



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 31 de Agosto de 2022.-

VISTO

Para resolver los autos caratulados: " LOPEZ VERONICA
S/ SOLICITA INVESTIGACION (LEY 616-A. REF:ORDENANZA N° 594/05-
MUNICIPALIDAD DE GENERAL VEDIA) " Expte. N° 3595/18, y

CONSIDERANDO:

A fs. 1/3 se presenta la Sra. Verónica López, DNI N° 30.437.991, con domicilio en General Vedia, Planta Urbana y solicita intervención de esta Fiscalía, en carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 616-A, a los fines de investigación y resolución de la problemática surgida a efectos de la Ordenanza N° 594/05 dictada por el Municipio de General Vedia, y posteriormente se declare la nulidad del Art. 4° de dicha Ordenanza.

Que refiere, que la citada Ordenanza N° 594/05, dona al Sr. Ejidío Robledo, DNI N° 12.579.500, el inmueble que pertenecía a la Familia López, y de la cual la Sra. Verónica López es integrante de la misma; que el precitado al hacerse de título de propiedad los desaloja del lugar, y esto los lleva a ocupar un sitio más pequeño donde les es imposible trabajar la producción que era el sustento familiar.

Que la donación del inmueble estaría constando de irregularidad, dado que en dicho momento el Sr. Ejidío Robledo era empleado judicial, Secretario del Juzgado de Paz de General Vedia y que además no se respetó la posesión que por casi 50 años (desde el año 1959) que mantuvo la familia de la Sra. Verónica López sobre dicha superficie.

Que a fs. 4 toma intervención esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas en el marco de la Ley 616 A, art. 6 Inc. a). Expuestos los antecedentes, esta Fiscalía ha sustanciado la presentación en el marco de la Ley N° 616-A la cual faculta al Fiscal General en su Art. 6 Inc. a) "Promover, cuando considere conveniente, la investigación formal, legal y documental de la gestión general administrativa...de cualquier Organismo del Poder Administrador ...Municipales...",

Que a fs. 15, el Diputado Provincial Aurelio H. Díaz, ante el reclamo realizado por la Sra. Verónica López, solicita al Concejo Municipal de General Vedia un informe respecto a la Ordenanza N° 594/05 (en fecha 22/06/18). Asimismo, solicita en fs. 16 se agregue: 1) Nota de la Intendente interina Sra. María Antonia Infeld de Rolón, en que solicita autorización para realizar la Donación de Inmuebles, según consta en Acta N° 38/05; 2) Documentación que los Sres. concejales corroboraron (según Acta N° 38/05);

3) Otras pruebas, ej.: testimoniales de los pobladores de la zona que corroboren la ocupación pública, pacífica e ininterrumpida de los beneficiarios de las donaciones.

Que a fs. 17/18 obra presentación de la Sra. Verónica López, patrocinada por el Dr. Alberto Isidoro Berón solicitando al Intendente de la Municipalidad de General Vedia, Sr. Jorge Damián Rodríguez, en la que solicita se declare la Nulidad Absoluta del Art. 4º de la Ordenanza N° 594/05. Adjuntando copia de Ordenanza N° 594/05, Acta N° 38/05 (fs. 19/24).

Que a fs. 25/26 obra declaración de la Sra. Verónica López, quién ratifica la denuncia realizada ante esta FIA, manifiesta haber hecho los reclamos correspondientes ante la Municipalidad de General Vedia, los cuales no tuvieron respuestas de parte de los Concejales ni del Intendente. Relata que realizaron marchas en forma de reclamo, su familia y ella, la primera se llevó a cabo en el año 2015, y en el año 2018 ejecutaron una toma a la Municipalidad, todo ello sin respuestas alguna de parte de las autoridades municipales. También agrega que hay planteos judiciales llevados por el Dr. Alberto Berón, un reclamo hecho ante la Fiscalía N° 2, pero que no sabe como continua la misma. Que su abuela tenía un papel de Compra y Venta a su nombre, de 18 hectáreas desde el año 1959; y desde esa fecha en adelante la habitó su familia hasta el año 2006 en que fueron desalojados por el Sr. Ejidio Robledo. Que el abogado es el encargado de los trámites para la adquisición del título. Recién en el año 2015 se entera acerca de la Ordenanza N° 594/05.

A fs. 27 obra respuesta al Oficio N° 846/18 por parte del Intendente del Municipio de General Vedia, en el cual se informa que ha solicitado al Concejo Municipal la revisión y análisis de lo dictado en la Ordenanza N° 594/05. Adjunta documentación, que a fs. 29 consta respuesta del Concejo Municipal de General Vedia a la requisitoria por parte del Intendente Jorge D. Rodríguez, en la cual informa que han recibido tanto a la familia López como al Sr. Ejidio Robledo, en varias ocasiones respecto de la causa del litigio que tienen entre ambos, a fin de que informen sobre la situación real, y debido a que la misma se halla judicializada, es necesario esperar que la justicia se expida sobre el caso.

Que a fs. 43 obra respuesta al Oficio N° 648/19, de la Diputada Elba Gricelda Ojeda, Presidente de la Comisión de Tierras, Regularización y Desarrollo del Hábitat y Vivienda, del Poder Legislativo de la Provincia del Chaco, por el cual se informa que dicha Comisión no ha tomado intervención en el dictado de la Ordenanza Municipal N° 594/05 de General Vedia, así como tampoco ha intervenido en los presentes autos.

Es así, que primeramente hay que tener en cuenta que

el Municipio tiene un conjunto de facultades que vienen de su propia naturaleza, con atribuciones, entre las que se incluye la potestad de regulación, control y sanción sobre asuntos locales. La mejor expresión de la autonomía municipal se encuentra en el dictado de sus propias Ordenanzas; con respecto a esto Néstor O. Losa expresa: "la autonomía municipal tiene estatus constitucional y opera como garantía para la gobernabilidad de las municipalidades del país por imperio de la letra de nuestra Carta Magna federal." (Losa, Néstor O., Derecho Público Municipal, 2017).

Que, lo dicho encuentra su respaldo en la Constitución de la Nación Argentina, Art. 123 establece: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° **asegurando la autonomía municipal** y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."

Que, la Constitución de la Provincia del Chaco, Art. 182, expresa: "Todo centro de población constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución, de la ley orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica municipal, si correspondiere."

Que, la Carta Orgánica Municipal Chaco, Artículo 3, establece: "La autonomía municipal establecida en el artículo 182 de la constitución provincial 1957-1994, significa instaurar un gobierno municipal dotado esencialmente de la facultad de disponer de sus bienes y recursos, del cumplimiento de sus fines propios y de la organización y administración de los servicios locales; **conformando un régimen autónomo de carácter técnico administrativo y funcional** que convierte a los municipios en factores de la descentralización territorial."

Que, los Concejos Municipales representan la soberanía del pueblo que los elige para ejercer el gobierno municipal en su rama deliberativa, es decir, legislativa. Ellos integran un cuerpo colegiado con representantes de los distintos partidos políticos, cuya principal función es el dictado de las normas de alcance general y obligatorio para todos los habitantes del distrito. Las ordenanzas versan sobre todas las competencias, deberes y atribuciones que tienen los municipios, por lo que son el equivalente de las leyes provinciales o nacionales. Por lo tanto, las ordenanzas al emanar de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular, es, como la ley, una expresión "soberana" de la voluntad popular.

Es por ello que Horacio Rosatti, al distinguir los productos emergentes de la voluntad del Concejo Municipal, claramente hace las siguientes diferencias: a) Ordenanzas: Es la Ley local, en sentido material,

como norma que establece disposiciones de carácter general sobre temas de competencia municipal, y así puede regular una situación por primera vez o reformar, suspender, derogar o abrogar una norma del mismo tipo dictada con anterioridad. (Rosatti, Horacio D., Tratado de Derecho Municipal, 2006.).

Es en este sentido que la Ley 854- P Artículo 47 expresa: "Los Concejos Municipales, se expedirán por medio de: a) Ordenanzas: cuando se cree, reforme, suspenda o derogue una regla que comporte una obligación, implique una prohibición general u otorgue derechos a terceros;..."

El Municipio además de las funciones tradicionales que tiene de regular la vida comunitaria, posee la potestad del desarrollo urbano, la que se encuentra vinculada al planeamiento urbano, y a la distribución de las tierras que quedan comprendidas dentro de su ejido.

En este sentido, con respecto a la forma de adjudicación de las Tierras Fiscales, la misma Constitución de la Provincia del Chaco, en su art. 198, establece: "La tierra fiscal situada dentro de los límites de cada municipio, ..., pertenece al patrimonio municipal, ... Las ordenanzas municipales determinarán la forma y condiciones de adjudicación de la tierra fiscal de los municipios y tenderán a asegurar su utilización con fines de interés social."

Que, la Ley N° 269/59 (hoy 46 P) Régimen de Disposición de Tierras Fiscales Municipales establece las facultades que tienen los Municipios en su otorgamiento, Art. 6: "Cada Municipalidad fijará las condiciones de venta de la tierra fiscal que se proponga enajenar Asimismo, reglamentará los trámites la que deberá ajustarse el otorgamiento de las concesiones..."

Por lo tanto, y respecto a la autonomía municipal, las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, transponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios. Y cuando la provincia ha determinado el alcance de tal autonomía, las autoridades constituidas deben respetar ése grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, en el presente caso se pretenden atacar por la vía administrativa actos que tienen naturaleza materialmente legislativa como son las Ordenanzas Municipales dictadas por el Honorable Concejo de la Municipalidad de General Vedia. Por lo tanto, una Ordenanza Municipal, que como ya se ha manifestado ut supra tiene estatus constitucional, en principio sólo puede ser anulada o derogada mediante otra nueva y posterior Ordenanza.

Que, a todo esto, cabe dejar en claro que existen medios jurídicos establecidos en nuestra Constitución de la Provincia del Chaco, a fin

de reclamar y hacer valer los derechos que el particular considera que fueron avasallados; Art. 26: "Toda persona o el Estado afectado por una resolución definitiva de los poderes públicos, municipalidades o reparticiones autárquicas de la Provincia, en la cual se vulnere un interés legítimo, un derecho de carácter administrativo establecido en su favor por ley, decreto, ordenanza, reglamento o resolución anterior, podrá promover acción contencioso-administrativa y las demás acciones que prevea el código en la materia...", lo cual a su vez se encuentra regulado procesalmente en el C.C.A., Ley N°135-A (ex - Ley N° 848).

Que, a su vez la Constitución local en el Art. 9 establece: **"Toda ley, decreto, ordenanza o disposición contrarios a la ley suprema de la Nación o a esta Constitución son de ningún valor, y los jueces deberán declararlos inconstitucionales a requerimiento de parte. La inconstitucionalidad declarada por el Superior Tribunal de Justicia produce la caducidad de la ley, decreto, ordenanza o disposición en la parte afectada por aquella declaración."**

Que, a tal efecto cabe destacar que el Art. 5 de la Constitución Nacional establece: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones."

Que, si las Ordenanzas del Concejo Deliberante, fueron aprobadas -sancionadas- y luego promulgadas por el Poder Ejecutivo Municipal; la pretensión de cuestionar la ilegitimidad o inconstitucionalidad de las mismas se traslada al ámbito judicial, la que deberá instarse por medio de la Acción de Inconstitucionalidad, por ante el Poder Judicial que es el último órgano de control de legalidad de los actos públicos.

Que la Ley Provincial N° 1966-B, Reglamenta la Acción de Inconstitucionalidad prevista en el Art. 9 y 163 inc 1) apartado a) de la Constitución Provincial, la cual establece en su Art. 2 que "se podrá demandar la declaración de inconstitucionalidad de ley, decreto, ordenanza, reglamento o resolución de alcance general, dictados por los Poderes Públicos del Estado Provincial o de los Municipios..., ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco".

En este contexto, en casos análogos al de autos, esta Fiscalía se ha pronunciado y expresado que "la pretensión de cuestionar la ilegitimidad o inconstitucionalidad de Ordenanza Municipales, deberá instarse

por medio de acción de inconstitucionalidad, por ante el Poder Judicial" Resolución N° 2529/21-Expte N° 3825/20.

Que, al efecto esta FIA tiene dicho que la Ordenanza Municipal es de naturaleza materialmente legislativa, es una ley local de carácter comunal, que tiene fuerza de ley en sentido lato, criterio asumido por la SCJN desde "Rivademar" y también por doctrina como Alejandro Uslenghi, citando a García de Enterria que "... la ordenanza es como la ley, una expresión soberana de la voluntad popular, de la comunidad organizada, a través de sus representantes... "el régimen de impugnación de una ordenanza, no podrá ser otro que el correspondiente a las leyes; excluyéndose las reglas que regulan el procedimiento administrativo recursivo propio de los actos administrativos o de los reglamentos" (Alejandro J. Uslenghi "Impugnación de las Ordenanzas Municipales" Rev. Tribunales Año II, N° 5, pág. 1 He. Tribunales S.R.L., Bs. As).

Que, además corresponde destacar que "La Competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer en razón de la materia, el grado, el territorio o jurisdicción, y tiempo; siendo improrrogable y legal". Al efecto, nuestra Constitución Provincial en su Artículo 5° establece: "Los poderes públicos no podrán delegar sus atribuciones ni los magistrados y funcionarios sus funciones, bajo pena de nulidad. Tampoco podrán arrogarse, atribuir, ni ejercer más facultades que las expresamente acordadas por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten."

Que, al devenir de las normas y al decir de la doctrina, y reiterando lo manifestado en autos, las ordenanzas son leyes en sentido formal y material y de orden comunal (ver Losa Nestor "Derecho Público Municipal, Región, Provincia, Jurisdicción.- Ed, Abaco, 2017) ; a lo que resulta indudable que la vía para cuestionar una ordenanza municipal es la acción de inconstitucionalidad o en su defecto la de ilegitimidad ante lo contencioso administrativo; por lo tanto, pretender que la FIA declare la Nulidad de una Ordenanza que adjudica un inmueble a un particular, no es materia ni corresponde a la jurisdicción de esta Fiscalía de Investigación Administrativa.

De lo expuesto, esta Fiscalía estima oportuno encomendar a las Autoridades Municipales (Intendente y Presidente del Concejo Deliberante) a que arbitre las medidas necesarias correspondientes para la debida comunicación y publicidad de los actos de gobierno, previendo tal como lo establece el art. 2° de la Ley N° 1774-B, una adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso de la información que obre en su poder, esté bajo su control o haya sido producida por o para dicho sector.

En este estado, corresponde dar por concluidas las presentes actuaciones en el ámbito de la Municipalidad de General Vedia con respecto a la investigación y resolución de la problemática surgida a efectos del dictado de la Ordenanza N° 594/05.

Por todo lo expuesto, normas legales citadas y facultades conferidas por ley 616-A;

**EL FISCAL DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS
DE LA PROVINCIA DEL CHACO**

RESUELVE

I.- **DAR** por concluida la presente la intervención de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en el marco del Artículo 6° inc a) Ley N° 616-A, en base a los elementos probatorios suficientemente reseñados en los considerandos.

II.- **DECLARAR** que no es competencia de ésta Fiscalía de Investigaciones Administrativas, determinar y/o resolver sobre la ilegitimidad o nulidad de la Ordenanza Municipal N° 594/05, de conformidad a los fundamentos expuestos en los considerandos.

III.-**RECOMENDAR** a las Autoridades Municipales: Intendente y Presidente del Concejo Deliberante a que arbitre las medidas necesarias correspondientes para la debida comunicación y publicidad de los actos de gobierno, previendo tal como lo establece el art. 2° de la Ley N° 1774-B, una adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso de la información que obre en su poder, esté bajo su control o haya sido producida por o para dicho sector. Librese Oficio adjuntando copia de la presente.

IV.- **ARCHIVAR** estos actuados, tomando debida razón por Mesa de Entradas y Salidas.

RESOLUCIÓN N° 2623/22



[Handwritten Signature]
Dr. GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON
FISCAL GENERAL
Fiscalía de Investigaciones Administrativas