

## **Potestad reglamentaria provincial, municipal y comunal en Santa Fe**

Hugo Luis Domingo y Agustín R. Moscariello

### **1. Introducción.-**

El Estado, como persona jurídica pública, cumple, a través de sus órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, tanto nacionales, como provinciales y municipales, una variada gama de funciones.-

Circunscribiéndonos al órgano ejecutivo, sabemos que, como veremos más abajo, su actividad admite una primera distinción entre funciones gubernativas y administrativas, y que éstas últimas, a su vez, abarcan un amplio espectro que va desde los hechos administrativos (ejecución material) hasta los actos administrativos individuales (proceso intelectual), llegando a los actos de alcance general, destacándose dentro de éstos últimos, para nuestro objeto, los de naturaleza reglamentaria.-

Pues bien: en el presente estudio intentaremos esbozar el esquema de los poderes reglamentarios de que goza el gobernador de Santa Fe, así como el de los intendentes municipales y presidentes comunales en el marco del derecho público de nuestra provincia<sup>1</sup>.

No obstante ello, teniendo en cuenta, por un lado, que la potestad reglamentaria importa el ejercicio de una función administrativa estatal, y, por el otro, que según la concepción objetiva de la administración pública dicha potestad puede ser realizada por los tres poderes del Estado, previamente esbozaremos de modo sucinto tal actividad o función<sup>2</sup> de los órganos legislativos y judiciales en la provincia de Santa Fe<sup>3</sup>.

Así la Constitución Provincial<sup>4</sup> en su art. 43 establece que cada cámara dicta su reglamento. Por su parte, respecto de la Corte Suprema de Justicia de la provincia, el art.

---

<sup>1</sup> Cabe recordar que el reglamento implica una manifestación de voluntad de órganos administrativos –en éste caso el órgano gobernador-, por el cual se crean *status* generales, impersonales y objetivos. Los reglamentos de ejecución son aquellos que, en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, emite el Poder Ejecutivo para hacer posible, o más conveniente, la aplicación o ejecución de las leyes. Mientras que los autónomos son aquellos que puede dictar el Poder ejecutivo sobre materias acerca de las cuales dicho poder tiene competencia exclusiva, de acuerdo a textos o principios constitucionales. Recordemos respecto de éstos últimos que un sector de la doctrina considera que los mismos forman parte de la denominada “zona de reserva de la administración”, en lo cual no todos los autores están de acuerdo. Cf. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1977, pág. 240; CASSAGNE, Juan Carlos, *Ley y reglamento en el Derecho Argentino*, Revista de Derecho Administrativo. Lexis Nexis, n° 60, Buenos Aires, 2007, pp. 439-468.

<sup>2</sup> Decimos esto, porque existe doctrina que considera que en estos casos de ejercicio de potestades administrativas a cargo de otros poderes del Estado distintos del ejecutivo y referido concretamente al caso del poder judicial, éste no ejercería una función administrativa, sino “actividad administrativa”, lo que tiene implicancias en el régimen impugnativo. BARRA, Rodolfo Carlos: “Precisiones sobre la aplicación del derecho administrativo a la actividad administrativa del órgano judicial” *“E.D.”* Tomo 104, pág. 159.

<sup>3</sup> Ello sin perjuicio de que, bajo de otro punto de vista y referido a materias específicas, como la revisión judicial de los actos administrativos, algunas leyes se hayan adscripto al criterio subjetivo. Así por ejemplo en materia de Recurso Contencioso Administrativo (RCA ley 11.330). Véase LISA, Federico WEDER, Rubén: *El proceso contencioso administrativo en la provincia de Santa Fe*, Juris, Santa Fe, 1998, pág. 122 y ss.

<sup>4</sup> En adelante “CPSF”. Esa distinta solución nos está indicando que, a pesar de que la concepción del constituyente fue la de reconocer el ejercicio de función administrativa reglamentaria en los órganos legislativos y judiciales (es decir, se adscribe a un criterio material u objetivo de la función), la ley 11.330 a los fines de la impugnación judicial no admite a priori el recurso contencioso administrativo contra actos de dichos poderes (o sea que se enrola en el criterio subjetivo), si bien deja la posibilidad de que otras leyes amplíen el espectro de actos susceptibles del recurso. En definitiva, esta distinta solución se explica por

92 inc. 3 CPSF establece que dicho órgano “dicta los reglamentos y disposiciones que conduzcan al mejor desempeño del poder judicial”<sup>5</sup>.

De tal modo, vemos que la Constitución Provincial admite la existencia de actividad administrativa, y dentro de ésta de naturaleza reglamentaria, por parte de los órganos judiciales y legislativos de Santa Fe, además del ejecutivo, el cual por antonomasia ejerce cuantitativamente el mayor cúmulo de competencias en materia administrativa<sup>6[6]</sup>, razón por la cual nos abocaremos a analizarlas seguidamente<sup>7[7]</sup>.

## **2. Potestades reglamentarias del gobernador de la provincia**

**2.1. Competencia del gobernador. Consideraciones generales.** Se suele caracterizar a los gobernadores de provincia a partir de la analogía con el ejecutivo nacional<sup>8</sup> (serían -salvando las distancias- a la provincia, lo que el presidente es a la Nación)<sup>9</sup>. Así Diez nos dice que al igual que el ejecutivo nacional, los gobernadores, en tanto órganos ejecutivos, son los jefes de la administración provincial<sup>10</sup>.

---

diferencia del fin de la regulación, en un caso se habla de distribución de competencias (en la Constitución Provincial) y en el otro se trata de la regulación específica acerca de la impugnación judicial de actos estatales emanados de función administrativa.

<sup>5</sup> En tal sentido la Ley Orgánica del Poder Judicial detalla con más precisión la competencias de “gobierno” de la Corte Suprema de Justicia Provincial (con expresa habilitación para delegar) en el art. 19, incisos 1, 7, 8, 10, 11, 13, 14 y 17.

<sup>6</sup> Conf. PERRINO, Pablo E. “El crecimiento de la potestad normativa de la Administración en los Estados contemporáneos”, *AAVV Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo*, RAP, Buenos Aires, 2009, pág. 93. De igual modo, Fabián Canda manifiesta que se trata de la fuente típica del derecho administrativo. CANDÁ, Fabián: “Decretos legislativos: el control judicial de los decretos delegados y de necesidad y urgencia”, en *AAVV Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo, op. cit.*, pág. 181.

<sup>7</sup> Por tanto, dejaremos de lado en este estudio la potestad reglamentaria de entes u órganos dependientes del Poder Ejecutivo. Sobre el particular solo diremos que, repasando la normativa provincial encontramos que en la ley de ministerios 12.817 no aparece en el art. 11 la potestad de los ministros de emitir reglamentos, sino simplemente dictar resoluciones internas y circulares. Sin embargo, podría darse el caso que el ministro emita el reglamento en virtud de una delegación del Gobernador o sub-delegación (institución receptada por el art. 4 de la ley 12.817). Además si bien no lo dice expresamente, tácitamente los arts. 11 b.6., 17 inc. 29, 18 incs. 11 y 15, 19 incs. 2, 6 y 9 de la mencionada ley hablan de potestad reglamentaria. Por otro lado, repasando distintas leyes provinciales, encontramos en entidades autárquicas provinciales el reconocimiento de la potestad reglamentaria: tales como la ley 11.731 (de creación del Ente Zona Franca Santafesina) prevé la facultad de éste de dictar reglamentos (art. 9 inc. d); lo misma competencia que tiene el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS) (en particular los inc. b. y c. art. 66 ley 11.220); respecto de la IAPOS el art. 7 inc. d) de la ley 8288 facultad al Director Provincial a dictar reglamentos internos, asimismo la E.P.E. puede dictar reglamentos (art. 6 inc. “m” ley 10.014 –derogada por ley 11.727 y reestablecida por ley 12.700).

<sup>8</sup> En tal sentido, se pronuncia entre otros Marienhoff: “El órgano ‘gobernador’, en las provincias, es –dentro de su esfera- análogo al órgano ‘presidente’ en el orden nacional. En términos generales, el órgano ‘gobernador’ háyase regido por los mismos principios que el órgano ‘presidente’” MARIENHOFF, Miguel S., op. cit., pág. 526.

<sup>9</sup> Personalmente consideramos que el empleo de la analogía es válido en este caso como método de conocimiento, dejando a salvo las distancias. Es de remarcar que se suele emplear éste método no sólo como técnica de conocimiento, sino en el plano de la creación de normas por el legislativo provincial: se intenta repetir el esquema del gobierno federal en las provincias (hasta hay quienes pregonan repetir el esquema tripartito de distribución de funciones en el estado municipal). Reiteramos, salvando las distancias, porque es evidente la diferencia entre el estado nacional –soberano- y las provincias –autónomas-.

<sup>10</sup> Conf. DIEZ, Manuel María: *Derecho administrativo, Tomo II*, Editorial Bibliográfica Argentina OMEBA, Buenos Aires, 1965, pág. 171. Hay que remarcar que ésta concepción del Presidente de la Nación como jefe de la administración pública nacional era la que surgía de la CN 1853-60. Actualmente, con la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete la doctrina discute en cuanto a quién le corresponde la titularidad de administración pública nacional: si ella estaría todavía en cabeza del Presidente o si le corresponde ahora al Jefe de Gabinete. Comadira opina que la *titularidad* sigue en manos del Presidente, y el *ejercicio* al Jefe de Gabinete. Conf. COMADIRA, Julio Rodolfo: Dictamen del Jefe de Asesores del Ministerio de Justicia, RAP, Nº 234, pág. 33 y ss; y COMADIRA, Julio Rodolfo y CANDÁ, Fabián Omar: “Administración general del país y delegaciones administrativas en la reforma constitucional”, *E.D.*, 163-880.

El gobernador ejerce la titularidad del órgano ejecutivo de su provincia y tienen a su cargo el gobierno y administración general de la misma, hallándose establecida su competencia en la Constitución provincial<sup>11</sup>.

Ello nos lleva a que, en la línea de ideas que expusiéramos en la introducción, el gobernador ejerza funciones gubernativas y administrativas. En efecto, la doctrina es conteste en clasificar la competencia del órgano ejecutivo provincial en dos tipos: *gubernativas o políticas* y *administrativas*<sup>12</sup>.

Bajando específicamente al ámbito del derecho público de la Provincia de Santa Fe, encontramos que la Constitución Provincial<sup>13</sup> trae reguladas las potestades y el ámbito de competencia del órgano gobernador, tanto en el orden político como administrativo.

Así en cuanto a lo primero, podemos citar como competencias en materia de gobierno la relativa a su participación en el procedimiento de formación de las leyes (art. 72 inc. 3 CPSF), a la celebración de tratados con la Nación u otras provincias (inc. 12), a la presentación del informe anual en la apertura de sesiones ordinarias de la Legislatura (72 inc. 13), a la convocatoria a sesiones extraordinarias (inc. 14), como así mismo las relacionadas con el indulto o conmutación de penas (inc. 16), y el llamado a elecciones (inc. 15).

Respecto de lo segundo, es decir las competencias de orden netamente administrativo, encontramos que la misma es la función natural del gobernador desde que éste es declarado por la Constitución provincial como jefe superior de la Administración pública (art. 72 inc. 1), y autorizado a expedir reglamentos (inc. 4), proveer a la organización de los servicios públicos (inc. 5), nombrar y remover funcionarios y empleados (inc. 6 y 7), presentar a la Legislatura la cuenta de inversión (inc. 9), hacer recaudar las rentas de la provincia (inc. 10), celebrar contratos (inc. 11), ejercer poder de policía provincial (inc. 17) y resolver recursos administrativos (inc. 18).

Ciñéndonos al campo de la función administrativa, el ejercicio de ésta por parte del gobernador emana del ya mencionado carácter de jefe superior de la Administración.

En tal sentido cabe recordar que dicha *jefatura de la administración*, ha sido entendida por la doctrina de dos modos: *subjetivamente*, el gobernador es el superior jerárquico de los órganos creados en su ámbito (administración central) y ejerce el control (tutela administrativa) sobre las entidades descentralizadas; y *objetivamente*, como el

---

<sup>11</sup> ESCOLA, Héctor Jorge: *Compendio de Derecho administrativo, Volumen I*, Depalma, Buenos Aires, 1984, pág. 333.

<sup>12</sup> Conf. BIELSA, Rafael: *Derecho administrativo, Tomo I*, 6ta edición, La Ley, Buenos Aires, 1964, pág. 429. Dentro de las primeras el autor menciona: participar en la formación de las leyes provinciales, promulgarlas y ejecutarlas; promover reformas legislativas; apertura de sesiones ordinarias. Entre las segundas menciona: 1) de organización y dirección administrativas 2) de régimen económico financiero 3) de representación jurídica de la provincia y 4) de policía general de la provincia.

<sup>13</sup> En adelante CPSF.

principal “gerente” de la actividad administrativa<sup>14</sup>. Todo ello es predicable respecto del ejecutivo provincial en Santa Fe.

Ahora bien, entendemos que el ejercicio de la referida jefatura no se identifica exclusivamente con el dictado de actos administrativos individuales, ya que, y esto interesa específicamente al objeto de éste trabajo, también puede emitir disposiciones de alcance general no normativo y normativo, es decir, las de carácter reglamentario. De todos modos, es claro que ésta potestad tiene que tener anclaje constitucional o legal para ser válida<sup>15</sup>.

## **2.2 Competencia del Gobernador santafesino para el dictado de reglamentos.**

### 2.2.1. Reglamentos ejecutivos y autónomos.

Respecto de estos dos tipos de reglamentos, la CPSF prevé en el art. 72 inc. 4º, entre las facultades del Gobernador, la de expedir “...los reglamentos de ejecución y autónomos, en los límites consentidos por esta Constitución”.

Siguiendo con la economía propuesta, la cual nos indica trazar un paralelo entre las potestades del Ejecutivo Nacional<sup>16</sup> y el Provincial, veamos entonces la diferencia entre la Constitución Nacional (en adelante CN) y la CPSF.

En la CN la facultad del PEN para dictar reglamentos *ejecutivos* se encuentra en el art. 99 inc. 2º, que lo autoriza a expedir “las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación”. Vemos que la CPSF es más directa y concreta sobre el punto, en tanto habilita al gobernador a dictar reglamentos de ejecución.

Al respecto, y pese a que la CPSF no lo establece expresamente, está implícita en tal atribución la limitación de que el reglamento ejecutivo no puede alterar el espíritu de la ley que pretende reglamentar tal como lo dispone el art. 99 inc. 2 CN, el cual consideramos aplicable al ámbito provincial en éste tema en virtud de lo dispuesto por el art. 31 CN (principio de supremacía), el principio de razonabilidad<sup>17[17]</sup> (art. 28 CN), lo

---

<sup>14</sup> MARTÍNEZ, Patricia Raquel: “Administración pública provincial y Constituciones provinciales”, en *Derecho Público provincial II*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, PEREZ GUILHOU y otros, Depalma, Mendoza, 1991, pág. 333.

<sup>15</sup> “Mendoza”, CSFSF, 30/12/1991, A. y S. tomo 92, pág. 1-19.

<sup>16</sup> En adelante PEN.

<sup>17</sup> Juan Francisco Linares sostiene que los reglamentos deben ser razonables, por expresa disposición constitucional del antiguo art. 83 inc. 2 CN, al cual considera una reproducción del art. 28 CN pero referido a las potestades del Poder Ejecutivo Nacional. A mayor abundamiento, el autor entiende que si Constitución exige que las leyes sean razonables, las normas que se dicten en aplicación de ellas también deben ser razonables. Conf. LINARES, Juan Francisco: *Poder discrecional administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1958, pág. 158, y 165 y ss. Respecto de la aplicación del principio de razonabilidad a las demás especies de reglamentos ver GAVEGLIO Adrián Javier: “Control de razonabilidad técnica y delegación legislativa” *La Ley* 1998-D, 1211 y CAYUSO, Susana: “Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional”, *La Ley* 2005-D, 961.

establecido en el art. 1 CPSF (sistema republicano) y art. 6 CPSF (identidad de garantías) y los antecedentes en materia de derecho público provincial<sup>18</sup>.

Respecto de los reglamentos *autónomos*, no se encuentra mención de ellos en la constitución federal. Marienhoff, en el orden nacional, funda la facultad del PEN de dictar esta clase de reglamento en la “zona de reserva de la administración”<sup>19</sup>. Barra por su parte, considera que en un sentido estricto, la competencia reglamentaria sobre las Administraciones Públicas le corresponde al Jefe de Gabinete, conforme al art. 100 inc. 1º, el cual le permite “ejercer la administración general del país”<sup>20</sup>. Sin embargo es de advertir que ésta exégesis es contraria a la sustentada por Comadira<sup>21</sup>. Vemos aquí nuevamente que la CPSF no presenta dificultades interpretativas sobre éste punto tampoco, por ello las dudas sólo quedarán respecto del alcance del ejercicio de la potestad por el gobernador, y no de si posee o no la titularidad de la potestad<sup>22</sup>.

Recordemos sobre el particular que los reglamentos *autónomos* son aquellos dictados por el órgano ejecutivo para su propia organización y funcionamiento. Se los llama autónomos porque no tienen relación directa con una norma de mayor jerarquía, salvo la Constitución<sup>23</sup>.

La expresa previsión de los reglamentos autónomos, es novedosa en cuanto es una disposición que no se encuentra en todas las Constituciones provinciales.

### 2.2.2. Reglamentos delegados.

Sobre este punto encontramos un silencio en la CPSF. El primer interrogante que surge ante ello es casi obvio: ¿el silencio de la normativa debe ser interpretada como prohibición o como tácita aceptación?

Bianchi, que realizó un estudio comparativo de la delegación legislativa en las provincias, al plantearse el supuesto de inexistencia de norma expresa que admita la delegación y asimismo la inexistencia de norma expresa que la prohíba, asevera que tal situación “tal vez implicaría autorizar la delegación”<sup>24</sup>.

A nuestro entender la ausencia de norma expresa, en modo alguno puede interpretarse como prohibición. Por el contrario, debemos recordar que ante una situación idéntica planteada en el orden nacional, la jurisprudencia admitió en los casos “Delfino”

---

<sup>18</sup> Así por ejemplo, en la Constitución Provincial de 1900, en su art. 91 inc. 2 disponía que los reglamentos para la ejecución de las leyes no podían alterar el espíritu de ellas. COMISIÓN REDACTORA DE LA HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE: “*Historia de las instituciones de la provincia de Santa Fe*”, tomo II, Edición oficial, Santa Fe, 1969, pág. 264.

<sup>19</sup> MARIENHOFF, *op. cit.*, pág. 249

<sup>20</sup> BARRA, Rodolfo Carlos: *Tratado de Derecho administrativo, Tomo I. Principios y fuentes.* Ábaco, Buenos Aires, 1998, pág. 622.

<sup>21</sup> Vide supra nota al pie de página n° 10.

<sup>22</sup> En el caso “Oitana” CSJPSF, del 31/08/2005, donde se había cuestionado la potestad del Poder Ejecutivo provincial para dictar el decreto-acuerdo 10.204/58 al considerar los recurrentes que tal régimen debía ser aprobado por ley, la Corte local sostuvo que el dictado de tal reglamentación debe considerarse efectuado en ejercicio de la potestad de dictar reglamentos autónomos, reconocido por el art. 72 inc. 4 de la CP.

<sup>23</sup> BARRA, Rodolfo Carlos: “Reglamentos administrativos” *La Ley* diario del 1º de diciembre de 1999.

<sup>24</sup> BIANCHI, Alberto B.: “La delegación de funciones legislativas en el derecho constitucional de las provincias”, *E.D.*, 130-831, en particular pág. 835.

(Fallos 148:430), “Mouviel” (Fallos 237:636) y “Cocchia” (Fallos 316:262)<sup>25</sup>, admitió la posibilidad de la delegación, si bien con restricciones. De tal modo, consideramos que la delegación legislativa en Santa Fe estaría permitida dentro de las pautas establecidas por la jurisprudencia federal anterior a la reforma constitucional de 1994.

Con la reforma del '94, en el art. 76 CN se establece como principio la prohibición de esta técnica, salvo materias determinadas de administración o de emergencia pública, con un plazo y base determinadas por el Congreso. De todos modos, no faltan quienes piensen que la situación sobre el tema no ha diferido respecto de la existente antes de la reforma<sup>26</sup>.

Para intentar dar una respuesta en la normativa santafesina, volvamos al fallo “Cocchia” de 1993. Allí la CSJN distinguió entre *reglamentos ejecutivos adjetivos* (éstos serían los clásicos reglamentos ejecutivos) y *sustantivos* (en los cuales el legislador no delega la competencia sino solo define la materia que quiere regular, la estructura, sistematiza y hace un régimen completo y terminado, quedando al ejecutivo concretar los detalles, todo ello en base del art. 86 -hoy 99- inc. 2 CN. La CSJN llama a esto “delegación impropia” (se trata de reglamentos que son algo más que los ejecutivos tradicionales, pero menos que los delegados).

Barra diferencia los casos en los cuales el Congreso *delega* (dentro del régimen del art. 76 CN) de cuando *legisla*, con un “régimen completo y terminado” sobre una determinada materia, exigiendo, expresa o implícitamente, la reglamentación del ejecutivo. En el primer caso se transfiere el ejercicio de la competencia al ejecutivo para que elabore el “régimen completo y terminado”; mientras que en el segundo, el legislativo ejerce su competencia y el ejecutivo crea normas secundarias de detalle destinadas a poner en práctica a las primeras<sup>27</sup>.

En lo referente al derecho positivo provincial que fundamenta nuestra postura, sostenemos que la normativa que habilitaría la delegación legislativa, estaría dada, para el dictado del reglamento delegado –en lo relativo a la facultad del ejecutivo– por lo dispuesto en el art. 72 inc. 4 CPSF –respecto de los reglamentos que en la doctrina de “Cocchia” se entiende como “ejecutivos sustantivos”–, mientras que la facultad de la Legislatura para *delegar*<sup>28</sup> puede ser localizada en el art. 55 inc. 27 de la Constitución

---

<sup>25</sup> Cabe decir que dicho fallo dictado poco tiempo antes de la última reforma constitucional, si bien amplía considerablemente el espectro que venía manejando la jurisprudencia en materia de delegación (al tomar un “paquete” de leyes y tratados como norma delegante), introduce empero la idea del “estándar inteligible” en el sentido de pautas de clara política legislativa que actúan como cauce de la potestad reglamentaria del órgano ejecutivo.

<sup>26</sup> Conf. BIANCHI, Alberto B.: “Dimensión actual de la delegación legislativa”, *Revista de Derecho Administrativo*, Nº 45, Lexis-Nexis, Diciembre de 2002, pág. 750: “la legislación nacional nacida al amparo del art. 76 no ha reducido en absoluto la delegación legislativa”.

<sup>27</sup> BARRA, Rodolfo Carlos: *Tratado de derecho administrativo*, tomo I, Ábaco, Buenos Aires, 2002, pág. 470 y ss.

<sup>28</sup> Recuerda Bianchi que el tema de la delegación legislativa debe comenzar por el estudio de las facultades de quién delega y luego escrutar las facultades que tiene el sujeto pasivo de la delegación. Ello porque si el primero no tiene facultades para hacer la delegación, vano es el estudio de la segunda cuestión. Bianchi -antes

provincial (similar al actual 75 incs. 32 CN –poderes implícitos o inherentes del legislativo).

Con estas aclaraciones hechas veamos un antecedente de la Corte Suprema de Santa Fe: “Meiners”<sup>29</sup>.

En el caso se cuestionaba la atribución del ejecutivo provincial para fijar las actualizaciones de montos de sanciones pecuniarias en virtud del art. 37 de la ley 8711. El máximo tribunal provincial consideró que no se trataba de una “delegación de poder” realizada al ejecutivo para hacer una ley, sino que se le otorgaban facultades para mantener actualizados los montos de las sanciones.

Por ello, más que considerar que se trataba de una “delegación legislativa” en sentido propio, el Tribunal consideró que se trataba de una “facultad conferida al ejecutivo para regular detalles de la norma con el objetivo de efectivizar su ejecución y garantizar así la eficacia del sistema”.

Asimismo siguiendo a la Corte Nacional, sostuvo “que no existe óbice constitucional en la posibilidad que tiene el Poder Legislativo de conferir al ejecutivo o a un organismo administrativo cierta autoridad a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para su ejecución, así como también que dichas atribuciones queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida”<sup>30</sup>.

Finalmente, la Corte Provincial funda esta “delegación impropia” en el art. 72 inc. 4 de la CPSF (la potestad de dictar reglamentos ejecutivos y autónomos), trazando un paralelismo con el viejo art. 86 inc. 2 CN (hoy 99 CN).

En resumidas cuentas, siguiendo a la Corte Provincial puede admitirse en el ordenamiento de Santa Fe la “delegación impropia”, siempre respetando los límites que la jurisprudencia de la CSJN fue diagramando<sup>31</sup>, y de acuerdo a las “bases” que establezca el legislador (lo que los norteamericanos han dado en llamar “patrón inteligible”).

Nuestra postura al respecto es la siguiente: consideramos que la delegación legislativa es una institución que responde a las necesidades de ejecución adecuada de programas de gobierno ante la creciente complejidad técnica que involucra la gestión pública en la actualidad, sumado ello a la necesidad de pronta resolución de los problemas y el volumen de éstos. Vale decir, como dice Bianchi, el hecho de delegación del órgano legislativo en el ejecutivo “no es casual ni caprichoso”, sino que ha sido visto a lo largo de su más de siglo y medio de existencia, como una necesidad permanente del buen gobierno de un Estado. Máxime si se considera el innumerable bagaje de detalle y precisiones

---

del '94- manifestaba que la delegación legislativa tenía su fuente en los poderes implícitos del Poder Legislativo en el viejo art. 67 inc. 28 CN (actual 75 inc. 32 CN).

<sup>29</sup> CSJStaFe, 03/12/97, publicado en A. y S. T. 142, pág. 476-489, “*LLLitoral*” 1998-2, pág. 102.

<sup>30</sup> La jurisprudencia que cita la Corte provincial es el precedente de CSJN “Verónica S.R.L. s/ Apelación 20.680”, J.A. 1989- IV-575 y Fallos 311:2339.

<sup>31</sup> De los “leading cases” recientes no podemos dejar de mencionar: CSJN “Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ Estado Nacional” Fallos 331:2406 y *La Ley* 2008-F, pág. 568.

técnicas que exige la tarea gubernativa moderna, que solo pueden encarar los órganos o entes de la Administración encargados de la puesta en ejecución de la ley, por cuanto el órgano legislativo además de no tener la inmediatez y especialidad que permite encarar tales problemas con normas de detalle, debe producir una legislación lo suficientemente amplia como para sobrevivir a los cambios cotidiano<sup>32</sup>.

Por tales razones consideramos que es insostenible una posición de prohibición absoluta de la delegación legislativa y de la consecuente potestad reglamentaria. Nos parece en cambio, más adecuada a la realidad y a la práctica de la buena gestión pública admitir de modo excepcional y restrictivo el empleo de ésta técnica, siempre con condicionamiento de tiempo (se debe fijar el plazo a la delegación), pautas o bases (patrón inteligible en la ley delegante), control permanente del delegante sobre el delegado con posibilidad de revocación en caso de apartamiento de las pautas, rendición de cuentas al delegante, que la delegación no implique una enajenación de la potestad de legislar sino una transferencia del ejercicio de la competencia y finalmente, y control judicial del ejercicio de la potestad delegada por parte del ejecutivo.

Sustenta nuestra postura la solución adoptada por la Corte Provincial mencionado, como así también el ejercicio concreto de la competencia delegante por parte de la Legislatura.

Así por ejemplo, para tomar un caso, tenemos el supuesto contemplado por la ley provincial de expropiaciones N° 7534, cuyo artículo 7<sup>33</sup> para el caso de calificación genérica del bien a expropiar, delega en el ejecutivo la específica determinación de dicho bien<sup>34</sup>. Aunque cabe aclarar que tal caso, la posterior actividad del ejecutivo no necesariamente debe ser de naturaleza reglamentaria, especialmente en el caso que tenga un alcance meramente particular. Más recientemente, la ley 12.516 en su art. “autoriza” al ejecutivo “a constituir sociedades, fideicomisos, ejecutar obras y, en general, celebrar

---

<sup>32</sup> BIANCHI, Alberto: “Los reglamentos delegados luego de la reforma constitucional de 1994” en *AAVV Derecho administrativo. Homenaje a Marienhoff*, CASSAGNE, Juan Carlos (director), Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, pág. 64/67.

<sup>33</sup> Ley 7.534 Artículo 7: “Cuando la calificación fuere sancionada con carácter genérico el Poder Ejecutivo individualizará los bienes requeridos a los fines de la ley, con referencia a planos descriptivos, informes técnicos u otros elementos suficientes para su determinación. Tratándose de Municipalidades, Comunas u otros entes públicos menores, la individualización será efectuada conforme a las leyes especiales o de su organización”.

<sup>34</sup> Otros casos, son a modo de muestra y hasta a donde ha podido llegar nuestra investigación son los regulados por: la ley 11.130 “Régimen de uso de bienes situados en áreas inundables” (art. 17 y 25), ley 12.0106 “Declaración de emergencia hídrica y zona de desastre” (art. 5 y 9), ley 12.234 “Régimen de reparación excepcional por daños de inundaciones en Elisa y Esperanza” (art. 4, con la particularidad que la delegación en cabeza del Ministerio de Obras y Servicios públicos), el mismo criterio se repitió en la ley 12.242, ley 12.259 “Régimen de reparación excepcional por daños de inundaciones del Río Salado” (art. 6 y 9), ley 12.709 “Declaración de emergencia y zona de desastre” (art. 5 in fine). La particularidad de esta delegación, es que se dan todas en un contexto de emergencia, lo que plantea dudas acerca al momento de definir la verdadera naturaleza del acto reglamentario: ¿estaremos ante un caso de reglamento de delegado, un reglamento de necesidad y urgencia? Se trataría de una situación análoga al resuelto por la CSJN en “San Luis”. Sobre el particular ver BIANCHI, Alberto: “El uso intensivo de los reglamentos delegados en la actualidad” en *AAVV Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo*, RAP, Buenos Aires, 2009, pág. 621, donde el autor acepta la posibilidad de la “delegación de emergencia”.



contratos, dictar todas las normas reglamentarias y realizar todos los actos vinculados que fueran necesarios para el cumplimiento de los fines de una adecuada prestación de los servicios sanitarios”. Entendemos que aquí hay un supuesto de delegación (tal es el alcance de la llamada “autorización”). El ejecutivo provincial creó por decreto 193/2006 la empresa “Aguas Santafesinas S.A.” (ASSA), dotándola del pertinente estatuto.

### 2.2.3. Reglamentos de Necesidad y Urgencia.

Esta especie de reglamento (en adelante DNU) tampoco está contemplada en la constitución provincial, y nos encontramos ante el mismo interrogante anterior ¿el silencio implica prohibición o tácita habilitación?

Antes de contestarlo, repasemos el resto del constitucionalismo provincial. De acuerdo al relevamiento que hemos podido realizar, las provincias que contienen regulaciones constitucionales acerca de los llamados “DNU” son: San Juan (art. 157 Const. Prov.), Salta (art. 142), Río Negro (art. 181 inc. 6)<sup>35</sup>, Chubut (art. 156), la ciudad de Buenos Aires (art. 91 Estatuto Organizativo)<sup>36</sup>, y Entre Ríos (art. 135, inc. 5 –como facultad explícita del ejecutivo- e inc. 23 –como poder implícito-)<sup>37</sup>.

¿Qué decir al respecto? En el plano jurisprudencial, no hemos encontrado fallos de Corte Provincial en los cuales se expida sobre la constitucionalidad o no de decretos de necesidad y urgencia del gobernador santafesino. Sí existen antecedentes en los cuales el Alto Tribunal provincial se pronunció sobre DNU de la Nación<sup>38</sup>. Por tanto, no podemos extraer conclusiones de la jurisprudencia santafesina sobre el tema.

En doctrina comparada, encontramos que en un ordenamiento parecido al nuestro –en cuanto que no prevé los “DNU”- esto es Córdoba, la doctrina y jurisprudencia parecen ser contestes en negar la posibilidad de que el Ejecutivo provincial dicte decretos de necesidad y urgencia<sup>39</sup>. El mismo criterio fue sostenido por el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Corrientes cuando de modo categórico afirmó que en dicha provincia los DNU carecen de todo sustento constitucional en tanto que la reforma de la

---

<sup>35</sup> COMADIRA, Julio Rodolfo: “Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional”, *La Ley* 1995-B, pág. 825.

<sup>36</sup> Conf. MACHADO, Carlos Fernando: “Decretos de necesidad y urgencia en el derecho público cordobés”, *La Ley Córdoba* 2002, pág. 1373.

<sup>37</sup> Conf. CORONEL, Germán Alberto: *Cuestiones de derecho administrativo de la provincia de Entre Ríos. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Delta Editora, Paraná, 1998, pág. 277. Cf. asimismo COMADIRA, Julio, “Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional”, *La Ley*, diario del 24 de marzo de 1995, donde el autor realiza un reseña de las previsiones contenidas sobre esta materia en las nuevas constituciones provinciales.

<sup>38</sup> CSJSF, “González, Vicente c. Telecom Argentina”, *La Ley Litoral* 2004, pág. 938.

<sup>39</sup> MACHADO, Carlos Fernando: *op. cit.*, pág. 1373. Allí el Presidente provisorio del Senado –hoy disuelto, por el cambio al unicameralismo en la provincia de Córdoba- en ejercicio del ejecutivo provincial dicto por DNU la emergencia económica en la provincia, contra lo cual la doctrina se alzó abiertamente en contra, y finalmente la jurisprudencia declaró la inconstitucionalidad de los DNU.

CN de 1994 en la materia no es aplicable a las provincias, las cuales tienen la facultad de darse sus propias instituciones<sup>40</sup>.

En el plano normativo de Santa Fe, encontramos nuevamente en la ley provincial de expropiaciones lo que podría ser un caso de reglamento de necesidad y urgencia “tolerado” por una disposición infra-constitucional. Se trata del artículo 15 2º parte de la ley 7.534. Dicha norma habilita al ejecutivo provincial a llevar a cabo una “*ocupación temporal de urgencia*” por medio de un decreto motivado, por razones de necesidad y urgencia, ante un peligro grave e inminente para la colectividad que pongan en juego la solidaridad recíproca de los sus miembros y ante la imposibilidad de adoptar otra forma de procedimiento<sup>41</sup>.

Si bien surge patente que de una normativa infra-constitucional como lo es una ley provincial no se puede extraer un principio que modifique el ordenamiento constitucional provincial –ya que éste no contempla los DNU-, no deja de ser un antecedente interesante para nuestro estudio. Además, el fundamento constitucional del art. 15 2da. parte de la Ley 7.534 puede estar en el artículo 1º de la CPSF, la cual establece que la provincia organiza sus instituciones conforme a los principio.... “y los deberes de solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad”. Con ello, se puede aceptar un DNU del gobernador para disponer una ocupación temporánea en virtud del deber de solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad.

Para concluir el estudio de los DNU en Santa Fe, a la luz de las objeciones que ha recibido los DNU por parte de la doctrina, su falta de contemplación constitucional, y el abuso que se ha realizado de ésta institución en el ordenamiento federal, consideramos que el principio no estaría admitido el dictado de reglamentos de necesidad y urgencia por parte del gobernador.

Sin embargo, para situaciones en las cuales “por sus propias características no pueden resolverse eficazmente por medio de los procedimientos normales”<sup>42</sup>, que sean situaciones de real peligro para la comunidad –v. gr. catástrofes naturales- en las cuales sea imprescindible actuar inmediatamente, donde el trámite legislativo no sea idóneo y siempre tomando la pauta de la “solidaridad recíproca de los miembros de la comunidad” (art. 1º CPSF), como excepción pueden eventualmente admitirse éste tipo de normativas por parte del gobernador provincial.

---

<sup>40</sup> “Ledebur, Enrique L. c/ Instituto de Previsión Social y ot.” 21/09/1998, *La Ley Litoral* 1998-2, pág. 545. En igual sentido “Ponce de Espíndola, Pilar” 23/03/2001, *La Ley Litoral* 2001-1003.

<sup>41</sup> “Por razones de necesidad y urgencia, vinculadas con un peligro grave e inminente para la colectividad que ponga en juego la solidaridad recíproca de los miembros de ésta e impidan toda forma de procedimiento, el titular del Poder Ejecutivo o la autoridad administrativa a quien éste faculte debidamente mediante decreto motivado, puede disponer, bajo su responsabilidad, la ocupación temporal de bienes inmuebles, debiéndose constatar previamente el estado de conservación de los bienes que son objeto de la misma”.(Art. 15 2da parte Ley 7534 modif. por ley 12.167)

<sup>42</sup> COMADIRA, Julio Rodolfo: *Derecho administrativo*, Lexis-Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, pág. 229.

Al respecto consideramos aplicable la doctrina del caso “Peralta”<sup>43</sup> que a pesar de la falta de previsión constitucional habilitó excepcionalmente al Ejecutivo a emitir normas con contenido materialmente legislativo en base a la noción de emergencia<sup>44</sup>.

### **3. Potestad reglamentaria Municipal en Santa Fe**

**3.1.-** Pasaremos ahora a examinar el tema de la potestad reglamentaria a nivel Municipal en la provincia de Santa Fe.

3.1.1.- En primer lugar, huelga aclarar que analizaremos la potestad reglamentaria “estrictamente considerada” emanada del Departamento Ejecutivo Municipal o del Concejo Deliberante. Con ello pretendemos expresar que dejaremos de lado la discusión de si las ordenanzas, son verdaderas leyes<sup>45</sup>, o reglamentos<sup>46</sup> o actos administrativos<sup>47</sup> ya que se trata de una temática que excede los objetivos de este estudio y merece un tratamiento particular y detallado.

Al respecto, solo diremos que si bien la doctrina municipalista y la jurisprudencia de la CSJN en “Promenade”<sup>48</sup>, “Rivademar”<sup>49</sup> y “Telefónica de Argentina c/

---

<sup>43</sup> Fallos 313:1513 del 27/12/90.

<sup>44</sup> BARRA, Rodolfo Carlos: *Tratado.., op. cit.*, pág. 398, quien define a la emergencia como “la ocurrencia súbita de un suceso razonablemente imprevista o imprevisible con consecuencias extremadamente gravosas para quien lo sufre”.

<sup>45</sup> Principalmente después de la reforma de 1994, la gran mayoría de los autores de derecho municipal se postulan por la calificación de las ordenanzas como leyes de nivel local o municipal. HERNANDEZ, Antonio María (h): *Derecho Municipal*, 2da. Edición, Depalma, Buenos Aires, 1997, Vol. I, pág. 28. Con mucho tino el autor distingue que según el caso la ordenanza podrá ser “ley local” por su característica de generalidad, como también ser “acto administrativo” por ser particulares o referirse a derechos subjetivos. Consideramos que esto es claro, ya que no obstante la calificación de ley local, es obvio que cuando se trata de actos particulares estaremos ante un acto administrativo. Del mismo modo, se ha pronunciado en reiteradas oportunidades ÁBALOS, María Gabriela: “Función legislativa en el municipio autónomo. Naturaleza jurídica de las ordenanzas. Impugnación” en *Revista de Derecho Público. 2004-2 Derecho Municipal*, Rubinzal-Culzoni, pág. 141/2; ÁBALOS, María Gabriela: “La potestad legislativa municipal y la supremacía provincial” *La Ley Gran Cuyo*, 2009, pág. 135.

<sup>46</sup> MARIENHOFF, Miguel S.: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1977, pág. 318. Al respecto, no es ocioso recordar que el autor se postulaba por la “autarquía” de los municipios aún después de la reforma constitucional de 1994, MARIENHOFF, Miguel S.: “La supuesta autonomía municipal” “LL” 1990-B, pág. 1012. A su vez también Canasi, si bien primero manifiesta que las ordenanzas son “leyes en sentido material o sustancial”, considera a las ordenanzas como “*meros reglamentos delegados*” por cuanto se encuentran dentro de los extremos legales indicados en leyes orgánicas. Conf. CANASI, José: *Derecho administrativo*, Volumen I, Depalma, Buenos Aires, 1972, pág. 147.

<sup>47</sup> Entre otros, Bielsa caracterizaba a las ordenanzas como actos administrativos dictados en ejercicio de *ius edicendi*. BIELSA, Rafael: *Derecho Administrativo. Tomo I*, Sexta Edición, La Ley, Buenos Aires, 1964, pág. 453, el autor había postulado lo mismo en BIELSA, Rafael: *Principios de régimen municipal*, Lajouane Editores, Buenos Aires, 1930, pág. 76. De igual modo, GRECA, Alcides: *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1937, pág. 160. Si bien el autor postula que inicialmente “su generalidad y su obligatoriedad nos inclinarían a considerarlas como leyes de carácter local....”, pero la delimitación de las facultades de nuestros municipios, cuyas actividades deben circunscribirse a las materias y funciones ya determinadas en las constituciones provinciales y leyes orgánicas,... nos induce a aceptar la conclusión de que las ordenanzas son actos administrativos, revestidos del necesario ‘impurium’”. Finalmente también se postulaba en la misma línea, Canasi quien veía al municipio como una mera delegación de la provincia, con ella el poder de policía que el mismo ejercía le era delegado por el gobierno local. Así, entendía que la legislatura local era la que autorizaba a las “comunidades” a dictar ordenanzas. CANASI, José: *Derecho Administrativo. Vol. I. Parte General*, Depalma, Buenos Aires, 1972, pág. 505/6.

<sup>48</sup> CSJN, JA 1989-IV-121

<sup>49</sup> CSJN “Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario”, “LL” 1989-C, pág. 49, considerando 8.

Municipalidad de Chascomus”<sup>50</sup>, toman claro partido por la postura de la ordenanza como sinónimo de ley municipal.

En cambio, la jurisprudencia santafesina al haber admitido Recursos Contenciosos Administrativos en distintas oportunidades contra ordenanzas (y teniendo en cuenta que en nuestra provincia tenemos un sistema de “juicio al acto” y no uno de “juicio de pretensiones” en el contencioso), podría interpretarse que nuestros tribunales especializados en la materia consideran a las ordenanzas como actos de alcance general (al respecto ver los fallos “Servi Sur”<sup>51</sup> de la Cámara de lo Contencioso administrativo N° 2 de Rosario, “Credifé”<sup>52</sup> y “Energy Group”<sup>53</sup> –éste resuelto cautelarmente” de la Cámara N° 1 de Santa Fe y los antecedentes “Sanitek”<sup>54</sup> y “Cotal”<sup>55</sup> de la Corte Provincial)<sup>56</sup>.

Finalmente, más allá de que se tome una postura u otra, para el caso que se sostenga junto con la doctrina municipalista que las ordenanzas son leyes locales, ello no obsta a que el Concejo Deliberante emita, además, actos administrativos y reglamentos. Un ejemplo del primero es la aprobación de la concesión de un servicio público municipal<sup>57 58</sup>.

3.1.2.- En segundo lugar e ingresando al tema propuesto, recordemos que el Intendente Municipal es el jefe de la administración local (conf. art. 41 inc. 8 y 9 Ley 2756)<sup>59</sup> y quien tiene la representación del municipio (conf. art. 41 inc. 1 ley 2756 y doctrina “Giordano Monti”<sup>60</sup> y “Bastino”<sup>61</sup>). Es además, en cuando cabeza del departamento ejecutivo, el “órgano de ejecución de las decisiones del Concejo, o sea de las ordenanzas”<sup>62</sup>.

---

<sup>50</sup> Allí la CSJN, al analizar la constitucionalidad de un derecho o tasa a los locales comerciales –similar al Derecho de Registro e Inspección santafesino- (imponible en ese caso sobre un local del actor, concesionario de un servicio público nacional), admitió la existencia de un “ámbito de facultades, que *por su naturaleza*, son propias de los municipios”. Fallos 320:619, Considerando 10° segundo párrafo.

<sup>51</sup> Del 14/03/2002.

<sup>52</sup> A. y S. T. 4, pág. 482.

<sup>53</sup> A. y S. T 12, pág. 209. De todos modos en este caso, la Cámara manifiesta que las ordenanzas “constituyen una expresión soberana de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada”.-

<sup>54</sup> LL Litoral 2003, pág. 742.

<sup>55</sup> A. y S. T. 191, pág. 290.

<sup>56</sup> Para el caso que se considere la ordenanza un acto administrativo (ora general, ora individual), estaremos en presencia de un “acto complejo” (Conf. MARIENHOFF, *op. cit.* tomo I, pág. 649) en cuanto concurren la voluntad de dos órganos de la administración municipal para la formación del acto (el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo).

<sup>57</sup> Acto que respecto del concesionario es de efectos directos e inmediatos e individuales, sin perjuicio que para los usuarios genere efectos generales. Al respecto Aguilar Valdez trae la atención sobre actos con un destinatario individual y directo, pero que proyecta sus efectos hacia terceros que no son técnicamente destinatarios. Se trataría de una suerte de “acto mixto”. Conf. AGUILAR VALDEZ, Oscar: “Acto administrativo regulatorio”, en *AAVV Acto administrativo y reglamento*, Bs As, RAP, 2002, pág. 470 y ss.

<sup>58</sup> Otros actos administrativos que dicta el Concejo Deliberante son: art. 39 inc. 2) LOM nombrar y remover los empleados de su inmediata dependencia, aceptar o rechazar donaciones (inc. 8).

<sup>59</sup> “Zeus”, Repertorio 9, pág. 816.

<sup>60</sup> C.S.J.S.F. “La Ley Litoral” 2006-pág. 1341 y la resolución de la cautelar (en la cual el actor solicitó la suspensión de los efectos del acto por el cual se dispuso su expulsión del cargo de concejal) publicado en “Zeus” tomo 74, pág. J-374.

<sup>61</sup> In re “Bastino, Adolfo Alonso s/Recurso de Ilegitimidad” C.S.J.S.F., en “Zeus” Tomo 56, pág. R-22. De igual modo “Schito, Dante c. Municipalidad de San Lorenzo” de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Sala II, *La Ley Litoral* 1998-1, pág. 165.

<sup>62</sup> BIELSA, Rafael: *op. cit.*, pág. 447.

Analizando la ley orgánica de municipios de Santa Fe N° 2756 (en adelante LOM), encontramos las siguientes disposiciones: respecto de las atribuciones del Intendente Municipal prevé en el art. 41 inc. 2) ley 2756 “dictar los reglamentos necesarios para el régimen de las oficinas y cuidado de los archivos de su dependencia”. Estamos aquí en presencia de los *reglamentos autónomos a nivel municipal, en su faz de “poder reglamentario de administración interna”*<sup>63</sup>. Respecto del poder reglamentario “general”, es decir, reglamentos dirigidos a los ciudadanos<sup>64</sup> (esto es, ante los administrados comunes), la potestad reglamentaria, entendemos que surge del inciso 24 (velar por la higiene del municipio) y de la cláusula de potestades implícitas prevista por el inc. 26 del art. 41 LOM (“el cumplimiento de todo lo relativo al régimen municipal”), al ser una función típicamente administrativa. Se tratará, en general, de normas de ejecución del poder de policía<sup>65</sup>.

3.1.3.- Respecto de los *reglamentos ejecutivos*, entendemos que la LOM reconoce expresamente dicha potestad en el inc. 5) del art. 41, al mencionar que el Intendente promulga las ordenanzas sancionadas por el Concejo, y debe “proveer a su ejecución por medio de los empleados a sus órdenes, *dictando las disposiciones reglamentarias del caso*” (el destacado es nuestro). Consideramos que esta es la norma habilitante de la competencia del DEM para emitir este tipo de reglamentos. En doctrina, encontramos que Bielsa ha reconocido al Intendente Municipal potestades reglamentarias, tanto de “*ejecución*” como de “*autodeterminación*”<sup>66</sup> (vale decir, el autor admite que el DEM puede emitir tanto reglamentos de ejecución como autónomos.) Además de ello, es evidente que los Departamentos Ejecutivos en Santa Fe ejercen esta potestad, reglamentando las ordenanzas aprobadas por el Concejo Deliberante, siempre con la limitación impuesta por el principio de razonabilidad, en virtud del cual la reglamentación no puede alterar el espíritu de la ordenanza.

3.1.4.- En cuanto al reconocimiento jurisprudencial en materia de *reglamentos delegados en el ámbito municipal* tenemos el antecedente “Maenza María Laura c. Municipalidad de Rosario s/ ley 10.000”<sup>67</sup> de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> BIELSA, Rafael: *Principios de régimen municipal*, op. cit., pág. 92.

<sup>64</sup> ZANOBINI, Guido: *Curso de derecho administrativo*, Volumen I, Traducción de la 5ta. edición italiana por Héctor Masnatta y actualizada con la 6ta. edición por Francisco Humberto Picote, Ediciones Acayú, Buenos Aires, pág. 98/9.

<sup>65</sup> Todo ello en combinación con el art. 44 y concordantes de la LOM.

<sup>66</sup> BIELSA, Rafael: *Principios de régimen municipal*, op. cit., pág. 90 y ss.

<sup>67</sup> Del 26/11/2007 publicado en *La Ley Litoral* 2008, pág. 215. En el caso un vecino planteó un recurso contencioso administrativo sumario en defensa de intereses difusos contra la Municipalidad de Rosario a los efectos que se deje sin efecto un aumento en el boleto de transporte público de pasajeros fijado en su monto por un decreto del DEM, a partir de una delegación de competencias del Concejo Municipal. La Cámara de Apelaciones en Civil y Comercial de Rosario, Sala I, desestimó la apelación de la actora (cuyo recurso había sido rechazado en primera instancia). El *a quo* consideró por su parte que no se trató de un supuesto de delegación de funciones al Intendente, sino de un supuesto de determinación del contenido de la norma parte del Ejecutivo. Posteriormente, la Sala entendió que no había razones para desestimar el fallo de primera instancia. En el voto del Dr. Ariza, al que adhirió la Dra. Serra, consideró que no se trató de un supuesto de

3.1.5.- Respecto de la existencia de *reglamentos de necesidad y urgencia a nivel municipal*, más allá de lo expresado arriba respecto de la potestad del Ejecutivo provincial de dictarlos ante supuestos excepcionales, será difícil que en el ámbito de las competencias municipales surjan situaciones que ameriten el empleo de tal tipo de técnica. De todos modos, no hay que descartar a priori la existencia de una situación de emergencia que debiendo ser regulada por ordenanza, ante la ausencia de ésta pueda ameritar el dictado de un reglamento en una situación de urgencia, en cuyo caso el mismo deberá reunir todos los recaudos que vimos al analizar este mecanismo en el orden provincial.

3.1.6.- Finalmente, en la LOM el Concejo Deliberante tiene expresamente reconocida la potestad de dictar un reglamento interno (art. 39 inc. 1)<sup>69</sup>. Se trata aquí de una potestad esencialmente administrativa, ejercida por el órgano legislativo municipal.

Dicho órgano, es deliberativo y colegiado<sup>70</sup>. Sin embargo, es claro que jurídicamente este reglamento es un “acto simple” (si se admite la asimilación de reglamento y acto administrativo), en cuanto es emitido por un solo órgano estatal, más allá que varias personas físicas concurren a la formación de la voluntad del órgano.

#### **4.- Respecto de la potestad reglamentaria Comunal**

4.1.- La Comuna santafesina está gobernada por una Comisión Comunal de tres o cinco miembros según la cantidad de habitantes de la localidad<sup>71</sup>.

Se trata de un órgano rector único de carácter colegiado<sup>72</sup>, por tanto las decisiones de la misma se toman por mayoría<sup>73</sup> y que tiene a su cargo el gobierno de la comuna<sup>74</sup> y la administración del ente<sup>75</sup>.

---

fijación de una política legislativa por parte del Concejo Deliberante –característica de la delegación impropia-, sino que en el caso se estableció un procedimiento concreto y reglado, acotado en el tiempo, a los fines de realizar estudios técnicos para la posterior determinación de la tarifa. Todo con el control posterior del Cuerpo Deliberativo. De tal modo, entienden que no quedó librado al Ejecutivo la fijación de la tarifa. Finalmente, a modo de *obiter dictum*, y salvando las distancias entre la nación y el municipio, en el fallo se menciona a mayor abundamiento, que aún en el caso que se considere que estamos ante una *delegación*, la jurisprudencia nacional y provincial (los *holdings* de “Cocchia” y “Meiners” respectivamente) se ha aceptado la “delegación impropia”, la cual no implica una enajenación de la competencia, sino un modo de determinar el contenido de la norma. En definitiva, la Sala considera que en el caso de marras no hay delegación, sólo acepta la posibilidad de una “delegación impropia” como *obiter dictum*.

<sup>68</sup> Si se toma la postura que sostiene Canasi -en cuanto a que las ordenanzas son “reglamentos delegados”- estaríamos aquí ante un supuesto de sub-delegación. Por ello, de admitirse esta tesis sobre la naturaleza jurídica de las ordenanzas, esta supuesta sub-delegación debería estar autorizada por alguna norma para ser válida (conforme aplicación de los principios generales).

<sup>69</sup> Conf. “Giordano Monti” *La Ley Litoral* 2006, pág. 1341 y “Huber, Juan c. Municipalidad de Coronda”, 26/092006, Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1 de Santa Fe *Lexis* N° 70038865.

<sup>70</sup> CANASI, José: *op. cit.*, pág. 523.

<sup>71</sup> Ley 2439 (t.o. decreto 66/85 y modif. 823/86) según edición del compendio de Luis A. CARELLO: *Legislación administrativa y tributaria usual de la provincia de Santa Fe*, tomo I, 2da. edición actualizada, Editorial Zeus, Rosario, 1999. La comuna santafesina es toda población que tenga menos de diez mil habitantes (art. 106 Constitución Provincial Santa Fe).

<sup>72</sup> Al respecto ver MARIENHOFF, Miguel S.: “*Tratado de derecho administrativo*” tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1977, pág. 110.

<sup>73</sup> Art. 28 LOC.

<sup>74</sup> Conf. CHIAPPINI, Julio: “La reconsideración de las resoluciones comunales” en “*Juris*” tomo 77, pág. 247.

<sup>75</sup> Considerando 4 del voto del Dr. Federico Lisa en “Toledo, Sergio A. c. Comuna de Zenón Pereyra”, 07/12/2006, C. Cont. Adm. N° 1 de Sta. Fe, *Lexis* N° 70043112.

4.2.- Repasando la normativa de la ley orgánica de Comunas (en adelante LOC), el art. 45 ley 2439 señala entre las atribuciones de las Comunas las de su "... propia organización legal y libre funcionamiento ....administrativo...." (art. 45 inc. 1º).

Por su parte, el art. 2º de la misma ley dispone que las Comisiones Comunales se organizarán de acuerdo a la constitución, la ley y "... al reglamento interno que cada una de ellas dicte". En igual sentido, el art. 29 de la ley 2439, al establecer la frecuencia de las sesiones de las reuniones de la Comisión Comunal, deja a salvo lo que determine su reglamento interno<sup>76</sup>.

De tal modo, vemos que la ley orgánica reconoce expresamente la potestad reglamentaria de la Comisión Comunal.

4.3.- Por otro lado, la LOC establece también que las Comunas deben llevar dos libros especiales: uno en el cual se asientan (en orden cronológico y numeradas) las actas de las sesiones que celebra la Comuna (art. 30), y otro, foliado y rubricado por el Presidente Comunal, en que se dejen "constancia de todas las ordenanzas o resoluciones de carácter general que dicten" (art. 35 LOC).

Aparecen así mencionada tanto las ordenanzas como las resoluciones de carácter general (entendemos que el legislador se refiere aquí a los reglamentos). La primera cuestión hermenéutica que surge es si la "o" del art. 35 es conjuntiva o disyuntiva. Vale decir, si estamos en presencia de dos sinónimos o ("o" disyuntiva) de dos conceptos jurídicos distintos. Consideramos que se trata de ésta última opción: esto es, que la LOC prevé que la Comisión Comunal dicta puede dictar tanto ordenanzas como "resoluciones de carácter general"<sup>77</sup>.

Por tanto, la particularidad –y la fuente de confusiones para el abogado litigante- aquí es que el mismo órgano colegiado emite distintos tipos de actos (ordenanzas, reglamentos, y hasta actos administrativos), todos *a priori* con las mismas formalidades. Así, tanto las potestades para emitir actos de alcance particular como de alcance general se

---

<sup>76</sup> Conf. "Toledo, Sergio A. c. Comuna de Zenón Pereyra", *op. cit.* Donde un miembro de la minoría de la Comisión cuestionó de manera indirecta (a través de un acto administrativo de aplicación de una multa) la legitimidad de una disposición del Reglamento Interno de la Comuna demandada.

<sup>77</sup> La categoría de "acto de alcance general", presente en la economía de la ley 19.549, aparece también en el ordenamiento provincial: art. 5 ley 11.330 (refiere a "*actos de carácter reglamentario*"), así como el decreto provincial 3321/1993 que establece la obligación de la publicación en el Boletín Oficial (art. 1) de los "*actos de alcance general de contenido normativo*", considerando tales a "los que contengan, modifiquen, sustituyan, suspendan o abroguen normas jurídicas generales, objetivas, que se incorporarán al ordenamiento jurídico vigente y cuyos destinatarios sean una pluralidad indeterminada de personas físicas o jurídicas." (art. 2). Al respecto, vale la pena recordar que a nivel normativa federal, se menciona el acto de alcance general, pero sin hacer distinciones entre de contenido normativo o no (distinción que hace la doctrina). Sobre las diferencias entre uno y otro, ver HALPERÍN, David Andrés: "Naturaleza de los pliegos de bases y condiciones en la contratación pública", *E.D.* 159-41. A nivel provincial aparece mencionado, entendemos una de las subespecies del mismo: el acto de alcance general de contenido normativo. Sobre la diferencia entre uno y otro, ver MURATORIO, Jorge I.: "Acto de alcance general, plúrimo y plurindividual" en *AAVV Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo*, Buenos Aires, RAP, 2009, pág. 777. Lisa entiende además que la ley 11.330 hace la distinción entre los actos de alcance general normativo y los no normativos. Conf. LISA, Federico "Acto administrativo y reglamento en la provincia de Santa Fe", pág. 317 y ss, en *AAVV Acto administrativo y reglamento*, RAP, Buenos Aires, 2002. Sobre la clasificación de actos en el ordenamiento santafesino, remitimos a LISA, Federico: "Acto de contenido reglamentario. Agotamiento de la vía administrativa", RAP, en *prensa*.

encuentran concentradas en el mismo órgano colegiado. Claro está, que la distinta naturaleza del acto traerá un modo distinto de impugnarlo, sea en sede administrativa<sup>78[78]</sup> o judicial; pero al ser el mismo órgano quien ejerce ambas potestades, la identificación y calificación del acto se torna hartamente difícil.

Agravado ello por el hecho de que habrá que ir a la verdadera naturaleza del acto más allá del “nomen iuris” que emplee la Comuna, el cual muchas veces puede estar errado – v.gr. en cuanto en ocasiones llaman “ordenanza” a un acto de contenido concreto y destinatario determinado, cuando en realidad habrá que desatender el nombre que la administración le haya dado y recurrirlo como lo que es: un acto administrativo.-

4.3.- Siendo que el órgano Comisión Comunal es de carácter colegiado, cabe preguntarse si esa competencia reglamentaria que la ley atribuye a la Comisión puede ser delegada por ésta en su Presidente.-

De tal modo, surge el interrogante de si la Comisión Comunal podría delegar al Presidente ciertas funciones administrativas (delegación administrativa) o potestades reglamentarias (delegación materialmente legislativa<sup>79</sup>). Se trata, en ambos supuestos, de una delegación “*ad- intra*” de un órgano a un miembro del mismo cuerpo colegial (que lo preside), o sea, del colegio hacia uno de sus miembros, y no de una delegación interorgánica.

Pensamos que la Comisión Comunal, para una más eficiente prestación del servicio, puede, a través del reglamento, delegar en su presidente facultades concretas para la realización de una generalidad de actos<sup>80</sup>. Esos actos pueden ser de naturaleza procedimental o de trámite dentro de los expedientes administrativos, como la firma de providencias, o de contenido patrimonial, como los relativos a contrataciones de reducido monto –tomando como parámetro al efecto, por ejemplo, el límite fijado por las leyes para las compras directas-, con comunicación a la Comisión, o a la relación de empleo público, como por ejemplo para la imposición de sanciones que no importen sumario, como apercibimientos o suspensiones cortas, con recurso ante la Comisión.-

Lo que no podría hacer es delegar, a su vez, la facultad de reglamentar, porque la competencia para ello fue otorgada por la ley a la Comisión.-

---

<sup>78</sup> Ello más allá de que la LOC solo prevé el recurso de reconsideración ante la misma Comisión Comunal, en verdad en teoría si estamos ante un reglamento debería optarse por impugnarlo de modo indirecto (recurriendo el acto aplicativo) o indirecto mediante un reclamo impropio (instituto no reconocido expresamente en el derecho santafesino). De todos modos, y ahora pensando como abogados litigantes, ante la duda y ante la previsión normativa de un solo tipo de recurso, lo prudente sería interponer el mencionado recurso de reconsideración.

<sup>79</sup> Decimos “materialmente legislativa” porque no resulta claro dentro de nuestro ordenamiento que la Comuna santafesina tenga autonomía suficiente como para dictar *leyes locales*.

<sup>80</sup> La delegación de potestades tributarias está receptado por el art. 24 del Código Tributario Municipal (ley 8173), y fue convalidado por la Corte Provincial en el fallo “Terminal 6” (*La Ley Litoral* 1997, pág. 986) –si bien allí se trataba de un caso particular porque era el *interregno* de transformación de una Comuna en Municipalidad- al aceptar la delegación de atribuciones tributarias al Presidente Comunal, con una posterior confirmación de la Comisión Comunal. Por tanto, más allá de las particularidades del caso, podría extraerse como holding que la Comisión puede delegar facultades tributarias a su presidente y que la posterior confirmación de lo actuado despeja cualquier duda sobre la validez de lo actuado.



4.5.- Finalmente, otras de las particularidades de las Comunas santafesinas es que el mismo órgano que promulga las ordenanzas es el que las sanciona, y no por tanto, no existe el veto como podría haberlo en la Organización municipal.

### **5.- Epílogo**

Vemos que la potestad reglamentaria es un tema con implicancias no solo a nivel nacional, como la mayor parte de la doctrina lo ha enfocado, sino que aparecen aristas susceptibles de ser estudiadas y analizadas en las esferas provinciales, municipales y comunales. Ámbitos estos últimos en los cuales aparecen figuras controvertidas como el caso de las ordenanzas que seguirán exigiendo el esfuerzo de los tratadistas para desentrañar su verdadera naturaleza.

Es por ello que en modo alguno pretendemos con el presente trabajo dar por cerrados los capítulos aquí tratados, especialmente los que se relacionan con la potestad reglamentaria provincial. Por el contrario, somos conscientes que institutos tales como los reglamentos de necesidad y urgencia, y los reglamentos delegados, y más aún la combinación de ambas técnicas en el ejercicio cotidiano de la función administrativa y, también, la utilización de los medios de impugnación contra los mismos, necesitan seguir siendo estudiados por quienes se interesen por la materia analizada. En ese contexto, esta investigación solo intenta sumarse como un aporte más que esperamos tenga una respuesta crítica positiva o negativa, lo que seguramente enriquecerá el debate jurídico sobre esta temática.