PODER LEGISLATIVO

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

LEGISLADORES

Resol. N° 003/05.

Nº 009 **PERÍODO LEGISLATIVO** **2005**

EXTRACTO COMISION DE LABOR PARLAMENTARIA PROY. DE RESOL. FACULTANDO A LA SRA. VICEPRESIDENTE 1º PARA QUE ASUMA LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL Y DEFENSA DE LOS INTERESES DEL P.L. EN LA C/ LEGISLATURA S/ CONFLICTO DE PODERES -ACCIÓN DE INCONSTITUC. EXPTE. 1755/05.

Entró en la Sesión **EXTRAORDINARIA 24/02/05**

Girado a la Comisión Nº: **P/R** **AP.**

Orden del día Nº:

AD Nº 09/05

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

R E S U E L V E :

ARTICULO 1°.- Facúltase a la señora Vicepresidente 1° de esta Cámara, Doña Angélica GUZMAN, ~~D.N.I. Nº~~ ..... para que asuma la representación judicial y defensa de los intereses de la Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en los autos caratulados : "Poder Ejecutivo 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 – expediente Nº 1755/05", ~~y "Fiscal de Estado de la Provincia de Tierra del Fuego c/ Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción de Inconstitucionalidad expediente Nº 1759/05", ambos~~ en trámite por ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia.-

ARTICULO 2°.- Regístrese, comuníquese y archívese.-

(*) a cargo de la Presidencia según Resol. de Presidencia Nº 042/05, en virtud de lo establecido en el artículo 100 de la constitución Provincial y 35 del Reglamento Interno de la Cámara.

Recibido =

17-02-05

STJ

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

CEDULA DE NOTIFICACIÓN

Destinatario: *Poder Legislativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.*

Domicilio: calle San Martín Nº 1435 - Ushuaia -

Tipo: real

Observaciones:-----

01

----------Hago saber a Ud. que en los autos caratulados:

"Poder Ejecutivo 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 - *expediente Nº 1755/05* - que se tramita por ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Secretaría de Demandas Originarias a cargo del suscripto por subrogancia se ha dictado resolución, registrada en el libro *LIV Folio - 42* - del protocolo de esta Secretaría cuya parte resolutiva a continuación se transcribe:

"Ushuaia, 8 de febrero de 2005. Vistos los autos caratulados....Resultando....Considerando....Por ello, EL SUPERIOR TRIBUNAL RESUELVE: 1º.- DECLARAR que el presente litigio sea tramitado como medida autosatisfactiva; 2º.- CORRER TRASLADO de la demanda al Poder Legislativo de la Provincia de Tierra del Fuego por el plazo de cinco (5) días para que comparezca y la conteste, haciéndole saber que contestado el traslado o vencido el plazo para hacerlo, y oído el Sr. Fiscal ante este Tribunal, se dictará sentencia en autos; 3º.- MANDAR.... El Sr. Juez Ricardo J. Klass no firma la presente por encontrarse en uso de licencia . Fdo: Señores Jueces- Mario A. Robbio - María del C. Battaini - Jorge P. Tenaillon - Secretario Subrogante- Superior Tribunal de Justicia".

****Acompaña a la presente: copia íntegra en una (1) foja de la resolución mencionada precedentemente, juntamente con copia del escrito titulado "- Plantea Conflictos de Poderes Accion de Inconstitucionalidad - solicita Medida cautelar.".***

Queda Usted. legalmente notificado.

USHUAIA, 15 *de febrero de 2005.*

JORGE P. TENAILLON
Secretario

17/02/05
0945

JORGE O. BUSTOS

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
FOLIO 42
Tierra del Fuego

FOLIO 21
Secretaría Legislativa

Ushuaia, 8 de febrero de 2005.

VISTOS: 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"**, Exptde. Nº 1.755/05 y

RESULTANDO:

El titular del Poder Ejecutivo de la Provincia, don Mario Jorge Colazo, se presenta a través de su escrito de fs. 68/84 promoviendo un conflicto de poderes con el Poder Legislativo.

Expresa que el conflicto se suscita a raíz de la sanción de la ley de presupuesto correspondiente al presente año fiscal, que habría desconocido el art. 105, inciso 16 de la Constitución de la Provincia, así como numerosas competencias propias del Ejecutivo.

Pide que, hasta tanto se dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad, se disponga la suspensión de la aplicación de la ley en las partes objetadas.

CONSIDERANDO:

Pide el demandante, hasta el dictado de sentencia final, se fije medida cautelar tendiente a suspender la aplicación de la ley de presupuesto.

Si bien en numerosos precedentes se ha establecido el carácter excepcional de ese tipo de medidas cuando involucran actos de los poderes públicos (ver, entre muchos otros, autos **"Pérez Torre, Silvia Adriana c/ Poder Ejecutivo Municipal y Concejo Deliberante de la Ciudad de**

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Registrado en el Tomo 37 Folio 42
Libro de Acuerdos
Secretaría de Demandas Originarias 8/02/05

JORGE P. TENAILLON
Secretario

Ushuaia s/ Acción de Inconstitucionalidad - Medida Cautelar", Expte. N° 1485/02 de la Secretaria de Demandas Originarias, sentencia del 21 de junio de 2002, registrada en el T° XXXVII, F° 158/164), las propias características de la medida peticionada y la urgencia en su definición ameritan hacer uso de las facultades del art. 50.3. del CPCCLRyM y fijar a la presente causa el trámite de las medidas autosatisfactivas En tal virtud, juzgamos necesario correr traslado a la Legislatura por el término de cinco (5) días. Conforme con el criterio ya sentado por el Tribunal en autos **"Municipalidad de Ushuaia s/ Acción de Amparo – Medida Cautelar"**, Exptde. Nº 1.747/04, sentencia del 1° de noviembre de 2004, registrado en el T° LIII, F° 43/44.

Por ello

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
RESUELVE:

1º.- DECLARAR que el presente litigio sea tramitado como una medida autosatisfactiva;

2º.- CORRER TRASLADO de la demanda al Poder Legislativo de la Provincia de Tierra del Fuego por el plazo de cinco (5) días para que comparezca y la conteste, haciéndole saber que contestado el traslado o vencido el plazo para hacerlo, y oído el Sr. Fiscal ante este Tribunal, se dictará sentencia en autos;

3º.- MANDAR se registre, notifique y cumpla.

El Sr. Juez Dr. Ricardo J. Klass no firma la presente por encontrarse en uso de licencia.

MARIO ARTURO ROBBIO
Juez
Superior Tribunal de Justicia

MARIA DEL CARMEN BATTAINI
Juez
Superior Tribunal de Justicia

JORGE P. TENAILLON
Secretario

PLANTEA CONFLICTO DE PODERES

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

SOLICITA MEDIDA CAUTELAR

Excmo. Superior Tribunal de Justicia.

Mario Jorge Colazo, en su carácter de Gobernador de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, de público y notorio, con el patrocinio letrado del Secretario Legal y Técnico Dr. Francisco Javier de Antueno, constituyendo domicilio legal en la calle San Martín Nº 450 de la ciudad de Ushuaia, ante ese Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, me presento y respetuosamente DIGO:

I.- OBJETO

Vengo por el presente en debido tiempo y legal forma a plantear ante este Superior Tribunal de Justicia de nuestra Provincia, el conflicto de poderes que se ha suscitado entre el Poder Ejecutivo, y la Legislatura en los términos del art. 157, inciso 2º, de la Constitución de la Provincia.

Dicho conflicto se ha suscitado a raíz de que la Legislatura ha desconocido el ámbito de competencia que le otorga el inciso 16 del art. 105 de la Constitución de la Provincia, sancionando una ley de presupuesto que, además, constituye un claro avasallamiento de las facultades propias del Poder Ejecutivo, incurriendo en una evidente inconstitucionalidad que por esta vía se intenta corregir, por medio de la acción que contempla el inciso 1º del art. 157 de la Constitución Provincial.

Además, se solicita que hasta tanto se dicte la decisión que dirima el punto y declare la inconstitucionalidad que se solicita, se disponga la suspensión de la aplicación de la ley, en sus partes objetadas,

a fin de evitar que se consagre la violación de la constitución que se denuncia y se conculque la división de los poderes del estado en los términos que más adelante expongo.

II.- RELATO DE HECHOS

Conforme lo dispone el artículo 67 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, el Poder Ejecutivo Provincial remitió a la Legislatura el proyecto de ley de presupuesto, mediante Mensaje Nº 10, luego ampliado y modificado por el Mensaje Nº 17.

Encontrándose en estudio dicho proyecto, desde el Poder Ejecutivo Provincial, los distintos ministerios y secretarías brindaron a los integrantes de la Cámara Legislativa todas las aclaraciones y explicaciones que el proyecto de ley, por ser esencialmente técnico, ameritaba.

En la sesión ordinaria del día 21 de diciembre de 2004, la Legislatura de la Provincia sancionó una ley de presupuesto, cuyo texto base es el enviado por el Poder Ejecutivo, incorporándole modificaciones que sustancialmente implican que la Legislatura de la Provincia se ha arrogado funciones administrativas propias del Poder Ejecutivo Provincial.

La ley sancionada, notificada al Poder Ejecutivo el día 27 de diciembre de 2004, se estructura sobre dos ejes independientes: el Título I, que fija propiamente el presupuesto, y el Título II, que establece distintas disposiciones generales que complementan la implementación del presupuesto.

El Poder Ejecutivo dictó el Decreto Nº 45/05, mediante el cual hizo saber a la Legislatura que entendía que correspondía la promulgación parcial de la parte no vetada, dado que las normas poseían autonomía normativa y que las objetadas no afectaban la unidad del proyecto originario elaborado por el Poder Ejecutivo, en clara consonancia con lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución Provincial, imprimiéndose

a su vez el procedimiento establecido en el artículo 109 de la misma, y en tales términos fue remitido a la Legislatura el día 4 de enero de 2005.

El día 10 de enero de 2005, la Legislatura Provincial hizo saber al Poder Ejecutivo Provincial, lo resuelto en la sesión extraordinaria del día 7 de enero de 2005, mediante Resolución Nº 001/05.

Por Decreto Nº 138/05 se dispuso la promulgación parcial de la parte no vetada por el Poder Ejecutivo, erigiéndose como Ley nº 661.

En este contexto, el Poder Ejecutivo Provincial ha sido notificado, el día 28 de enero pasado, de la Nota F.E. Nº 30/05 en el cual se adjunta copia autenticada de la Nota Nº 29/05, remitida a los Sres. Integrantes de la Comisión Legislativa de Receso de la Legislatura Provincial. El Sr. Fiscal de Estado solicita al Poder Ejecutivo "*tenga a bien seguir el procedimiento indicado en la Nota 29/05, con relación al Presupuesto General de Gastos, Cálculo de Recursos y Financiamiento del ejercicio 2005 sancionado por la Legislatura Provincial el día 21 de diciembre de 2004 e insistido por la misma el día 7 del corriente*".

El Sr. Fiscal de Estado, sobre quien pesa el asesoramiento y control de legalidad de los actos de la Administración Pública, solicita al Gobernador que a la mayor brevedad, disponga la promulgación y publicación de la totalidad de la ley sancionada el día 21 de diciembre de 2004.

Por Decreto Provincial Nº 307/05, se dispuso la modificación del Anexo I del Decreto 138/05, y en su lugar, se dispone la promulgación y publicación del texto íntegro de la ley sancionada el día 21 de diciembre de 2004 por la Legislatura Provincial.

En la firme convicción de que gran parte del articulado implica una grave injerencia de la Legislatura, en las facultades constitucionales de este Poder Ejecutivo, es que acudo ante estos estrados a fin de que se haga lugar a la demanda y se dirima el conflicto de poderes, disponiéndose la inconstitucionalidad de los artículos que fueran vetados

por Decreto 45/05, con los alcances que más adelante detallo, por cuanto constituyen una patente ingerencia en las facultades de este Poder.

Es esta también la señera jurisprudencia que nace de nuestro Superior Tribunal de Justicia, cuando en las causas Nº 1593 y 1594, ambas caratuladas "Intendente de la Ciudad de Ushuaia c/ Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia s/ Conflicto interno de atribuciones", en fecha 8 de octubre de 2003, expresó:

"...la Ordenanza nº 2552/03 sancionada por el Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia, si bien posee validez formal (principio de legalidad), porque fue creada por el órgano legislativo municipal (Concejo Deliberante), siguiendo el procedimiento legal, ***carece de validez sustancial (principio de razonabilidad), porque no es congruente con el substracto de derecho*** *de la Carta Orgánica Municipal en cuanto* ***ha violado palmariamente el principio de división de poderes****, provocando esa decisión una ingerencia en competencias propias del Poder Ejecutivo Municipal".*

III.- EL CONFLICTO DE PODERES

En el proceso de formación y sanción de la ley de presupuesto confluyen dos actores, el Poder Ejecutivo, que lo propone, y el Poder Legislativo que lo sanciona. En el ejercicio de la sanción legislativa del proyecto de presupuesto, como en toda norma, el Poder Legislativo está obligado a actuar en el sentido que la Constitución impone, esto es, aprobando o rechazando el proyecto del Poder Ejecutivo , pero absteniéndose de "modificarlo" y menos aún, de hacerlo de modo que suponga ejercer facultades inherentes a otro poder.

Esa es la situación que se presenta con todas las disposiciones generales de la ley de presupuesto 2005, y es justamente el ejercicio desviado del poder de legislar el que justifica la presente demanda.

En efecto, la Constitución sólo autoriza a la Legislatura a "aprobar" o "rechazar" el proyecto de Presupuesto que le envía el Ejecu-

tivo, pero no a "modificar" el mismo. Pero, en el caso, la Legislatura no sólo "modificó", sino que lo hizo usurpando facultades y funciones propio del Ejecutivo y que integran su zona de reserva constitucional.

A guisa de ejemplo, me remito a cada uno de los artículos en los cuales el Poder Legislativo avasalló al Poder Ejecutivo, erigiéndose prácticamente en un co-administrador, o co-gobernador, un alter ego del Poder Ejecutivo, o en lo que se ha dado en llamar "PODER INVASOR" (STJ Misiones, 18-12-01, "Pcia. De Misiones s/ Denuncia conflicto de jurisdicción y competencia").

No es ajeno al conocimiento de ningún ciudadano las implicancias políticas, o crisis política que puedan trasuntar este tipo de situación, pero la gravedad de traducir la crisis en el ejercicio abusivo del poder, mediante leyes abusivas, pueden conducirnos a una verdadera crisis de gobernabilidad, por lo que la aplicación de la ley en sí misma implicaría.

Para decirlo en forma clara y sencilla: hasta la compra de una resma de papel quedaría al arbitrio del Poder Legislativo, con la consiguiente parálisis de la Administración, e imposibilidad de llevar a cabo el trabajo que implica gobernar, en síntesis, se impediría el ejercicio de la función propia del Poder Ejecutivo.

"El trámite de conflicto de poderes o de competencias, no es en rigor procesal, un juicio sino un procedimiento especial para la dilucidación de competencias públicas, pues cuando se trata de órganos y no de personas, la "contienda o confrontación" se establecen por la defensa que cada uno efectúa ante el Tribunal de sus públicas potestades" (STJ Chubut, 28-10-98, "Arbilla, Norma Beatriz – Presidente del H. Concejo Deliberante de la ciudad de Esquel s/ Conflicto de Poderes").

"Es principio base del sistema republicano que inspira a nuestras Constituciones Nacional y Provincial, el equilibrio, la interpelación y la armonía de los Poderes; de éste surge diáfanamente que la solución pasa por reconocer cada Poder, las atribuciones de los otros y el alcance que éstas tienen, para que los tres Poderes jueguen en un marco de funcionalidad razonable –que es

dable suponer- fundamenta ese esquema republicano. Queremos así significar que sin abdicar la Honorable Legislatura de su atribución de fijar el presupuesto, debe admitir que estará tergiversando la autonomía e independencia del Poder Judicial si pretendiese que la aprobación del mismo depende de su sólo arbitrio".(STJ Chubut, 5-12-85, "Gerardo Myburgh, Ignacio Ferreira, De las Casas Dino, Carlos Burelli, Ghío Marta Alicia y otros c/ Pcia. Del Chubut s/ Amparo").

"Desde el momento que el art. 175 de la Constitución Provincial, se erige en piedra basal de la autonomía e independencia, al asegurar a los Magistrados del mismo la intangibilidad remuneratoria y apreciando también que es obligación de todos los Poderes del Estado bregar por la supremacía de normas fundamentales como la que estamos analizando, cabe señalar que la aprobación que la Constitución confiere al Poder Legislativo respecto del Presupuesto elaborado por el Poder Judicial, debe entenderse limitada exclusivamente al examen de los aspectos que sean ajenos a las previsiones que él contenga en materia de intangibilidad remuneratoria" (ídem anterior).

En el caso de nuestra Provincia, en igual sentido, la aprobación del proyecto de ley de presupuesto no se convierte en una "oportunidad" para que el Poder Legislativo controvierta la Constitución, y se arrogue funciones de control, o de administración, o de ratificación de la administración, o en evaluador del punto de vista del Poder Ejecutivo sobre las personas que designa, y un sinfín de irregularidades más. Eso es lo que ha ocurrido con la ley de presupuesto del corriente año: la Legislatura consideró a tal facultad como una "oportunidad" para erigirse en un Autorizador Supremo de la Administración que efectúa el Poder Ejecutivo, y en la ley que dictó contrarió al propio sistema republicano y a las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo.

IV- EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN EL GOBIERNO REPUBLICANO FEDERAL.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

"La división y distribución –tanto funcional y horizontal como territorial y vertical- del poder, constituye un medio técnico indispensable para asegurar la libertad individual, como lógica consecuencia de la desconcentración del poder, corolario de su fragmentación o atomización y, por ende, del recíproco freno y control que se opera entre los diversos órganos estatales que lo ejercen en los ámbitos funcional y territorial. Funciona así un sistema de frenos y contrapesos cuya consecuencia práctica es mantener la actividad de cada órgano circunscrita dentro de la respectiva órbita delimitada por la Constitución. ..." (Conf. Segundo V. Linares Quintana, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, Tomo 9, pag. 15).

Este principio conserva hoy toda su vigencia. No se ha propuesto en la actualidad nada mejor para limitar al poder evitando su desborde. Nuestras Constituciones, tanto la nacional como la provincial, lo han asumido expresamente atribuyendo una esfera propia de competencia a cada uno de los poderes, los cuales tienen asignada sus funciones y facultades específicas y no pueden invadir el ámbito propio de cada uno de los otros.

Nuestra Carta Magna, en consonancia con las normas nacionales, impone a cada uno de los Poderes del Estado límites precisos dentro de los cuales deben ejercer sus funciones y competencias, como derivación razonada del sistema republicano que inspira nuestro sistema político, y eso a su vez hace a *"un sistema constitucional, porque todo estado tiene constitución material..."* (Conf. Bidart Campos, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino" Tomo IV, pag.93).

Entonces el punto de convergencia –ese que exige prudencia y mesura- entre un poder y otro, es acorde a este sistema establecido por nuestra Constitución expresamente en su artículo 1°, que prescribe la forma republicana de gobierno, haciendo efectivo el principio de división de poderes.

Nuestra Constitución Provincial otorga atribuciones a cada poder representativo del Estado. Es así como en el artículo 105° se determinan las facultades del Poder Legislativo, prescribiendo que: *"Son*

atribuciones de la Legislatura: .... 16) ***Aprobar*** *o* ***rechazar*** *el Presupuesto General de Gastos y Cálculos de Recursos para el período siguiente". Por su parte, el artículo 135 determina que: "El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes: ... 8) Presentar a la Legislatura antes del 31 de agosto de cada año el proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la administración pública provincial y de las reparticiones autárquicas..." (El subrayado me pertenece).*

Por lo demás el artículo 67° estatuye el procedimiento para la elaboración y sanción del presupuesto general de la Provincia; reza dicha norma: *"El Presupuesto General de la Provincia que se establecerá por ley antes del inicio del año durante el cual se aplicará, será la base a que deberá ajustarse toda la Administración Provincial. Contendrá los ingresos y egresos, aún aquellos que hayan sido autorizados por leyes especiales, acompañado por un detalle de las actividades y programas que se desarrollarán en cada unidad de organización presupuestaria. A tal fin, el Poder Ejecutivo remitirá el proyecto a la Legislatura antes del 31 de agosto de cada año....".*

El Gobernador de la provincia es el jefe de la administración pública provincial, consecuentemente tiene a su cargo la administración general de la Provincia. Es entonces el principal "gerente" de la actividad administrativa. En este sentido la actividad fundamental del órgano ejecutivo es la **administrativa**, a diferencia de lo que ocurre en el legislativo y judicial. Siendo ello así es *"atribución del Poder Ejecutivo determinar cuál es la organización administrativa más conveniente que corresponde dar a las reparticiones de su dependencia". (Conf. "Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Concordada, Anotada y Comentada" Silvia N. Cohn. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Pág. 419-420). "Todo acto de gobierno se traduce o refleja, en definitiva, en una decisión financiera, por cuanto representa un gasto. Por consiguiente el presupuesto resume esa actividad financiera y refleja la acción del gobierno, por esta razón es que modernamente se lo define como* ***instrumento*** *de gobierno...." (Conf. Roberto Mario Mordeglia, "Manual de Finanzas Públicas", pag. 401).*

[redacted]

ingresos y gastos públicos, es decir que es la herramienta para coadyuvar al cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social y de inversión que se propone ejecutar el órgano administrativo del Estado, o sea el Poder Ejecutivo.

Por su parte el Poder Legislativo de acuerdo al mandato constitucional tiene, en este sentido, la función de contralor plasmado en la facultad de "**aprobar** o **rechazar** el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos" (Artículo 105º inc. 16 Const. Prov.).

En otras palabras, el Poder Legislativo, en el ejercicio de su función específica, **debe limitarse a aprobar o rechazar el Presupuesto elaborado por el Ejecutivo**.

Permitir que se introduzcan cambios al proyecto implica consentir que este poder se arrogue la facultad de decisión sobre la dirección de las políticas públicas futuras, como así también un avance sobre las atribuciones expresamente conferidas al Poder Ejecutivo, además de entrometerse en las funciones propias correspondientes a los órganos de contralor: Tribunal de Cuentas, Fiscalía de Estado y Contaduría General, constitucionalmente establecidos.

En el presente nos encontramos ante un acto complejo (dictado del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos) elaborado por el Poder Ejecutivo y aprobado o desechado por el Legislativo.

Podría decirse que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo, siendo elaborado por el Poder Ejecutivo y **aprobado** o **rechazado** por el Poder Legislativo.

A mayor abundamiento podemos señalar que una interpretación literal del precepto constitucional respalda la posición aquí esgrimida. En efecto, de conformidad con la Real Academia Española con el término **aprobación** se expresa **asentimiento**, en tanto que **rechazo**, implica **no admitir, o contradecir, lo que otro expresa o propone**.

Modificar, por su parte, **es transformar o cambiar algo mudando alguno de sus accidentes,** es **dar un nuevo modo de existir a la sustancia material**.

Siendo ello así, fácil es colegir que tales acciones son sustancialmente disímiles, mientras las dos primeras constituirían las dos caras de una misma moneda, la tercera trasunta una nueva y diferente acción, que en mucho excede a aquellas.

Por otra parte, y haciendo un análisis comparativo, la Constitución Nacional en el inciso 8 del artículo 75° otorga al Congreso Nacional la facultad de "fijar" el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos. Puede aquí apreciarse que, a diferencia de nuestra Constitución Provincial, el Congreso de la Nación sí tiene la facultad de establecer las modificaciones al proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo.

En el orden provincial la facultad de fijar el presupuesto para el ejercicio siguiente ha sido expresamente delegada en el Poder Ejecutivo, quedando en manos de la Legislatura solamente su aprobación o rechazo (cfr. Art. 105° inc. 16), resultando vedada la posibilidad de introducir cambios, debido a que, como ya se dijo, esto implicaría que el pro-

pio Poder Legislativo sería quien en definitiva elaborara el presupuesto general de la Provincia.

Así lo entendió la más destacada jurisprudencia: *"Como la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución Nacional, ningún departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le fueron acordadas. En efecto, ningún poder del Estado puede arrogarse mayores facultades que las que le han sido expresamente conferidas". (CFed. Mendoza, Sala B, julio 10-997, "Padres de alumnos de colegios dependientes de la Universidad Nac. de Cuyo").*

La Corte Suprema de Justicia de la Nación así también lo ha entendido en el caso: *"Soria, Ernesto su Presentación" (La Ley 1997-D, 264) donde dispuso que "dentro del sistema republicano de gobierno establecido por la Constitución Nacional el accionar de los tres poderes del Estado es armónico y coordinado, pues aunque cada uno de ellos tiene atribuciones exclusivas deben complementarse y controlarse entre sí pues de lo contrario se descompensaría el sistema constitucional. El sistema no está fundado en la posibilidad de que cada uno actúe obstruyendo la función del otro sino que lo hagan en concierto".*

Los artículos 135° inc. 8) y el art. 105° inc. 16) de la Constitución Provincial determinan el procedimiento para la elaboración del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos, estableciendo que el mismo debe ser elaborado por el Poder Ejecutivo y remitido a la Legislatura para su aprobación o rechazo.

De una acabada lectura del texto constitucional puede extraerse claramente cuál es el mecanismo impuesto para la elaboración y aprobación del presupuesto, según el cual la Legislatura muestra sus observaciones al proyecto que le enviara el Poder Ejecutivo y éste ratifica o rectifica las posturas iniciales y así sucesivamente hasta obtener el consenso o rechazo por parte del Poder Legislativo.

Esto resulta respaldado por el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente (Tomo I, pag. 586) donde el Convencional Preto en nombre de la mayoría expresaba que ante la recepción de la ley de

presupuesto, el Legislativo debía analizarla en profundidad, y en su caso devolverla con observaciones. El Ejecutivo, a su vez, podría devolverla con la ratificación o rectificación, en cuyo caso sería vuelta a analizar por el Legislativo y así hasta el momento del íntegro consenso.

Como Vuestra Excelencia podrá colegir la facultad de regular en materia presupuestaria le fue otorgada expresamente al Poder Ejecutivo, y en ejercicio de esa facultad-deber elaboró un proyecto remitido en tiempo y forma al Legislativo, siendo éste quien yendo más allá de sus propias atribuciones e invadiendo las de otro poder del Estado tomó para sí la potestad de elaborar el Presupuesto para el ejercicio siguiente.

Por todo lo cual, el proyecto de ley sancionado por la Legislatura resulta inconstitucional en la parte en que ha sido modificada respecto al proyecto original, y que justificara el veto dispuesto por Decreto Provincial Nº 45/05, lo cual obliga a este Poder Ejecutivo a ocurrir por ante ese Superior Tribunal de Justicia de la Provincia para que así lo declare.

V.- EL ARTICULADO DE LA LEY SANCIONADA QUE CAUSA CONFLICTO DE PODERES EN PARTICULAR:

El 21 de diciembre de 2004, la Legislatura de la Provincia sancionó el **proyecto de ley de presupuesto**, sobre la base del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo de la Provincia, introduciéndole una serie de cambios que alteraron sustancialmente el mismo, desnaturalizando el sentido de dicha norma en el ejercicio del gobierno, y afectando directamente el sistema republicano de gobierno elegido por nuestros constituyentes para la República y para la Provincia.

Este Poder Ejecutivo, como ya expresamos, vetó parcialmente el proyecto sancionado en lo referente a los artículos modificados (Decreto P.E. Nº 45/05), en mérito a la recomendación de la Secretaría Legal y Técnica, según dictamen S.L. y T. Nº 1683/04.

El texto del proyecto sancionado engloba todo lo atinente a los gastos de la administración central, y al cálculo de sus ingresos, fijando su finalidad y destino, como así la forma en que se van a asignar los mismos, enumera también la aprobación de los gastos y recursos de la Seguridad Social y sus fuentes financieras.

En definitiva establece de qué manera está comprendida toda la actividad administrativa de la Provincia para el ejercicio del corriente año 2005, designando y distribuyendo los ingresos, determinando los gastos y realizando los cálculos correspondientes para que durante el ejercicio 2005 toda la actividad de la Provincia se encuentre económica y financieramente organizada.

El texto sancionado por la Legislatura sigue en su primera parte los lineamientos originales del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo (artículos 1º al 7º primera parte), adquiriendo dicho complejo de artículos, alineados bajo el título "PRESUPUESTO DE RECURSOS Y GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS", suficiente "autonomía normativa".

A partir de la segunda parte del **artículo 7º**, y los artículos posteriores, agrupados bajo el Título II, "DISPOSICIONES GENERALES", artículos 8º al artículo 14º inclusive, artículos 16º al 18º inclusive y artículos 21º al 29º inclusive, la Cámara Legislativa introdujo una serie de modificaciones que alteran el espíritu del texto original, incursionando en atribuciones que son, por Constitución, privativas del Poder Ejecutivo, excediendo de esta manera el límite de las facultades otorgadas por la propia Constitución Provincial a dicho Poder y tornando por ello inconstitucional los artículos cuya declaración jurisdiccional en este sentido se persigue (art. 105º inciso 16 Const. Provincia).

Comenzando con el análisis de la problemática que nos ocupa, nos encontramos con la primera modificación realizada por la Cámara Legislativa, en el **segundo párrafo del artículo 7º**, sustituyendo al Poder Ejecutivo por el Poder Legislativo en materia de "autorización" de reestructuraciones presupuestarias. En tal objetivo, el Legislador dispu-

so que, para el caso que la Caja Compensadora de Policía y/o el Instituto Provincial Autárquico Unificado de Servicios Sociales, organismos previsionales autárquicos ambos, resolvieran reestructurar o modificar sus presupuestos, sin alterar el total aprobado por la propia Legislatura, tal decisión debería ser autorizada por el Poder Legislativo, y no por el Poder Ejecutivo, **bajo cuya órbita actúan dichos organismo provinciales**, ya que el concepto de "autarquía" se corresponde con la función administrativa del Estado.

La norma, tal cual ha sido redactada por la Legislatura, crea un engorroso procedimiento para que tales organismos puedan cumplir con sus fines reestructurando sus presupuestos en base a ciertos parámetros, quitándole toda razonabilidad, ya que el Poder Legislativo prestaría consentimiento sobre un presupuesto ajeno a su ámbito de actuación. Tampoco halla justificación tal intromisión ya que queda claro que deberá tratarse siempre de una "reestructuración" dentro del monto total aprobado por la propia Legislatura. Si se pretendiera superar dicho monto en la reestructuración, lo será en base al incremento de recursos, es decir, el incremento de lo estimado por el Poder Ejecutivo, y aprobado por la Legislatura, devenir lógico a lo largo de un año de ejecución del presupuesto, en el cual los ingresos pueden ser incrementados por causas ajenas a la Administración, imposibles de aventurar en una norma contable.

O sea que si un organismo de seguridad social se ve en la situación de tener que reestructurar su presupuesto para hacer frente a una necesidad, deberá solicitar autorización legislativa, procedimiento no sólo poco práctico para resolver la situación crítica, sino además, ajeno a las competencias propias que el constituyente diferenció al establecer funciones específicas para cada Poder del estado republicano.

Claramente, el condicionamiento impuesto no se condice con los términos del **artículo 73°**, inciso 1 de la Constitución Provincial, donde sólo se requiere autorización legislativa para "incrementar" la planta de personal permanente de la Administración.

Traemos a colación la opinión del constituyente Preto sobre este punto:

"A los efectos de aclarar los alcances de este inciso. Creo que está perfectamente claro en su redacción de que se deberá acompañar con el proyecto el presupuesto anual, el organigrama discriminado por unidades de organización. Esto quiere decir que el Estado provincial en oportunidad de elaborar el presupuesto deberá acompañar un organigrama con el que avalar la cantidad de cargos, de nuevos cargos que quiera crear, pero no olvidemos que ya los presupuestos aprobados antes de ahora, ya indican organigramas y cantidad de personal disponible y se pueden incorporar todos aquellos sin necesidad de solicitar autorización a la Legislatura para cubrir las vacantes que se producen. Este artículo está en función de los nuevos cargos que se quieren cubrir, deberá establecer las partidas presupuestarias correspondientes y crearse los cargos que correspondan si hay partida para ello, en función de lo que es el criterio de racionalidad. A eso apunta este artículo. Si tenemos que hacer un presupuesto por año obviamente el Estado Provincial acompañará el presupuesto, implicará en el mismo la cantidad de nuevos empleos que quiera crear, los justificará y si ello es válido, la Legislatura obviamente lo aprobará y contará asimismo con la partida presupuestaria correspondiente. Si no es así, la Legislatura se lo rechazará a los efectos de mantener el status público vigente por un año mas (Diario de Sesiones, Convención Constituyente, convencional Preto, Tomo I, pág. 634, citado por Silvia Cohn, "Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego – Concordada, Anotada y Comentada, pág. 277).

Por su parte, los **artículos 8°, 9° y 12°** se relacionan y encuadran en una misma disposición estableciendo en su conjunto un procedimiento para la selección del personal a ingresar a la planta permanente de gobierno.

El **artículo 8°** del texto del 21-12-04 establece: "Fíjase en SIETE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y OCHO (7938) el número total de cargos de la planta de personal permanente y de personal no permanente, de la Administración Pública Provincial (Administración Central y Organismos Descentralizados) para el Ejercicio 2005, de acuerdo a lo

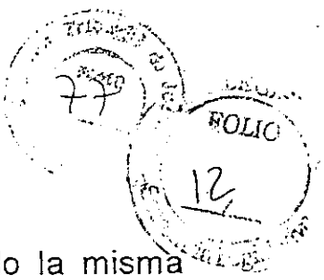
indicado en el detalle que obra en las planillas anexas que forman parte integrante de la Ley provincial 616". He aquí un gravísimo problema de puesta en marcha de la ley, ya que la Legislatura, por un lado ha indicado el detalle de las planillas de la ley 616, pero por otro lado, comunicó al Poder Ejecutivo, y le envió para su promulgación, las planillas de personal que habían sido propuestas por el Poder Ejecutivo originariamente, generando de esta forma, la existencia de planillas contradictorias, ya que si la propuesta del Poder Ejecutivo no fue aprobada, es incorrecto comunicárselas como si formaran parte del texto sancionado, agravándose a su vez con el hecho de que tales planillas no son idénticas ni son las mismas que las que preveía la ley 616, que, por otra parte, no fueron comunicadas por la Legislatura al Poder Ejecutivo.

Dicho ello, corresponde indicar que la Carta Magna que nos rige a nivel provincial establece en su artículo 135° inciso 5, que la Administración de la Provincia corresponde al Sr. Gobernador, y éste particularmente posee, como jefe de la administración central, la facultad que ahora pretende arrogarse la Legislatura, así luce expresamente: *"El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes:... 5- Nombrar y remover a todos sus funcionarios y empleados de la administración pública provincial para los cuales no se haya establecido otra forma de nombramiento o remoción".*

Queda de esta manera establecido, sin lugar a dudas, que el Poder Ejecutivo es quien administra los destinos del gobierno central, particularmente en lo que se refiere al manejo del personal, su selección e incorporación, por lo que el Poder Legislativo con esta norma está cercenando las potestades constitucionales de otro poder estatal.

De tal suerte, la Legislatura se ha autotransferido facultades constitucionalmente otorgadas a otro Poder del Estado, que no es otro que el Poder Ejecutivo. De allí que los artículos a los que nos estamos refiriendo, se encuentren impregnados de inconstitucionalidad.

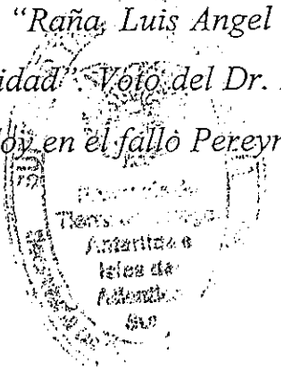
Cuando el **artículo 135°** inc. 5 CP habla de "otra forma de nombramiento o remoción" hace referencia a otro mecanismo que pudie-



ra estar incluido en la misma Constitución. O sea que sólo la misma normativa constitucional podría establecer una forma específica de ingreso o egreso del personal estatal, y una norma como la que nos ocupa no podrá establecer otra distinta sin caer en una clara inconstitucionalidad.

Cito aquí la jurisprudencia de Vuestra Excelencia:

"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. 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 competencias 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 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" (STJ, 15-10-03, "Raña, Luis Angel c/ Poder Ejecutivo Provincial s/ Acción de Inconstitucionalidad", Voto del Dr. Ricardo Klass, retomando el criterio del Juez González Godoy en el fallo Pereyra).



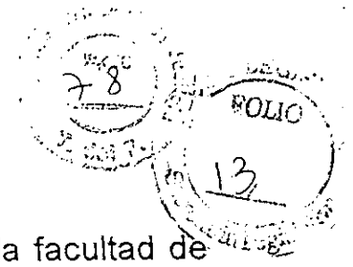
Por lo demás, **el artículo 9** establece una serie de condiciones que deberán cumplir las personas que sean objeto del pase a planta permanente, condicionamientos que no sólo el Poder Ejecutivo no había establecido de modo alguno, sino que además se contraponen al régimen legal aplicable establecido por la Ley Nacional Nº 22.140. Incluso tales condicionamientos implican una virtual acción de gobierno sobre el personal del Poder Ejecutivo, llegando al absurdo de que la Legislatura pretenda regular y disponer acciones sobre la planta de personal del Poder Ejecutivo, que sirve y presta servicios en dicha Administración.

En este sentido la normativa determina que 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*", lo que se contradice con lo prescripto por la Constitución Provincial en su **artículo 16º**: *"El trabajo es un derecho y un deber social; es el medio legítimo e indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales de la persona y de la comunidad. Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es una Provincia fundada en el trabajo y como tal reconoce a todos sus habitantes los siguientes derechos: 5 - A igual remuneración por igual tarea en igualdad de condiciones y a retribuciones complementarias por razones objetivas, motivadas en las características del trabajo y del medio en que se presten"*, en concordancia con la Constitución Nacional, *"Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas"* (artículo 16º).

A tal extremo llega la gravísima acción impulsada por nuestros Legisladores que han dispuesto que las designaciones que haga el Poder Ejecutivo deban ser "informadas" a la Legislatura Provincial para que ésta la "ratifique" o "modifique"!!!

Entonces cuál es el sentido de nuestro Instrumento Constitucional, dónde se encuentra el principio de división de poderes que impone justamente el límite a cada poder, si con el dictado de una normativa como las que nos ocupa, el único que contaría con la libertad de actuar

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur



es un único Poder (el Legislativo) atribuyéndose no sólo la facultad de legislar sino también la de administrar, la de ejecutar, como así la de controlar, y esto Vuestra Excelencia, es ir mas allá de lo constitucionalmente permitido a cada uno, no respetando lo que a cada órgano le corresponde como competencia, siendo la del Ejecutivo, entre otras, administrar y ejecutar toda acción que posee como tal.

La limitación presupuestaria impuesta por el art. 9º en $40.000.000 determina que sólo el 55% del personal que actualmente presta servicios por estar incluídos en planes sociales o contratos, podrían ingresar a la planta permanente.

En efecto, la categoría 10 percibe por todo concepto un salario de $ 1.400, por lo que el ingreso a planta de 4.000 personas representa una erogación anual de $ 72.800.000, suma ésta que en mucho excede los $ 40.000.000 presupuestados.

Finalmente 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 de personal, obstaculizando el accionar del Ejecutivo en pos de los objetivos constitucionalmente impuestos.

En mérito a ello, los **artículos 8º, 9º** y **12º** resultan claramente contrarios a nuestra Constitución y así deberá ser declarado.

El articulado implica, desde nuestro punto de vista, una verdadera plataforma de gobierno, una cuestión política atribuida constitucionalmente al Poder Ejecutivo, y tomada por el Poder Legislativo. Las pautas dispuestas en el articulado demuestran una concreta pretensión de ejercer el gobierno y administración del Poder Ejecutivo, ignorando los matices y aristas de la única función atribuida al Poder Legislativo, y que es justamente la de LEGISLAR y no la de ADMINISTRAR.

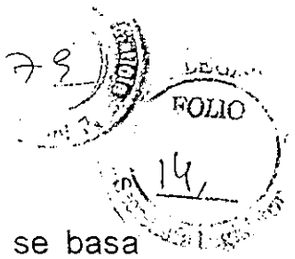
Cabe consignar incluso que los planes Red Sol o PEL citados por el Legislador en el artículo 9 del proyecto sancionado, han sido generados, gestionados, administrados, controlados y ejecutados por el Po-

der Ejecutivo, y hoy son tomados sorpresivamente, desde el estrado legislativo, como una prerrogativa propia, cuando toda la historia y el sentido común nos indican a un único Poder con suficiencia para la administración del empleo público, y que es, ni más ni menos que el Ejecutivo.

Con respecto al **artículo 11°** se plantea su inconstitucionalidad 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.

El encargado de llevar adelante la función administrativa de la provincia es el Poder Ejecutivo siendo una acción refleja de gobierno "el presupuesto", instrumento compuesto por erogaciones, gastos, recursos y demás actividades tenidas en cuenta en la medida del fin, pues las modificaciones o reestructuraciones posibles y aún las de los entes autárquicos las debe ejecutar el órgano Ejecutivo, ya que es quien conoce qué estructura se tuvo en cuenta para confeccionar el presupuesto y siendo la esencia del mismo una medida de orden, llevará adelante las modificaciones y reestructuraciones en la medida de su finalidad y teniendo en cuenta las erogaciones.

Otra cuestión aquí planteada y cuestionada a nuestro entender, es el párrafo introducido por los señores legisladores, poco claro y jurídicamente excesivo al establecer que *"el Poder Legislativo deberá evaluar, reformular y aprobar o eventualmente rechazar las modificaciones que se tramiten en un plazo no mayor a treinta (30) días corridos desde su remisión a ese cuerpo"*, aquí puede ver Vuestra Excelencia que hay una clara intromisión de facultades de un poder a otro, debido a que es el Poder Ejecutivo quien tiene las facultades conferidas constitucionalmente respecto de todo lo relacionado con la Administración Central, y es él quien debe determinar la manera de llevar adelante la acción más favorable para cumplir con el fin de gobernar, teniendo en cuenta el marco legal que lo faculta para tal fin.



En consecuencia, la inconstitucionalidad planteada se basa en que el Poder Legislativo "se ha arrogado funciones ejecutivas" constitucionalmente otorgadas al Poder Ejecutivo, trasgrediendo sus propios límites constitucionales, al imponer al Poder Ejecutivo condicionamientos cuya regularidad y habitualidad implican no sólo una obstaculización de la función administrativa, sino "que lisa y llanamente implican un verdadero co-gobierno".

Es función puramente ejecutiva, y por ende, únicamente del Poder Ejecutivo llevar adelante el presupuesto de acuerdo a sus cálculos y erogaciones consideradas para tal fin, por lo que es el quien debe realizar las modificaciones y reestructuraciones de acuerdo al presupuesto originalmente formulado.

El **artículo 13°** nos plantea el caso de *los acuerdos, convenios, 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".* Con respecto a ello corresponde afirmar, en primer término, que nuestra Carta Magna ya se refiere a tal supuesto, toda vez que dentro de las atribuciones que enumera el artículo 105° se encuentra en su inciso 7°) la de *"Aprobar o desechar los tratados o convenios a que se refiere el artículo 135 inc., 1)"*, por lo que la norma en estudio está regulando algo ya regulado y por lo tanto su inconstitucionalidad merece ser considerada por Vuestra Excelencia y así declararla. En segundo lugar el art. 135° inc. 1 apartado primero autoriza al Poder Ejecutivo a celebrar Convenios con Nación y con las provincias sin necesidad de contar con la aprobación de la legislatura, ya que este se refiere a los supuestos previstos en el segundo párrafo, es decir cuando se celebra convenios con la Municipalidad y entes públicos ajenos a la provincia y con organismos internacionales.

De tal suerte queda palmariamente demostrado el flagrante avallasamiento legislativo contra la normativa constitucional.

En relación al **artículo 14°** del proyecto de la ley (art. 16° del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo) cabe expresar lo siguiente:

En su original redacción este artículo obliga a los tres poderes del Estado como así también a los entes descentralizados a ajustar la ejecución de los programas y proyectos que cuenten con el financiamiento provincial a las reales disponibilidades financieras que determine el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de acuerdo al Régimen de Administración Financiera de la Ley Provincial N° 495. Por su parte el **artículo 18°** del proyecto sancionado crea el mecanismo para efectivizar las transferencias mensuales de fondos.

En el proyecto aprobado por la Legislatura Provincial se eliminó de esta obligación a "los demás poderes del Estado", por lo que según ello el único obligado sería el Poder Ejecutivo.

O sea que, salvo el Ejecutivo, los demás Poderes recibirán los fondos de acuerdo al proyectado presupuestario sin ajustarse a las efectivas entradas. Claro es que un Presupuesto no es más que un cálculo de posibles ingresos y gastos a los que se deberán destinar; dependiendo la determinación de las sumas definitivas de los ingresos que se vayan efectivizando.

Esto, además de ir contra de toda idea de racionalidad que debe imperar en la legislación a sancionarse, se contrapone a los principios básicos imperantes en materia presupuestaria en general y en particular con las normas rectoras de la Ley Provincial N° 495. En definitiva, todo gasto a efectuarse por parte del Estado Provincial (lo que incluye a sus tres poderes) y sus organismos descentralizados debe estar previamente incluido en el presupuesto general para el ejercicio en curso, pero además, al momento de efectivizarse, se deberá contar con la disponibilidad real de los fondos para ser destinados. Esto, obviamente dependerá de los reales ingresos con que cuente la Provincia, ya que sería un despropósito que si los ingresos no fueran suficientes para afrontar los gastos presupuestados, sólo el Poder Ejecutivo (y todas las áreas y necesidades que de él dependen) sea quien soporte tal situación.

No existe razón suficiente por la cual el Poder Legislativo sólo constriñó al Poder Ejecutivo a *"cumplir con el* ***principio de equilibrio de las cuentas fiscales*** *en función de lo establecido en los regímenes legales de administración financiera y de compromiso de administración de los recursos públicos sancionados por el Poder Legislativo Provincial"*, y desligó de tal obligación a los demás poderes del Estado, incluso a la propia Legislatura, de dar cumplimiento a leyes de pleno imperativo administrativo en el ámbito provincial.

Esta actitud, además, conspira contra el deber de colaboración de los poderes de la Provincia, que deben llevar a cabo sus funciones constitucionales en pos del bien común y el bienestar general. Nos preguntamos entonces con qué objeto se sindica una obligación al Poder Ejecutivo, liberando a los demás poderes de igual obligación, cuando el respeto al principio de equilibrio de las cuentas fiscales es imperativo para el bien común.

En relación al **artículo 16°**, que no contaba con su antecedente en el proyecto original se crea una comisión de evaluación y seguimiento de las líneas de créditos CRECE y del Fondo Social de Reactivación Productiva. Por su parte el **artículo 29** deroga la Ley N° 638 que constituyó en su momento una comisión similar.

Lo primero que se advierte en relación a este artículo, y que lo torna inconstitucional por irrazonable, es que a pesar de que el Poder Ejecutivo es quien tiene a su cargo la administración de estos programas cuenta con sólo un (1) representante en el seno de la misma.

Por otro lado esta comisión tiene la atribución del control y aprobación previa de las operatorias crediticias, siendo importante aclarar que en cuanto al control de la administración de estos fondos, existen organismos específicos encargados de ello (por ej. Tribunal de Cuentas) y hasta la propia Legislatura cuenta con los mecanismos legales y constitucionales para llevar a cabo el control que estime pertinentes. Además la atribución de control previo de cada uno de los créditos a otorgar aca-

rrearía en difícil y hasta imposible la prosecución de estos programas de créditos tornándolos en solo letra muerta.

Con respecto a lo establecido en el **artículo 17°** del proyecto sancionado, sobre la liquidación de los fondos en concepto de Coparticipación de Recursos a las Municipalidades, se pretende establecer el mecanismo de los mismos por una ley de presupuesto del ejercicio anterior, por lo que se produciría una superposición normativa en la materia.

Los **artículos 21°** y **22°** reflejan palmariamente la desviada intención del legislador de arrogarse funciones ejecutivas respecto de la Administración Central y su Personal, fundamentalmente porque en el **artículo 21°** se establece que las vacantes del personal permanente que se produzcan en la Administración Central, sólo podrán ser cubiertas con la respectiva autorización legislativa. Parafraseando al propio legislador:"*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 comparación de la prerrogativa que surge del **artículo 21°** con la amplia libertad de previsión de vacantes que implica la redacción del **artículo 22°** nos conducen a determinar una abierta obstaculización del manejo del recurso humano del Poder Ejecutivo, toda vez que toda acción del mismo, irrazonablemente debe ser autorizado por el Poder Legislativo, ello en ostensible violación a lo prescripto por el art. 16° de la Constitución Nacional.

El **artículo 24°** puede analizarse en dos partes: el primer párrafo que se refiere a los excedentes financieros que eventualmente se produzcan; y los párrafos segundo y tercero que se refieren a las modificaciones presupuestarias, reasignación de crédito entre jurisdicciones, creación de nuevos programas presupuestarios, el refuerzo de partidas o el cambio de destino de los gastos de los organismos del Poder Ejecutivo.

El primer párrafo del **artículo 24°**, establece que los eventuales excedentes financieros podrán ser reasignados previa aprobación por

parte del Poder Legislativo, el que determinará, en un plazo no mayor a sesenta (60) días, la constitución de reservas financieras o fondos anticíclicos, o bien el refuerzo de los créditos presupuestarios de los sectores prioritarios de los programas y proyectos que demande la comunidad. Estas decisiones que se adjudica la Legislatura para el destino de los excedentes financieros, son propias del Poder Ejecutivo. El poder administrador, justamente por ser quien ejecuta el presupuesto, y por ser el encargado de gobernar, es el que posee el sustento suficiente para calificar la "prioridad" de un sector, o saber cuales son los programas o proyectos que demanda la comunidad.

El segundo párrafo del **artículo 24°** indica que toda modificación presupuestaria del Poder Ejecutivo debe ser remitida al Poder Legislativo para aprobar o reformular el objeto o destino de las modificaciones solicitadas, mediante el dictado de una ley que modifique la norma original que aprobó el presupuesto. Esto otra vez nos demuestra la férrea voluntad del Poder Legislativo de imponerse sobre el Ejecutivo e interferir en su accionar de gobierno.

El tercer párrafo exceptúa de solicitar autorización legislativa en el caso de los fondos que cuentan con afectación específica otorgada por ley especial, o aquellos que respondan a programas financiados con fondos federales o nacionales, aunque no los releva de la obligación de informar a la legislatura en un plazo de treinta (30) días de suscriptos los convenios para poder ser incluidos en la norma presupuestaria.

Los **artículos 25°** y **26°** son la consagración suprema del abuso legislativo y de la perversa y deliberada obstrucción de la función de gobernar. Me permito citar los informes que el Poder Ejecutivo Provincial deberá remitir a la Legislatura en forma mensual: " *El estado de la ejecución presupuestaria de la Administración Central a nivel de unidades de organización y categorías programáticas por totales por jurisdicción y total general al máximo nivel de desagregación, la recaudación de los recursos de origen nacional y provincial, el avance físico y financiero de las obras en ejecución, el estado de las licitaciones públicas y la adquisiciones por concurso privado o*

compra directa, los convenios de financiamiento para programas y obras suscriptos con el estado nacional, fondos fiduciarios y demás organismos nacionales o provinciales, el listado de los anticipos financieros o con "cargo a rendir" otorgados individualizando monto, destino y responsable, los saldos de cuenta corriente bancaria, colocaciones financieras y otros activos financieros o acreencias, situación de la tesorería, el estado de obligaciones a cargo del tesoro, libramiento emitido, pagados e impagos por proveedor o contratista, detalle por monto, proveedor y antigüedad de la deuda corriente o flotante, informe sobre la adjudicación y rendición de fondos permanentes o rotatorios por servicio o jurisdicción,...evolución del gasto en personal y los gastos de funcionamiento, detalles de los recursos de afectación específica y ejecución de programas o proyectos financiados con recursos nacionales o de organismos internacionales de crédito...etc, etc.,etc.".

Lo sorprendente de esta profusa obligación que la Legislatura impone al Poder Ejecutivo y a sus organismos, es que no será la Legislatura, destinataria de la información, la encargada de controlar el efectivo acto de envío de la información, sino que le adjudicó al Tribunal de Cuentas de la Provincia, la trabajosa tarea de velar por el cumplimiento del envío de ésta información, así como la verificación de su contenido y la consistencia de los datos, cuyo análisis se realizará ex-post a la remisión de la misma.

Huelga aclarar, señores jueces, que todos de los actos administrativos que generan la información que la Legislatura pretende que se le remita, son íntegramente todos publicados en el Boletín Oficial de la Provincia, y por tanto de público y notorio conocimiento para toda su comunidad.

El **artículo 27°** crea un aporte de presupuesto adicional para la Comuna de Tolhuin, de igual monto a lo que dicha Comuna recibe por régimen de Coparticipación Provincial. Sencillamente, la legislatura duplicó la coparticipación para dicha Comuna. Lo destacable, en el marco del análisis que venimos desarrollando, es el trato deferente dado a dicha Comuna en comparación con las múltiples y detalladas exigencias

requeridas al Poder Ejecutivo para ejecución de cada centavo del presupuesto. Esto demuestra, nuevamente, la arbitrariedad en que incurrió el legislador provincial al tratar la delicada materia presupuestaria.

Es necesario destacar también, que en el **artículo 27°** sin ninguna razón a la vista, duplicó la coparticipación sin justificar el recurso que avalaría tal incremento, ni sujetó la utilización del mismo a ningún mecanismo similar a los implementados para el Poder Ejecutivo Provincial.

En el **artículo 28°** de la norma que nos ocupa la legislatura se subroga facultades otorgadas por la propia ley provincial N° 641 al Organismo Autárquico IPAUSS, inmiscuyéndose en la relación IPAUSS – Poder Ejecutivo.

La lectura completa de cada uno de los artículos que integran el plexo normativo, cuya inconstitucionalidad se promueve, otorgará mayor convicción aún del derecho que asiste al Poder Ejecutivo a acudir a este estrado judicial. Es que toda la norma resuma una irrazonabilidad inesperada del Poder Legislador al carecer de la suficiente razonabilidad que le de vida más allá de la mera forma legal.

"Dijimos que la mera legalidad es insuficiente, si el contenido de la ley no es justo. De ahí que el principio de legalidad deba integrarse con el de razonabilidad. Ello quiere decir que existe un patrón, un criterio, un estándar jurídico que obliga a dar a la ley –y a los actos estatales de ella derivados, inmediata o mediatamente – un contenido razonable, justo, valioso. Tanto el Congreso como el presidente de la República, tanto los funcionarios administrativos como los jueces, están constitucionalmente obligados a cumplir sus conductas mediante actos razonables, que resistan una estimativa axiológica, y capaces de ser compartidos por el hombre común. La razonabilidad es una regla sustancial, mientras la legalidad es formal; por eso, Linares ha podido denominar a la primera como garantía del debido proceso sustantivo. Si llegamos a admitir que la razonabilidad integra las pautas constitucionales, debemos afirmar que el solo fundamento de legalidad no basta, porque requiere completarse con el de razonabilidad. En otras palabras, que alguien puede ser obligado a hacer lo que

manda la ley, o privado de hacer lo que la ley prohíbe, siempre que el contenido de esa ley sea razonable, sea justo, sea válido. Una ley irrazonable no satisface a la Constitución; y ya hemos visto, al estudiar la razonabilidad, como margen de constitucionalidad, que nuestra jurisprudencia se inclina a revisar la constitucionalidad aplicando el criterio de la razonabilidad." (BIDART CAMPOS, Germán. Derecho Constitucional, Tomo II, pág. 118/119).

VI.- LA MEDIDA CAUTELAR QUE SE SOLICITA

El texto emanado de la Legislatura que aquí se ha impugnado, invade ostensiblemente la esfera de acción del Poder Ejecutivo Provincial.

Como ya se expresara al analizar cada uno de los artículos cuestionados, si se debieran cumplir literalmente con las exigencias impuestas por la legislatura en la ley que impugno, ello **implicaría la virtual paralización y ausencia de gobernabilidad en el ámbito propio del Poder Ejecutivo**.

A tal punto llega el absurdo de pretender el cumplimiento de estas normas, que no se ha previsto de parte del Poder Legislativo algún mecanismo que precisamente permita su cumplimiento en la actualidad, teniendo en cuenta que la Legislatura Provincial se encuentra en pleno período de receso legislativo, y que las facultades conferidas a la Comisión de Receso por la Constitución Provincial no contemplan expresamente proceder a las autorizaciones y ratificaciones de la actividad del Poder Ejecutivo.

Es obvio entonces que exigir el cumplimiento de la ley en estos términos implica una gravísima complicación para el Poder Ejecutivo, que pone en serio riesgo la marcha de la administración. Se encuentra entonces presentes tanto la verosimilitud del derecho, como el peligro en la demora, extremos estos necesarios para justificar la medida que se solicita.

Por lo demás, no escapará al elevado criterio de Vuestra Excelencia las consecuencias sociales que traería la aplicación de la ley ahora impugnada al desvirtuar las legítimas aspiraciones de los ingresantes a planta permanente de la administración como consecuencia de postulados inconstitucionales cuya aplicación haría incurrir al Ejecutivo en la descripción típica del art. 248 del Código Penal.

A mayor abundamiento el articulado impugnado entorpece gravemente la operatividad propia y específica de éste Poder Ejecutivo al verse imposibilitado en el libre ejercicio de su accionar –expresamente reconocido por la Constitución Provincial art. 135- al no poder entonces atender los requerimientos de la comunidad con los recursos legítimos que para ese menester le otorga el Poder Ejecutivo Nacional a través de los distintos subsidios y aportes.

Como corolario de lo aquí expuesto el aplicar la normativa cuestionada traería consecuencias sociales, operativas, administrativas y financieras de magnitud insospechada para la comunidad de Tierra del Fuego.

En razón de ello se solicita expresamente que hasta que se decida la controversia, se suspenda la aplicación del siguiente articulado de la Ley Nº 661:

a) segunda parte del artículo 7º

b) artículo 8º

c) artículo 9º

d) artículo 10º

e) artículo 11º

f) artículo 12º

g) artículo 13º

h) artículo 14º

i) artículo 16º

j) artículo 17º

k) artículo 18°

l) artículo 21°

m) artículo 22°

n) artículo 23°

o) artículo 24°

p) artículo 25°

q) artículo 26°

r) artículo 27°

s) artículo 28°

t) artículo 29°

La medida que se solicita es la suspensión de la aplicación de los mismos respecto del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de la facultad de los Sres. Jueces de disponer la que consideren conveniente frente a la gravedad de la situación planteada, todo ello en los términos que se desprenden del artículo 232 de la ley procesal.

VII.- COMPETENCIA

Pretender que el Poder Ejecutivo ponga en vigencia disposiciones legislativas inequívocamente inconstitucionales, que suponen la apropiación de facultades de la administración, poniendo en peligro el gobierno del estado y la división de sus poderes, constituye un claro conflicto de poderes en los términos del art. 157 inciso 2° de la Constitución de la Provincia, que determina la competencia originaria de ese Superior Tribunal de Justicia.

"La invasión que un poder del Estado pudiera hacer de la zona de reserva de actuación de otro importa siempre por sí misma una cuestión institucional de suma gravedad que, independientemente de que trasunte un conflicto jurisdiccional o un conflicto de poderes en sentido estricto, debe ser resuelta por

FOLIO 19

la Corte, pues es claro que problemas de tal naturaleza no pueden quedar sin solución" (CSJN, 9-8-01, "Haquim, Carlos Guillermo c/ Jujuy, Pcia. De y Estado Nacional (Senado de la Nación) s/ Acción de Amparo").

En el marco de este conflicto, se plantea a su vez la acción por inconstitucionalidad prevista en el art. 157 inciso 1º de la Constitución, pues éste es uno de los modos en que puede dirimirse la controversia planteada entre el Ejecutivo y el Legislativo.

VIII.- DERECHO

Fundo el derecho que me asiste en lo dispuesto en los arts. , 223, 232, 319, ss y ccs. del CPCCLRM; arts. 1, 5, 16 y 31 y cc. de la Constitución Nacional; arts. 1, 67, 105 inc. 16, y ss. y cc., 135 inc. 8, ss. y ccs., 153, 154 y 157, inc.2 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego y doctrina y jurisprudencia aplicables al caso.

IX.- PRUEBA

Se acompañan las siguientes: DOCUMENTAL:

- Decreto Nº 4322/04.-
- Copia del Decreto Provincial Nº 45/05.-
- Resolución Nº 001/05 LP.-
- Ley Nº 661.-
- Decreto Provincial Nº138/05.-
- Nota F.E. Nº 30/05, y su adjunta Nota F.E. 29/05.-
- Decreto Provincial Nº 307/05.-
- Boletín Oficial 1943.

X.- RESERVA DE CASO FEDERAL

Que en atención a la índole de los derechos lesionados formulo expresa reserva de ocurrir por ante la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación por Recurso Extraordinario en los términos del artículo 14º de la Ley 48.

XI.- PETITORIO

Por lo expuesto, a Vuestra Excelencia SOLICITO:

1. Se me tenga por presentado, parte, con patrocinio letrado y con el domicilio legal constituido, y por acompañada la documental.

2. Por presentado el conflicto de poderes y la acción de inconstitucionalidad, previstos en el art. 157 de la Constitución de la Provincia.

3. Se arbitrie la medida cautelar peticionada en el apartado VI del presente escrito.

4. Se tenga presente la reserva de caso federal.

5. Se tenga por autorizados a intervenir en el diligenciamiento y procuración de la presente causa al Dr. Roberto Antonio Casal, Subsecretario Legal y Técnico de la Provincia, a las Dras. Susana Sosa y Cecilia Passadore, y a la Sra.Mirta Nigro.

6. Oportunamente declare la procedencia de la demanda, y se declare inconstitucional la ley 661, en la parte peticionada.

PROVEER DE CONFORMIDAD, que

SERÁ JUSTICIA

Dr. Francisco J. de ANTUENO
Secretario Legal y Técnico

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

FOLIO 20

LEGISLATIVA PRESIDENCIA
Nº 127
23-02-05
HORA 1355
FOLIO

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
San Martín 16 - Ushuaia
Fecha de recepción en notificaciones:

LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO

DOMICILIO: MAIPÚ Y ONAS - Ushuaia
TIPO DEL DOMICILIO: DENUNCIADO

17

N°ORD	1759/05 EXP N°	ZONA	STJ FUERO	DO SECR	SI COPIAS	NO PERS	NO OBS

Hago saber a Usted, en mi carácter de letrado patrocinante de la actora, que en los autos caratulados: **"FISCAL DE ESTADO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO c/ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO s/ Acción de Inconstitucionalidad"**, en trámite por ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, se ha ordenado notificarle la siguiente providencia: "Ushuaia, 17 de febrero de 2005. ...RESUELVE: 1°.- DECLARAR que el presente litigio sea tramitado como una medida autosatisfactiva; 2°.- CORRER TRASLADO de la demanda al Poder Legislativo de la Provincia de Tierra del Fuego por el plazo de cinco (5) días para que comparezca y la conteste, haciéndole saber que contestado el traslado o vencido el plazo para hacerlo, y oído el Sr. Fiscal ante este Tribunal, se dictará sentencia en autos; 3°.- MANDAR se registre, notifique y cumpla." Fdo: Mario A. Robbio –Juez-, Ricardo J. Klass –Juez- y María del Carmen Battaini – Presidente.

Se deja constancia que adjunta con la presente se acompaña copia simple de la demanda y documental anexa que rolan en autos a fs. 1/14.

QUEDA UD. DEBIDAMENTE NOTIFICADO.-
Ushuaia, 22 de febrero de 2005.

Dr RICARDO HUGO FRANCAVILLA
FISCAL ADJUNTO
Fiscalía de Estado de la
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

23/02/05
13:10

JORGE O. BUSTOS
Oficial Notificador
Poder Judicial

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALIA DE ESTADO

"1904 - 2004
Centenario de la Presencia Argentina
Ininterrumpida en el Sector Antártico"

FOLIO
21

COPIA PARA TRASLADO

VISTO Y CONSIDERANDO: Que entre los días 7 y 18 del corriente el Sr. Fiscal Adjunto Dr. Ricardo Hugo Francavilla se encontrará a cargo del organismo.

Por ello:

EL FISCAL DE ESTADO DE LA PROVINCIA
DE TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA
E ISLAS DEL ATLANTICO SUR
D I S P O N E :

ARTICULO 1°. Comunicar que entre los días 7 y 18 del corriente se hará cargo interinamente de la Fiscalía de Estado el Sr. Fiscal Adjunto Dr. Ricardo Hugo Francavilla.

ARTICULO 2°. Comuníquese a quienes corresponda. Cumplido, archívese.

DISPOSICION FISCALIA DE ESTADO N° 0 1/05.

FISCALIA DE ESTADO - Ushuaia, 0 4 FEB. 2005

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

DAVID PACHTMAN
ABOGADO
S.T.J. TDF MAT. N°370

ES COPIA FIEL

PABLO RAUL ZULIANI
Oficial Principal
Div. Registro, Despacho, Contable
Técnica y Servicios
FISCALÍA DE ESTADO

COPIA FIEL DEL ORIGINAL

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
Poder Ejecutivo

FOLIO 22

USHUAIA, 25 ABR. 1996

VISTO y CONSIDERANDO: Que es necesario designar al Fiscal Adjunto de la Fiscalía de Estado, en los términos del artículo 4° de la Ley Provincial 3.

Que el Señor Fiscal de Estado ha propuesto para cubrir tal cargo al Dr. Ricardo Hugo FRANCAVILLA, D.N.I. N° 11.320.942, Clase 1954, quien reúne los requisitos exigidos por los artículos 143° y 167° de la Constitución Provincial y los artículos 4° y 5° de la Ley Provincial 3.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado del presente acto administrativo en virtud de lo previsto por el artículo 135° de la Constitución Provincial.

Por ello:

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR
DECRETA:

ARTICULO 1°.- DESIGNASE como Fiscal Adjunto de la Fiscalía de Estado al Dr. Ricardo Hugo FRANCAVILLA, D.N.I. N° 11.320.942, Clase 1954, a partir del día de la fecha.
ARTICULO 2°.- Comuníquese, publíquese en el Boletín Oficial y archívese.

DECRETO N° 731/96

CARLOS ALBERTO PEREZ
Ministro de Salud
y Acción Social
A/C Ministerio de Gobierno
Trabajo y Justicia

JOSE ARTURO ESTABILLO
GOBERNADOR

ALFREDO A. LAMARQUE
Director Gral. de Administración
Secretaría General

PROMUEVE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

FOLIO 23

SEÑORES JUECES:

RICARDO HUGO FRANCAVILLA, letrado inscripto en la matrícula provincial con el N° 52, en el carácter que más adelante acredito, constituyendo domicilio procesal en Av. Leandro N. Alem N° 2.302 de esta ciudad, donde también lo hace mi letrado patrocinante, ***Dr. DAVID PACHTMAN*** (matrícula provincial N° 370), ante los señores Jueces me presento y respetuosamente digo:

I - PERSONERÍA.-

Que, como lo acredito con la copia auténtica de la disposición F.E. N° 01/05 que acompaño, me hallo interinamente a cargo de la Fiscalía de Estado de la Provincia por ausencia transitoria de su titular, lo que me confiere personería suficiente para iniciar esta acción, conforme a lo dispuesto por el art. 167 de la Constitución Provincial, y los art. 6, 8 y 9 de la ley provincial N° 3.

II - OBJETO.-

Vengo a iniciar acción de inconstitucionalidad contra la Legislatura de la Provincia, con domicilio en Maipú y Onas de esta ciudad, a fin que este Alto Tribunal declare la incompatibilidad del art. 9 de ley provincial N° 661 con las disposiciones de nuestra Carta Magna que infra identificaré.

III - ACLARACIÓN PRELIMINAR.-

Previo a exponer las razones que sirven de sustento a la acción, es necesario que exponga a los señores Jueces los motivos por los que promuevo la demanda.

La Fiscalía de Estado es un organismo creado por el art. 167 de la Constitución Provincial, que conforme a esa norma tiene a su cargo dos funciones: a) El control de la legalidad de los actos de la administración pública provincial; b) La representación en juicio del Estado Provincial.

FOLIO 24

La ley provincial N° 3 establece las atribuciones del Fiscal de Estado y proporciona los medios indispensables para desarrollar las dos funciones arriba apuntadas, prescribiendo en su art. 1°, incisos d) y e): *"De acuerdo con las funciones que la Constitución de la Provincia le atribuye, corresponderá al Fiscal de Estado .. d) controlar la legalidad de la actividad del Estado ... a fin de asegurar el imperio de la Constitución y el cumplimiento de las leyes y demás normas dictadas en su consecuencia; e) accionar judicial o administrativamente, por inconstitucionalidad de leyes, decretos, resoluciones y demás actos administrativos contrarios a las prescripciones de la Constitución, y alegar la nulidad de los mismos"*.

De estas normas se extrae que cuando el Fiscal de Estado, en ejercicio de su función de contralor de la legalidad, advierte la existencia de una ley que a su juicio es contraria a la Constitución Provincial, puede promover una acción judicial como la que aquí inicio que tienda a cuestionarla, con el único fin de asegurar el imperio de la juridicidad en todos los actos del Estado Provincial.

Ahora bien, ya aclarado el motivo de la acción, cabe agregar que en este caso corresponde demandar al Poder Legislativo Provincial, por ser el órgano autor de la ley que impugno; sin embargo, conforme al art. 167 de la Constitución Provincial, y los arts. 8 y 9 de la ley N° 3, es el Fiscal de Estado quien ostenta, de un modo general, la calidad de representante judicial de la Legislatura, con lo cual se presenta en el caso una situación particular que debe ser resuelta inicialmente.

En el orden provincial no existe ninguna norma que disponga quien asume la representación judicial de alguno de los poderes del Estado cuando la demanda en su contra la promueve el Fiscal de Estado, razón por la cual estimo que la cuestión debe ser resuelta conforme al prudente arbitrio del Superior Tribunal.

En tal sentido, y como obviamente la Fiscalía de Estado no podrá defender en esta litis al Poder Legislativo Provincial, entiendo que lo más lógico sería correr el traslado de la demanda al Presidente de la Legislatura Provincial, quien deberá designar a la persona encargada de asumir la representación judicial de la demandada en este caso concreto.

FOLIO 25

IV – LOS FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN.-

En opinión de la Fiscalía de Estado, el art. 9 de la ley N° 661 (de presupuesto para el ejercicio 2005, promulgada por decreto N°. 307/05 y publicada en el Boletín Oficial Provincial N° 1943 del día 4 de febrero de 2005), no se ajusta a las prescripciones de la Constitución Provincial, avasallando potestades que la ley suprema le otorga en forma exclusiva al Poder Ejecutivo, conforme a las razones que paso a explicar.

Ello se advierte ya en el párrafo inicial de la norma, cuando dispone: *"... la incorporación del personal que se encuentra en proceso de evaluación, será ratificada por una ley especial una vez que el Poder Ejecutivo culmine con las tareas de evaluación, selección y designación, y alcanzará a la totalidad del personal que se encuentre en condiciones de ingresar a la Administración Provincial como personal de planta permanente ...".*

Asimismo, en el párrafo final continúa la indebida atribución de facultades, en cuanto se establece: *"Todo el proceso de selección e incorporación del personal comprendido por el pase a planta permanente, así como los listados definitivos de los agentes incorporados y aquellos que fueran eventualmente rechazados o postergados, deberá ser informado a la Legislatura de la Provincia a los fines de su ratificación o modificación".*

Estimo que este texto legal se inmiscuye en forma ilegítima en un área reservada privativamente al Ejecutivo por la Constitución, al prescribir en su art. 135: *"El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones: ... 4 – 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 de remoción .."*.

Esta norma recoge principios muy arraigados en el derecho público federal y provincial, conforme a los cuales se acepta sin disenso que la designación y remoción de los empleados dependientes del Poder Ejecutivo es de competencia propia, exclusiva y excluyente del jefe de la administración pública, entrando en la llamada zona de reserva de este poder.

FOLIO 26

Conforme a ello, el Gobernador nombra y remueve a su propio personal por sí, sin intervención de ningún otro poder, por lo que cualquier injerencia o accionar de otro órgano o poder que interfiera el ejercicio de esas facultades, pretendiendo ratificar las designaciones, o modificarlas, es una intromisión indebida en la esfera privativa del Ejecutivo que afecta, inconstitucionalmente, el principio republicano de la división de poderes.

La previsión del poder legislativo, al disponer en la norma cuestionada que la designación de sus empleados por parte del poder administrador, en el marco del llamado "megapase", deberá contar con una ratificación expresa, y que ello implica además la posibilidad que la Legislatura introduzca modificaciones, configura una clara violación de las potestades exclusivas que al Gobernador le confiere nuestra carta provincial, que con un claro y razonable criterio funcional ha dispuesto que el jefe de la administración pública es el único órgano dotado de competencia para realizar por sí, y solo ante sí, todas las designaciones del personal a desempeñarse en el Poder Ejecutivo.

Si bien ello es indiscutible, no ameritando por ende mayores fundamentos que los ya expuestos, pues las facultades del Gobernador surgen expresa y claramente de la Carta Fundamental sin admitir interpretaciones equívocas, se puede agregar que también debe tenerse en cuenta que, en todos aquellos casos en que el constituyente ha considerado oportuno que ciertas designaciones de funcionarios de alta jerarquía a desempeñarse en áreas distintas al ejecutivo sean realizadas mediante un acto complejo, así lo ha dejado expresamente sentado (v.g., arts. 135 inc. 6, 142, 164, 167, 168).

De esto último se infiere, sin ningún esfuerzo y a contrario sensu, que si el art. 135 inc. 5 concede la potestad de nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados de la administración en forma lisa y llana, sin ningún condicionamiento, es claro que no admite la injerencia de ningún otro órgano o poder.

A fin de clarificar aún más el alcance del inc. 5 del art. 135, resulta interesante destacar los conceptos vertidos sobre el mismo en una obra por la cual se comenta la Constitución Provincial, en la cual se expresa: "*Por medio de distintas leyes se han impuesto, en*

FOLIO 22

diversas oportunidades, limitaciones a las facultades de nombramiento y remoción de personal de la administración pública. Así, vg., se ha establecido el acuerdo senatorial para ciertos funcionarios, o bien, en las entidades autárquicas, por designación de los órganos colegiados de dirección, o bien estableciendo concursos para el ingreso y los ascensos, sumarios administrativos para la remoción, etc.

En este sentido es necesario interpretar la Constitución en forma coherente y distinguir distintos casos.

Tratándose de la administración central, creemos que no hay duda que cualquier limitación a las facultades del Poder Ejecutivo es contraria al inciso que estamos analizando" (Cohn, Silvia N., "Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego concordada, anotada y comentada", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires 1994, pág. 424).

En resumen: es meridianamente claro que la potestad que posee el titular del Ejecutivo para nombrar y remover al personal dentro de su esfera de administración no puede ser invadida o interferida por ninguno de los otros poderes, sin mengua de uno de los principios cardinales de nuestro sistema de gobierno, cual es la división de poderes.

Estas invasiones del Poder Legislativo respecto de la zona de reserva del poder administrador encuentran respuesta en los propios mecanismos del régimen republicano, el cual ha otorgado a otro de los poderes, el Judicial, la potestad de realizar el control de constitucionalidad de las normas dictadas por aquél, que debe ser vigorosamente ejercido cuando, como en el caso, se han producido graves afectaciones del sistema constitucional.

Basta considerar, a los fines de evaluar la gravedad en que ha incurrido la norma cuya inconstitucionalidad se solicita, que con el mismo criterio que se pretender interferir en la designación y remoción de empleados dentro de la órbita del poder administrador, se podría intentar hacerlo en la órbita del Poder Judicial, imponiendo limitaciones a las potestades de este Superior Tribunal, exigiendo ratificaciones de los nombramientos que disponga, modificándolos, etc.

FOLIO 28

Sin duda, avasallamientos como el que estamos tratando deben ser descalificados desde la óptica constitucional, a fin de mantener incólumes las facultades y atribuciones exclusivas y excluyentes de cada poder.

Por lo tanto, la cuestión es clara, la potestad del Poder Ejecutivo es indiscutida debido a su expresa consagración en la ley suprema provincial; sin embargo, aún si no estuviera consagrada expresamente la facultad no desaparecería, pues surgiría en forma inherente de las atribuciones del Gobernador para diseñar por sí su propia organización administrativa, y de la dinámica necesaria para llevarla adelante.

Pensemos lo complicado que sería, no sólo para el Poder Ejecutivo, sino para cualquiera de los tres poderes, si en cada oportunidad que necesita designar un agente debe acudir para pedir autorización a otro poder ajeno, que nada conoce de sus necesidades, urgencia, diseño funcional, etc.

Por esta razón es que afirmo que la dinámica de la propia organización administrativa (comprensiva de los tres poderes) requiere de ciertas atribuciones inherentes para poder desarrollar esa actividad sin obstáculos.

Véase que los señores Jueces han ido más allá aún, puesto que no sólo han considerado inherente a su función la de designar y remover a sus empleados, sino también la de determinar las remuneraciones de éstos, pues ello es una implicancia necesaria de su carácter de órgano máximo de uno de los tres poderes del Estado, entrando así tal atribución en su "zona de reserva".

Entonces, así como el Superior Tribunal tiene, como órgano máximo del Poder Judicial Provincial, la indudable facultad de designar y remover a sus empleados sin la injerencia de otro poder (como también la tiene el Poder Legislativo dentro de su propio ámbito), el Gobernador de la Provincia, como una implicancia necesaria de su carácter de jefe de la administración del Estado Provincial, debe poseerla aunque no lo dijera la Constitución (aunque ya vimos que lo dice bien expresamente), y debe garantizársele también la posibilidad de ejercerla sin la intromisión de ningún otro poder.

FOLIO
29

Las consideraciones vertidas en los párrafos precedentes se ven robustecidas aún más por el hecho que han sido receptadas por este Alto Tribunal, en el voto del Dr. González Godoy en el conocido caso "Pereyra", que fue posteriormente compartido y ampliado por unanimidad en la actual composición del Tribunal.

En un fallo reciente, en el cual se discutía la posibilidad del Poder Ejecutivo de reducir los salarios de sus agentes, se señalan claramente los conceptos que vengo exponiendo, y se explica con sólidos argumentos la importancia no sólo de la división de poderes, sino de su estricto respeto: *"... indicó el Dr. González Godoy en el fallo **"Pereyra"**, que la facultad del Poder Ejecutivo de fijar los emolumentos de los empleados que prestan servicio bajo su égida, "se apoya en las prerrogativas del gobernador, en tanto es el jefe de la Administración del Estado Provincial (art. 135 CPTF), abarcando las materias o asuntos que caen dentro de la zona de reserva del Poder Ejecutivo".*

Señalando además con abundantes y precisos fundamentos -que hago míos por compartirlos en su plenitud-, 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. 41 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 lógica 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 que

FOLIO
20

frente a ambas exista la reserva de la justicia. 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" (in re: "Raña, Luis A. c. Provincia de Tierra del Fuego", sentencia del 15 de septiembre de 2003).

Como puede comprobarse, en este fallo en ningún momento se pone en duda la potestad del Poder Ejecutivo de designar y remover a sus empleados; muy por el contrario, se deja claramente sentado que, dentro de su propia esfera, cada uno de los poderes deben contar con amplias atribuciones para concretar su normal desenvolvimiento.

Pasando ahora a otro aspecto criticable de la norma, que también la descalifica en su confronte con la Carta Magna, digamos que la determinación de la Legislatura en cuanto a que el mínimo nivel escalafonario de todos los ingresantes será la categoría 10 del régimen legal vigente, en los agrupamientos PAyT y POMyS, implica un nuevo avasallamiento de las facultades privativas del poder administrador, pues únicamente éste cuenta con las potestades para encasillar a sus agentes dentro del escalafón que se halla en vigencia.

FOLIO
31

En tal sentido señalo que el escalafón que aún se aplica en la Provincia, por imperio del art. 14 de la ley 23.775, es el aprobado por el decreto nacional N° 1428/73, que en su art. 2 dispone que el personal se encasilla en categorías correlativamente numeradas que van desde la 1 a la 24.

Por lo tanto el Poder Ejecutivo, que es quien debe realizar todas las designaciones y quien conoce profundamente las necesidades y requerimientos del servicio, como así también las aptitudes y capacidades de los ingresantes, puede encasillar a todos sus agentes en cualesquiera de las 24 categorías referidas, no siendo lógico ni constitucional que un poder ajeno quiera obligarlo a un nivel mínimo que implica suprimir nada menos que 9 categorías (de la 1 a la 9).

Aquí vuelvo a referirme a las atribuciones inherentes, para señalar que es obviamente inherente a la facultad de designación, la de que sea el mismo Poder Ejecutivo el que decida, por sí, en que categoría ingresarán sus agentes; la interferencia del Poder Legislativo en esta cuestión privativa del Gobernador se agrava en el caso particular si tomamos en cuenta que, según surge del proyecto de ley remitido por el ejecutivo, la categoría que se había establecido para las personas comprendidas en lo que se denomina el "megapase" era la número 9, lo que es perfectamente válido, pues es una de las 24 categorías previstas en el escalafón aplicable.

Otro aspecto censurable del art. 9, que implica una nueva invasión de facultades, es que fije un plazo de 60 días para que se produzca el ingreso de la totalidad de los beneficiarios.

Como es fácil imaginar, los tiempos en los que se desarrollará la incorporación del personal a la administración pública no pueden depender del arbitrio de la Legislatura, sino que ello depende de las necesidades del Ejecutivo, único que está en condiciones de evaluar cuando, como y donde se producirá el ingreso de tantos agentes como los previstos.

A mérito de las razones expuestas, y con la exclusiva finalidad de restaurar el imperio de la juridicidad alterada por el art. 9 de la ley 661, solicito se declare su inconstitucionalidad.

FOLIO 32

V - PETICIÓN DE MEDIDA CAUTELAR.-

En virtud de lo que he expresado, y teniendo en cuenta, la gravedad institucional que apareja una norma como la que tratamos (que vulnera la división de poderes, avasallando las facultades privativas del Poder Ejecutivo y generando no sólo un quiebre en la convivencia armónica de dos poderes, sino además un desconocimiento de los principios rectores que orientan e informan al sistema republicano), solicito se dicte medida cautelar que suspenda la ejecución del art. 9 de la ley 661

Por supuesto que no desconozco que, prima facie, no proceden medidas cautelares respecto de actos legislativos en razón de su presunción de legitimidad, pero este criterio tiene excepciones cuando se los impugna sobre bases verosímiles, lo que en el caso se advierte rápidamente porque las facultades del Ejecutivo que pretende cercenar la Legislatura surgen inequívocamente de la Constitución Provincial; es decir, la violación de dichas atribuciones es palmaria y manifiesta, lo que acredita la verosimilitud del derecho y, consecuentemente, habilita el dictado de la cautelar requerida.

No obstante que la verosimilitud del derecho surge en forma indubitada de lo dispuesto en nuestra ley suprema (art. 135 inc. 5°), por si alguna duda pudiera quedar agrego que me hallo avalado por la doctrina de este Superior Tribunal, desarrollada en los párrafos precedentes, que ha reconocido como esencial, no sólo al Poder Ejecutivo, sino además a cada uno de los poderes del Estado, la potestad de designar y remover a su personal por sí mismo, como una consecuencia necesaria de su propia dinámica.

Por ello, estimo que este primer requisito de viabilidad se encuentra sobradamente cumplido en el caso; y de ello se deriva que, ante la fuerte verosimilitud del derecho, la exigencia del peligro en la demora se haya considerablemente atenuada, ya que es sabido que a mayor humo de buen derecho no cabe ser tan exigente en cuanto a la gravedad e inminencia del daño y viceversa.

Sin perjuicio de ello, el peligro en la demora se haya justificado por el simple hecho que la misma vigencia del art. 9 hace que, "actualmente", el Poder Ejecutivo se encuentre atado de

FOLIO 33

pies y manos para efectuar, por ejemplo, la simple designación de un agente público en otra categoría que no sea la 10 como mínimo, pues de hacerlo incumpliría con la ley, implicando ello una clara resignación de sus atribuciones propias hasta tanto se resuelva esta acción. Es decir, el propio trámite judicial hasta la resolución definitiva justifica plenamente el peligro en la demora.

Nótese además que, de mantenerse la vigencia de la norma, el Ejecutivo se vería en una encrucijada, pues por un lado, hallándose ante la necesidad de nombrar en forma inmediata una innumerable cantidad de agentes que esperan su incorporación a la planta de la administración, habiendo cumplido los pasos necesarios, por el otro se encuentra con que no le puede asignar la categoría 9 prevista, a pesar que existe en escalafón, a la vez que de cumplir con la ley estaría aceptando que se hayan vulnerado sus propias facultades reconocidas constitucionalmente.

Que pasaría entonces, ¿quedarían todas las designaciones postergadas hasta que culmine el trámite de la presente acción, dilatando la expectativa de miles de personas a la espera de la resultas de este pleito? ¿O Designa a los agentes y luego requiere la ratificación de la Legislatura, aceptando con ello la indebida injerencia del Poder Legislativo en sus atribuciones?.

Pero existe incluso un peligro más grave; en el mismo art. 9 se ha fijado un plazo de 60 días para finiquitar el ingreso masivo de todos los agentes contratados y de planes a planta permanente, por lo que de no dictarse la medida cautelar, el Poder Ejecutivo se vería conminado a culminar esta engorrosa tarea en un plazo fijado en forma arbitraria por el Poder Legislativo, violando sus funciones propias y exclusivas.

Que puede hacer el Poder Ejecutivo entonces ¿Desobedecer la ley, confiando en que el Poder Judicial declarará en el futuro indefectiblemente su inconstitucionalidad, dejando a salvo su atribución exclusiva de decidir cuando ingresarán los agentes, de acuerdo a sus necesidades y requerimiento? Evidentemente no, porque el Gobernador no puede desobedecer la ley.

¿Qué hacer entonces? Si se somete a la ley estaría aceptando un violación manifiesta de sus propias atribuciones,

FOLIO 34 34

y si no la cumple, estaría incurriendo en mal desempeño de sus funciones. Justamente a disipar esta disyuntiva de hierro contribuirá el dictado de la cautelar que se solicita, que evitará graves trastornos en el funcionamiento de la administración pública mientras se decide la controversia.

VI - PETITORIO.-

Por lo expuesto, a los señores Jueces solicito:

1) Me tengan por presentado, por parte, y con el domicilio constituido.

2) Tengan por promovida la presente acción de inconstitucionalidad, ordenando correr traslado al señor Presidente de la Legislatura Provincial.

3) Hagan lugar a la medida cautelar solicitada en el acápite V.

4) Tengan presente que autorizo a los Dres. Susana María Beloso y/o David Pachtman y/o Miguel Longhitano y/o Carlos José María Chiesa y/o a los señores Fernando Francisco Irianni y/o Pablo Raúl Zuliani y/o Sergio Rafael González, indistintamente, a examinar estos autos, presentar escritos, cédulas, testimonios, oficios, diligenciarlos, practicar desgloses, retirar copias para traslado y, en general, realizar demás diligencias procesales para las que se considere suficiente esta autorización.

5) En su oportunidad procesal, admitan la acción planteada, declarando la inconstitucionalidad del art. 9 de la ley provincial N° 661.

Proveer de conformidad

SERÁ JUSTICIA

DAVID PACHTMAN
ABOGADO
S.T.J. TDF MAT. N°370

Dr. RICARDO HUGO FRANCAVILLA
FISCAL ADJUNTO
Fiscalía de Estado de la
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur