



ACUERDO N° 3. En la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia del mismo nombre, a los veintinueve días del mes de julio del año dos mil dieciséis, se reúne en Acuerdo el Tribunal Superior de Justicia con la Presidencia del **Doctor EVALDO DARIO MOYA**, integrado por los Sres. Vocales **Doctores RICARDO TOMAS KOHON, MARIA SOLEDAD GENNARI, ALFREDO ELOSÚ LARUMBE** y el Sr. Vocal Subrogante **Doctor RICARDO H. CANCELA**, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias, **Dra. Luisa A. Bermúdez**, para dictar sentencia en los autos caratulados: **"MORAÑA CARLOS ALBERTO C/ MUNICIPALIDAD DE CUTRAL CÓ S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD"**, **Expte. N° 3792/12**, en trámite ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y, conforme al orden de votación oportunamente fijado, el **Doctor RICARDO TOMÁS KOHON** dijo: **I.-** A fojas 61/72, Carlos Alberto Moraña se presenta y, en su carácter de Concejal Titular del Concejo Deliberante de Cutral Có y de ciudadano de dicho Municipio, interpone formal acción de inconstitucionalidad del artículo 13° de la Ordenanza N°2357/12 de la Municipalidad de Cutral Có, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia del Neuquén, el día 22 de junio de 2012, anexo II de la edición n° 3303, todo dentro del marco del artículo 241, inciso a), de la Constitución Provincial y de la Ley 2130.

Narra que, como consecuencia de la crisis socio económica que sufrieron las comunidades de Cutral Có y Plaza Huincul, el 23 de abril de 1997 la Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén sancionó la Ley 2206.

Describe que, por medio de dicha Ley, la Provincia transfirió el yacimiento del área "El Mangrullo" a los municipios de Plaza Huincul y Cutral Có, para su explotación hidrocarburífera por el término de 99 años.

Dice que, como lógica derivación de la transferencia, la Provincia cedió a las citadas comunas las regalías correspondientes a la explotación del área. Para



ello, afirma, ordenó la creación de un Ente Autárquico Intermunicipal (denominado ENIM), que debía regirse por un directorio integrado por igual cantidad de representantes de cada municipio, a los cuales la Ley les fijaba sus deberes y facultades.

Refiere que el artículo 7° estableció que, con la totalidad de los recursos económicos generados por la explotación del yacimiento y sus regalías, el Ente debía crear el Fondo de Reversión Productiva con el objeto de financiar el desarrollo de actividades productivas públicas y privadas y de servicios complementarios en la zona, que generaran mano de obra local y permanente -conforme lo estipulado en el artículo 232 (actualmente 99) de la Constitución Provincial- priorizándose los emprendimientos que contemplaran la industrialización de dicha zona.

Señala que el objeto era claro e indiscutible y, por si acaso la descripción de la norma no alcanzaba, los legisladores hicieron expresa remisión al artículo 232 (actual 99) de la Constitución Provincial.

Remarca que, obviamente, la idea que dio origen al proyecto era generar en las comunidades de la "comarca petrolera" alternativas a la explotación hidrocarburífera, ante la desaparición de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado y la desocupación que ello trajo aparejado.

Explica que conforme la redacción del artículo 7° de la Ley 2206, no existían recursos económicos dirigidos directamente a los municipios involucrados, sin perjuicio de permitírseles a las comunas acceder a una porción menor de los mismos, conforme la reserva incluida en el artículo 8°.

Reseña que el Concejo Deliberante de Cutral Có sancionó la Ordenanza N° 1659/97, el 3 de julio de 1997, mediante la cual creó el ente autárquico que ordenaba la Ley.



Comenta que esa Ordenanza sufrió distintas modificaciones en su articulado hasta la sanción de la Ordenanza N° 2357/12, que la derogó y ratificó la creación del ente autárquico.

Transcribe el artículo 13° de la Ordenanza N° 2357/12 y señala que con el mismo se pretendió modificar la Ley 2206 en su letra y espíritu.

Señala también que otros artículos de la norma municipal y sus instrumentos reglamentarios se contradicen abiertamente con el citado artículo 13°.

Menciona como ejemplo al artículo 12° y al artículo 18 del Anexo I, que destinan el 100% de las regalías hidrocarburíferas al Fondo de Reconversión Productiva. En el mismo sentido, señala que según el artículo 24° la mayoría agravada de los ediles que votaron la norma consideraron que las pretendidas "reservas" conforman el capital de giro del Ente.

Afirma que la violación a la Ley 2206 es tan grosera, que no han podido disimularla pese al esfuerzo intelectual realizado por los redactores.

En orden al requisito formal que impone el inciso 5.1 de la Ley 2130, indica que el impugnado artículo 13° de la Ordenanza N° 2357/12: 1) modifica lo establecido en los artículos 7° y 8° de la Ley 2206, violando de ese modo el orden de prelación de normas jurídicas establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional y el artículo 16 de la Constitución de la Provincia del Neuquén; 2) viola además lo previsto en el artículo 99 (anterior 232) de la Constitución Provincial, y 3) viola el inciso 29 del artículo 189 y el artículo 154, ambos de la Constitución Provincial, al excederse el Concejo Deliberante en sus facultades.

Refiere que el espíritu del legislador al sancionar la Ley 2206, era que se obtuvieran recursos económicos para generar la reconversión productiva, con la creación de fuentes



de trabajo fuera de la actividad hidrocarburífera. Para fundar tal premisa, señala la referencia de la Ley al actual artículo 99 de la Constitución Provincial y hace remisión al Diario de Sesiones de la Legislatura Provincial, del cual transcribe algunos párrafos de los discursos.

Concluye que la relación de subordinación a la Ley 2206 es indiscutible y, de hecho, no pueden las Comunas disolver el Ente Autárquico y administrar en forma directa los fondos, crear otro tipo de ente, fijar una distribución distinta por Municipio, no conformar un órgano de fiscalización y, obviamente, no pueden darle a los ingresos por regalías un destino distinto al fijado por Ley.

Destaca que al artículo 8 de la Ley 2206 se le haya agregado durante el tratamiento legislativo la palabra "productivo" al final del inciso a) no fue algo azaroso, sino que acaparó el debate legislativo que sirvió de antecedente de la normativa.

También menciona que una o ambas –según la interpretación que se haga del texto– reservas previstas en ese dispositivo no podrían ser aplicadas después del 31 de diciembre de 2005.

Compara los artículos 7° y 8° de la Ley 2206 con la norma impugnada y destaca que se pretende pasar de una autorización de ejecución de la reserva constituida del 5% para cada Municipio a una del 30% o, lo que es lo mismo, del 10% del total al 60%; nada más y nada menos que un 600% de aumento a lo previsto en la Ley.

Dice que no solamente se cambia el porcentaje de la reserva sino también su destino, ya que en la Ordenanza Municipal el término "productivo" ha desaparecido, es más, se habla de "desarrollo de las comunidades", algo distinto a "desarrollo productivo".

Explica que por ejemplo, la construcción de una plaza, una estatua, una red cloacal o una calle peatonal son



parte indiscutible del desarrollo de una comunidad; el sueldo de los empleados municipales remunera actividades imprescindibles para el desarrollo de la comunidad, pero no son "productivos" en el sentido indicado en la Ley provincial. Razona que al amparo de la normativa municipal cualquier gasto o inversión -no necesariamente productivos- pueden ser afrontados con las reservas del ENIM, en abierta contradicción con el espíritu de la Ley 2206.

Por otro lado, indica que en el inciso c) del artículo criticado se mantiene el 10% pero ahora no es el Ente el que invertirá en capacitación, sino que serán los Municipios. Dice que además se ha eliminado la palabra "hasta", ya no es "hasta" el 10%, sino es "el 10%".

Añade que se le quita la facultad al Ente, alterando un concepto lógico que emerge de la Ley; el objetivo era capacitar a ciudadanos de ambas Comunas de modo uniforme y hacia un mismo objetivo.

Apunta también que con respecto al inciso c) no tiene lugar la discusión de la vigencia de la reserva, ya que no podía prorrogarse más allá de diciembre de 2005, lo que se hizo con posterioridad a esa fecha es violatorio de la Ley.

Resume que por Ordenanza municipal se está modificando una Ley provincial.

Reitera que el artículo 13 de la Ordenanza N° 2357/12 viola el orden de prelación de las normas jurídicas porque, sin dudas, la Ley 2206 -dictada en orden a los actuales artículos 95 a 99 de la CP- es una norma de jerarquía superior a una Ordenanza, de acuerdo al artículo 16 de la Constitución Provincial y al artículo 31 de la Constitución Nacional.

Aprecia que al sancionarse la norma que impugna, se ha excedido el principio de autonomía municipal porque la Ley 2206 se encontraba dentro de las facultades de la Legislatura



Provincial, conforme el inciso 29) del artículo 189 de la Constitución Provincial.

Además, refiere que la Ley 2206 se sancionó en el marco del artículo 154 de la Constitución Provincial porque el yacimiento El Mangrullo se encuentra fuera de los ejidos municipales, además se lo transfirió a los 2 Municipios en forma conjunta, por eso, más allá de que sancionen Ordenanzas similares o idénticas, la facultad es de las autoridades provinciales, en este caso, de la Legislatura.

Finalmente, expone que al disponer la Ordenanza cuestionada que un 60% de las regalías se destinen a obra pública en general, está incurriendo en un incumplimiento del artículo 99 de la Constitución Provincial, cuando justamente en el espíritu de la Ley 2206 está evitar ello y comenzar a transitar una nueva historia en materia de inversión de los recursos hidrocarburíferos, destinándolos a la actividad productiva.

II.- A fojas 79/80, a través de la RI N° 15/12, se declara la admisión formal de la acción.

III.- Se corre traslado de la demanda.

A foja 164, el Fiscal de Estado de la Provincia del Neuquén toma intervención.

Por otra parte, a fojas 152/162, contesta la demanda la Municipalidad de Cutral C6, solicitando su rechazo, con costas.

Sostiene que la demanda, pese a su extensión y largas transcripciones, está insuficientemente fundada en orden a las pretendidas transgresiones constitucionales y tal circunstancia debe conducir al rechazo de la acción intentada por falta de fundamentación clara y completa (artículo 5.1 de la Ley 2130).

Anuncia que, no obstante, de forma subsidiaria contestará cada uno de los fundamentos, para luego exponer la



correcta interpretación jurídico-constitucional de la cuestión.

Explica que la acción de inconstitucionalidad prevista en la Ley 2130 es con respecto a la Constitución Provincial y no puede sustentarse en la violación del artículo 31 de la Constitución Nacional.

No obstante, aclara que la supremacía establecida por la mencionada cláusula federal se refiere a la jurisdicción nacional y sólo cuando los ordenamientos locales la transgreden.

En cuanto a la alegada violación del artículo 16 de la Constitución Provincial, sostiene que éste no prevé un orden de prelación de las normas locales.

Resalta que el actor pretende que la inconstitucionalidad se configuraría porque la Ordenanza impugnada viola la Ley 2206, argumentando una relación de subordinación de la primera con respecto a la segunda.

Expone que cuando se trata de Municipios plenamente autónomos, como es el caso de Cutral C6, las leyes provinciales no pueden reglamentar o regular de cualquier modo el ejercicio de las atribuciones municipales. Dice que las ordenanzas son la legislación municipal y, en el ámbito de competencia material atribuida al Municipio por cada ordenamiento provincial, no puede inmiscuirse la legislación provincial ni la nacional.

Por otra parte, también descarta que se produzca la pretendida transgresión del artículo 99 (anterior 232) de la Constitución Provincial.

Afirma que la cláusula citada es de orden programático y la atribución para su reglamentación legislativa está conferida a la Cámara de Diputados.

Sostiene que el carácter programático surge del tiempo de verbo utilizado -futuro imperfecto- y de que no se prevé sanción alguna para el caso de su incumplimiento, por lo



cual configura una directiva política, pero no una norma jurídica en sentido estricto.

Alega que también la Ley 2206 refiere a la norma constitucional pero, al transferir el yacimiento "El Mangrullo" y las regalías correspondientes a los Municipios de Cutral Có y Plaza Huincul, atribuyó a éstos su administración, dándoles directivas acerca de la utilización de esos fondos, pero sin fuerza normativa.

Distingue los conceptos de regalías y utilidades, sosteniendo que las primeras son tributos y al formar parte de los costos no están comprendidas en las utilidades, que son las que deben aplicarse a la realización de obras productivas según el artículo 99 de la Constitución Provincial.

En otro apartado, niega que el legislador municipal haya invadido competencias provinciales, en alusión a la supuesta violación de los artículos 189, inciso 29 y 154 de la Constitución Provincial. Sobre el tema, señala que su contraria no explica cómo se produciría tal infracción constitucional.

Descarta una contradicción del artículo 13 de la Ordenanza N° 2357 con otros artículos de la Ordenanza N° 1659/97 porque considera que debe prevalecer el primero por aplicación de los principios de ley posterior y ley especial.

Después analiza que, siguiendo la lógica de los argumentos expuestos, el articulado de la Ley 2206 que dispone acerca de la creación, integración, facultades y deberes del Ente Autárquico Intermunicipal, transgrede la Constitución Provincial porque dispone la afectación de recursos tributarios, las regalías, a los fines de la Ley, afectando la autonomía municipal.

Explica que, producida la transferencia del yacimiento y la expresa cesión de las regalías por la Provincia, éstas se incorporan al tesoro municipal, que se conforma -entre otros recursos- según dispone el artículo 145



de la Carta Orgánica Municipal, con los enumerados en sus incisos f), i) y k).

Afirma que, de tal modo, al prescribir acerca de la administración de sus recursos, se inmiscuye en las competencias propias del Municipio, que son las enumeradas en el artículo 273 de la Constitución Provincial, con arreglo a la Carta Orgánica Municipal, en particular, la del inciso c): "recaudar e invertir libremente sus recursos".

Razona que las normas comentadas de la Ley 2206 resultan inaplicables en el ámbito municipal y, por lo tanto, cualquier reglamentación acerca del destino de los recursos municipales –en tanto sea acorde a la Carta Orgánica Municipal y a las disposiciones específicas de la Constitución– es admisible, por caso la Ordenanza N° 2357.

Sin perjuicio de lo cual, si fuera el caso de que la Ordenanza N° 2357 debiera conformarse a la integridad de la Ley 2206, analiza si el artículo 13 de la primera se adecua a lo dispuesto en el artículo 7 de la segunda.

Concluye que, en tanto la disposición provincial se refiere a una reserva para infraestructura –parte de una construcción que está bajo el nivel del suelo– y el artículo 13 de la Ordenanza impugnada destina una reserva mayor a obras públicas y/o servicios complementarios, no se infringe la limitación de la primera porque conceptualmente el destino previsto en la norma municipal es más amplio. En otras palabras: la restricción de la afectación de sólo el 10% alcanza a las obras bajo nivel del suelo, pero no a todas las demás obras públicas y servicios complementarios.

En cuanto a la reserva del inciso c) del impugnado artículo 13 de la Ordenanza, sostiene que tal como surge del texto expreso de la Ley provincial, la integración de la reserva allí prevista era hasta la fecha indicada (31 de diciembre de 2005); después de esa fecha es admisible la asignación de cualquier monto o porcentaje del Fondo de



Reconversión Productiva, con destino a capacitación laboral o educación en general vinculados al objetivo del desarrollo de actividades productivas en la zona, siendo irrelevante cuál organismo público municipal ejecuta efectivamente la asignación específica.

Sin perjuicio de ello, analiza que si se considerara que la Ordenanza N° 2357 transgrede la Ley 2206, la transferencia fue realizada de forma incondicionada, sin encuadrarla en la figura de la concesión de explotación ni ninguna otra, siendo el único límite el plazo de concesión; por lo tanto, los demás enunciados de la Ley provincial sólo pueden entenderse como una directiva política, expresión de voluntad legislativa, pero sin fuerza jurídica para hacerlos efectivos en caso de incumplimiento, más allá de una eventual sanción de carácter político, a cargo del cuerpo electoral al que rinden cuentas periódicamente los representantes del pueblo.

No obstante, aun cuando se considerara que la transferencia del yacimiento está sujeta al cumplimiento de las condiciones de la Ley 2206, la naturaleza de la cesión requiere inexcusablemente de otra Ley para revertirla, por aplicación del principio de paralelismo de las formas y de las competencias.

Rechaza que este Tribunal pueda hacer una valoración de las circunstancias políticas que determinan la sanción de una Ley determinada, menos aún en el marco de la acción de inconstitucionalidad, que pretende el ejercicio de su poder de legislador negativo para obtener la derogación de una Ordenanza a cuyo dictado se opuso solitariamente el actor en el órgano legislativo municipal, que integran nueve (9) Concejales.

IV.- A fojas 204/216 se expide el Fiscal del Cuerpo, opinando que corresponde rechazar la acción de inconstitucionalidad.



En síntesis, argumenta que en abstracto –tipo de control perfilado por esta acción– no se aprecia el conflicto de la norma municipal impugnada con el artículo 99 (ex 232) de la Constitución Provincial ni que la demandada se haya excedido en el ejercicio de sus potestades.

V.- A foja 218 se dicta la providencia de autos, que se reanuda a foja 225, y encontrándose firme y consentida coloca las actuaciones en condiciones de dictar sentencia.

VI.-El análisis del caso traído a resolución impone partir de una premisa: la pretensión deducida se enmarca en el ámbito de la acción autónoma de inconstitucionalidad.

Y, esta acción, como siempre se señala, posee un contexto de operatividad específico y extraordinario en tanto su procedencia provoca la derogación, con alcance general, de la norma contraria a la Constitución Provincial (art. 16 de la Constitución Provincial).

La circunstancia de que el control sea de tipo “abstracto” con el consiguiente efecto abrogatorio de la norma, determina que la declaración de inconstitucionalidad sea más restrictiva que en aquellos supuestos en que se propone un control concreto y con efectos inter partes, acotados al caso particular.

Por esta razón, se impone un riguroso escrutinio del cumplimiento de los recaudos formales y sustanciales que, para su procedencia, establece la Ley 2130; control que, más allá de ser ejercido en la etapa preliminar de admisión, debe ser reeditado con profundidad en la oportunidad del dictado del pronunciamiento definitivo (cfr. doctrina Acs. Nro. 1117/05, 1611/09 y 1632/09, entre otros).

VII.- Ahora bien, entre los requisitos de admisión previstos en la Ley 2130, se destaca la exigencia de una adecuada fundamentación sobre la inconstitucionalidad alegada y además, que la inconstitucionalidad radique en la violación de un precepto constitucional local.



En este orden, no basta con la mera mención del precepto que se entiende vulnerado: debe dejarse en claro de qué manera la norma que se impugna es violatoria de la Constitución Provincial. En otros términos, **"debe mediar una justa proporcionalidad entre el planteo y la consecuencia que conlleva el mismo"** (Ac. 344/95) y, por ello, tiene trascendental importancia **la demostración de la expresa violación de una manda contenida en la Constitución Provincial, de modo tal que exista una vinculación directa entre la normativa impugnada y la cláusula que se pretende vulnerada.**

Sin embargo, al realizar el análisis concluyente de la cuestión constitucional planteada, justamente se advierte que la pretensión deducida se presenta, al menos en algunos aspectos, carente de la contundencia que cabe exigir.

VIII.- En efecto, el accionante demanda la declaración de inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ordenanza Nro. 2357/12 por encontrarlo violatorio de la Ley provincial 2206.

Para ello, alega que el citado artículo 13 de la Ordenanza N° 2357/12 viola el orden de prelación de las normas jurídicas porque la Ley 2206 es una norma provincial y, por ende, goza de una jerarquía superior a la de las Ordenanzas comunales, de acuerdo al artículo 31 de la Constitución Nacional, que estima reproducido en el artículo 16 de la Címera local.

Esgrime que al sancionarse la norma impugnada se ha excedido el principio de autonomía municipal porque el dictado de la Ley 2206 responde a las facultades de la Legislatura Provincial, enunciadas en el inciso 29) del artículo 189 de la Constitución Provincial y el artículo 154 de la Constitución Provincial.

Con base en ello estima que todo lo regulado por la Ley provincial 2206 no puede ser modificado por las comunas de



Cutral Có y Plaza Huincul, aun cuando ambos municipios sancionen ordenanzas similares o idénticas.

Finalmente, expone que cuando la Ordenanza cuestionada establece que un 60% de las regalías se destinen a "obra pública en general", está incurriendo en un incumplimiento del artículo 99 de la Constitución Provincial, en tanto no prevé que la inversión de los recursos hidrocarburíferos se destine a la actividad productiva.

De la prieta síntesis de los argumentos actorales, se advierte que los cuestionamientos traídos se estructuran en un doble eje.

Por un lado, se plantea una afectación constitucional indirecta, anclada en el orden de prelación normativo que deriva del artículo 31 de la Constitución Nacional y 16 de la homóloga local.

Por el otro, se postula una incompatibilidad directa entre la Ordenanza impugnada y el artículo 99 de la Constitución Provincial, en tanto difiere el destino del Fondo de Reconversión Productivo del yacimiento previsto.

Cabe, entonces, comenzar el análisis de los ejes argumentales que fundan esta acción.

IX.- A poco que se analice el primer cuestionamiento, se advierte que existe una insuficiencia en la fundamentación que cabe exigir en toda acción autónoma de inconstitucionalidad, en tanto no se denuncia una incompatibilidad directa entre la norma impugnada y la Constitución Provincial, sino que la cuestión se reduce a un planteo entre dos normas de diversa jerarquía.

En efecto, el accionante basa su demanda en el supuesto quebrantamiento del orden jerárquico normativo, previsto en el artículo 31 de la Constitución Nacional y reiterado, a su entender, en el artículo 16 de la Címera local que prescribe la Supremacía constitucional.



En este aspecto, considera que el Concejo Deliberante de Cutral Có, no podría modificar una ley Provincial que al trasferir la explotación del yacimiento "El Magrullo" a dos municipios, creó un Ente Autárquico Municipal (ENIM), previendo aspectos que hacen a su funcionamiento económico y financiero, en especial, la creación de un Fondo de Reconversión Productiva que tiene por objeto financiar el desarrollo de actividades productivas.

Así la actora, bajo el título: "9.4 Violación al orden de prelación de normas", puntualiza:

"Tal como lo expresé más arriba, el artículo 13 de la Ordenanza 2357/12 viola el orden de prelación de las normas jurídicas. Este principio, de rango constitucional, resulta fundante del orden jurídico.

Sin dudas la ley 2206, dictada en orden a los artículos 228, 229, 230, 231 y 232 de la Constitución vigente al momento de su sanción -hoy artículos 95, 96, 97, 98 y 99- es una norma de jerarquía superior a la ordenanza."

De la argumentación expuesta en el escrito inicial se advierte la inexistencia de un confronte directo y debidamente razonado entre la Ordenanza impugnada y el texto Constitucional local, lo que decanta en una "ausencia de fundamentación suficiente".

Es que la demanda de inconstitucionalidad no puede fundarse en la violación de otras leyes, aun cuando éstas puedan relacionarse con materias regidas por la Constitución.

En efecto, conforme lo prevé nuestro ordenamiento constitucional la acción prevista en el artículo 241 inc. a) de la C.P. versa sobre "la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y reglamentos que estatuyan sobre materia regida por esta Constitución".

En igual sentido, la Ley 2130 prevé que "se podrá demandar la declaración de inconstitucionalidad de ley,



decreto, ordenanza o reglamento de alcance general, dictados por los Poderes públicos del Estado provincial o de los municipios, que estatuyan sobre materia regida por aquélla". (Los subrayados no están en los textos originales).

Sobre estas bases, la acción autónoma debe contemplar una relación directa entre la norma controvertida y la cláusula superior constitucional que se dice vulnerada, pues los casos de discordancia a nivel infraconstitucional, - aun cuando puedan configurar una inconstitucionalidad refleja- implican que la validez de la norma impugnada depende de la interpretación que se le asigne a una ley (cfr. SCJBA, causas I- 1329, sent. 10-II-92; I-1957, sent. 28-III-95, I- 1460, sent. 9-3-99, entre otros).

No obsta a esta observación, la circunstancia de que la accionante mencione, como refuerzo argumental, que también se encontrarían vulnerados los artículos 189 inc. 29 y 154 de la Constitución Provincial.

Es que conforme lo tiene dicho este Tribunal, para fundar esta acción no alcanza con la indicación del precepto que se entiende vulnerado, sino que debe existir una **fundamentación clara y concreta.**

Así se ha sostenido que en este tipo de demandas y atento a la pretensión abrogatoria de la norma cuya inconstitucionalidad se solicita *"no basta con invocar una garantía alojada en nuestra Carta Magna, ya que la simple mención de un precepto no es suficiente para lograr una adecuada fundamentación. Por el contrario, en la argumentación debe dejarse en claro, de qué manera la norma que se impugna es violatoria de la Norma Fundamental Provincial"* (cfr. Ac. 293/93, 344/97 y 355/95).

Desde esta plataforma la fundamentación resulta insuficiente, ya que cuando el accionante alega una invasión, por parte del Municipio, de competencias propias de la Legislatura Provincial (art. 189 inc. 29) y un supuesto



ejercicio abusivo de la autonomía municipal (154 de la C.P.), no repara en el modo en que la normativa cuestionada quebrantaría las cláusulas constitucionales citadas y la relación directa entre aquéllas y ésta. Por el contrario, el fundamento principal resulta ser -otra vez- la vulneración de la prelación jerárquica normativa.

No expone, por ejemplo, sobre los alcances de la autonomía municipal en lo que respecta a la gestión de los recursos naturales, aun cuando reconoce -porque expresamente así lo establece la Ley 2206- que la explotación hidrocarburífera del yacimiento "El Mangrullo" fue transferida a las comunas de Cutral Có y Plaza Huincul por el plazo de 99 años. Tampoco fundamenta en torno al deslinde de competencias entre Provincia y Municipio receptado en la última parte del artículo 154 de la C.P. - propio de la relación federal que cimienta nuestra organización institucional- y cómo influye el federalismo en la regulación de la materia abordada (arts. 271, 273 -en especial, los incisos m) y n)- y art. 290).

Como se advierte, en este aspecto, la demanda pivotea invariablemente en la vulneración del principio de "jerarquía normativa" -expuesto como un concepto lineal, sin asomarse a la compleja trama federal que enlaza a los diversos centros de poder existentes- y la referencia a otras garantías constitucionales presuntamente afectadas se formula solamente en forma genérica.

Una impugnación de carácter constitucional requiere una exposición precisa del modo en que las normas cuestionadas vulneran los derechos cuya tutela se procura. En este sentido, la demanda de inconstitucionalidad sólo puede perfilarse sobre cuestionamientos que se funden directamente en la infracción a alguna cláusula de la Constitución Provincial y no cuando el planteo radica en la violación de otras leyes, aunque éstas puedan relacionarse con materias regidas por dicha Constitución.



En definitiva, "el denunciado quebrantamiento de disposiciones legales es cuestión ajena a la acción de inconstitucionalidad, en tanto no se traduzca simultáneamente en una violación a otra regla concreta de la Constitución, pues de no darse esto último, no existiría conflicto constitucional directo, sino meramente reflejo, ya que la validez de la norma impugnada dependería de la interpretación que se le asigne a la ley" (SCJBA, I 1329- "Pleyamar", 10-XII-92, I. 1597, "Wetzel", 28-III-95).

X.- Distinto es el abordaje que cabe hacer al segundo eje argumental expuesto, en cuanto confronta en forma directa la normativa impugnada -artículo 13 de la Ordenanza 2357/12- con el artículo 99 (ex 232) de la Constitución Provincial que alega vulnerado.

En este aspecto, el accionante cuestiona que las reservas económicas del Fondo de Reversión Productiva dispuestas por el inciso a) del artículo 13 de la Ordenanza N° 2357/12 no respeten el destino que el artículo 99 de la Constitución Provincial asigna a las utilidades provenientes de la explotación de los hidrocarburos.

La norma impugnada dispone la afectación exclusiva de esas reservas a "la realización de obras públicas y/o servicios complementarios de apoyo al desarrollo de las Comunidades, según lo establezcan el Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante" (artículo 13, inciso a, de la Ordenanza N° 2357/12).

El dispositivo constitucional que se dice transgredido ordena que las utilidades deban emplearse en "la realización de obras productivas que constituyan beneficio permanente para la Provincia del Neuquén, que favorezcan especialmente a la región donde se encuentre ubicada la respectiva industria extractiva, u otras zonas con posibilidades especiales" (artículo 99 de la Constitución Provincial).



El reparo constitucional que se formula radica, entonces, en que en la Ordenanza no se haya incluido el término "productivo", que contiene la norma suprema.

El diccionario de la Real Academia española, define al término "productivo" con tres acepciones: "1. adj. Que tiene virtud de producir. 2. adj. Que es útil o provechoso y 3. adj. *Econ.* Que arroja un resultado favorable de valor entre precios y costes. (cfr. www.rae.es).

Por su parte, define a la "obra" como "1. f. Cosa hecha o producida por un agente." (entre otras acepciones) Y en especial a las "obras públicas" como "1. f. La que es de interés general y se destina a uso público; p. ej., un camino, un puerto, un faro, etc.". (cfr. www.rae.es)

Desde este punto de vista semántico, no se advierte la contradicción que invoca el actor, desde que toda obra pública es "productiva", si entendemos el concepto como útil o provechoso para la sociedad.

Y aun cuando nos inclinemos por la primera acepción -esto es, que tiene aptitud de producir-, los términos utilizados no se excluyen de por sí y en todos los casos, es decir, pueden existir obras públicas que generen otros recursos -en forma directa o indirecta- y otras que no lo sean.

Como corolario de ello, no cabría predicar la inconstitucionalidad del artículo citado, en abstracto, dado que sus términos pueden ser cohesionados con el texto constitucional analizado.

A igual conclusión cabe arribar si confrontamos -conforme lo requiere el actor en su demanda- el debate Constituyente que precedió al dictado del artículo 99 de la Carta Magna, que se inscribe en el capítulo "Recursos Naturales", del título "Ambiente y Recursos Naturales", de la segunda parte de la Constitución, denominada "Políticas de Estado".



En efecto, de la lectura del **Diario de Sesiones de la Convención Constituyente del año 1957**, donde se originó el artículo 232 –cuya redacción se mantuvo vigente en el actual artículo 99–, solamente surgen las sugerencias de los diferentes Convencionales, a fin de que la redacción definitiva permitiera transmitir el sentido que las obras mencionadas no eran taxativas sino que su mención era meramente enunciativa (en una primera propuesta se iban a definir mediante una enunciación ejemplificativa, seguida de “etcétera”).

Así, se reemplazó la enumeración pormenorizada de diversas obras con la frase “que favorezcan especialmente a la región donde se encuentre ubicada la respectiva industria extractiva, u otras zonas con posibilidades especiales”.

Del debate del plenario en torno a esta temática cabe extraer las siguientes citas que permiten ilustrar –de alguna forma– el espíritu que rodeó la sanción del régimen de hidrocarburos en general y del actual artículo 99 en particular.

En dicha oportunidad, el Convencional José A. Fernández manifestó: “El señor convencional Heredia quiere que la explotación del petróleo permita lo que es hoy Neuquén. Cutral Có al lado de Plaza Huincul. Cutral Có no tiene nada porque nuestro petróleo es explotado en beneficio de todo el país y Neuquén hace más de un cuarto de siglo que no recibe nada. Pero todos esos recursos que generosamente brinda a todos los hermanos del país merecen una retribución, y por eso pretendemos simplemente medidas justas” (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente del año 1957, 2ª sesión especial, 8ª reunión).

A su turno, el Convencional Heredia dijo: “Como autor del artículo, voy a proponer que cambiemos la palabra ‘etcétera’ por ‘u otras obras de fomento’. Quiero dejar constancia, también en este artículo, mi espíritu federalista



sano, porque contempla una realidad y una injusticia: la injusticia es que las utilidades provenientes de la explotación del petróleo, hasta ahora, no han quedado como obras de beneficios permanentes para el territorio de la Provincia del Neuquén" (loc. cit.).

Así, el Convencional Mancini expresó que: "Estoy con lo manifestado anteriormente en el sentido de que se borre toda la enunciación, es decir 'embalses, rehabilitación de zonas desérticas, realización de planes agrarios, ejecución de proyectos industriales, ferrocarriles y caminos, etc.'" (loc. cit.).

Lo que puede extraerse de lo hasta aquí transcrito, es que los convencionales pusieron especial énfasis en establecer que el producido de la explotación hidrocarburífera se aplicara a la realización de obras que permitieran el desarrollo de la provincia en general y de la región extractiva en particular, a fin de procurar diversificar la matriz productiva -dado que se trata de fuente de energía no renovable- y lograr que en un futuro, esas inversiones generen otros recursos para la Provincia.

Por su parte, el artículo 13 de la Ordenanza 2357/12 se enmarca en esa política de Estado al prever la aplicación de los fondos a "la realización de obras públicas y/o servicios complementarios de apoyo al desarrollo de las Comunidades".

Cierto es que no se menciona el término "productivo", pero de la fórmula utilizada en la Ordenanza considerada en abstracto, no se advierte una contradicción con las "obras productivas que favorezcan especialmente a la región", a las cuales alude el dispositivo constitucional. En otras palabras, no existe ningún impedimento normativo para que la ejecución de las reservas se destine a "obras productivas". Y, en tanto ello esté habilitado normativamente, no puede predicarse la inconstitucionalidad pretendida.



Nótese que aún en la ordenanza impugnada, las reservas siguen perteneciendo al "Fondo de Reversión Productiva", denominación que se ha mantenido en alusión al objetivo de transformar la principal fuente de producción de recursos de las comunas petroleras, mediante la ejecución de obras que tiendan a ello.

Se advierte, en definitiva, que no es el contenido en abstracto de la propia Ordenanza el que se hallaría en pugna con la norma superior por vulnerar la garantía de utilización de los fondos provenientes de la explotación hidrocarburífera en "obras productivas", sino que el cuestionamiento se refiere a la eventualidad de que el Municipio, al ejecutar las reservas del Fondo de Reversión Productiva, haga caso omiso de la cláusula constitucional y lo destine a otras obras o gastos corrientes.

Pero, como se aprecia, esos actos particulares de ejecución de las reservas que, eventualmente, vulneren el específico destino previsto en el artículo 99 de la C.N., desbordan los estrechos límites de la acción autónoma intentada, en cuanto aparecen como actos concretos de aplicación de una normativa secundaria.

En este marco procesal "se encuentra vedado al Tribunal el enjuiciamiento de casos concretos. Su actuación se limita a la función abstracta de definir la compatibilidad lógica entre dos normas igualmente abstractas" ("YPF SA c/Municipalidad de Rincón de los Sauces", Acuerdo N° 2/14).

En efecto, ninguna norma tiene vigencia en forma aislada del orden jurídico al que se integra. Sucede que se pone en cuestión un artículo de una Ordenanza Municipal; como tal, además de que debe ser interpretado en el contexto de las demás disposiciones que integran esa norma, fundamentalmente debe ser leído y aplicado respetando la totalidad del orden jurídico superior y armonizando en lo posible con las demás normas de igual e inferior rango.



Por eso es que en este acotado marco de control abstracto debe presumirse que la ejecución se llevará adelante respetando las directivas emanadas de la Constitución Provincial. De manera que únicamente cuando la colisión con la Carta Magna Provincial resulte insalvable y determine que sea inviable una interpretación constitucional de la disposición atacada, habrá motivos para proceder a su abrogación.

No se presenta esa situación que demande una declaración de inconstitucionalidad en abstracto, si se pueden subsumir en la norma cuestionada muchos casos de aplicación de ella que no transgreden la manda constitucional invocada.

Si, por otra parte, el actor puede conjeturar otras situaciones concretas de ejecución de esa norma que puedan ir en contra del artículo 99 de la CP y esas hipótesis se materializan, será necesario plantear la inconstitucionalidad al amparo de una acción que permita el control concreto y la eventual declaración de inaplicabilidad limitada al caso.

XI.- Sentado el rechazo de la acción, con respecto a las costas, no se aprecian motivos para apartarse de la regla, que es su imposición a la parte perdedora. **TAL MI VOTO.**

El Señor **Presidente EVALDO DARIO MOYA** dijo: por adherir al criterio del Señor Vocal que abre el Acuerdo, es que voto del mismo modo. **MI VOTO.**

La Señora Vocal **Doctora MARIA SOLEDAD GENNARI** dijo: comparto la línea argumental desarrollada por el Señor Vocal que inicia el orden de votación, por lo que emito mi voto en idéntico sentido. **MI VOTO.**

El Señor Vocal Subrogante **Doctor RICARDO H. CANCELA** dijo: adhiero al criterio sustentado por el Vocal que abre el Acuerdo, por lo que me pronuncio en igual sentido. **MI VOTO.**

El Señor Vocal **Doctor Alfredo Elosú Larumbe** dijo: por adherir al criterio del Dr. Kohon es que voto del mismo modo. **MI VOTO.**



De lo que surge del presente Acuerdo, habiéndose dado intervención al Fiscal del Cuerpo, por unanimidad, **SE RESUELVE:** 1º) RECHAZAR la acción de inconstitucionalidad promovida por Carlos Alberto Moraña contra el artículo 13 de la Ordenanza N° 2357/12 del Honorable Concejo Deliberante de Cutral Có. 2º) Costas al accionante (artículo 68 del CPCyC). 3º) Regular los honorarios profesionales al Dr. ..., apoderado de la Municipalidad de Cutral Có, en la suma de \$12.320, y al Dr. ..., patrocinante de la misma parte, en la suma de \$30.800, de acuerdo a los artículos 6, 7, 10, 36 y cctes. de la Ley 1594. 4º) Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.

Con lo que se dio por finalizado el acto que, previa lectura y ratificación firman los Magistrados presentes por ante la Actuaria, que certifica.

Dr. EVALDO DARIO MOYA - Presidente. Dr. RICARDO TOMAS KOHON - Dra. MARIA SOLEDAD GENNARI - Dr. ALFREDO ELOSU LARUMBE - Dr. RICARDO H. CANCELA
Dra. LUISA A. BERMUDEZ - Secretaria