

ACUERDO

En la ciudad de Ushuaia, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a los **8**- días del mes de abril de 2022, se reúnen los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, en acuerdo ordinario para dictar sentencia en los autos caratulados **"STEFANI, Héctor Antonio y otro c/ CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE USHUAIA s/ Acción de Inconstitucionalidad – Medida Cautelar"**, expediente N° 4345/2022 de la Secretaría de Demandas Originarias, habiendo resultado que debía observarse el siguiente orden de estudio y votación: jueces Carlos Gonzalo Sagastume, Ernesto Adrián Löffler, Javier Darío Muchnik y María del Carmen Battaini.

ANTECEDENTES

I.- La parte actora interpone demanda contra el Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia, pretendiendo la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 5958. También efectúa una pretensión cautelar, solicitando suspender la aplicación del mencionado cuerpo legal, particularmente los arts. 2, 5, 6, 8, 9, 10 y 11 (v. fs. 92 y vta.).

Acto seguido funda la legitimación de quienes integran la parte actora. Cita doctrina y jurisprudencia en respaldo de la misma. En ese sentido, entiende aplicable la doctrina, jurisprudencia y las normas referidas a las acciones de clase (v. fs. 92 vta./ 95 vta.).

Posteriormente relata los hechos (v. fs. 95 vta./100vta.). Inicialmente, indica la inconstitucionalidad del art. 10 de la Ordenanza 5958, por contrariar el art. 176 de la Carta Magna provincial. Transcribe parcialmente la versión taquigráfica de la sesión, destaca las expresiones de los Concejales Branca y Garramuño.

Plantea que el texto aprobado no se asemeja al proyecto inicial, incumpliendo el reglamento y la debida fundamentación, como así también la ausencia de dictamen. De ser un nuevo proyecto, sostiene, resultaba indispensable que se constituyera en comisión.

Por otra parte, cuestiona la falta de asignación de la partida presupuestaria correspondiente, contraria al art. 176, segundo párrafo de la Constitución provincial y art. 88 del Reglamento del cuerpo.

Reitera el cuestionamiento en cuanto al desempeño ad honorem de los convencionales, considerando que discrimina al resto de ciudadanos que no cuenten con ingresos mensuales asegurados si no trabajan.

Luego, sostiene que la ordenanza carece de fundamentos y motivos para la habilitación de reforma de varios artículos. Funda en el art. 2 de la Ley 25.188 y art. 94 y 83 del Reglamento del Concejo Deliberante.

Posteriormente, funda la procedencia de la acción impetrada, solicita trámite sumarísimo, argumenta la afectación constitucional.



Acto seguido, solicita la cautelar antes mencionada, fundando los requisitos de procedencia de la misma.

Finalmente, ofrece prueba y plantea la cuestión federal.

II.- A fs. 111 se concede traslado de la cautelar a la demandada. La accionada contesta el traslado de la medida percautoria (v. fs. 116 vta./123 vta.).

III.- A fs. 1126 se da intervención al Fiscal ante el Cuerpo, quien emite su dictamen a fs. 127/131 vta.; opina que corresponde el rechazo de la medida cautelar y de la demanda.

IV.- Llamados los autos para dictar sentencia y efectuado el sorteo del orden de estudio y votación -v. fs. 125/126-, el Tribunal, tras el estudio y deliberación del caso, decidió considerar las siguientes

CUESTIONES:

Primera: *¿Es admisible la demanda?*

Segunda: *¿Qué temperamento corresponde adoptar?*

A la primera cuestión el juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo:

1.- Inicialmente, corresponde cotejar las pautas de admisibilidad de esta excepcional vía impugnativa.

1.1.- La Ordenanza N° 5958 fue sancionada el 15 de diciembre de 2021, promulgada mediante Decreto N° 1970 en fecha 20 de diciembre de 2021 y publicada en el boletín oficial N° 193 del año 2021 en fecha 21 de diciembre de 2021. De ello se colige que la demanda interpuesta impugnando aquel acto normativo, que data del 15 de marzo de 2022, resulta temporánea a la luz de lo prescripto por el art. 316 CPCCLRyM. También se advierte el cumplimiento de la faz objetiva de la pretensión conforme lo contempla el art. 315 del mismo cuerpo legal.

1.2.- En segundo lugar, respecto a la legitimación activa de los actores, la parte se presenta como Presidente de la agrupación política Pro – Propuesta Republicana, en representación de todos los afiliados que poseen las condiciones para ser elegidos convencionales constituyentes de Ushuaia, como así también en su condición de ciudadano y vecino de la ciudad. Por otra parte, el letrado patrocinante, además de presentarse en tal carácter, lo hace por derecho propio, en su condición de abogado autónomo, ciudadano y vecino de la ciudad, con condiciones para ser elegido convencional constituyente.

2.- Por otra parte, resulta atinado recordar la doctrina de este Estrado en cuanto a que *“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.”* (“Ayala, Jorge Eduardo y otros c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ acción de inconstitucionalidad”,

expte. 2084/08 STJ-SDO, sentencia del 31 de marzo de 2010, entre otros).

Y como lo señalara en el reciente precedente "Ponce", advirtiendo la prudencia con la que debe ser ejercido ese control de constitucionalidad, el Estrado tiene dicho inveteradamente 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." (in re "Raña, Luis Angel c/ Provincia de Tierra del Fuego (Poder Legislativo) s/ Acción de

Inconstitucionalidad -Medida Cautelar-, expte. N° 1017/00 SDO, sentencia de fecha 14/08/2000, T° XXII, F° 63/69, con cita del voto del Dr. Félix A. González Godoy en los autos *ut supra* referidos), (v. autos *"Central de Trabajadores de la Argentina (C.T.A.) de Tierra del Fuego c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad"*, expediente N° 2581/11, de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 14 de marzo de 2012, registrada en el T° LXXVI, F° 132/136, *"Ponce, Rafael Ernesto c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar"* (Expte. N° 3233/16, SDO, sentencia de fecha 11/11/2019, registrada en el T° CXIV, F° 1/32)" (**"Ortiz, Elva Beatriz c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad"**, Expte. N° 3320/2016 de la Secretaría de Demandas Originarias. Registrado: T° 118 - F° 167/178).

3.- Sentado el lineamiento antes trazado, bajo tal premisa es que corresponde adentrar en el análisis del caso planteado y, verificar de ese modo, si tal requisito de admisibilidad se presenta.

La demanda pretende la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 5958. A los fines de respaldar tal pretensión, argumenta: la gratuidad de la función pública de los convencionales, que no tuvo partida presupuestaria, la insuficiente fundamentación y omisión de dictamen previo y la ausencia de estado parlamentario.

De todos ellos, solamente fundó y respaldó en crisis con la Constitución provincial el primero, es decir, la gratuidad de la función pública de los convencionales. Tal aspecto, precisamente advertido por el Fiscal ante el Cuerpo al expresar: *"En primer lugar, corresponde aclarar*



que los cuestionamientos efectuados por los actores en relación a las normas internas de funcionamiento, al reglamento del cuerpo deliberativo o aquellas reglas de tipo procedimentales o que establecen recaudos reglados en cuanto al ámbito funcional y de actuación del órgano "Consejo Deliberante", son asuntos que exceden las características propias de la acción incoada en autos y sus legítimos alcances (art. 315 CPCCLRyM).

Como es sabido, la acción en cuestión se encuentra limitada – como tal– al análisis de vulneraciones normativas postuladas respecto de aquellas cláusulas consagradas por la Constitución Provincial" (v. fs. 127 vta.).

Este Tribunal ha sostenido inveteradamente que en la acción de inconstitucionalidad debe estar cuestionada la validez de una norma por contraponerse con la Constitución provincial: *"En tal sentido se debe verificar si los actos que se denuncian, aparecen reñidos con los preceptos que emergen de la Carta Magna local, particularidad que estimo no se encuentra satisfecha. Ello es así dado que ésta constituye la materia sobre la cual concierne el remedio intentado, y debe controvertirse la validez de cualquier norma provincial de alcance general bajo la pretensión de ser repugnante a la Carta fueguina; ello debido a que el proceso tiene por fin mantener el contralor de esta Constitución, a fin de evitar que los principios, declaraciones, derechos y garantías en ella consagrados no se vean quebrantados por preceptos jerárquicamente subordinados"* (**"Hilandería Fueguina S.A.I. y C. y Otros c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de 2517/2011 de la Inconstitucionalidad - Medida Cautelar-**", expediente N Secretaria de Demandas Originarias. Registrado: Tº 98 - Fº 74/80). *"En efecto, la norma aplicable en la especie*

es clara y no admite otra interpretación que la literal cuando indica que la acción de inconstitucionalidad procede en contra de "...leyes...que vulneren derechos, garantías y cualquier otra cláusula consagrados por la Constitución de la Provincia" (art. 315 CPCCLRyM)". ("S.A. Importadora y Exportadora de la Patagonia c/Provincia de Tierra del Fuego s/Acción de Inconstitucionalidad - medida cautelar", expte. N° 1.664/03 de la Secretaría de Demandas Originarias. Registro T° LV F° 13/20 SDO).

Consecuente con ello, es que la suficiencia de la pretensión debe incluir fundadamente la invocación de la cláusula constitucional afectada por la normativa impugnada, careciendo la pretensión de todo atisbo de cumplir con la pugna entre la norma cuestionada y la carta magna, siendo un requisito esencial de este tipo de acciones que, al no acreditarlo, la torna inadmisibile.

4.- Respecto a la gratuidad de la labor de los convencionales, estimo que la misma no resulta contraria a la norma constitucional invocada –art. 176 CP–.

Ello así, en tanto tal precepto fue contemplado literal y expresamente para el caso de la **sanción** de la Carta Orgánica, más no para sus reformas.

Tal interpretación coincide con la cláusula transitoria octava de la Carta Magna provincial, que supedita a la regulación comunal la posibilidad –o no– de que sean remuneradas.

Por otra parte, estimo que no se vulnera la igualdad al establecer la labor *ad honorem*.

En primer lugar, tal regulación es una norma idéntica para todos los convencionales, razón por la cual no hay distingo en ello.

En ese sentido, la exigencia del demandante de prever que la labor sea onerosa teniendo en cuenta la situación económica de todos y cada uno de potenciales y eventuales candidatos, implica inmiscuirse en cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia que exceden la vía. Este Tribunal ha expresado: *“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”* (**Marino Daniel Horacio c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad**), expte. N° 2743/13 de la Secretaría de Demandas Originarias. Registro TOMO: LXXXVIII - Folio: 135/142).

En ese sentido, se ha sostenido que: *“Las decisiones en materia de política salarial, adoptadas sobre la base de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia tenidos en cuenta al momento de su dictado, no son susceptibles de revisión judicial, y sólo corresponde a los jueces controlar la legitimidad del obrar de las autoridades*

administrativas, sin estar facultados para sustituirse a ellos en la valoración de circunstancias ajenas al campo de lo jurídico” (CSJN, Fallos: 338:1583; 320:976).

“Es improcedente el recurso extraordinario respecto de decisiones de los organismos electorales en materia política, es decir, cuando se trata de cuestiones indisolublemente ligadas a la actividad política y electoral” (CSJN, Fallos: 263:267).

“Las razones de oportunidad, mérito o conveniencia tenidas en cuenta por los otros poderes del Estado para adoptar decisiones que les son propias no están sujetas al control judicial” (CSJN, Fallos: 325:28).

“Ni el art. 18 ni el 19 de la Constitución Nacional derogada permiten que la Corte Suprema conozca respecto de cuestiones no justiciables, como son las de índole política” (CSJN, fallos: 215:157).

Resulta útil observar que la Constitución provincial prescribe la remuneración de los convencionales constituyentes en tal ámbito (v. art. 197), disposición que no se contempló en el ámbito municipal y, en consecuencia, resulta un aspecto entitativamente de política pública, en claro respeto al federalismo que nos gobierna por imperio de los arts. 1, 5 y 121/129 de la Constitución Nacional.

Agudamente, el Fiscal ante el Cuerpo expresa: *“... la parte actora no sostiene la inconstitucionalidad de la COM, que es la efectiva norma de base habilitante de la ordenanza cuestionada y un punto obligado de remisión para el intérprete en la materia: paso que no puede obviarse a resultas de aquella habilitación efectuada por la CPTDF y a fin de no incurrir en una evidente contradicción al concretar la tarea de interpretación constitucional de las cláusulas de la CPTDF.*



No sería dable sostener que la CPTDF habilita la autonomía municipal en su grado máximo (con respecto de la autonomía institucional) y que al propio tiempo la limita de modo sustancial por la vía del art. 176, entendido como una regulación de tipo permanente aplicable a cada conformación y actuación de la Convención Constituyente Municipal.

La propia accionante, así y en concreto, efectivamente no señala o puntualiza que la ordenanza en cuestión exceda la órbita de legítima discrecionalidad legislativa delimitada por la COM, según sus criterios normados y en ejercicio de la autonomía justificada al amparo de la propia CPTDF. No se cuestiona a la COM en confronte con la CPTDF, paso que resultaba empero metodológicamente obligado para el análisis que propone en la acción” (v. fs. 128).

5.- Por todo lo expuesto, es que estimo no hay caso. “Se ha señalado que “Para que la demanda de inconstitucionalidad proceda se requiere que medien actos inequívocos de los cuales resulte que la norma impugnada como violatoria de la Constitución ha sido o ha de ser ineludiblemente aplicada al accionante; por lo tanto, es indispensable que éste demuestre, en términos concretos las circunstancias particulares en que el ejercicio de sus derechos se halla afectado por dicha aplicación (Ac. y Sent. 1961-V-264)” (fallo de la SCBA, citado por Epifanio J. L. Condorelli en ‘Código Procesal Civil de Buenos Aires Comentado’, Ed. Zavalía, 1990, T. 3, pág. 408). De resultas de lo afirmado, no se configura a su respecto un caso susceptible de decisión por el Tribunal en el marco del proceso impetrado, hallándose vedado a la jurisdicción emitir pronunciamientos en abstracto (arts. 154 y 157 de la Constitución Provincial)” (“Colegio de Ingenieros de Tierra del Fuego A.el.A.S. y

otro c/ Provincia de Tierra del Fuego A.el.A.S. s/ Acción de Inconstitucionalidad”, expediente N° 2987/14 de la Secretaria de Demandas Originarias. Registrado: T° 102 - F° 55/73).

Por los fundamentos dados, **voto por la negativa** al interrogante formulado.

En armonía con lo decidido, es que se torna inoficioso pronunciarse respecto a la cautelar requerida.

A la primera cuestión el juez Ernesto Adrián Löffler dijo:

1. En virtud de compartir los argumentos vertidos por el colega que votara en primer orden, tengo que manifestar que adhiero al relato de antecedentes y a los fundamentos desarrollados en los considerandos 1 y 2 de su voto, a los que me remito en honor a la brevedad.

En el caso, la parte actora comparece con la finalidad de obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ordenanza 5958, en tanto la considera contraria a la manda del artículo 176 de la Constitución provincial y al reglamento interno del Concejo Deliberante.

En nuestra Provincia, la Constitución admite el planteo de inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos que vulneren derechos garantías y cualquier otra cláusula consagrados en dicha Constitución provincial, por vía de la acción directa de inconstitucionalidad. Este proceso ha de ventilarse en única instancia ante el Superior Tribunal de Justicia (art. 157 inc.1° CPTF) y de acuerdo con

las reglas previstas en los artículos 315 a 318 del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero (cfr. “Núñez, Antonia Catalina c/ I.P.R.A. S/ Acción de Inconstitucionalidad –Medida Cautelar–”, expediente 1498/02 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 31 de julio de 2002, registrada en Tº XXXIX, Fº 74/82, entre muchas otras).

2. En lo que interesa al caso, cabe tener presente que el artículo 317 del CPCCLRyM, al regular el trámite de la acción de inconstitucionalidad, prevé que la demanda deberá notificarse “...al titular o representante legal de cada Poder, cuando se trate de actos provenientes de alguno de ellos; al Intendente Municipal o a las autoridades que los hubiesen dictado, en los demás casos...”.

Dicho esto, corresponde que en la etapa liminar destinada al examen de admisibilidad de acción, se analice el carácter de legitimado pasivo del sujeto demandado en autos, en tanto la acción declarativa de inconstitucionalidad, como todo proceso judicial, exige la presencia de un legitimado activo y de un legitimado pasivo vinculados por algún tipo de relación jurídica que ha entrado en conflicto y que, por ello, demanda la intervención del órgano judicial para su resolución (cfr. Estela B. SACRISTÁN, “El legitimado pasivo en las acciones declarativas de inconstitucionalidad –El problema de la llamada relación sustancial–”, LL 2002-E-351, p. 1).

A tal fin, se debe tener presente que en este especial proceso, a diferencia de otros, el emisor de la norma constituye una figura esencial a considerar al tiempo de establecer la legitimación pasiva, en tanto esta

acción constituye, de cierto modo, un juicio a la norma (cfr. Estela B. SACRISTÁN, "El legitimado pasivo...", ob. cit., p. 2).

Lo afirmado por la doctrina se encuentra expresamente receptado por el código procesal local, en cuanto estipula que la demanda se comunicará "...al titular o representante legal de cada Poder, **cuando se trate de actos** provenientes de alguno de ellos; **al Intendente Municipal** o a las autoridades que los hubiesen dictado, **en los demás casos...**".

En el presente, como ya se dijo, **la demanda no se dirige contra un acto del Concejo Deliberante** —v.gr. una resolución del cuerpo—, sino que impugna una norma de carácter legislativo, puntualmente la ordenanza 5958, en la que han intervenido los dos departamentos en los que se divide el poder en el orden municipal, me refiero a los departamentos legislativo —que sanciona la ordenanza local— y el departamento ejecutivo —que, en el caso, la promulga y publica en el respectivo Boletín oficial—.

Ello así, cabe tener en consideración que cuando se trata de normas de carácter legislativo, el órgano emisor a los fines de la identificación del legitimado pasivo de la acción es el Estado —nacional, provincial o municipal, según la norma de que se trate— (cfr. Carlos J. LAPLACETTE, "Aproximación a diversos aspectos conflictivos de las pretensiones declarativas de inconstitucionalidad", *TR LL AR/DOC/5212/2015*, p. 16. En igual sentido: Estela B. SACRISTÁN, "El legitimado pasivo...", ob. cit., p. 3).

En consecuencia, dado que **en el caso se impugna una norma de carácter legislativo** —la ordenanza 5958— y que, tal como quedó expuesto más arriba, la autoridad emisora del precepto es el Estado municipal; en virtud de lo previsto en el artículo 317 citado, la acción debió interponerse contra éste último y no contra el Concejo Deliberante, a los efectos de que sea respondida por el Intendente municipal en su calidad de representante del Municipio de Ushuaia (cfr. “S.A. Importadora y Exportadora de la Patagonia c/ Concejo Deliberante de la Ciudad de Río Grande s/ Acción de Inconstitucionalidad –Medida Cautelar–”, sentencia del 6 de mayo de 2015).

En su mérito, corresponde declarar la falta de legitimación pasiva del Concejo Deliberante para comparecer a juicio en calidad de demandado como pretende la parte actora en su escrito de inicio y, en consecuencia, la inadmisibilidad de la acción.

En armonía con lo decidido y tal como concluye el juez Sagastume, atento al modo de decidir deviene inoficioso pronunciarse respecto de la medida cautelar solicitada.

3. Sin perjuicio de lo concluido, dada la relevancia institucional de la cuestión sujeta a debate, en tanto se encuentra en marcha el proceso de elección de quienes representarán a los vecinos de la ciudad de Ushuaia en la próxima convención constituyente municipal, estimo pertinente efectuar algunas consideraciones adicionales a modo de expresiones colaborativas para clarificar el planteo realizado en la demanda, vinculado con la presunta vulneración del artículo 10 de la

ordenanza 5958 a lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución de la Provincia.

En primer lugar, comparto los argumentos vertidos en el considerando 3 del voto del colega que me precede en cuanto a que en la presente causa existe un único planteo que no desborda los límites de la acción en trato.

Se trata del dirigido a cuestionar el artículo 10 de la ordenanza 5958 por ser contrario a lo previsto en el artículo 176 de la Constitución provincial. Los restantes, relacionados con la ausencia de presupuesto y la vulneración del reglamento interno del parlamento municipal, no son atendibles en tanto su abordaje implicaría apartarse del límite dispuesto en el artículo 315 del CPCCLRyM.

Acerca de este planteo puntual, comparto con el juez Sagastume que la gratuidad establecida en el artículo 10 para la labor de los convencionales constituyentes no se encuentra en pugna con el artículo 176 de la Constitución provincial.

En efecto, el artículo 176 de la Constitución estipula:

“Las cartas orgánicas municipales serán sancionadas por convenciones constituyentes municipales convocadas por ordenanza, en fechas que no podrán coincidir con otras elecciones (...).

Para ser convencional constituyente municipal se requieren las mismas condiciones que para ser concejal

y tienen idénticos derechos, incompatibilidades e inhabilidades. Recibirán una retribución igual a la de un concejal y deberán expedirse en un plazo de noventa días prorrogable por una sola vez por hasta treinta días más”.

Ahora bien, la hermenéutica que cabe asignar a dicho precepto no puede realizarse descontextualizada del resto del plexo constitucional y sin considerar los acontecimientos históricos sucedidos tras la sanción de la Carta Magna provincial.

Tuve oportunidad de referirme a lo alcances del principio de autonomía en diversas oportunidades. En una de ellas, comenté el mandato preambular que como organización estadual de segundo grado nos impone la Constitución de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en orden **afianzar la autonomía municipal** (cfr. Ernesto Adrián LÖFFLER, *Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, comentada, anotada y concordada en base a los debates constituyentes, leyes provinciales y jurisprudencia*, Ediciones de la Lengua, Ushuaia, 2021, pp. 44 y 45).

Este es otro de los principios que incorpora nuestra Constitución vernácula antes que se reformara la Constitución nacional en 1994. Mediante este objetivo se establece como obligación de la nueva provincia garantizar la autonomía municipal. Las ciudades autónomas se constituyen en instituciones naturales y necesarias del sistema democrático.

Este nuevo estatus se proyecta en cinco planos esenciales: el *político*, al permitir que elijan a sus autoridades sin injerencia del gobiernos provincial o nacional; el *administrativo*, porque es el municipio autónomo el que está facultado para darse sus normas, para regular su funcionamiento, para establecer el rol de los administrantes y la relación del Estado municipal con los habitantes de la ciudad; el *institucional*, porque ahora la ciudad autónoma tiene personería y entidad para representarse a sí misma en su relación con otras ciudades, otras provincias o el Estado Nacional, porque ahora la ciudad a través del dictado de las cartas orgánicas se da sus propias instituciones de gobierno, de representación y control; el *económico*, porque ahora el municipio recauda para sí los impuestos tasas y contribuciones que se generan en su jurisdicción; y en lo *financiero* porque ahora tiene la capacidad de elaborar su propio presupuesto, de proyectar sus gastos y calcular sus recursos.

Esta decisión responde a una fuerte aspiración de los convencionales locales de fortalecer el régimen municipal en tanto constituye la primera organización representativa y republicana. Es la forma de descentralización más pequeña de nuestro régimen federal, constituido para resolver las necesidades de la comunidad y lograr el bienestar de sus vecinos.

Recordemos que antes de aquella reforma, el artículo 5 de la Constitución nacional solo exigía a las provincias garantizar el régimen municipal. Ahora, en cambio, el artículo 123 establece la obligación que las constituciones provinciales aseguren la autonomía municipal. Ello no





implica asignar a todos los municipios argentinos idéntico estatus jurídico. Cada constitución establecerá, como la nuestra, los requisitos para que una ciudad goce de autonomía plena.

En la convención reformadora de 1994, el diputado radical Antonio María HERNÁNDEZ, sostuvo en torno a la importancia del instituto: "...partimos de la base de que demócrata no se nace, sino que se hace, con la educación y la participación. En el fortalecimiento del municipio como escuela de participación ciudadana, estamos sentando las bases de una verdadera escuela social de la democracia. El federalismo tiene base municipal y el futuro de la democracia argentina está indisolublemente ligado a municipios autónomos y vigorosos, que sean los primeros teatros donde el hombre ejercite sus derechos, como decía Joaquín V. GONZÁLEZ" (Convención Constituyente Nacional —Diario de Sesiones—, p. 3558, discurso de Antonio María HERNÁNDEZ del 9 de agosto de 1994).

Lo señalado estima valorar, por una parte, que es la propia Constitución la que reconoció autonomía institucional plena a los municipios que contaran con una población estable mínima de más de diez mil habitantes (cfr. art. 170 CP). Tal fue el caso del Municipio Ushuaia.

Paralelo a ello, a los municipios con autonomía institucional plena se les reconoció la potestad de dictar sus cartas orgánicas dirigidas a regular, entre otros aspectos relevantes para la vida institucional municipal, la de convocar a comicios para la elección de sus autoridades (cfr. artículos 175 inciso 3) y 176 CP).

El Municipio de Ushuaia sancionó su carta orgánica el 30 de marzo del año 2002 y allí, en uso de las atribuciones que le asignó el artículo 175, reguló de manera específica lo atinente a los requisitos, composición y facultades de la convención constituyente (cfr. artículo 112 COM).

En su mérito, no quedan dudas de que los recaudos y límites normados en el artículo 176 de la Constitución provincial no son aplicables al *sub spes* desde que el Municipio de la Ciudad de Ushuaia, que cuenta con autonomía institucional plena y, por ende, con potestad para regular los requisitos que deberán reunir las autoridades convencionales constituyentes, desde el año 2002 regló expresamente la cuestión y, en dicho marco, a diferencia de lo previsto en el artículo 176 señalado, no incorporó como exigencia que quien ocupe el cargo de convencional reciba una retribución a cambio de esa labor.

Ello así, considero que la previsión del artículo 10 de la ordenanza 5958, no es contraria a la manda del artículo 176 de la Constitución provincial, que sólo estuvo vigente para el Municipio demandado hasta la sanción de su carta orgánica en el año 2002.

A la primera cuestión los jueces Javier Darío Muchnik y María del Carmen Battaini dijeron:

I. Que adherimos sustancialmente a las consideraciones expuestas por los colegas que nos preceden en el orden de votación, que confluyen a la decisión del conflicto.



II. Que tomando en cuenta la trascendencia de la temática en análisis, se abordarán a continuación aspectos de especial relevancia, en consonancia con la decisión arribada en el caso.

III. Conforme se anticipó, la regulación dispuesta por el artículo 176 de la Constitución provincial quedó superada por las previsiones de la Carta Orgánica Municipal, a las que debe darse preminencia.

No cabe duda que la reforma de la Carta fundamental municipal es una cuestión que hace a la esencia propia del gobierno municipal y como tal, ajena a la órbita de incidencia de esta acción y de la propia Constitución provincial, en tanto no se vulneren los principios fundamentales sentados en la misma, lo cual no se avizora en el caso.

Esta inteligencia atribuida al asunto, participa de los postulados sentados por el cuerpo en el precedente "*Alianza Frente para la Victoria s/ Registro de Candidatos Municipales Tolhuin*" expediente N° 2296/15 STJ-SR, sentencia del 19/06/2015, T° XXI, F° 468/479, en el cual se expresó que el art. 5 de la Constitución nacional, permite recrear un ámbito de convicción favorable al reconocimiento de la trascendencia de los Municipios en la vida institucional de las Provincias, al punto que el Gobierno Federal se compromete a garantizar el goce y ejercicio de sus instituciones a los Estados Provinciales, en tanto estos dicten para sí una Constitución que, entre otras cuestiones, asegure el Régimen Municipal.

Adicionalmente, se agregó que la autonomía municipal se encuentra expresamente consagrada en el artículo 123, en cuanto sostiene que cada provincia dicta su propia Constitución, comprometiéndose a

asegurar la autonomía municipal, en consonancia con el artículo 169 de la Constitución fueguina que expresamente reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común.

Es claro entonces, del análisis armónico de la normativa citada, que el rol institucional que cumplen los Municipios, tras haber dictado su Carta Orgánica, los sitúa en posición de asumir plena potestad normativa a los fines de regular la cuestión en análisis del modo en que lo hizo -conforme lo señaló, asimismo, el señor Fiscal ante este Estrado-.

IV. En otro orden de ideas, resulta relevante analizar la cuestión atinente a la legitimación activa de los actores para interponer la acción directa de inconstitucionalidad prevista en el artículo 157.1 de la Constitución de la Provincia.

A dichos efectos, vale recordar que los artículos 315 a 318 del CPCCLRyM fijan los requisitos de admisibilidad, el trámite y los alcances de dicha acción, que reviste carácter meramente declarativo, dejando para el correspondiente proceso ulterior la satisfacción de los reclamos patrimoniales que requieran una sentencia condenatoria susceptible de ejecutarse coercitivamente.

Es importante tomar en cuenta también que debido a los efectos potenciales que dicha acción tiene asignados constitucionalmente (ver artículos 159 de la Constitución provincial y 318 del CPCCLRyM) su

admisión es sumamente restringida, lo cual es coherente con su naturaleza jurídica que responde, en principio, a un instituto excepcional en el marco de los sistemas que, como el nuestro, se corresponden con un diagrama constitucional centrado en un control difuso de constitucionalidad.

Tal como ya dijo este Tribunal en el precedente “Central de Trabajadores de la Argentina (C.T.A.) de Tierra del Fuego c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS s/ Acción de Inconstitucionalidad”, expediente N° 2581/11 de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 14/03/2012, T° LXXVI, F° 132/136, constituye también una condición necesaria la legitimación para obrar, esto es, que quien acciona sea el titular de los derechos a los que afecta la normativa que tilda de inconstitucional, en tanto el código adjetivo no consagra un medio procesal tendiente al control genérico o abstracto de las normas, sino que prescribe la existencia de un caso concreto a fin de abrir la vía de control.

Sumado a lo anterior, se indicó que el plexo normativo involucrado contempla la posibilidad de una legitimación amplia, dado que requiere la existencia de afectación de los intereses del accionante y no de los derechos personales de éste; sin embargo, se aclaró que no basta la mera invocación de un simple interés para legitimar la acción.

Cabe resaltar que la invocación genérica de las normas constitucionales supuestamente violadas no surte efecto, sino que es menester afirmar (y posteriormente, probar) los pormenores restrictivos de los derechos de los accionantes afectados por la normativa censurada, precisando detalladamente el modo en que su aplicación infringiría las

garantías de la Ley Fundamental -tal como lo sostiene el señor Fiscal ante este Estrado-.

Nótese que, en el caso, los actores invocan la representación de toda la sociedad y de los vecinos de Ushuaia, más no precisan cuál es el fundamento que habilitaría a sostener dicha representación colectiva.

A su vez, también invocan la representación de todos los afiliados de su agrupación política que poseen las condiciones para ser electos como convencionales constituyentes de Ushuaia. Cabe destacar que esta representación partidaria no elimina en el marco de los derechos de incidencia colectiva por intereses individuales homogéneos, la necesaria declaración de voluntad de los involucrados.

La amplia legitimación en el marco de los derechos de incidencia colectiva se vincula derechamente con la teoría de los bienes colectivos, entre los cuales cabe reconocer de forma indiscutible al medio ambiente, a la no discriminación, a la perspectiva de género, a la salud pública, entre otros. Sin embargo, en la temática vinculada con los derechos políticos debe considerarse también un principio basal de nuestro sistema constitucional, que es que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes -ver art. 1 y 22 de la Constitución nacional y art. 1 de la Constitución Provincial-, que han manifestado su voluntad tanto en la Carta Orgánica como en la Ordenanza respectiva.

Bajo este esquema, no se advierte la invocada representación de derechos de vecinas y vecinos de Ushuaia ni de los integrantes de la agrupación política, ya que cuando se trata de posiciones





presumiblemente controvertidas en el marco de derechos de incidencia colectiva por intereses individuales homogéneos -y la actuación *ad honorem* sin dudas lo es, pues parte de la ciudadanía podría estar de acuerdo con esta economía de recursos-, es preciso tener signos que evidencien, sin lugar a dudas, que esa representación que se está invocando responde a un interés genuino del colectivo cuyos intereses presumiblemente se gestionan. De otro modo, correríamos el riesgo de considerar representado un colectivo contra los deseos expresos de alguno de sus miembros.

Que asimismo, es dogmática la afirmación realizada en la demanda en cuanto sostiene que no existiría interés individual para litigar en cabeza de los presuntos afectados -tal lo exigido por la Corte en el caso "Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.783 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986" sentencia del 24 de febrero de 2009, fallos 332:111, para habilitar la representación por intereses individuales homogéneos-, dado que, no es lógico suponer que quien tiene la pretensión de ejercer tan alto cargo, no tuviera la misma convicción para la defensa de sus intereses individuales.

En lo que respecta puntualmente al abogado actor, no se alega ni se prueba cuál es la imposibilidad concreta que las tareas *ad honorem* (sin retribución) le generarían en su esfera particular de intereses. Máxime, cuando la propia Constitución provincial regula una situación similar que tampoco conlleva retribución alguna, así el supuesto de la representación de los abogados en el Consejo de la Magistratura.

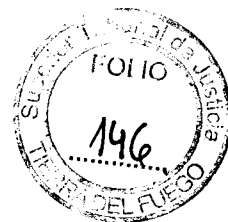
V. La ausencia de legitimación activa señalada, conlleva necesariamente a la inexistencia de caso concreto a los fines de la prosecución del trámite.

Existe una íntima vinculación entre la legitimación para obrar y la existencia de caso, pues la falta de afectación, y/o de acreditación de la misma, en el marco de un proceso, priva al asunto de su condimento de concreción específica a los fines de poseer idoneidad para ser resuelto por el Tribunal.

En este sentido, en la citada causa "Halabi", la Corte Suprema de la Nación aclaró que con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen en dicho precedente, la exigencia de caso en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional se mantiene incólume, ya que no es admisible una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición, conforme se reafirmó en el caso "Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo", sentencia del 15 de junio de 2010, Fallos 333:1023.

A su vez, ello fue invocado en oportunidad de resolver en la causa "IPAUSS c/ PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO s/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD - MEDIDA CAUTELAR", Expte. N° 1957/07 de la Secretaría de Demandas Originarias de este Tribunal, T° LXXIX F° 63/83, en que se advirtió que si bien los postulados del fallo refieren al control de constitucionalidad en el ámbito federal, la situación no difiere sustancialmente de la acontecida en la órbita provincial, pues si bien se prevé una modalidad de control concentrado -tal la interpuesta en el caso de marras- el mismo se encuentra vertebrado con sujeción a un caso





concreto y con el alcance de la sentencia limitado al mismo, en los términos del artículo 159 de la Constitución de la Provincia.

En idéntico sentido, en autos "Fiscal de Estado de la Provincia c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad", expte. N° 2197/10, sentencia de fecha 25/11/10, registrada en T° LXX, F° 195/207, se indicó que la acción normada por el artículo 157 inciso 1 de la Carta Magna provincial, reglamentada por el legislador fueguino en los artículos 315 y siguientes del CPCCLRyM, no goza de las características del control abstracto de constitucionalidad seguidas por el modelo europeo o concentrado, seguido por Francia, tal como sí fue regulada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su propia Constitución, en donde la pretensión principal es la derogación de la ley porque se busca la coherencia del ordenamiento jurídico.

En mérito a lo expuesto y de conformidad con lo sostenido por los colegas que nos preceden en el orden de votación, surge claro que no se encuentran reunidos los presupuestos de admisibilidad de la presente acción. **Así votamos.**

A la segunda cuestión el juez Carlos Gonzalo Sagastume dijo:

Por los fundamentos dados al evacuar el interrogante anterior, propongo al Acuerdo declarar inadmisibile la demanda incoada a fojas 92/109 vta. Con costas por aplicación del principio general de la derrota (artículo 78.1 CPCCLRyM). **Así voto.**

Con base en los arts. 12, 24, 31, 44, 49, 85 y concordantes de la Ley 1384, regulo los honorarios en 13.2 IUS y 9.24 IUS a los letrados de la parte actora y demandada, respectivamente.

Los jueces Ernesto Adrián Löffler Javier Darío Muchnik y María del Carmen Battaini coinciden con la solución y propuesta y votan la segunda cuestión en los mismos términos.

Con lo que terminó el Acuerdo dictándose la siguiente

SENTENCIA

Ushuaia, 8 de abril de 2022.

Vistas: las consideraciones efectuadas en el Acuerdo que antecede

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

RESUELVE:

1°.- DECLARAR inadmisibile la demanda interpuesta por Héctor Antonio STEFANI y Jorge Alberto PINTOS a fojas 902/109 vta.

2°.- COSTAS al vencido (artículo 78.1 CPCCLRyM).



3°.- **REGULAR** los honorarios en 13.2 IUS y 9.24 IUS a los letrados de la parte actora y demandada, respectivamente.

4°.- **MANDAR** se registre, notifique y cumpla.

CARLOS GONZALO SAGASTUME

JAVIER DARÍO MUCHNIK
PRESIDENTE

ERNESTO ADRIÁN LÖFFLER

MARIA DEL CARMEN BATTAINI

REGISTRADO en el TOMO.....134..... FOLIO.....22/36.....
Del Libro de Resoluciones y Sentencias
Secretaría de Demandas Originarias.....08/04/22.....
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA



ROXANA CECILIA VALLEJOS
Secretaría de Demandas Originarias
del Superior Tribunal de Justicia