar el pronunciamiento por la ausencia de ponderación (y/o eventualmente irrazonable ponderación) de la prueba producida en la causa.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal: I) Se desestima el recurso de queja con relación a los agravios analizados en el considerando 5°; II) Se declara parcialmente admisible la queja y formalmente procedente el recurso extraordinario con respecto al agravio tratado en los considerandos 6° y siguientes, y se revoca la sentencia apelada en este punto. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí decidido. Con costas a la vencida (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito de fs. 184. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.

DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR DON LUIS RENATO
RABBI-BALDI CABANILLAS

Considerando:

1°) Que en concordancia con lo expuesto en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal en sus apartados I y II, cabe señalar que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, por mayoría, desestimó la acción interpuesta por la Municipalidad de General Roca a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de las leyes 4317 y 4318 que determinaron, respectivamente, los límites territoriales de los municipios de Ingeniero Huergo y de Mainqué y los ejidos colindantes, con sustento en que afectan los arts. 1°, 225 y 227 de la Constitución provincial; la ley 2159 -Convenios entre Municipios, Ejidos Colindantes- y las ordenanzas de General Roca 2701, 2777 y 2928 que establecieron su ejido municipal.

En primer lugar, el voto de la jueza Zaratiegui -al que adhirió la mayoría del superior tribunal- puso de manifiesto que, con motivo de la medida para mejor proveer solicitada por dicho tribunal, se incorporaron a este proceso los debates parlamentarios que precedieron a las leyes 4317, 4318 y 1138 -esta última se refiere al ejido municipal de General Roca-.

En segundo término, destacó que el tribunal se hallaba impedido de evaluar los aspectos fácticos del caso debido a que la materia debatida había sido declarada de puro derecho y que dicha declaración se hallaba consentida por la actora.

En tercer orden, y en cuanto al fondo, consideró que el proceso de formación de las leyes 4317 y 4318, especialmente en lo que se refiere a la modificación introducida en segunda vuelta -asuntos oficiales 1084/08 y 1085/08 que recibieron las sugerencias de la Dirección de Catastro-, sin contar con nuevos dictámenes de comisión (v. art. 99 del reglamento interno de la Legislatura) era irrevisable en esa instancia.

Recordó que, según surgía de lo informado por el Presidente de la Legislatura, el procedimiento seguido a tal fin se trataba de “una práctica legislativa, por una cuestión de economía parlamentaria”, llevada a cabo “cuando media acuerdo sobre las observaciones que se registran

sobre los proyectos aprobados en primera vuelta (conf. arts. 141 y 142 de la Constitución provincial)”, en cuyo caso “se consideran cumplimentados los dictámenes previstos en el tercer párrafo del artículo 99 del Reglamento Interno de la Legislatura con el voto favorable de la Cámara”.

Así pues, entendió que la práctica aludida, justificada por razones de conveniencia propias del mérito de dicho poder -intérprete natural de su reglamento-, no implicaba incumplimiento alguno del trámite legislativo, pues ambas leyes habían sido aprobadas por la unanimidad del cuerpo legislativo, mayoría que ni siquiera era requerida por la Constitución provincial.

Añadió que este no es un supuesto en que se halla en juego la validez de una ley, como podría ser, por ejemplo, cuando no se reúne el *quórum* o la mayoría necesaria para aprobarla, sino que al margen de que el reglamento nada prevé con respecto a lo dispuesto en la Constitución sobre el trámite legislativo, la Legislatura se expresó sin discusión, observación ni correcciones, procediendo de acuerdo con los usos instaurados y aceptados por el Cuerpo y, sobre todo, por la votación de todos los miembros presentes.

Por lo demás, descartó que las leyes, cuya inconstitucionalidad se plantea, pudieran afectar las previsiones del art. 225 de la Constitución provincial que consagran la autonomía municipal, toda vez que este caso no se trata de una materia específicamente comunal, tal lo previsto en dicha norma, máxime si, de modo expreso, el art. 227 primer párrafo de la Constitución establece que es el Poder Legislativo provincial el que determina los ejidos colindantes, según la proximidad geográfica y la posibilidad efectiva de brindar servicios municipales.

Agregó que el art. 106 de la Constitución provincial refuerza tal criterio pues, con arreglo a lo allí dispuesto, el ámbito territorial de la provincia se organiza por regiones y es “la ley (la que) fija sus límites”.

Sobre tales bases, tras examinar la ley 1138 que establece los límites del Municipio de General Roca, desechó el argumento esgrimido en la demanda referente a que tal normativa había incorporado a su ejido la zona de Perilago (Embalse Casa de Piedra) y destacó que resultaba de público y notorio conocimiento que General Roca no era colindante de los municipios cuyos ejidos fueron fijados y aprobados por las leyes cuestionadas.

Asimismo, expresó, en lo referido al procedimiento de determinación de los ejidos de los municipios de Ingeniero Huergo y Mainqué -en el marco del art. 227 de la Constitución provincial y de la ley 2159-, que de la documental agregada -exptes. 534/2007 y 535/2007 de la Legislatura provincial, Comisión de Límites-, surge que se tuvieron en cuenta los convenios bilaterales y multilaterales que aquellos celebraron con los municipios colindantes y las ordenanzas que los ratificaron.

Finalmente, en lo referente a los derechos adquiridos sobre el territorio en disputa, cuyo reconocimiento aduce el actor, remarcó que el convenio celebrado el 6 de junio de 1996 entre el Departamento Provincial de Aguas y el Municipio de General Roca fue suscripto en el marco de la ley 2027 y bajo la modalidad de “comodato”, por lo que entendió que era errónea la interpretación del accionante de considerar que las tierras que fueron objeto de tal convenio hubieran pasado a integrar el dominio público municipal de General Roca formando parte de su ejido.

2°) Que a fs. 450/469 la actora dedujo recurso extraordinario, el que, denegado a fs. 526/532, origina la presente queja. Esta, en lo esencial, plantea tres agravios.

En primer término, afirma que se ha incurrido en arbitrariedad sorpresiva, pues no se declaró la inconstitucionalidad de las leyes 4317 y 4318, pese a que la Legislatura provincial había incumplido el trámite previsto en el reglamento de dicho cuerpo (art. 99) y en la ley 2159 (art. 2°) para su sanción.

A su juicio, lo expuesto obedece a que entre la primera y segunda vuelta del trámite de formación de las leyes -según los arts. 141 y 142 de la Constitución provincial- se incorporaron sugerencias de la Dirección de Catastro -asuntos oficiales 1084/08 y 1085/08- sin que las Comisiones Legislativas -de Límites y otras permanentes- emitieran los dictámenes que correspondían, tal como lo establecen las normas citadas en el párrafo anterior.

Aduce que la sentencia incurre en auto-contradicción pues, aun cuando en el voto de la mayoría se dijo que durante el procedimiento de sanción de las leyes no se había transgredido cláusula alguna de la Constitución provincial, sostiene que, por el contrario, el art. 139 inc. 10 de esta última establece, expresamente, que la Legislatura se da su

propio reglamento, el cual no puede ser modificado sobre tablas ni en el mismo día. En ese entendimiento, destaca que si dicho cuerpo no podía modificar su reglamento en las condiciones descriptas, mucho menos se hallaba en condiciones de dejarlo sin efecto ni incumplirlo.

Asevera que no persigue la declaración de nulidad de las leyes en cuestión por la nulidad misma, sino que su agravio se finca en el hecho de que si se hubiese observado, para sancionarlas, el trámite legislativo previsto en el ordenamiento vigente, probablemente otra hubiera sido la voluntad del legislador, al contar con mayores elementos técnicos sobre la materia a legislar.

En segundo lugar, argumenta que se ha omitido tomar en cuenta que los municipios de Mainqué e Ingeniero Huergo, si bien pueden considerarse geográficamente próximos al sector de Embalse Casa de Piedra, al igual que el de General Roca, aquellos no tienen posibilidades efectivas para prestar servicios en el sector, como sí lo tiene este último.

Por ello, estima que las leyes cuestionadas resultan inconstitucionales, toda vez que el art. 227 de la Constitución provincial prevé dos pautas para fijar los ejidos municipales, cuales son la proximidad geográfica y la posibilidad efectiva de prestar servicios. A su juicio, tales pautas no son optativas o disyuntivas sino conjuntas. En ese sentido, indica que General Roca, además de estar próximo a Embalse Casa de Piedra -El Perilago- (al igual que los otros municipios) -incluso con mejor acceso que ellos por la ruta provincial 6- cumple también con el recaudo constitucional de prestar servicios a los residentes de ese lugar en tanto que los otros dos no los proveen.

Finalmente, se agravia de que la sentencia viola la autonomía municipal reconocida en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional.

3°) Que expuesto así el caso, corresponde examinar la procedencia formal del recurso interpuesto.

Al respecto, cabe recordar, a título general, que los agravios que se vinculan con las facultades de los tribunales provinciales, el alcance de su jurisdicción y la forma en que ejercen su ministerio, materia que se encuentra reglada por la Constitución y leyes locales, escapan a la ins-

tancia del recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48, en virtud del respeto debido a las atribuciones de las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas (Fallos: 305:112; 306:617; 306:1111; 311:100 y 311:1855, entre otros), principio que, empero, cede cuando la decisión adolece de arbitrariedad (conf. doctrina de Fallos: 311:1435; 312:1722; 316:2477 y 316:3231).

Asimismo, es preciso puntualizar, de modo particular y en directa vinculación con el primero de los tres planteos suscitados por la actora que, desde antiguo, este Tribunal “ha sido muy prudente al momento de controlar el procedimiento o trámite parlamentario de las leyes formales. En el caso ‘Cullen c/ Llerena’ (Fallos: 53:420), dictado en el año 1893, afirmó que el departamento judicial no podía contestar ni sobre el fondo ni sobre la forma de las deliberaciones en las que el Congreso había ejercido una atribución política, pues constituía ‘una regla elemental de nuestro derecho público, que cada uno de los tres altos poderes que forman el Gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere’” (Fallos: 342:917 “Barrick”).

Al respecto, esta doctrina ha sido específicamente resaltada al valorarse el procedimiento de formación y sanción de las leyes. En ese sentido, en el caso “Soria de Guerrero” (Fallos: 256:556) este Tribunal fijó los límites a los que sujeta su intervención a fin de no transgredir el principio republicano de división de poderes, afirmando que “las facultades jurisdiccionales del Tribunal no alcanzan, como principio, al examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes, sean ellas nacionales o provinciales”, por lo que no constituye cuestión justiciable lo atinente al procedimiento adoptado por el Poder Legislativo para la formación y sanción de las leyes, salvo “el supuesto de demostrarse la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley”; criterio este que fue ratificado posteriormente en diversos pronunciamientos (Fallos: 321:3487 “Nobleza Piccardo”; 323:2256 “Famyl” y 342:917 “Barrick”).

Ahora bien, la referida doctrina apunta a controlar el cumplimiento de los aspectos constitutivos del procedimiento legislativo, en el entendimiento de que toda otra cuestión que precede la existencia formal de la ley constituye un ámbito del debate político en el que participan el Congreso y el Poder Ejecutivo. Por consiguiente, el Poder Judicial interviene solamente para verificar que se hayan cumplido los menta-

dos recaudos básicos para que exista la ley, correspondiendo a quien alegue tal defecto demostrar -tal la terminología del precedente “Soria de Guerrero” (confr. considerando 3°)- en qué medida no se darían “los requisitos mínimos e indispensables” señalados.

Pues bien, es con ese limitado y preciso alcance que el recurso deducido deviene formalmente admisible, justificando en consecuencia la intervención de esta Corte (art. 14, inc. 2° de la ley 48).

4°) Que, en el *sub judice*, como se anticipó, el Municipio de General Roca sostuvo que las leyes 4317 y 4318 son inconstitucionales porque la Legislatura provincial incumplió el trámite previsto en el reglamento interno de dicho cuerpo (art. 99), en la ley 2159 (art. 2°) y en los arts. 139, 141 y 142 de la Constitución provincial, pues efectuada una modificación del proyecto de las leyes luego de la sanción en primera vuelta, correspondía un nuevo dictamen de las comisiones, recaudo este que fue omitido.

En efecto, en cuanto aquí interesa, el referido reglamento dispone en su art. 99, tercer párrafo, que “si hubiera observaciones de consideración y la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General dictamina favorablemente sobre el particular deberá constituirse la Cámara en Comisión y las Comisiones intervinientes en dicho proyecto de ley, deberán emitir su opinión y luego proceder a la votación en general y en particular”.

Ahora bien, según surge del informe emitido por el Presidente de la Legislatura, constituye “una práctica legislativa, por una cuestión de economía parlamentaria” que “cuando media acuerdo sobre las observaciones que se registran sobre los proyectos aprobados en primera vuelta (confr. arts. 141 y 142 de la Constitución provincial) se consideran cumplimentados los dictámenes previstos en el tercer párrafo del artículo 99 del reglamento interno de la Legislatura con el voto favorable de la Cámara”.

Así las cosas, no puede pasarse por alto que las leyes objeto de impugnación fueron aprobadas luego de las reformas introducidas entre la primera y segunda vuelta en las que se incorporaron las sugerencias de la Dirección de Catastro de la Provincia de Río Negro por la decisión unánime de los representantes de la Legislatura provincial, incluidos los del Municipio de General Roca, extremo este que autori-

za a tener por configurado en el *sub lite* el estándar exigido por este Tribunal precedentemente señalado a fin de considerar válido el proceso de formación de una norma.

En tales condiciones, cabe concluir que el procedimiento llevado a cabo para la sanción de las leyes 4317 y 4318 no “resulta de entidad tal que implique la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley” (Fallos: 342:917 “Barrick”, considerando 5°, *in fine*).

5°) Que en cuanto a la alegada inconstitucionalidad de las referidas leyes 4317 y 4318 por ser contradictorias con la Constitución de la Provincia de Río Negro (arts. 225 y 227), conviene recordar que “el acierto o error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas, no son puntos sobre los que al Poder Judicial quepa pronunciarse”, en tanto que “solo casos que trascienden ese ámbito de apreciación para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario habilitan la intervención de los jueces” (Fallos: 340:1480; 342:917, entre muchos otros).

Sobre tales bases, cabe señalar que no se advierte arbitrariedad en la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, en tanto los agravios de la recurrente solo traducen su desacuerdo con el criterio interpretativo adoptado en la resolución sobre normas de derecho público local, aspectos que resultan extraños al recurso extraordinario, el cual no tiene por objeto sustituir a los magistrados del proceso en la decisión de cuestiones que les son privativas, ni abrir una tercera instancia ordinaria para debatir temas ajenos -como regla y por su naturaleza- a la competencia excepcional de esta Corte (Fallos: 323:643).

6°) Que, finalmente, respecto a la queja de la actora en lo atinente a que las leyes 4317 y 4318 resultan violatorias de la autonomía municipal consagrada en los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, corresponde su rechazo con sustento en las consideraciones vertidas en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal (conf. apartado III, párrafo 17).

Es que la mera cita de las cláusulas de la Ley Fundamental sin una vinculación con los hechos de la causa y sin intentar, mínimamente, fundamentar las razones por las cuales en el caso concreto

se produciría una lesión directa a los derechos que a su favor consagrarían esos principios concebidos con alto grado de abstracción y de generalidad, no basta para constituir un agravio y, en este sentido, el recurso evidencia una decisiva falta de fundamentación (conf. doctrina de Fallos: 322:2701).

En tales condiciones, las garantías que se invocan como vulneradas no guardan un nexo directo e inmediato con lo resuelto, circunstancia que autoriza a desestimar la presentación por no cumplirse con los extremos de los arts. 14 y 15 de la ley 48.

Por lo expuesto, oída la señora Procuradora Fiscal: I) Se declaran parcialmente admisibles la queja y el recurso extraordinario en lo referente al agravio de la actora descripto en el considerando 2º, párrafos 2 a 5, rechazándose en los términos del considerando 4º y, en consecuencia, se confirma la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro; II) Se desestima la queja en lo relativo a los restantes agravios. Reintégrese el depósito de fs. 184. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.

LUIS RENATO RABBI—BALDI CABANILLAS.

Recurso de queja interpuesto por **Martín Ignacio Soria**, Intendente de la **Municipalidad de General Roca**, con el patrocinio letrado del **Dr. Santiago Emiliano G. Silva**.
Tribunal de origen: **Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro**.

TALAMONTI, OSVALDO HUMBERTO c/ BCRA Y OTRO
S/ AMPARO LEY 16.986

PRONUNCIAMIENTO INOFICIOSO

Carece de objeto actual que la Corte se pronuncie con relación al planteo del actor respecto de la inconstitucionalidad de la comunicación BCRA "A" 6855, del 27 de diciembre de 2019 en cuanto exigía la previa conformidad y/o autorización del BCRA para girar sus haberes jubilatorios a España en la moneda de curso legal en ese país, toda vez que el caso planteado se ha tornado abstracto a partir de la entrada en vi-