------En la ciudad de Esquel, Provincia del Chubut, República Argentina, a los dos días del mes de febrero del año dos mil nueve, se reúne en Acuerdo la Excma. Cámara de Apelaciones del Noroeste del Chubut, bajo la presidencia de su titular Dr. Jorge Luis Früchtenicht y con la asistencia del Sr. Juez de Cámara Günther Enrique Flass a fin de dictar sentencia definitiva en los presentes autos caratulados: ***"A. D. M. S.A.C.I.F.I.A c/ MUNICIPALIDAD DE EPUYEN s/ Recurso Contencioso Administrativo"*** (Expte. N° 68/08 CANO), venidos en apelación a esta Alzada.----------

------Practicado a fs. 48 el sorteo establecido por el art. 268 del C.P.C.C., correspondió el siguiente orden para la votación: Dres.: FRÜCHTENICHT – FLASS – MOISA ----------

------Acto seguido se procedió a plantear las siguientes cuestiones: **PRIMERA:** ¿Es justa la demanda contencioso administrativa interpuesta? y **SEGUNDA:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?.----------

------**A la PRIMERA CUESTIÓN, el Dr. Früchtenicht, dijo**:----------

------1. Llegan los presentes autos a esta Alzada, en función del recurso contencioso administrativo intentado por "**A. D. M. S. A. C., I., F., I. y A.**" a fs. 21/23 y vta., contra la Resolución Nro. 358/07, emanada del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Epuyén, que dispuso revocar "*a contrario imperium*" la resolución Nro. 345/07 dictada por aquél y en su consecuencia, vetó la Ordenanza Municipal Nro. 821/07 dictada por el Honorable Concejo Deliberante de dicho municipio.----------

------Sostiene el recurrente en su escrito impugnatorio, que habiendo sido promulgada la Ordenanza Municipal Nro. 821/07 por la Resolución Nro. 345/07, "...*corresponde que ella sea aplicada por las autoridades administrativas y judiciales, imponiéndose a todos su observancia*..." (v. fs. 22vta. segundo párrafo). En su defensa de la validez de la Ordenanza Nro. 821/07 del Concejo Deliberante de Epuyén, continúa diciendo que aquélla "...*fue expresamente promulgada –resolución del 3 de diciembre de 2007 número 345/07, ya citada– y así se completó el trámite legislativo que le da categoría de ley*." (v. fs. 22vta. sexto párrafo), invocando a favor de la Ordenanza precitada la inadmisibilidad de actuar contra los propios actos.----------

------2. Puesto a considerar el fondo de la cuestión planteada por la ocurrente, debo advertir que el artículo 2° del código Civil (texto según Ley Nro. 16.504) textualmente dispone: "***Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación, y desde el día que determinen. Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial***.".----------

------Así las cosas, cabe señalar que corresponde asignar al vocablo “ley” el concepto amplio, material o sustancial –no constitucional– de “*regla social obligatoria emanada de autoridad competente*” (cfr. C. Civ. y CoM. de San Isidro; Sala 2ª; *in re* “*Amelotti, María Isabel v. Aucci de Standler, Teresa Josefa Antonia*”; sent. del 23.12.1993; LLBA 1994-111 cit. por LÓPEZ MESA, Marcelo J. en “*Código Civil y Leyes Complementarias Anotados con jurisprudencia*”; Lexis Nexis; Bs. As.; 2008; Tº I; p. 4). De lo expuesto, puede colegirse que el precitado art. 2 del código sustantivo resulta de aplicación así mismo a normas inferiores tales como las ordenanzas municipales, puesto que sostener lo contrario implicaría que las personas y sus bienes estarían protegidas frente a un eventual abuso y arbitrariedad en el orden nacional y provincial, mas no respecto a la autoridad municipal (op. y autor citado).----------

------A mayor abundamiento, basta indicar que en el proceso de formación de las leyes –comprensivo como dije de las ordenanzas municipales como la aquí cuestionada– pueden advertirse tres momentos que se corresponden con: a) la sanción –acto por el cual el cuerpo deliberativo crea la regla legal–; b) la promulgación –en cuya virtud el departamento ejecutivo dispone el cumplimiento de la “*ley*”, otorgándole autenticidad y legitimidad –; y c) la publicación, último acto que tiene por finalidad que la ley llegue al conocimiento de los ciudadanos a quienes se aplicará, lo que debe suceder antes de comenzar su obligatoriedad e imperio.----------

------Ésta última etapa en la formación de las leyes tiende, entre otras, el tratamiento igualitario que debe darse a todos los habitantes de la Nación y que surge del mandato constitucional contenido en el art. 16 Carta Magna Nacional, y que recoge nuestra Ley Fundamental provincial en su art. 6º.----------

------Como lo vengo diciendo, la publicidad de las “*leyes*” es recaudo necesario para que entren en vigencia, pese a resultar posible su conocimiento anterior. Sin tal requisito –la publicación– no existe el deber de observar los preceptos de aquéllas como así tampoco la facultad de ejercer los derechos que se otorgan por ellas (cfr. CNContAdmFed; Sala 3ª; *in re* “*Alderete de Notz, Celia v. Gobierno Nacional –Ministerio de Bienestar Social–*“; sent. del 06.06.1980; LL 1980-D-518).-

------Y tal recaudo se nos presenta como principal e ineludible a los fines de la aplicación de la “*ley*” en el sentido de regla social obligatoria, ello a partir de la reforma introducida al art. 2º del Código Civil por la ley 16.504. También es dable señalar que la eventual difusión pública que pudiese ostentar la sanción de una ley, no equivale –para su obligatoriedad– al recaudo que surge del art. 2º del Cód. Civil (v. SCBA; *in re* “*Barrientos, Antonio y Ots. v. La Plata Cereal*”; sent. 05.04.1994; LLBA 1994-285; DJBA 146-2915).----------

------Lo señalado en el párrafo que precede, reviste importancia liminar al momento de ponderar los hechos traídos a conocimiento de esta jurisdicción, toda vez que el propio ocurrente en ocasión de articular el recurso en análisis, manifiesta (v. fs. 21vta. y 22) que toma conocimiento –sin indicar manera– de que su proyecto es aprobado por Ordenanza 821/07, promulgada por Resolución 345/07, no surgiendo de autos la efectiva publicación de la Ordenanza Municipal Nro. 821/07 (v. oficio de fs. 52). Respecto de este último elemento de convicción, el mismo goza de la presunción de legitimidad y no ha sido observado por el ocurrente (v. cédula de notificación que se agrega a fs. 55).----------

------Por todo lo expuesto, entiendo que la revocación por contrario imperio de la Resolución 345/07 que promulgó la Ordenanza Municipal 821/07, acto realizado por Resolución Nro. 358/07 ME (v. fs. 11) aparece legítima, en tanto y cuanto el acto de promulgación contenido en la primera no fue publicitado en los términos del art. 2º del Código Civil.----------

------Por ello, entiendo que debe rechazarse el recurso contencioso administrativo impetrado, con expresa imposición de costas al ocurrente vencido. Así lo voto.------

-----A la misma cuestión, el Dr. Flass dijo:----------

-----Habiendo expuesto el Dr. Früchtenicht con suficiente detalle los hechos y planteos efectuados en la causa de marras corresponde analizar los agravios vertidos.----------

------Legitimidad del veto:----------

------La cuestión a dilucidar es si el Ejecutivo Municipal se encuentra facultado para revocar por *contrario imperium* la promulgación de una ordenanza antes de su publicación.----------

------La promulgación de normas y el veto son actos a los que cierta doctrina califica como institucionales, es decir aquellos que se vinculan a la propia organización y subsistencia del Estado. Dice MARIENHOFF *“El acto institucional no incide en forma directa e inmediata en la esfera jurídica del administrado ... En cuanto a su emisión es siempre discrecional: Depende del arbitrio del Poder Ejecutivo, de la honesta y leal valoración que este realice de las circunstancias pertinentes” (MARIENHOFF, Miguel S. “Tratado de derecho administrativo T.II 3ª Ed. Buenos Aires 1981 pág. 764)* Destaca el autor citado que el principio en la materia es la irrevisibilidad jurisdiccional y ello se debe a que tal categoría de actos trasunta esencialmente relaciones entre los poderes del Estado, de ahí que los administrados, por no ser partes en esas relaciones, no puedan enjuiciar jurisdiccionalmente el respectivo acto. El único límite a la exención del control jurisdiccional de los actos institucionales *“Consiste en no permitir que, ya sea el Legislativo o el Ejecutivo, violen la Constitución atribuyéndose, por ejemplo,*

facultades que no le hubieran sido conferida por ella (*MARIENHOFF, Miguel S op cit. pág.772)* ----------

------Consecuencia de lo dicho es que solo podemos limitar nuestro análisis a determinar si el Ejecutivo Municipal ha trasgredido las facultades que la Constitución le otorgaba.----------

------La Constitución de la Provincia de Chubut, art. 232 dice *"La legislatura dicta una Ley Orgánica Municipal que reglamente el funcionamiento, los derechos y atribuciones de los municipios"*. Por su parte la Ley 3.098 (Ley Orgánica de Municipalidades) art. 74 inc. 1º declara que *"Constituyen atribuciones y deberes del Departamento Ejecutivo: 1) Promulgar y publicar las disposiciones del Consejo y reglamentar las ordenanzas o vetarlas dentro de los diez (10) días hábiles de su notificación. En caso contrario quedarán convertidas en ordenanzas"*.----------

------El carácter institucional, tanto del veto como de la promulgación o la publicación, que señalé anteriormente me obligan a extremar la prudencia al momento de analizar la legitimidad o no con que actuaron los poderes políticos en cuestiones que hacen a sus funciones propias y excluyentes, de forma tal que solo habré de descalificar el acto si la contradicción con la norma fundante es clara y evidente.----------

------Del análisis del art. 74 inc. 1º surge que el Ejecutivo Municipal cuenta con un plazo máximo de 10 días para ejercer su derecho de veto, transcurrido los cuales deberá ordenar la publicación de la ordenanza, momento a partir de la cual esta tendrá vigencia y exigencia, o vetarla reenviándola al Consejo Deliberante. Dentro del plazo de 10 días mencionados el órgano Ejecutivo tiene distintas posibilidades: Primero puede guardar silencio supuesto en el cual se producirá la promulgación automática. Segundo: proceder a un acto de promulgación expresa, reglamentar la ordenanza y consecuentemente mandar su publicación sin obligación de esperar, en este último supuesto, el transcurso de los diez días. Tercero proceder al veto. No encuentro que ni la letra de la Constitución Provincial ni la de la Ley 3.098 veden la posibilidad de cambiar de opinión eligiendo una opción distinta de entre las descriptas siempre y cuando ello se haga dentro del plazo que manda la ley (diez días), en consecuencia y a modo de ejemplo podría revocar el propio veto – claro está que antes de proceder su reenvío al Consejo Deliberante – o revocar la promulgación expresa dejando que la ordenanza se promulgue por la vía automática; revocar el veto – en las condiciones descriptas- y promulgarla expresamente o revocar la promulgación y proceder a vetarla, todo ello siempre que se actúe dentro de los diez días que manda la norma. La fuerza argumental de todo lo dicho y de las opciones descriptas se comprende con claridad cuando advertimos que las leyes en sentido material solo adquieren plena vigencia y

exigencia con su publicación, no antes, principio que deriva no solo del Código Civil sino, principalmente, de la forma republicana y democrática de gobierno que requiere el conocimiento previo de la norma para pretender su regencia. Dice QUIROGA LAVIÉ *"Etapa de publicación: Tan esencial es este paso final – posterior a la promulgación del Ejecutivo – que forma parte de la noción misma de ley. Sin publicación, la ley no tiene fuerza de tal, como lo recepta el Código Civil (arts.1/2), quien además agrega que la ignorancia del derecho (publicado) no sirve de excusa (art. 20). Además de ser absurdo obligar a lago que no se conoce, sin publicación se resigna la función simbólica del derecho" (QUIROGA LAVIE en A.A.V.V. "Derecho constitucional argentino" T. II Rubinzal Culzoni. Santa Fe 2001 pág. 1064)*. Se sorprende el citado autor de que el texto histórico de la constitución nada dijera de ella para concluir que *"Implícitamente su fundamento siempre surgió del art. 1º CN al consagrar la forma republicana de gobierno" (QUIROGA LAVIE, op. Cit. Pág. 1065)*.----------

------Es por lo expuesto que voy a coincidir con el voto del Sr. Juez que me precediera en el tratamiento de la cuestión.----------

-----Contradicción con los propios actos:----------

------El recurrente pretende invalidar el veto del Ejecutivo Municipal atendiendo a la llamada "Teoría de los actos propios".----------

------El art. 1198 del Código Civil en cuanto consagra el principio de la buena fe torna inadmisible la contradicción con una conducta propia, pero debo agregar, siempre y cuando con tal contradicción se perjudiquen o defrauden los derechos de otra persona. Dice WAYAR *"La regla según la cual está prohibido venir contra acto propio significa que cuando los actos de una persona han suscitado en otra una fundada confianza en la realización de determinada conducta futura, según el sentido objetivamente deducido de los actos anteriores, la primera no debe defraudar la confianza suscitada, y es inadmisible toda actuación incompatible con lo esperado por la segunda. El acto propio, es decir la conducta que genera esa expectativa, constituye la fuente de una nueva obligación para el mismo sujeto, cuya prestación consiste en no contradecir la propia conducta" (WAYAR, Ernesto C. "derecho civil. Obligaciones" T.I. Depalma. Buenos Aires 1990, pág. 158)* . Queda claro para mi que la contradicción con los propios actos no constituye una conducta antijurídica sino solo cuando los actos anteriores han creado una razonable expectativa que los actos posteriores vienen a defraudar. No basta la mera contradicción sino que es necesario además la frustración de expectativas razonables desde una apreciación objetiva.----------

------El solo proceso que va desde la presentación de un proyecto hasta la publicación de una ordenanza no es apto para generar expectativa válida de

recibir los beneficios derivados de ella. Nadie tiene una expectativa tutelable a que el proyecto se convierta efectivamente en ley material de forma tal que pueda sentirse defraudado ante su fracaso. La norma jurídica, en tanto que producto de la razón, se genera ante un proceso dialéctico que, como tal, muestra propuestas y contrapropuestas, avances y retrocesos, tesis y antítesis, marchas y contramarchas sin que nadie esté autorizado, objetivamente, a abrigar expectativa en base a lo que, por naturaleza, es mutable.----------

------Tal como lo dije anteriormente, es recién con la publicación cuando la norma adquiere vigencia y exigencia. Es allí cuando la persona puede tener una razonable expectativa a su regencia. No antes.----------

------Frente a la falta de publicación de la ordenanza en cuestión ningún derecho subjetivo se generó en el actor.----------

------Es por lo expuesto que voy a coincidir con el voto del Sr. Juez que me precediera en el tratamiento de la cuestión.----------

------A la SEGUNDA CUESTIÓN, el Dr. Früchtenicht dijo:----------

-------Por lo expresado al votar la primera cuestión, propongo: 1) RECHAZAR el recurso intentado por A. del M. S. A., C., I., F. e I. y A. contra la Municipalidad de Epuyén, 2) IMPONER las costas a la actora vencida (art. 68 del C.P.C.C.) y REGULAR los honorarios de los Dres. G. G. M. en la suma de $650 y los del Dr. J. J. R. M. en la suma de $500, sumas con más el IVA pertinente, por la labor desarrollada por ambos en esta Alzada. (arts. 6, 8, 9 Dto. Ley 2200).----------

------A la misma cuestión el Dr. Flass dijo:----------

------Conforme a lo expuesto al analizar la anterior cuestión voy a votar por: 1) RECHAZAR, el recurso contencioso administrativo impetrado por A. del M. S. A., C., I., F., I. y A. contra Municipalidad de Epuyén. 2) IMPONER COSTAS a la actora vencida en autos conforme principio objetivo de la derrota (art. 68 C.P.C. y C.) 3) REGULAR los honorarios profesionales del Dr. G. G. M. en la suma de $650 y los del Dr. J. J. R. M. en la suma de $500, ambas sumas con más el IVA correspondiente, por la labor desarrollada (art. 6, 8, 9 Dto. Ley 2200).----------

------Con lo que se dio por finalizado el acto, quedando acordado dictarse la siguiente:----------

----------S E N T E N C I A----------

------Y VISTO: Por los fundamentos del Acuerdo precedente, la Excma. Cámara de Apelaciones del Noroeste del Chubut, ***resuelve***:----------

------1º) **RECHAZAR**, el recurso contencioso administrativo impetrado por A. del M., S. A., C., I., F., I. y A. contra la Municipalidad de Epuyén.----------

------2º) **IMPONER** las costas de esta Instancia a la actora vencida, conforme el principio objetivo de la derrota (art. 68 C.P.C.C.), fijando los honorarios del Dr. G. G. M. en la suma de $650 y del Dr. J. J. R. M., en la suma de $500, ambas sumas con más el IVA pertinente, por la labor desarrollada (art. 6, 8, 9 Dto.Ley 2200).----------

------3º) **REGÍSTRESE**, notifíquese y devuélvase.----------

------La presente sentencia es dictada por dos Jueces de Cámara por vacancia de un cargo de Juez de Cámara y haberse alanzado la mayoría (arts.8 y 9 Ley 1130 y 271, último párrafo, del C.P.C.C. texto según Ley 4550).----------

JORGE LUIS FRÜCHTENICHT **GÜNTHER ENRIQUE FLASS**

REGISTRADA BAJO EL N° 06 CANO DEL LIBRO DE SENTENCIA DEFINITIVAS DEL AÑO 2009. CONSTE. Zulma Graciela Albornoz, Secretaria