

B-70696

"PORRETTI, ROBERTO MARTÍN CONTRA CONCEJO DELIBERANTE DE PINAMAR SOBRE CONFLICTO INTERNO MUNICIPAL ARTS. 196 CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA Y 263 BIS LEY ORGÁNICA DE LAS MUNICIPALIDADES"

La Plata, diciembre de 2009.

VISTO:

La presentación efectuada por el señor Roberto Martín Porretti a fs. 24/43, por la que promueve conflicto en los términos de los artículos 196 de la Constitución de la Provincia, 261 y 263 bis de la Ley Orgánica de las Municipalidades; y

CONSIDERANDO:

1. Por medio de la presentación efectuada a fs. 24/43 el señor Roberto Martín Porretti -invocando su condición de concejal electo para integrar el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Pinamar-denuncia, en los términos de los artículos 196 de la Constitución de la Provincia, 261 y 263 bis de la Ley Orgánica de las Municipalidades, un conflicto interno que se habría producido en el seno del mencionado Departamento Deliberativo.

Relata que en la sesión preparatoria llevada a cabo en mencionado Concejo Deliberante el día 4 del corriente, se le impidió asumir el cargo de concejal para el que había sido elegido en los comicios realizados en el mes de junio pasado. La decisión, según dice, se adoptó por considerarlo inidóneo y, por esto, inhábil para desempeñar el cargo en cuestión, a pesar de haber sido regularmente diplomado por la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, única autoridad competente para analizar la capacidad de los aspirantes a ocupar cargos electivos y para expedir las credenciales suficientes para ejercer el mandato popular, según lo dispuesto por el artículo 63 inc.5 de la Constitución de la Provincia. Luego de efectuar un pormenorizado relato de los antecedentes y de acometer la tarea de refutar el dictamen de la Comisión de Poderes en el que se basó la decisión de no tomarle juramento, con pie fundamentalmente en lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Bussi", concluye en que el dictamen en cuestión –único fundamento de la medida adoptada- es manifiestamente irrazonable, abiertamente arbitrario, constituye un exceso legal manifiesto y resulta claramente inconstitucional por violación del debido proceso legal, del principio de igualdad ante la ley y de la garantía de los artículos 38 y 39 de la Constitución Nacional en cuanto afecta el ejercicio de los derechos políticos. Pide que se haga lugar a la demanda, se declare la inconstitucionalidad del acto en cuestión y que se dicte una medida cautelar innovativa consistente en que se ordene al Concejo Deliberante de la Municipalidad de Pinamar la inmediata aceptación del diploma que lo habilita para ejercer el cargo de concejal en ese Cuerpo. Dice que aunque la interposición de este conflicto tiene efectos suspensivos, en el caso se encuentran claramente reunidos los recaudos que tornan procedente el dictado de una medida cautelar como la que requiere, refiriéndose luego a ellos en particular.

2. Ante el requerimiento efectuado por la Vicepresidenta del Tribunal, el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Pinamar remitió copia certificada del acta correspondiente a la sesión preparatoria del 4 de diciembre próximo pasado; informó que, con posterioridad, no se tomó juramento al señor Porretti y que en la sesión del 11 del corriente mes se incorporó como concejal al primer suplente de la lista que aquél encabezó en las elecciones del 28 de junio de este año, adjuntando también copia certificada del acta respectiva (ver fs. 46/62).

3. Que ante todo corresponde destacar que este Tribunal tiene resuelto que la competencia para resolver los conflictos que se suscitan en el ámbito de los municipios bonaerenses se abre en todos aquellos casos en los que uno de los departamentos que componen la municipalidad denuncia que el otro ha invadido su esfera de atribuciones. El conflicto municipal que prevé el artículo 261 del decreto ley 6769/1958 se caracteriza por ser una contienda entre los departamentos Ejecutivo y Deliberativo con motivo del ejercicio de sus respectivas atribuciones (doctr. "Acuerdos y Sentencias", serie 9ª, t. 85, pág. 429; t. 186, pág. 542; t. 90, pág. 92; 1974-III-623; causas B 51.873, res. del 26-IV-88; B 53.253, res. del 4-IX-90; B 54.089, res. del 26-XI-91; B 58.988, "Ríos", res. del 21-IV-98 y B 65.116 "Intendente Municipal de Morón", res. del 5-XI-03; B 67,763, "Eurruela", res. del, entre otras).

En relación a los conflictos internos de las municipalidades que se producen en el seno del Concejo Deliberante, que son los que regla el artículo 263 bis de la Ley Orgánica de las Municipalidades, se decidió reiteradamente que las resoluciones susceptibles de cuestionarse en ese marco sólo eran aquéllas por medio de las cuales se destituía o suspendía preventivamente al Intendente Municipal o a algún concejal –excepto que se tratara de decisiones adoptadas ante la comisión de delitos dolosos-, así como también y con relación a los concejales, las que aplicaban determinadas sanciones (art. 263 bis. decreto-ley 6769/58 –texto según ley 11.024-; ver, por todas, causa B 63.612, "Mazzieri", res. del 24-IV-02).

El criterio restrictivo que informaba esa doctrina fue moldeado a partir de la modificación introducida por la ley 11.024 en el mencionado artículo 263 bis, que suprimió de su texto la expresión "o impedido de entrar en el ejercicio de su cargo" -refiriéndose al intendente municipal o algún concejal- y fue superado por el Tribunal en su actual composición al decidir que, además de los supuestos especiales que contempla el artículo 263 bis de la Ley Orgánica de las Municipalidades, cabe entender que pueden quedar comprendidas en el alcance de la disposición constitucional (art. 196, Constitución de la Provincia) otras situaciones ocurridas en el seno del Concejo Deliberante en la medida que se trate de "conflictos" y que no se encuentren excluidas de la vía en cuestión, advirtiendo que en tanto el artículo 261 de esa ley remite con amplitud a lo dispuesto en el señalado artículo 196 de la Constitución de la Provincia, no puede considerarse que la norma reglamentaria delimite los conflictos ocurridos en el seno del Concejo Deliberante sólo a los mentados supuestos especiales (doctr. causa B 64.165, "Salgado", res. del 14-VIII-02).

Ello, claro está, siempre que se encuentre configurada una real situación de "conflicto", que es la única que habilita la competencia de la Suprema Corte para dirimirlo. Sobre esa base, en el señalado precedente se decidió que, al no advertirse la existencia de alguna disputa acerca de las atribuciones constitucionales o legales de los sujetos involucrados ni que lo actuado por la mayoría del Concejo en ese supuesto alterara, obstruyera o impidiera el funcionamiento del cuerpo o de la Municipalidad, el planteo debía ser rechazado.

4. Conforme lo expuesto en los considerandos anteriores, es claro que los hechos que motivan la denuncia efectuada a fs. 24/43, corroborados con la documentación que posteriormente acompañara el Concejo ante el pedido efectuado por el Tribunal, conforman una materia propia de este tipo de controversias, en tanto quien fuera elegido concejal en las elecciones realizadas en el mes de junio de este año –según se acredita con el diploma expedido por la Junta Electoral agregado a fs. 1-, no ha podido asumir su cargo como consecuencia de una decisión tomada por los miembros del Concejo Deliberante al que debía incorporarse, por razones cuya legitimidad no es pertinente evaluar en esta instancia del proceso, pero que indudablemente tiene por efecto una alteración de su composición y, por tanto, afecta en modo potencialmente indebido el ejercicio de los derechos del electo y del electorado local. En esa medida, importa una modificación de la regular estructuración del Cuerpo Deliberativo.

5. Determinado lo anterior, resulta pertinente en primer término tratar el pedido de medida cautelar efectuado en la presentación inicial.

Dado que, prima facie, los hechos denunciados se encuentran suficientemente demostrados con la documentación agregada a fs. 50/62 y lo informado por el Concejo Deliberante de Pinamar a fs. 46/47 y que, conforme a ello, resulta verosímil la alegación de que en este caso se han transgredido los derechos y garantías enunciados en el escrito inicial, corresponde decretar, en los términos de los citados artículos 261 y 263 bis de la Ley Orgánica de las Municipalidades y hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la presente causa, la suspensión de los efectos de las decisiones adoptadas por el Órgano Deliberativo en las sesiones Preparatoria del 4 de diciembre y Especial del 11 de diciembre de este año, lo que implica en este supuesto que deberá el Concejo Deliberante de Pinamar tomar juramento e incorporar como concejal al señor Roberto Martín Porretti, debiendo disponer lo que fuere menester para que, a su vez, cese en el ejercicio del cargo quien fuera designado en su reemplazo a raíz de haberse impedido la asunción de aquél (arts. 261, 263 bis y conc., decreto ley 6769/58; doctr. causas B 61.051 "Angulo", res. 2-II-2000; B. 61.054, "Sueldía", res. 2-II-2000; B. 68.800, "Trama", resol. 4-VIII-2006 y B 69.493, "Losada", res. del 15-I-2008). La medida deberá hacerse efectiva dentro de los cinco días de recibido el oficio que se libraré por Secretaría, para cuyo diligenciamiento y cumplimiento quedan habilitados días y horas inhábiles (art. 153, C.P.C. y C.).

6. Por otra parte, a efectos de su debida sustanciación, corresponde conferir traslado al Concejo Deliberante de la Municipalidad de Pinamar de la presentación efectuada por el señor Roberto Martín Porretti y de la documentación agregada a la misma, por el término de cinco días, para que la conteste y comparezca a estar a derecho, con apercibimiento de ley (arts. 196, Constitución de la Provincia; 264 y conc., L.O.M.; 59, C.P.C. y C.).

Por ello, el Tribunal

RESUELVE:

1. Declarar que el caso corresponde a su competencia originaria (art. 196, Constitución de la Provincia, 261 y 263 bis, decreto ley 6769/1958).

2. Decretar, en los términos de los artículos 261 y 263 bis de la Ley Orgánica de las Municipalidades y hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la presente causa, la suspensión de los efectos de las decisiones adoptadas por el Órgano Deliberativo en las sesiones Preparatoria del 4 de diciembre y Especial del 11 de diciembre de este año, lo que implica en este supuesto que deberá el Concejo Deliberante de Pinamar tomar juramento e incorporar como concejal al señor Roberto Martín Porretti, debiendo disponer lo que fuere menester para que, a su vez, cese en el ejercicio del cargo quien fuera designado en su reemplazo a raíz de haberse impedido la asunción de aquél (arts. 196, 261, 263 bis y conc., decreto ley 6769/58; doctr. causa B 61.051 "Angulo", res. 2-II-2.000; B. 61.054, "Sueldía", res. 2-II-2000; B. 68.800, "Trama", resol. 4-VIII-2006 y B 69.443, "Losada", res. del 15-I-2009). La medida deberá hacerse efectiva dentro de los cinco días de recibido el oficio que se libraré por Secretaría, para cuyo cumplimiento y diligenciamiento quedan habilitados días y horas inhábiles (art. 153, C.P.C. y C.).

3. Conferir traslado por el término de cinco días al Concejo Deliberante de la Municipalidad de Pinamar, de la presentación efectuada por el señor Roberto Martín Porretti y de la documentación acompañada a la misma, para que la conteste y comparezca a estar a derecho, con apercibimiento de ley (arts. 196, Constitución de la Provincia; 264 y conc., L.O.M.; 59, C.P.C. y C.).

Regístrese, notifíquese y ofíciase.

Luis Esteban Genoud
Hilda Kogan
Héctor Negri
Eduardo Julio Pettigiani
Eduardo Néstor de Lázzari
Juan Carlos Hitters

Juan José Martiarena
Secretario

POR SU VOTO:

El señor Juez, doctor Soria, dijo:

1. He de coincidir con el desarrollo argumental y lo resuelto por mis colegas en punto a la existencia de un conflicto municipal aprehendido por el art. 196 de la Const. prov. y 261 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, así como en la necesidad de sustanciarlo con el Departamento Deliberativo de la Municipalidad de Pinarmar.

2. En anteriores precedentes, en los que se cuestionaban decisiones adoptadas por concejos deliberantes por medio de las cuales se había suspendido preventivamente o destituido al Intendente Municipal o a algún concejal, he adherido a la posición —minoritaria en este Tribunal— que, interpretando las normas aplicables, postula que, salvo supuestos de excepción, la presentación por la que se promueve conflicto en los términos del art. 263 bis del decreto ley 6769/58 tiene efectos suspensivos de la decisión que por ella se cuestiona (ver, por todas, causas B. 68.751, “Lopes”, res. del 12-VII-06 y B. 69.558 “Porretti”, res. del 3-IV-2008).

Por fuera de las diferencias que aquellos supuestos presentan con el aquí analizado, el encuadramiento del sub lite en los términos del art. 261 de la L.O.M. conduce a análoga solución a tenor del texto legal aplicable al establecer que, promovido el conflicto, la Corte “... dispondrá que se suspenda la ejecución de las disposiciones controvertidas”.

3. La norma confiere —al igual que el art. 263 bis— una protección especial a quienes promueven el conflicto municipal dado el mandato representativo que ellos poseen (doctr. causas B. 66.400, “Intendente Municipal de General Lamadrid”, res. de 3-IX-03; B. 65.860, “González”, res. de 3-IX-03; B. 66.457, “Ostoich”, res. de 10-IX-03; B. 68.087, “Lutteral”, res. de 15-XII-04, entre otras).

Si bien, como se ha interpretado en tales precedentes, la neutralización de los efectos de la medida impugnada por la mera interposición del conflicto carece de la automaticidad que un examen literal de los textos autorizaría a sostener (v. causas B. 64.253, “Ghironi”, res. de 17-07-02; B. 68.087, “Lutteral”, de 1-XII-04; B. 68.114, “Aguirre”, res. de 9-II-2005) no cabe duda que la L.O.M. ha consagrado una modalidad especial, que escapa a los cánones ordinarios relativos al control jurisdiccional de las decisiones emanadas de los órganos gubernativos (leyes, reglamentos, ordenanzas, actos administrativos, etc.). El peculiar diseño dado por el Legislador en esta materia contrasta con el adoptado por la mayoría de los sistemas reguladores de la impugnación de la validez de las decisiones administrativas o de la constitucionalidad de normas legales y reglamentarias, que se asientan en la fuerza ejecutoria que se atribuye a los actos controvertidos, de tal forma que salvo que el órgano jurisdiccional acoja la tutela suspensiva que le sea requerida, la ejecución de los actos o normas impugnados no ha de ser detenido o enervado.

A la inversa, en el conflicto municipal las normas relegan a un plano secundario el cumplimiento de los actos impugnados; parten de, y entonces dan primacía a, la eficacia suspensiva que inicialmente asignan a la promoción del litigio (arts. 261, 263 bis y concs., L.O.M.), lo cual determina que la denegatoria de esa cualidad y la consecuente admisión de la subsistencia de la efectividad de la decisión cuestionada sólo resultarán, llegado el caso, de una expresa y, reitero, excepcional decisión judicial, dada en respuesta a la petición que formule en tal sentido el órgano comunal frente al cual se ha planteado la litis y en función de los elementos de convicción incorporados a la causa. La diferencia entre ambos sistemas, sobre cuyo mérito no cabe presumir defecto, es relevante y fácilmente perceptible.

4. En definitiva, presentado el conflicto local contra la determinación del Concejo y planteada la suspensión que prescribe la ley corresponde al Tribunal disponerla, a menos que del examen del escrito en que se la deduce resultare manifiesta su improcedencia. Ello, claro está, no enerva la posibilidad de resolver luego el cese de tales efectos suspensivos, por ejemplo, frente al planteamiento que fundadamente realizare la autoridad municipal requerida.

Acordar a los citados preceptos de la L.O.M. la inteligencia antes señalada, al tiempo que respeta la voluntad legislativa, luce congruente con las características cautelares que pudieran atribuírseles, en punto a que deben pronunciarse y cumplirse inaudita parte (arg. art. 198, C.P.C.C.) y en lo relativo a su provisionalidad, que viabiliza dejarlas sin efecto o modificarlas a consecuencia de la petición que se formule en tal sentido o de un cambio de las circunstancias que las determinaron (arg. arts. 202 a 204, C.P.C.C.).

5. Por las razones expuestas y con el alcance señalado corresponde suspender, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la presente causa, las decisiones adoptadas por el Órgano Deliberativo en la sesiones Preparatoria del 4 de diciembre y Especial del 11 de diciembre de este año, lo que implica en este especial supuesto que deberá el Concejo Deliberante de Pinamar tomar juramento e incorporar como concejal al señor Roberto Martín Porretti, debiendo disponer lo que fuere menester para que, a su vez, cese en el ejercicio del cargo quien fuera designado en su reemplazo a raíz de haber impedido la asunción de aquél (arts. 196, Const. prov. y 261 y concs., decreto ley 6769/58). La medida deberá hacerse efectiva dentro de los cinco días de recibido el oficio que se librará por Secretaría, para lo cual quedan habilitados días y horas inhábiles (art. 153, C.P.C. y C.).

A efectos de la debida sustanciación, se confiere traslado al Concejo Deliberante de la Municipalidad de Pinamar de la presentación efectuada por el señor Roberto Martín Porretti y de la documentación agregada a la misma, por el término de cinco días, para que la conteste y comparezca a estar a derecho, con apercibimiento de ley (arts. 196, Constitución de la Provincia; 264 y concs., L.O.M.; 59, C.P.C. y C.).

Así lo voto.

Daniel Fernando Soria

Juan José Martiarena
Secretario