

PODER LEGISLATIVO



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO
SUR

LEGISLADORES

Resol. N° 169/05.

N° 246 PERÍODO LEGISLATIVO 2005

EXTRACTO BLOQUES M.P.F., P.J. Y A.R.I. PROY. DE RESOL. INTERPO-
NIENDO RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL ANTE LA CORTE
SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN C/EL FALLO DEL SUPERIOR
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PCIA.

Entró en la Sesión 28/07/05 SES. ESPECIAL

Girado a la Comisión P/R AP.
N°: _____

Orden del día N°: _____



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur
REPUBLICA ARGENTINA
PODER LEGISLATIVO



LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA E
ISLAS DEL ATLANTICO SUR
RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Interponer Recurso Extraordinario Federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, contra el fallo del Superior Tribunal de Justicia de la provincia, de fecha 15 de Junio del corriente año, recaído en los autos caratulados: "Poder Ejecutivo de la Provincia de Tierra del Fuego s/Conflicto de Poderes – Acción de Inconstitucionalidad- Medida Cautelar" (Expte. N° 1755/05) y su acumulado caratulado "Fiscalía de Estado de la Provincia de Tierra del Fuego c/Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego s/Conflicto de Poderes-Acción de Inconstitucionalidad -Medida Cautelar" Expte. N° 1759/05.

ARTICULO 2º.- Ratificar la interposición, en forma paralela y previa, del Recurso de Aclaratoria ante el Superior Tribunal de Justicia Provincial contra el citado fallo, en el estado procesal actual.

ARTICULO 3º.- Ratificar el punto 3º de la Resolución de Presidencia N° 307/05 en cuanto solicita se evalúe y proponga a la Cámara Legislativa, el Estudio Jurídico especializado a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1º) de la presente.

ARTÍCULO 4º.- Regístrese, comuníquese y archívese.

692
1606 DE
1500
Carp.



ACUERDO

En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a los 15 días del mes de junio de 2005, se reúnen los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, Dres. María del Carmen Battaini, Ricardo J. Klass y Mario A. Robbio, en acuerdo ordinario para dictar sentencia en los autos caratulados "Poder Ejecutivo de la Pcia. de Tierra del Fuego c/ Legislatura de la Pcia. de Tierra del Fuego s/ Conflicto de Poderes – Acción de Inconstitucionalidad – Medida Cautelar", Expte. N° 1.755/05, de la Secretaría de Demandas Originarias y su acumulado "Fiscalía de Estado de la Provincia de Tierra del Fuego c/ Legislatura de la Pcia. de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar -", Expide. N° 1.759/05, de la Secretaría de Demandas Originarias.

ANTECEDENTES

I. El titular del Poder Ejecutivo de la Provincia se presenta, a fs. 68/84, planteando el conflicto de poderes que, dice, se ha suscitado con el Poder Legislativo. Dice que el conflicto deviene de haber avasallado este último facultades que se invocan como propias al sancionar la ley de presupuesto del presente año. En la misma presentación pide se dicte, de manera cautelar, la suspensión de las normas objetadas.

Explica que envió a la Legislatura, mediante Mensaje N° 10, luego reemplazado y ampliado a través del Mensaje N° 17, el proyecto de ley de presupuesto general para el ejercicio 2005. Señala que el 21 de diciembre se sancionó un proyecto que es modificadorio del remitido, lo que implicaría haberse arrogado la Legislatura funciones administrativas comprendidas entre sus atribuciones.

Luego de los distintos pasos seguidos a consecuencia del veto parcial ejercido, de la insistencia del Poder Legislativo y de la interpretación que hizo su parte, se promulgó la ley en la parte no vetada.

Observado por el Sr. Fiscal de Estado el procedimiento que se siguió, finalmente se promulgó el texto completo de la ley de presupuesto en los términos votados por el órgano legislativo.

Predica, a continuación, acerca de la invalidez constitucional de las modificaciones propuestas por el Poder Legislativo.

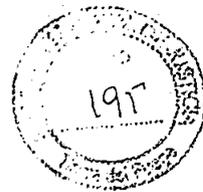
En esa línea de pensamiento, con cita de los artículos 105, inciso 16º, 135, inciso 8º y 67 de la Constitución de la Provincia, sostiene que la Legislatura sólo puede aprobar o rechazar el proyecto de presupuesto remitido por el órgano administrador, pero no puede modificarlo. Lo contrario, expresa, permitiría la intromisión del Poder Legislativo sobre la dirección de las políticas públicas.

Sobre el tema explica que la fórmula constitucional consignada en el inciso 16 del art. 105 es fruto de una elección realizada por el constituyente quien, para resolver el camino a seguir, tuvo en cuenta otros textos que sí permitían practicar modificaciones al proyecto original.

En relación a los cambios introducidos en el proyecto enviado, dice que en la segunda parte del art. 7º, 8º al 14 inclusive, 16º al 18º inclusive y 21º al 29º inclusive, la Cámara Legislativa alteró el espíritu del texto incursionando en atribuciones que le pertenecen excediendo, de esa forma, el límite de sus facultades.

Así, en la segunda parte del art. 7º mencionado se sustituye la autorización de su parte por la del Poder Legislativo cuando se trate de

2



reestructuraciones presupuestarias de la Caja Compensadora de la Policía o del Instituto Autárquico Unificado de la Seguridad Social. La función asignada se corresponde con los atributos del ejecutivo, afirma, aclarando que lo resuelto se contrapone con el art. 73, inciso 1º de la Constitución de la Provincia, a través del cual sólo se requiere autorización legislativa para incrementar la planta de personal permanente de la Administración.

Crítica luego los artículos 8º, 9º y 12º, que se relacionan y encuadran en una misma disposición, estableciendo en su conjunto un procedimiento para la selección del personal a ingresar a planta permanente de gobierno.

Respecto de la primera de las normas mencionadas en el párrafo anterior señala que la Legislatura le remitió la planilla de personal que su parte le envió pero que, el texto positivo, habla de la planilla de la ley 616, que es distinto.

Recuerda que el Gobernador es el Jefe de la Administración y que a éste corresponde el manejo del personal, su selección e incorporación, cercenando las normas indicadas las facultades de aquél. Acerca de ello, cita un precedente de este Tribunal.

En cuanto al art. 9º expresa que fija las condiciones que deben cumplir las personas que pasen a planta permanente, cuando el proyecto remitido no las establecía y que se contraponen a lo establecido en la ley nacional 22.140. Además, agrega, se contradice lo dispuesto por el art. 16 de la Constitución de la Provincia e igual número de la Constitución Nacional. A tal punto se llega, subraya, que las designaciones que haga el Poder Ejecutivo debe informarlas al órgano legislativo para que éste las ratifique o modifique. Se quiebra, concluye, el principio de división de poderes.

Se queja también de la limitación dineraria fijada en pesos cuarenta millones (\$40.000.000), que permitirá que sólo el cincuenta y cinco por ciento (55%) del personal que actualmente presta servicios en planes sociales o contratos pueda acceder a planta permanente. Sobre el tópico pone de manifiesto que ello es consecuencia de la remuneración que percibe una categoría 10.

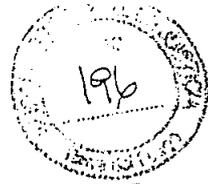
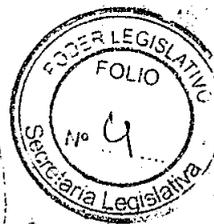
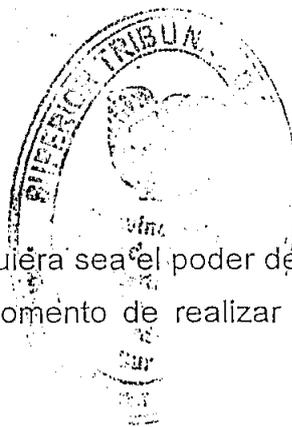
El art. 12º impide, en franca violación del principio constitucional que erige al Ejecutivo en creador y administrador del empleo público, la designación o reubicación del personal, obstaculizando el accionar de su parte en pos de los objetivos constitucionalmente impuestos.

De esta manera, remarca, el Poder Legislativo demuestra una concreta pretensión de ejercer el gobierno y administración.

Impugna el art. 11º debido a que siendo el Poder Ejecutivo el que elabora el presupuesto es quien debe tener la facultad-deber de realizar las reestructuraciones y modificaciones sin necesidad de tener que solicitarlo al Poder Legislativo.

Tacha de inconstitucional al art. 13º porque el art. 135, inciso 1º, apartado primero, autoriza al Poder Ejecutivo a celebrar convenios con la Nación y con las Provincias sin necesidad de contar con la aprobación de la Legislatura, ya que ésta se requiere en los supuestos previstos en el segundo apartado, es decir, cuando se celebran convenios con la Municipalidad y entes públicos ajenos a la provincia y con organismos internacionales.

Ataca el art. 18º en tanto, salvo el Poder Ejecutivo, los demás poderes recibirán los fondos de acuerdo a lo proyectado en el presupuesto sin ajustarse a las efectividades erradas, Esto se opone, afirma, a los principios básicos imperantes en materia presupuestaria en general y, en particular, a las normas rectoras de la



ley provincial 495. Esto es, que cualquiera sea el poder del estado de que se trate, debe haber fondos disponibles al momento de realizar el gasto oportunamente presupuestado.

En cuanto al art. 16° explica que se crea una comisión de evaluación y seguimiento de las líneas de crédito CRECE y del Fondo Social de Reactivación Productiva. Agrega que el art. 29° deroga la ley 638 que constituyó en su momento una comisión similar. Se queja, en primer lugar, de su inconstitucionalidad por irrazonable porque a pesar de ser el Ejecutivo quien tiene a su cargo la administración de estos programas cuenta con sólo un (1) representante en esa comisión. En segundo lugar, porque esta comisión tiene la atribución del control y aprobación previa de las operatorias crediticias. Sobre el punto expresa que ya el Tribunal de Cuentas se encarga del control y que su concreción hará difícil y hasta imposible la prosecución de estos programas de crédito.

El art. 17°, sostiene, provoca una superposición normativa en materia de liquidación de fondos de coparticipación a las municipalidades.

El art. 21° invade facultades propias al establecer autorización legislativa para cubrir vacantes de la planta de personal de la administración; a diferencia de la amplia libertad de provisión de vacantes que determina el art. 22°.

Pone en crisis el art. 24°, que establece que la reasignación de eventuales excedentes financieros podrán ser reasignados previa aprobación legislativa. Estas decisiones, dice, son propias de su parte que, por ser quien ejecuta el presupuesto y por ser el encargado de gobernar es el que posee sustento suficiente para calificar la prioridad de un sector o saber cuales son los proyectos que demanda la sociedad.

Se agravia de la profusa información que le exige a su parte los arts. 25° y 26°, colocando como destinatario de la misma al Tribunal de Cuentas, quien será el encargado de controlar el envío de la información. Aclara que la información exigida es publicada en el boletín oficial.

El art. 27°, por su parte, duplicó la coparticipación para la comuna de Tolhuin, sin las exigencias que se establecen para el Poder Ejecutivo y sin justificar el recurso que avalaría el incremento.

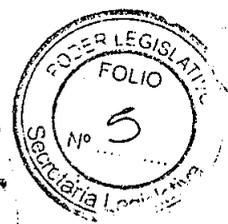
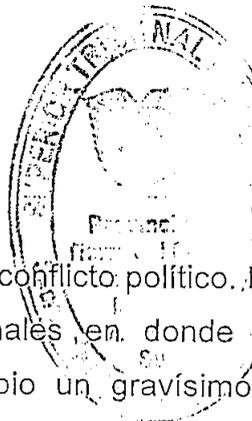
Finalmente, y en relación al art. 28°, afirma que la Legislatura se subroga facultades otorgadas por la ley provincial 641 al I.P.A.U.S.S., inmiscuyéndose en su relación con el Ejecutivo.

II. A fs. 86 se fijó el trámite de las medidas autosatisfactivas y se establecieron las pautas a seguir.

III. El Poder Legislativo de la Provincia contestó el pertinente traslado a fs. 120/135 solicitando el archivo de las actuaciones y, en subsidio, el rechazo el pedido de inconstitucionalidad.

Entiende que la fijación del trámite como medida autosatisfactiva soslayó la pretensión del actor en cuanto al supuesto conflicto de poderes y, también, descartó la medida cautelar. Por tratarse de una medida como la mencionada en primer término, pone de relieve que debe existir una fuerte probabilidad de inconstitucionalidad.

Afirma que debe desestimarse la medida precautoria pedida por carecer de fundamento. Subraya el carácter restrictivo que debe imperar respecto del tema. Señala que una eventual declaración de inconstitucionalidad habilitaría incumplir una ley que seguiría vigente.



197

No hay conflicto de poderes, sino conflicto político. El asunto ya fue zanjado mediante los mecanismos constitucionales, en donde el Ejecutivo vetó y el Legislativo insistió. Sucedería en cambio un gravísimo conflicto de poder de accederse a la demanda porque habría un veto judicial. Concluye que la supuesta invasión de poderes solo es posible desarrollarla en la hipótesis de inconstitucionalidad, pero nunca en un conflicto de poderes.

Invoca falta de legitimación activa pues es el Fiscal de Estado quien debía demandar en autos. Se trataría de un juicio de la Provincia contra la Provincia, porque lo es tal tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. En supuestos como el presente, debe echarse mano del procedimiento de recusación o excusación, de manera tal que el órgano Fiscal de Estado siempre represente judicialmente a la Provincia. Hay en la especie, afirma, vicio en la personería. Cita el precedente "Aliendro".

Afirma que hay falta de legitimación pasiva porque no puede demandarse al Poder Legislativo, sino a la Provincia.

En defensa de su facultad de modificar el proyecto de presupuesto dice:
a) si la base de la ley fue el proyecto presentado no pudo haber modificaciones sustanciales pues, ambos conceptos, son lo mismo; b) su parte podía hacer algo más que aprobar o rechazar; c) de acuerdo a la posición del demandante el sistema de división de poderes es distinto en el sistema federal y en el provincial; el Congreso Nacional podría modificar el presupuesto y, la Legislatura de la Provincia, no.

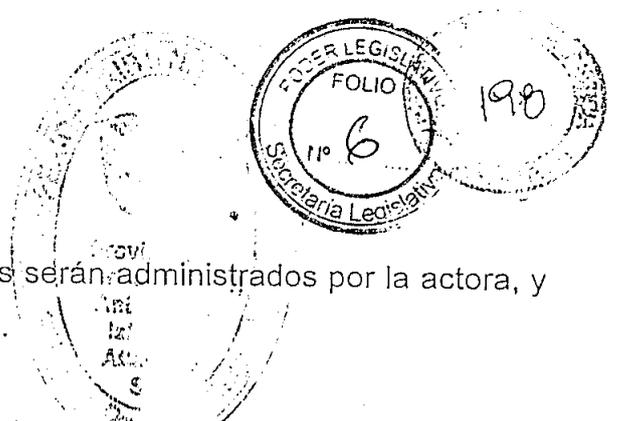
Si el Poder Ejecutivo promulgó los artículos ahora cuestionados no puede volver sobre sus propios actos pues, la promulgación, implicaría un consentimiento de aquél.

Subraya que el presupuesto es una ley y, como tal, el Legislativo puede modificarla sustancial o insustancialmente. Su parte ha respetado la iniciativa legislativa en la materia en cabeza del Poder Ejecutivo, ha sancionado la ley y el Ejecutivo la ha promulgado. Luego, cada poder ha hecho lo que le correspondía. La postura del accionante pretende desconocer las facultades que son propias de su parte. En cuanto al texto que fue sancionado por los constituyentes, agrega, explica que el elegido resultó victorioso porque el partido que lo proponía tenía mayoría en la convención. Señala que el propio Poder Judicial se dirigió a su parte solicitando la modificación del proyecto.

Luego de poner de manifiesto la escasa fundamentación de la demanda pasa a examinar, en concreto, las impugnaciones relativas a las distintas disposiciones legales atacadas.

Respecto del segundo párrafo del art. 7º manifiesta que todos los recursos que ingrese por encima de lo legislado está fuera de la ley y que, por tanto, debe adecuarse dicha ley a los nuevos números; lo que no puede hacerse sin intervención de la Legislatura. Minimiza la invocada situación crítica en tanto, de haber mayores ingresos, no puede hablarse de ese supuesto.

Acerca de los arts. 8º, 9º y 12º se afirma que es facultad de su parte reglamentar el estatuto del empleado público, crear y suprimir empleos determinando funciones, responsabilidades y remuneraciones. Por otra parte, en relación al llamado "megapase", sostiene como natural que su parte se reserve algunas prerrogativas para ir controlando y definiendo su implementación, atento a su carácter masivo. El monto autorizado es razonable: el gasto puede ser mayor, pero puede ser menor a tenor de haber pasado ya dos meses del año. El art. 9º puede reglamentar de manera razonable y distinta a la ley 22.140, por ser



competencia legislativa. En suma, los planes serán administrados por la actora, y su parte solo reglamenta el ingreso a planta.

El art. 11º provoca la intervención legislativa en la hipótesis de que haya mayores ingresos. Si el presupuesto es un programa, debe adecuarse. Asimismo, señala que la ley 616 contenía una cláusula idéntica sin que el Sr. Gobernador se haya agraviado; dicha ley fue impulsada por esa parte.

Relativo al art. 13º indica que, conforme a la Constitución, en todos los casos los convenios deben ser aprobados por su parte. En tal sentido resalta la posibilidad de prescindir de dar cuenta al Congreso Nacional en los acuerdos extra Provincia.

En cuanto a los arts. 14º y 18º expresa no entender el temor del accionante para el caso de no contar con dinero ni fuentes de ingreso alternativas, porque escapa a toda previsión, al margen de no hacerse cargo del contexto actual de notable incremento de recursos, con superávit fiscal y sub ejecución presupuestaria.

No puede agraviarle a la contraria que la ley le constriña a garantizar el equilibrio fiscal, pues es su responsabilidad alcanzarlo. En este orden de pensamiento subraya que le envió un proyecto de adhesión a la ley de responsabilidad fiscal por la cual asume el mismo compromiso.

Defiende luego la creación de la Comisión de Evaluación y Seguimiento del art. 16º, porque se trata de una facultad de control que tanto la jurisprudencia como la doctrina han recepcionado.

En materia de control, sostiene, nunca es demasiado. Acerca de las supuestas dificultades en el funcionamiento de la Comisión Especial afirma que no son más que una especulación.

En relación al art. 17º indica que su parte, en lugar de reproducir la norma que estaba en la ley 616 –que se agotó en el ejercicio 2004–, prefirió remitirse a ella. Se trata de una cuestión técnica.

Los arts. 21º y 22º no prohíben la cobertura de vacantes, solo exigen que haya razones justificadas para hacerlo. Pone de relieve la gran cantidad de personal que producirá el megapase, siendo razonable que la planta de agentes estatales no sea excesiva.

El art. 24º fija pautas mínimas que deberán implementarse durante 2005 en caso de excedentes financieros y mayores ingresos. El programa es acorde con las políticas especiales de estado que traza la Constitución en los arts. 51 y ss.

Respecto de los arts. 25º y 26º, explica que sólo se trata de información que su parte podría de todos modos exigir. Recuerda la vigencia de la ley de acceso a la información pública, N° 653.

El art. 27º prevé una asignación no reintegrable para la comuna de Tolhuin igual a la coparticipación que recibe por ley 231. Sobre el tópico recuerda que los montos estipulados por esa prescripción legal no son definitivos.

El art. 28º, de su lado, sólo concede un nuevo plazo al Poder Ejecutivo para obrar conforme lo dispone la ley 641.

IV. A fs. 67/68 de los autos "Fiscalía de Estado de la Provincia de Tierra del Fuego c/ Legislatura de la Pcia. de Tierra del Fuego s/ Acción de

Inconstitucionalidad - Medida Cautelar -", Expte. N° 1.759/05 de la Secretaría de Demandas Originarias, se dispuso acumular dicho proceso en éste; ello así, corresponde emitir un único pronunciamiento. Se han de describir sus antecedentes.

El Sr. Fiscal de Estado promueve acción de inconstitucionalidad en contra de la Legislatura de la Provincia a los fines de obtener la declaración de ser írrito a la Constitución el art. 9° de la ley 661.

Aclara que por ser el promotor de la presente demanda en defensa de la legalidad no podrá representar a la Legislatura, sosteniendo que es ésta quien debe designar a su representante.

En cuanto a la ratificación legislativa de la designación del personal a ingresar en el Poder Ejecutivo afirma que quiebra el art. 135, inciso 4° de la Constitución de la Provincia, invadiendo la zona de reserva de la administración. También critica que el nivel escalafonario mínimo sea el de la categoría 10, en tanto se trata de una facultad del Ejecutivo encasillar a sus agentes dentro del escalafón que se halla en vigencia, en el caso, el decreto nacional N° 1.428/73. Finalmente, impugna el plazo fijado -sesenta (60) días- para que se produzca el ingreso de la totalidad de los beneficiarios. Ello, expresa, no puede depender de un arbitrio de la Legislatura. Pide medida cautelar (fs. 3/14 de los autos acumulados).

Se dio trámite a ese proceso como una medida autosatisfactiva, disponiéndose correr traslado al Poder Legislativo de la Provincia.

La Legislatura contestó ese traslado a fs. 48/57 del proceso acumulado. Por ser sustancialmente análogo al responde producido en estas actuaciones cabe remitir a lo expresado, en lo pertinente, en el punto III precedente. Cabe

agregar, con referencia a argumentos propios de la demanda incoada por el Sr. Fiscal de Estado, que el Poder Legislativo sostuvo su facultad para modificar lo atinente al escalafón de los empleados a ingresar, así como el plazo establecido para su ingreso. Sobre este último punto expresó que el tema es abstracto, pues el Poder Ejecutivo ya ha designado al personal.

V. El Sr. Fiscal ante este Tribunal dictaminó a fs. 784/792. Propone hacer lugar, en parte, a la demanda. Ello, en cuanto pretende la inconstitucionalidad de los arts. 9 y 21 en relación a la pretendida ratificación de las designaciones del personal por parte del Poder Legislativo.

El Superior Tribunal de Justicia, por entender que estaban en juicio cuestiones sustanciales vinculadas a la institucionalidad de la Provincia de Tierra del Fuego, convocó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo a una audiencia conciliatoria tendiente a obtener la composición por las partes, sin obtener resultado positivo.

Encontrándose la causa en condiciones de ser resuelta, el Superior Tribunal dispuso el tratamiento y votación de las siguientes

CUESTIONES

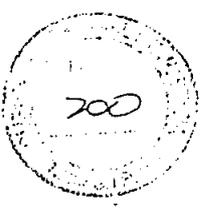
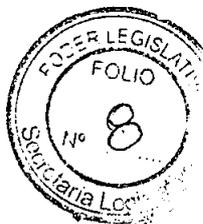
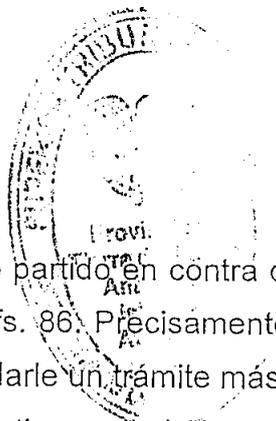
Primera: *¿corresponde hacer lugar a la demanda?*

Segunda: *¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?*

A la primera cuestión la Dra. Battaini dijo:

I. Corresponde examinar, en primer lugar, las cuestiones procesales propuestas por la demandada.

12



Este Tribunal no tomó partido en contra de la existencia de un conflicto de poderes en la resolución de fs. 86. Precisamente, por entender que se trataba de uno de esa especie decidió darle un trámite más reducido, que se interpretó era el de las medidas autosatisfactivas, decisión que no mereció impugnación de ninguno de los contendientes. Ese camino procesal, que ha sido receptado por la doctrina y la jurisprudencia, incluyendo la de este Superior Tribunal, no encuentra reglamentación propia en la legislación de la Provincia. Ello permite hacer uso de este mecanismo sobre la base de las facultades del art. 50.3. del CPCCLRyM, como se desprende de la resolución mencionada. Es por ello que se fijó un breve lapso para contestar el traslado y se dispuso dar intervención al Sr. Fiscal ante este Tribunal.

La medida cautelar peticionada por el demandante fue implícitamente sustituida por el presente trámite, en razón de la imperiosa necesidad de dar urgente respuesta a este conflicto, resguardando la defensa de las prerrogativas del Poder Legislativo.

Más allá de ser éste uno de los casos definidos por la doctrina y la jurisprudencia como propios de las medidas autosatisfactivas, lo cierto es que se estableció un procedimiento abreviado que habilita a fijar pautas en cada caso.

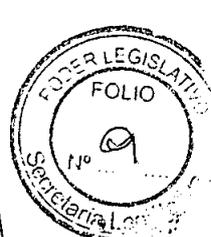
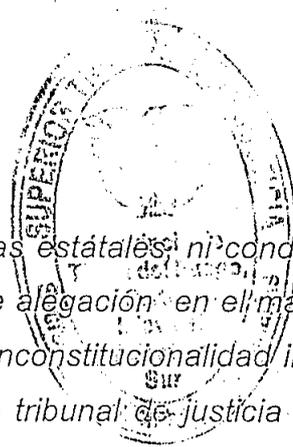
Ello sentado, resulta nítido que esta causa es de aquellas relativas al llamado conflicto de poderes, instituto que ha sido descripto por el Tribunal en los siguientes términos:

"Se ha entendido por conflicto de poderes "el ejercicio por un poder de las atribuciones que constitucional y legalmente corresponden a otro, invadiendo la esfera de éste o impidiéndole su propio ejercicio" (Alberto B. Bianchi, op. cit., pág. 441). Se advierte entonces que debe presentarse una situación de superposición, yuxtaposición, colisión o usurpación de funciones entre las diversas áreas del

poder, obstaculizándose de tal modo el uso de las atribuciones que la ley confiere a cada una en miras a una tarea coordinada de la acción de gobierno. En la antigua compilación de fallos efectuada por el Ministerio del Interior denominada "Conflicto de Poderes" (Buenos Aires, 1936) se transcribe la siguiente conceptualización del instituto efectuada por la Suprema Corte de Buenos Aires en un fallo de 1880 "Se entiende por causas de competencia, los conflictos que versan sobre el alcance de las atribuciones constitucionales de cada uno de los Poderes locales". Por su parte Edgardo O. Scotti expresa "La acepción genérica del término conflicto, según la interpretación de la Corte de antiguo fallo, no puede ser otra que la ordinaria de contienda entre dos autoridades a propósito de sus respectivas facultades como cuando una desconoce a la otra la competencia que ésta se atribuye (A. y S., serie VII, p. 18)." (Conflictos Municipales en la Provincia de Buenos Aires, L.L. 1985-C, pág. 252/259)." (ver autos "PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR-AUDITORÍA GENERAL C/ DEPARTAMENTO EJECUTIVO DE LA MUNICIPALIDAD DE USHUAIA s/Conflicto de Poderes", expdte. N° 008/94, sentencia del 21 de octubre de 1994, registrada en el T° I F° 56/71).

El litigio suscitado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de la Provincia importa poner en crisis la validez constitucional de una parte significativa de la ley de presupuesto correspondiente al presente período fiscal. El conflicto deriva del entredicho de las partes acerca de sus respectivas competencias de acuerdo a la carta magna provincial. Para el primero, las disposiciones cuestionadas quiebran las atribuciones de su parte, invadiéndolas. Para el segundo, solo se trata del recto ejercicio de sus facultades.

Es oportuno recordar que en el ámbito de un conflicto de poderes no existe "...obstáculo alguno para que en este trámite se decida acerca de la impugnación constitucional deducida. (...) Ello, claro está, no implica aseverar que esta vía pueda convertirse en el carril ordinario de revisión de la



constitucionalidad de las normas estatales, ni conduce a auspiciar la recepción y tratamiento de cualquier tipo de alegación en el marco de este proceso, en tanto, de un lado, la declaración de inconstitucionalidad importa la más delicada de las funciones encomendadas a un tribunal de justicia y un acto de suma gravedad, verdadera ultima ratio del orden jurídico ...y, del otro, aquella declaración debe ser consecuencia e indispensable reflejo de lo que corresponda decidir acerca de la contienda de atribuciones entre los poderes públicos." (S.C.B.A., "Gobernador Provincia de Buenos Aires s/ Conflicto de Poderes -P.L.-", causa B. 67.594, sentencia del 25 de febrero de 2004).

Ahora bien: si se trata de un conflicto suscitado entre los poderes públicos del Estado Provincial (art. 157, inciso 2º de la Constitución de la Provincia), en el caso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, parece razonable interpretar que son ambos los legitimados para estar en juicio en la presente contienda. No puede haber un proceso que enfrente a la persona jurídica Provincia contra ella misma. En el supuesto bajo examen, como queda dicho, el enfrentamiento es entre los dos poderes mencionados.

Es del caso reseñar que la legitimación en ciertos procesos corresponde a las autoridades involucradas y no concretamente a la persona de la que forman parte. Esto sucede, por ejemplo, cuando es demandado amparo contra la autoridad pública en donde el accionado es normalmente el autor responsable del presunto acto lesivo (ver: "Derecho Procesal Constitucional", Acción de Amparo, tomo 3, Néstor Pedro Sagües, pág. 365 y 394, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1991). Ello así, en este proceso, deben entenderse legitimados ambos poderes del estado.

En tales condiciones, no puede el Sr. Fiscal de Estado representar los intereses de alguno de los poderes y, con mayor razón aún, a uno en contra del

otro. El órgano citado representa los intereses de la Provincia y no los de un poder en conflicto con otro. La legitimación no es cuestionable.

II. Establecido que resulta necesario realizar un examen constitucional de la ley de presupuesto de este año es oportuno recordar que: *"La doctrina elaborada en los fallos de la Corte Suprema Nacional y en las obras de los juristas dedicados al estudio del Derecho Constitucional, a lo largo de muchos años de fecunda interpretación de la Carta Magna, ha sentado pautas conceptuales que orientan pacíficamente el quehacer de los tribunales a la hora de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. Así es dable puntualizar:*

"a) La declaración de inconstitucionalidad es un acto de extrema gravedad pues pone a prueba el delicado equilibrio que debe imperar entre las funciones de los tres poderes del gobierno republicano y representa la "última ratio" del ordenamiento jurídico cuando no se dispone de otros remedios para preservar la primacía de las garantías fundamentales de rango constitucional.

"b) La cuestión constitucional ha de cobrar entidad suficiente para influir decisivamente en la sentencia que dirime el litigio.

"c) Por el conducto de la inconstitucionalidad, los tribunales no están facultados a expedirse sobre la conveniencia, eficacia, acierto u oportunidad de la política legislativa y de las leyes que son su consecuencia. El tamiz judicial protege exclusivamente contra las transgresiones de los derechos y garantías que marca la Ley Suprema y esta tarea debe plasmarse con razonabilidad, prudencia y respeto de las atribuciones reservadas a los poderes legislativo y ejecutivo, no olvidando que la presunción de la legitimidad de las leyes cede solo cuando se oponen incontrastablemente a la Constitución." (ver autos "Lechman Servicios Portuarios c/ Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur s/ Acción de Inconstitucionalidad y Acción de Amaro", expte. N° 082/95 de la

Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 27 de septiembre de 1995, registrada en el Tº III, Fº 23/33, id: "Pereyra, Mario Eugenio c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad", expte Nº 374/97 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 27 de octubre de 1997; id. "Oberto, Pedro Osvaldo c/ Municipalidad de la ciudad de Ushuaia s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar", Expte. Nº 1.650/03 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 7 de octubre de 2003, registrada en el Tº XLV, Fº 59/69).

III. De conformidad al criterio propuesto por el Sr. Gobernador la Legislatura solo debe aprobar o rechazar el proyecto de presupuesto remitido por su parte, en virtud de lo establecido por los arts. 67 y 135, inciso 8º de la Constitución de la Provincia.

Ello porque es su atribución la de "Aprobar o rechazar el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el período siguiente." (art. 105, inciso 16º de la Constitución de la Provincia).

No cabe duda que: "La vinculación existente entre el presupuesto y el plan general de gobierno, determina que el poder ejecutivo tenga a su cargo la preparación del proyecto, siendo mayor o menor la preponderancia en la sanción según la organización política de cada país." ("Derecho Financiero", Volumen I, parágrafo 129. "Elaboración del proyecto de presupuesto", Carlos M Giuliani Fonrouge, pág. 240, Depalma, Buenos Aires, 1993).

Ahora bien: en cuanto al procedimiento de consideración del presupuesto existen dos sistemas: "...a) el observado por la mayoría de los países -entre ellos, Estados Unidos, Francia, Brasil y Argentina-, en virtud del cual el poder legislativo puede modificar el proyecto del ejecutivo; b) el sistema de Gran Bretaña, que solo autoriza la aceptación o rechazo in totum, en bloque, de la propuesta del

gabinete. La oposición entre dichos regímenes responde a diferencias en las prácticas parlamentarias y halla su exteriorización en ciertas particularidades de la discusión del presupuesto." (ob. cit., pág. 243). Agregando un poco mas adelante el autor que: "En otros países, el nuestro entre ellos, el proyecto sufre el mismo tratamiento que las leyes en general, esto es, se gira a la comisión correspondiente y el despacho o informe que ésta produce, es considerado por la Cámara en conjunto, repitiéndose el procedimiento en el otro cuerpo deliberativo, cuando existe sistema bicameral. (...) La iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria no reconoce limitaciones en la Argentina, de modo que el proyecto del ejecutivo puede ser objeto de modificaciones de cualquier naturaleza, pero conviene tener presente que en el régimen actual y como consecuencia del carácter permanente de las leyes sobre recursos (Ley de Contabilidad, art. 20), la discusión anual del presupuesto sólo versa sobre erogaciones. Impera entre nosotros el principio de que la soberanía popular residen en el Congreso y que no es limitable la facultad de éste en materia de gastos públicos; de aquí que la Constitución no contenga norma alguna al respecto." (ob. cit. págs. 243 y 244). No obstante ello, agrega el especialista nombrado que es de práctica no alterar la política presupuestaria en su conjunto, sino en los detalles.

De otro lado; es conveniente destacar que según la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en nuestro sistema constitucional, nada permite inferir que la función legislativa en materia presupuestaria se limite a aprobar o a autorizar lo que propone el Poder Ejecutivo, sino que el Congreso recibe un proyecto de presupuesto y lo acepta, lo modifica o lo rechaza, en todo o en parte, sin restricción alguna; no es un acto aprobatorio que pasa a integrar un acto administrativo, es acción legislativa normal y primordial aún cuando la iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo, que es el responsable de la administración general del país (art. 99, inciso 1º de la Constitución Nacional) (CSJN, 20.09.02, "Zofraco S.A. c/ Estado Nacional s/ Amparo", Lexis Nexos CD Jurisprudencia y Doctrina, versión 4.2.0., diciembre de 2004, documento N° 4.46521).

Del examen de la Constitución de la Provincia no se deduce un criterio diferente.

En esencia, las prescripciones constitucionales involucradas, que ya fueron citadas -los artículos 67, 105, inciso 16º y 135, inciso 8º- debidamente conciliadas con los artículos 107 y ss., -reglas para la formación y sanción de las leyes-, nos conducen a igual solución a la señalada por la doctrina y la jurisprudencia.

Es indiscutible que corresponde al Poder Ejecutivo elaborar el proyecto de presupuesto que habrá de ser presentado al Legislativo, en los tiempos que fija la Constitución.

Pero también es indiscutible que el órgano encargado de legislar no se limita a aprobar o rechazar en bloque el proyecto presentado, sino que puede mutarlo. No otra cosa puede deducirse de la actividad legislativa, que requiere de colaboración y debate por parte de los distintos representantes del pueblo para dictar las leyes que habrán de regirlo.

Por otra parte, la pregonada interpretación del Sr. Gobernador deja bloqueado el tratamiento y definición del presupuesto.

Nótese que en la etapa de sanción de una ley nos encontramos frente al núcleo del *iter* para que un proyecto se convierta en norma obligatoria. Este momento se desarrolla y se cumple únicamente en el seno de la legislatura -en el ámbito provincial- o en el Congreso -en el ámbito nacional- donde se debate y se vota su sanción. Es decir que hasta que el Poder Legislativo no apruebe un proyecto y lo sancione, no habrá ley. Esto es lo que sucedería en el supuesto de que la legislatura desapruere todo el proyecto de presupuesto. En tal caso, esta

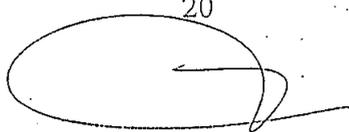
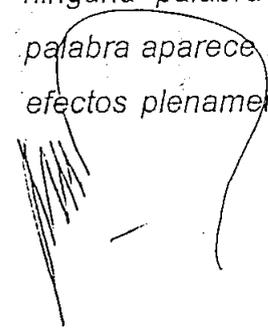
decisión no debería remitirse al ejecutivo para su promulgación en los términos del art.108 de la Constitución de la Provincia.

En cambio, el envío de una ley sancionada por los legisladores con cambios respecto del proyecto original, deja abierta la puerta del veto, que es evidente facultad del Poder Ejecutivo (art. 109 de la Constitución de la Provincia).

Por cierto que la Legislatura tiene una clara preponderancia a la hora de definir cuál es el contenido de la ley porque, con mayoría agravada, puede imponer su voluntad, a través del mecanismo de la insistencia (art. 109 de la Constitución de la Provincia).

Para finalizar, he de agregar que tampoco puede discutirse la atribución del Sr. Gobernador para cuestionar la validez del texto sancionado, cuando entienda que ha sido usurpado el ámbito de su competencia, o ha habido cualquier transgresión a la ley fundamental.

La inteligencia que postulo permite armonizar las disposiciones aparentemente en pugna. Al respecto recuerdo que: *"En materia de interpretación constitucional debe tenerse presente la doctrina elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto ha dicho que "La ley fundamental es una estructura sistemática; sus distintas partes forman un todo coherente y en la inteligencia de una de sus cláusulas ha de cuidarse de no alterar el equilibrio del conjunto..." (Fallos: 240, 319). En su clásico libro "Reglas para la Interpretación Constitucional", en este orden de ideas, Segundo V. Linares Quintana transcribe al Chief Justice Taney cuando dice: "cada palabra debe tener su fuerza debida y significado apropiado; porque resulta evidente del conjunto del instrumento que ninguna palabra fue usada innecesariamente o incluida sin necesidad. Cada palabra aparece habiendo sido apreciada con la mayor deliberación, y su fuerza y efectos plenamente entendidos."* (pág. 86, Ed. Plus-Ultra, 1988). El mismo autor



en su "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional" enseña: "La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes; ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la Ley Suprema (aut. y op. cits., t. III, pan. 676, Plus Ultra, 1978)." (precedente "Provincia de Tierra del Fuego" ya citado).

Es que, como dice el Sr. Fiscal ante este Tribunal: "Pretender que el órgano legislativo apruebe o rechace, sin más, un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo —nada menos que el de presupuesto general— no solamente reduce a la Legislatura a un mero órgano consultivo, despojándolo de su esencia deliberativa, sino que constituye, además, un intento de procurar revivir, salvadas las distancias, los famosos "cahiers de doléances" o mandatos imperativos a una institución cuyos integrantes representan no a otro órgano gubernamental, sino al pueblo de la República; por lo que deben desempeñarse con objetividad y libertad en nombre del interés público." —v. fs. 789 vta., último párrafo—.

En tal sentido el Tribunal, ha sostenido que "La tarea interpretativa, además de la consideración del sentido literal del texto normativo, requiere fundamentalmente detectar los fines de la norma, circunstancia que ha sido una pauta constante que el Alto Tribunal Federal ha asumido al sostener que la misión judicial no se agota con la remisión a la letra de la norma, pues los jueces no deben prescindir de la ratio legis y del espíritu de aquella, siendo que su interpretación debe realizarse dando pleno efecto a la intención del legislador (Fallos 303:1965). / En ese sentido cabe mencionar, tal como lo ha sostenido el máximo Tribunal, que al momento de interpretar una norma debe indagarse su verdadero alcance teniendo en miras la racionalidad, considerando sus preceptos de manera que guarden coherencia, sin prescindencia de las consecuencias que derivan de la adopción de uno u otro criterio a partir de la intención del legislador,

pues ello constituye uno de los índices más seguros para verificar su razonabilidad y coherencia. (CSJN Fallos 323:3619; 315:285; 314:1717; 312:1484; 311:2223; 311:2091; 310:500)" (in re: "Hutchinson, Tomás C/ I.P.A.U.S.S. S/ Contencioso Administrativo", expediente N° 1.634/03 SDO; sent. del 20.04.04.; entre otras).

De manera tal que el Poder Legislativo está facultado para modificar el programa presupuestario confeccionado por el Poder Ejecutivo.

IV. El actor objeta en concreto, numerosas disposiciones de la ley sancionada por la Legislatura en la sesión del 21 de diciembre pasado.

1. Se cuestiona la validez de la segunda parte del art. 7° que reza textualmente: "Cada uno de estos organismos podrán disponer reestructuraciones y modificaciones de sus presupuestos, con la limitación de no alterar el total aprobado precedentemente, salvo que se produzcan incrementos en la composición de los recursos específicos y/o el financiamiento, las que deberán ser autorizadas por el Poder Legislativo de la Provincia."

Cabe aclarar que los organismos a que se hace referencia son la Caja Compensadora de la Policía y el Instituto Provincial Autárquico Unificado de Servicios Sociales, conforme a la planilla que antecede al párrafo de que se trata.

La observación se fundamenta en que es propio del Poder Ejecutivo intervenir en estos asuntos porque las entidades involucradas se encuentran bajo su órbita. De tal modo que la autorización legislativa implicaría una invasión a sus atribuciones. El condicionamiento no se condice con el art. 73, inciso 1° de la Constitución de la Provincia que no requiere autorización legislativa para incrementar la planta de personal permanente de la administración.



En términos generales: "... se ha sostenido respecto de las competencias de los órganos y entes públicos, entendida como "la medida de la potestad que corresponde a cada órgano" (Eduardo García de Enterría-Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. 1, pan. 509, Civitas, 1983) o "el grado de aptitud que la norma -Constitución, ley o reglamento- confiere a un órgano administrativo frente a otros órganos de la administración, delimitando y regulando las relaciones entre uno y otros" (Tomás Hutchinson, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, t. 1, pan. 87, Astrea, 1987); que, a diferencia del derecho civil en que "la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción", en el derecho público los órganos se rigen por el principio *quae non sunt permissa prohibita intelliguntur*, por lo que solo pueden efectuar los actos para los que se encuentran habilitados (cf. José R. Dromi, *El Acto Administrativo*, pan. 37, IEAL, 1985) en forma expresa o razonablemente implícita (cf. Agustín A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 1, p. IX-9, Ediciones Macchi, 1986) , sea esto entendido en el sentido tradicional de competencia legal expresa, o -como lo postulan los autores contemporáneos- que la creación de una persona pública, sus órganos y su competencia se rigen por el principio de juridicidad, pero una vez creado el ente opera plenamente el axioma de la libertad -art. 19 de la Constitución Nacional- dentro de la finalidad para la cual fue creada (cf. Rafael González Arzac, *La competencia de los órganos administrativos*, ED 42-839)." (ver sentencia ya citada, autos "Provincia de Tierra del Fuego").

Destaco que la Caja Compensadora de la Policía, creada por la ley territorial 334, es una entidad autárquica que se encuentra en la esfera del Ministerio de Gobierno, según su art. 2º. En igual situación se encuentra el Instituto Provincial Autárquico Unificado de la Seguridad Social (art. 1º de la ley provincial 534).

Dado que esas entidades fueron creadas en el ámbito del poder administrador, parece fuera de la competencia del órgano legislativo la

autorización de las eventuales reestructuraciones presupuestarias que fueren menester. Si el Gobernador de la Provincia es el Jefe de la Administración, conforme al primer párrafo del art. 135 de la Constitución de la Provincia, tal autorización resulta de su competencia. Por lo demás, así fue entendido anteriormente por la Legislatura que, al sancionar el proyecto de ley de presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2004, dejó en manos del Ejecutivo esta prerrogativa al disponer que "Cada uno de estos organismos podrá disponer reestructuraciones y modificaciones de sus presupuestos, con la limitación de no alterar el total aprobado precedentemente, salvo que se produzcan incrementos en la composición de recursos específicos y/o el financiamiento, las que deberán ser autorizadas por el poder Ejecutivo Provincial" (art. 7º, segundo párrafo de la ley 616).

Vale recordar que "Son inherentes a la forma republicana y representativa de gobierno, la soberanía popular ejercida a través de sus representantes y demás autoridades legítimamente constituidas (art. 4º CPTF) y la publicidad de los actos de gobierno y la responsabilidad de los funcionarios que los dictan (arts. 8 y 114 CPTF), pero la característica sobresaliente del sistema consiste en la división de los poderes a los que se asignan respectivamente las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional, dotándolos de las atribuciones que, en nuestra provincia, marcan los arts. 105, 135 y 154 de la Constitución. En el terreno de su competencia cada poder tiene facultades privativas para adoptar las medidas y actos lógicos y razonablemente necesarios para no frustrar sus cometidos específicos y asegurar el permanente equilibrio entre los mismos, que se procura obtener mediante el llamado juego de "frenos y contrapesos". Ninguno de los poderes debe sufrir una injerencia indebida por parte de cualquiera de los otros y debe contar con resortes eficaces para impedir cualquier situación que se traduzca en una dependencia de los dictados de otro poder. En relación con el tema, enseña Marienhoff: "A la reserva de la ley se opone pues la reserva de la administración, sin perjuicio de que frente a ambas exista la reserva de la justicia."



200

Por eso, *contrariamente a lo que consideran algunos tratadistas, no siempre una ley tendrá preeminencia respecto a un reglamento administrativo; todo depende de que la materia regulada sea propia del ejecutivo o del legislativo...La reserva de la administración es un obvio corolario del principio de separación de los poderes o división constitucional de las funciones estatales, que aparejan la adjudicación de competencia propias y exclusivas a cada uno de los tres órganos esenciales integrantes del gobierno* (Marienhoff, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", edit. Abeledo-Perrot, cuarta edición actualizada, pág. 250/251, con cita de nutrida doctrina y jurisprudencia en la nota 228 al pie de página). Ello explica que los agentes públicos que se desempeñan en cada poder del estado sean nombrados y removidos por los titulares de cada uno de los mismos y que en el respectivo presupuesto anual tengan que preverse las erogaciones destinadas a los gastos en personal (art. 105 inc. 2 y 38, 135 incs. 5,8 y 19 y art. 156 incs. 3,4 y 7 CPTF); como corolario lógico cada poder ha fijado el nivel de remuneraciones de sus agentes durante una práctica inveterada en lo que es hoy esta Provincia de Tierra del Fuego, pues ha sucedido esto antes y después de sancionada su Carta Fundamental a raíz de la provincialización del ex-territorio. Por tales razones estimo que carece de asidero negar al Poder Ejecutivo la atribución de establecer los sueldos de los empleados bajo su dependencia, debiendo interpretarse que el art. 105 inc. 23 CPTF se refiere a las funciones, responsabilidades y remuneraciones de los empleos públicos que la legislatura puede crear fuera de los cuadros de la administración". (ver autos "Portel, Jorge Alfredo c/Provincia de Tierra del Fuego s/Acción de Inconstitucionalidad", expediente N° 992/00 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 4 de diciembre de 2003, registrada en el T° XLVI, F° 24/42).

Por ello, la norma cuestionada al afectar las atribuciones del Poder Ejecutivo deviene inconstitucional, por exceder la competencia que asigna a la Legislatura el art. 73 inciso 1 de la CPTDF.

2. La observación formulada al art. 8º de la ley no revela vicio de inconstitucionalidad. Dedúcese de lo expresado en el escrito inicial que hubo un error por parte del Poder Legislativo que, por un lado, remite en el texto del artículo a la planilla de personal anexa a la ley 616 y, por otro, remite al Poder Ejecutivo la planilla por éste propuesta, que resulta diferente. El equívoco, de serlo, no puede dar lugar a colisión alguna con la Constitución de la Provincia.

Impugna al art. 9º en tanto "...para ingresar a la administración provincial como personal de planta permanente, se deberá respetar "para su encasillamiento los niveles educativos, la antigüedad y la experiencia y oficio alcanzado." (fs. 77 vta., segundo párrafo). La norma, según se afirma, se encontraría en contradicción con la ley nacional 22.140, con el art. 16 de la Constitución Nacional, e igual número de la Provincial.

En cuanto a ser contradictorio con la ley nacional 22.140 no encuentro que ello devenga en inconstitucional pues, de darse la mentada contradicción, ésta se produciría con una norma de igual grado y no con una de grado superior. Aclaro que no por ser nacional esta norma es de superior jerarquía a una ley dictada por nuestro Poder Legislativo. La materia reglada es de competencia local y, la actual vigencia de ese régimen de empleo público, obedece al mandato de la ley de provincialización.

Tampoco hay oposición con el art. 16 y su inciso 5º de la Constitución de la Provincia pues, el encasillamiento de acuerdo a la educación, antigüedad, experiencia y oficio distingue entre lo que es posible y deseable distinguir, en tanto la remuneración debe ser la misma por igual labor. Nuevamente tampoco hay desconocimiento del principio de igualdad sentado por el art. 16 de la Constitución Nacional, porque es razonable encasillar de manera diferente a los agentes que se encuentren en situaciones distintas.

26



El planteo merece recordar la doctrina pacífica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que entiende que la garantía de la igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal e igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias. Fallos, 127:167; 137:105; 138:313; 182:355; 199:268; 270:374; 286:97; 151:359; 300:1084; 306:1560, entre otros.

Asimismo, es atinado que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, (conforme "Fallos" 182:399; 236:168; 238:60; 251: 21, 53 La ley, 13-753: 86- 400; 108-724; "Fallos" 264:185; 288:275; 290:245, 356- La ley, 123-317; fallo 29.741-S; 155-169; 1975-A, 772, fallo 32.085-S; "Fallos" 294:119; 301:1185 y otros).

Este criterio de distinción no debe ser arbitrario, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase o de ilegítima persecución; "Fallos" 181:203 - La ley 11-436- 182:355; 246:70 y 350- La Ley, 35-407, 90-120-; 103:318; "Fallos" 289:197; La Ley 123-317-152-207; 155-169; 156,851, fallo 31.879-S; "Fallos" 298:256; 300:1049, 1087- La Ley 1978-C, 168; 1979-B, 275-; "Fallos" 301:1185; 302:192 y 457 - La Ley, 1980-C, 506. (cit. *in re*: "DEL VALLE Jorge c/ Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur s/ Acción de inconstitucionalidad", expediente N° 215/96 de la Secretaría de Demandas Originarias, sent. 17.12.96).

A la luz de la doctrina citada el acápite que nos ocupa no vulnera el principio de igualdad.

No cabe hesitar que las designaciones deben hacerse en plena conformidad con la ley 22.140, así como con las reformas que el legislador pueda propiciar oportunamente.

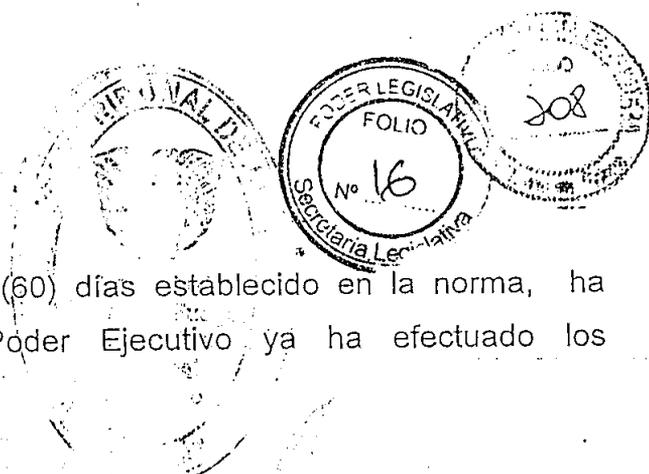
Ahora bien: si hay avasallamiento de competencias del Poder Ejecutivo si se somete a ratificación o autorización legislativa las designaciones que haga aquél. Eilo porque el Sr. Gobernador que, cabe recordar, es el Jefe de la Administración, posee como atribución la de nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados de la administración pública provincial para los cuales no se haya establecido otra forma de nombramiento o remoción (art. 135, inciso 5º de la Constitución de la Provincia).

Ya se dijo en el precedente "Portel", el principio de separación de los poderes: "...explica que los agentes públicos que se desempeñan en cada poder del estado sean nombrados y removidos por los titulares de cada uno de los mismo: ...".

Si tal facultad constituye reserva de la administración, como sucede con los demás poderes del Estado, no puede dudarse que las designaciones de agentes dentro de la administración pública no pueden quedar subordinados a acto alguno de control, previo o posterior, por parte del Poder Legislativo.

En el caso aclarar que la magnitud de la medida, que implica el ingreso de un importante número de agentes a la administración, no justifica la intervención legislativa que pretende el texto positivo. Si se admite el ingreso, sólo cabe admitirlo en el marco de las respectivas competencias constitucionales.

Tampoco corresponde al Poder Legislativo determinar la categoría a la cual deben ingresar los nuevos empleados. Es el Poder Ejecutivo el que se encuentra facultado para distribuir a su personal de acuerdo a las necesidades y conveniencias del servicio.



En cuanto al plazo de sesenta (60) días establecido en la norma, ha devenido abstracto en cuanto el Poder Ejecutivo ya ha efectuado los nombramientos en planta.

No implica avance por parte del Poder Legislativo, en cambio, el haber puesto un límite al gasto en el art. 9º bajo examen. Precisamente ésta es una facultad del legislador (doctrina emergente de los artículos 73 inc.5 y 105 incisos 16 y 17 CPTDF).

El art. 12º, también impugnado, dispone facultar al Poder Ejecutivo Provincial a producir reestructuraciones orgánicas de sus jurisdicciones y programas, así como a transferir y/o suprimir cargos de la planta de personal aprobada por la presente ley, con la única limitación de no incrementar el número total de cargos ni incrementar los créditos del inciso Personal. No podrá designar personal temporario, permanente o de planta política y/o gabinete en ninguna de las reparticiones de la Administración Pública Provincial, sin que se encuentre debidamente habilitado el cargo presupuestario en forma previa a la designación del agente o funcionario.

El demandante sostiene que esa norma, en franca violación del principio constitucional que erige al Ejecutivo en creador y administrador del empleo público, impide la designación o reubicación de personal, obstaculizando el accionar de su parte.

No advierto el obstáculo que se invoca pues el contenido de la norma no agrega nada a la realidad normativa vigente. Nótese que tales son las directivas que marcó el constituyente en el art.73 incisos 1 y 2 de la CPTDF. De allí que tal norma legal no hace más que reiterar la mencionada normativa constitucional.

3. Impugna el contenido del art. 11º en tanto éste sujeta a la aprobación legislativa las modificaciones y reestructuraciones del presupuesto del Poder Ejecutivo.

Lleva razón el demandante en su crítica pues, al ser el Sr. Gobernador el Jefe de la Administración es a éste a quien corresponde realizar las modificaciones y reestructuraciones que sean necesarias producir en el ámbito de su esfera. Dentro de los montos autorizados, no cabe duda, puede el titular del Ejecutivo llevar a cabo esta tarea sin necesidad de intervención del Poder Legislativo. La prescripción legal, en cuanto exige la autorización de los legisladores, supera la frontera de las competencias propias de ese poder convirtiendo a la norma en cuestión en contraria a la Constitución de la Provincia.

4. El art. 13º; blanco también de crítica en la demanda, dice en la parte atacada: "...En todos los casos los acuerdos, convenios o adhesiones con los organismos cedentes o administradores de dichos fondos o fuentes financieras, que impliquen ser incorporados al Presupuesto Provincial que se aprueba por la presente ley, deberán contar con la aprobación de la Legislatura de la Provincia.". El titular del Poder Ejecutivo alega inconstitucionalidad pues, según postula, los convenios celebrados con la Nación y otras Provincias no necesitan de aprobación por parte de la Legislatura.

Más allá del distingo que pueda hacerse entre aquellos convenios o tratados que requieren la intervención de los legisladores, lo cierto es que la interpretación de la norma permite entender que, por virtud de la diferenciación que hace el constituyente, solo deben ser aprobados por el Poder Legislativo los previstos en el art. 135 inciso 1º de la Constitución de la Provincia. Por tal motivo, a través de la presente hermenéutica, no puede concluirse que haya en el caso colisión con la carta fundamental.

30



5. Pone en crisis el art. 14º porque impone solo al Poder Ejecutivo ajustar la ejecución de sus programas y proyectos a las reales disponibilidades financieras. Los demás poderes del Estado se encontrarían eximidos de obrar de esa forma.

De la disposición legal cuestionada no surge la discriminación que menciona el demandante. Por lo demás, del art. 18º se infiere que, pese a encontrarse obligado el Poder Ejecutivo a remitir los fondos destinados a sufragar los gastos de los Poderes Legislativo y Judicial, pueden no ser remitidos por causa justa o fuerza mayor. De tal suerte que, aún tratándose de gastos presupuestados, parece razonable que la remesa debe contar con la disponibilidad pertinente.

6. Cuestiona el art. 16º, porque crea una comisión de evaluación y seguimiento de las líneas de crédito CRECE y del Fondo Social de Reactivación Productiva. Por su parte el art. 29º deroga la ley 638 que constituyó en su momento una comisión similar.

Entiende que la norma es inconstitucional por irrazonable en tanto, pese a que su parte tiene a su cargo la administración de estos programas, cuenta con un solo representante en la comisión. Por otra parte, pone de manifiesto que el funcionamiento de esta comisión hará difícil y hasta imposible la prosecución de estos programas.

La decisión legislativa de procurar cambios en el régimen instituido para los créditos CRECE y del Fondo Social de Reactivación Productiva, tanto en la composición de la comisión como en sus funciones, constituye materia propia de ese poder. La solución podrá ser opinable pero, no cabe duda, la intervención jurisdiccional sólo puede tener lugar cuando las disposiciones impugnadas sean inconciliables con la Constitución de la Provincia. En estrictez, la demanda ni

siquiera ha fundado quiebre normativo alguno pues, en todo caso, la irrazonabilidad debió ser explicada.

7. El art. 17º no resulta inconstitucional, a estar a los argumentos esgrimidos en el escrito inaugural. Habría una superposición normativa que, más allá de la técnica legislativa, no contraría a la carta magna.

8. Ataca el art. 21º que expresa: "*Las vacantes de personal permanente que se produzcan en cualquier jurisdicción, organismo o entidad de la administración centralizada, originadas en renunciaciones, retiros, jubilaciones o cualquier otra naturaleza, quedarán automáticamente liberadas y podrán ser cubiertas previa autorización legislativa. En consecuencia, las facultades de designación o contratación de personal quedarán sujetas a razones plenamente justificadas las que serán elevadas junto con la propuesta de reasignación al Poder Legislativo de la Provincia.*". La censura, nuevamente, pivotea en relación a la invasión de facultades ejecutivas.

Como dije en el punto 1. precedente, con cita del fallo "Portel", es competencia de cada poder la designación de sus empleados, de manera tal que la autorización legislativa, como se dispone en el artículo bajo examen, avanza indebidamente sobre facultades que pertenecen al Poder Ejecutivo. La disposición, pues, se opone a la Constitución de la Provincia.

9. La intervención del Poder Legislativo en lo referente a los excedentes financieros, las modificaciones presupuestarias, reasignación de crédito entre jurisdicciones, creación de nuevos programas, refuerzo de partidas o cambio de destino de los gastos de los organismos del Poder Ejecutivo establecida en el art. 24º tal como lo dice el accionante, supera el marco de competencia del Poder Legislativo. La norma es claramente inconstitucional, porque se inmiscuye en la gestión administrativa que corresponde al Jefe de la Administración.

10. Señala que los arts. 25° y 26° imponen a su parte el envío de numerosa información acerca de la gestión llevada a cabo. Al respecto pone de manifiesto que la información está destinada al Tribunal de Cuentas y que, toda ella, es publicada en el Boletín Oficial.

Ninguna infracción constitucional es denunciada sobre el punto, más allá de indicar lo inconveniente de lo decidido. La cuestión escapa por completo a la revisión judicial, tal como se señaló en los precedentes citados en el punto I de este voto —ver "Lechman", "Pereyra" y "Oberto"—.

11. Cuestiona el art. 27° mediante el cual se duplicó la coparticipación para la comuna de Tolhuin. Destaca el trato deferente dado a la mencionada comuna en comparación a su parte demostrando así, expresa, la arbitrariedad del Poder Legislativo. Señala que la duplicación no justifica el recurso que avalaría el incremento.

Nuevamente se observa que el tema queda fuera del control judicial pues, las razones para adoptar la postura fijada en la legislación, no pueden ser examinadas por el Poder Judicial. Salvo que se invoque y pruebe irrazonabilidad, lo que no sucede en autos.

Así el Tribunal, desde sus inicios, ha sentado doctrina respecto del control judicial de los actos del Estado y el principio del "*judicial self restraint*". Al respecto ha dicho que "Centrándonos en el terreno de las llamadas '*political questions*', he de señalar que mi propuesta para resolver el punto que nos convoca se concilia con la actual jurisprudencia de la Corte de los E.E.U.U. de N.A., y que ha sido expuesto en el fallo "*Baker v. Carr*", en un tema relacionado con los distritos electorales del Estado de Tennessee. En esa causa el Juez Brennan, en nombre de la mayoría, dijo: *En la superficie de todo caso que está comprometida una*

cuestión política, se encuentra una atribución constitucional de uno de los poderes políticos; o una falta de estándares judicialmente aplicables para resolverla; o la imposibilidad de decidir si una determinación política inicial de una categoría, claramente no se condice con la discreción judicial; o la imposibilidad de que un tribunal realice una decisión independiente, sin faltar el respeto que le debe a los otros poderes del gobierno; o una inusual necesidad de adherencia incuestionable a una decisión política ya adoptada; o la posibilidad de generar confusión por una multiplicidad de pronunciamientos de diversos Departamentos sobre una cuestión ("Nuevas Fronteras del derecho Constitucional - La dimensión Político Institucional de la Corte Suprema de la Nación"; Carlos Fayt; Ed. La Ley 1995, pág. 3/4). (cit. in re: "Vera, Juan Roberto C/ Provincia de Tierra del Fuego S/ Acción de Inconstitucionalidad", expte . N° 1.245/01 de la Secretaría de Demandas Originarias, sent. del 31/05/02, T. XXXVI F° 70/93).

Y que "Hay casos en que el Estado está facultado para dictar libremente las decisiones que considere oportunas, dentro del ejercicio de sus funciones, cuando remueve un empleado sin estabilidad, cuando acuerda o deniega un permiso, cuando autoriza el trazado o la desviación de un camino, cuando impone las medidas de salubridad que considera aptas, cuando declara la guerra, o concede un indulto, etc., en cuyos casos y otros análogos usa de un poder discrecional. Opinamos, con Varela, que es suficiente hablar de acto discrecional en lugar de acto político, de gobierno o institucional, pues aquél es el género y estos las especies, (Varela, "Estudios de derecho administrativo", Montevideo, 1901, t. I, pág. 153). Los jueces sólo controlan la legalidad y no la oportunidad, el mérito o la conveniencia. Supongamos que se trata de pretensiones contrapuestas del Estado y del particular que no tengan naturaleza jurídica distinta (una adecuada y otra contraria al ordenamiento jurídico, en cuyo caso la decisión del juez es sencilla: pues en un caso habrá violación de la legalidad) sino que aquellas pretensiones son igualmente legales al moverse el Estado en el plano estricto de la discrecionalidad. Si, entre dos conductas posibles y legales, el Estado se decide

por una ¿podría acaso el juez inclinarse por la otra?. Si fuera así, en éste nivel, la discrecionalidad judicial suplantaría a la administrativa." (ante "MIRANDA, Horacio O. y LÖFFLER, Ernesto A. c/ Municipalidad de Río Grande", expediente N° 377/96. SDO, sent. 23.10.97).

12. Impugna el art. 28° expresando que "la legislatura se subroga facultades otorgadas por la propia ley provincial N° 641 al Organismo Autárquico IPAUSS, inmiscuyéndose en la relación IPAUSS – Poder Ejecutivo." (fs. 82, tercer párrafo).

Si conforme al art. 5° de la ley 478 –según texto del art. 28 de la ley 641- el Ejecutivo debía remitir un proyecto de ley al Poder Legislativo acerca de la cancelación de la deuda mantenida por la Provincia con el IPAUSS con "la antelación suficiente para ser tratado en forma conjunta con el Presupuesto Fiscal correspondiente al año 2005." y el art. 28 de la ley de presupuesto de este año fija como límite para esa presentación el día 30 de abril próximo, no se advierte la intromisión achacada al Poder Legislativo.

Por lo pronto, no se cuestiona que la forma de pago sea establecida por ley y, por otro, de la propia presentación surge que el Poder Ejecutivo no cumplió con el mandato establecido por el Legislativo. Por tanto la fijación de un nuevo plazo, no resulta cuestionable.

Con el alcance que resulta de las consideraciones que anteceden, voto por la afirmativa.

Los señores Jueces doctores Ricardo J. Klass y Mario A. Robbio adhieren a lo expuesto por la Sra. Juez doctora María del Carmen Battaini, votando la primera cuestión en los términos expuestos.

A la segunda cuestión la Dra. Battaini dijo:

En consonancia con lo expuesto al responder al primer interrogante del acuerdo propongo establecer que, en el presente conflicto de poderes, corresponde acceder a la declaración de inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones de la ley 661: art. 7º, último párrafo; art. 9º, sólo en cuanto fija la intervención del Poder Legislativo en la designación de personal del Ejecutivo y en cuanto establece un determinado escalafón para el ingreso de personal; 11º, en cuanto somete al Poder Legislativo la autorización de las modificaciones o reestructuraciones presupuestarias del Poder Ejecutivo; 21º, en tanto prevé la intervención legislativa en la designación de personal; y 24º, porque dispone la intervención del Poder Legislativo en lo referente a los excedentes financieros, las modificaciones presupuestarias, reasignación de crédito entre jurisdicciones, creación de nuevos programas, refuerzo de partidas o cambio de destino de los gastos de los organismos del Poder Ejecutivo.

Las costas deben distribuirse en el orden causado ante los vencimientos recíprocos y porque la solución del presente litigio, requirió que el Tribunal fijara interpretación sobre cuestiones que no habían sido sometidas a la jurisdicción con anterioridad.

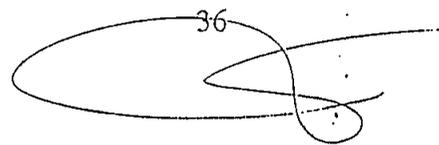
Finalmente, entiendo que no se puede dejar de mencionar el intento conciliatorio procurado por este Tribunal.

La ley de presupuesto requiere el acuerdo de ambos poderes —ejecutivo y legislativo— para definir el programa de gestión anual. Por ello, cabe exhortar al mayor esfuerzo en el futuro para alcanzar tal consenso.

Así voto.



36



6
11
11
11



Los señores Jueces doctores Ricardo J. Klass y Mario A. Robbio, compartiendo los fundamentos, adhieren a lo expuesto por la Juez doctora María del Carmen Battaini, votando la segunda cuestión en el mismo sentido.

Con lo que terminó el Acuerdo dictándose la siguiente

SENTENCIA

Ushuaia, 15 de junio de 2005.

Vistas: las consideraciones efectuadas en el Acuerdo que antecede y la votación de las cuestiones planteadas,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

1°.- ESTABLECER que, en el presente conflicto de poderes, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones de la ley 661: art. 7°, último párrafo; art. 9°, sólo en cuanto fija la intervención del Poder Legislativo en la designación de personal del Ejecutivo y en cuanto establece un determinado escalafón para el ingreso de personal; 11°, en cuanto somete al Poder Legislativo la autorización de las modificaciones o reestructuraciones presupuestarias del Poder Ejecutivo; 21°, en tanto prevé la intervención legislativa en la designación de personal; y 24°, porque dispone la intervención del Poder Legislativo en lo referente a los excedentes financieros, las modificaciones presupuestarias, reasignación de crédito entre jurisdicciones, creación de nuevos programas, refuerzo de partidas o cambio de destino de los gastos de los organismos del Poder Ejecutivo

2°.- DISTRIBUIR las costas del proceso en el orden causado.



3°.- MANDAR se registre y notifique la presente.

MARIO ARTURO ROBBIO
Juez
Superior Tribunal de Justicia

RICARDO JORGE KLASS
Vicepresidente
Superior Tribunal de Justicia

MARIA DEL CARMEN BATTAINI
Presidente
Superior Tribunal de Justicia

JORGE P. TENAILLON
Secretario

Registrado en el Tomo LN Folio 194/212
del libro de F. 1610605

JORGE P. TENAILLON
Secretario

38

HUGO OMAR COCCARO
Vicegobernador
Presidente Poder Legislativo



*Por exposicion del Presidente
diseño como elemento de bloques
con copias y cada uno de los
firmados*