



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*

**EXPEDIENTE N°:** 2.323/2.017

**INICIADOR:** SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES

**EXTRACTO:** S/CONSULTA A ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO POR  
CONCERTACIÓN DE CONVENIOS.-

**DICTAMEN ALG N° 50/17.**

**Señor Secretario de Asuntos Municipales:**

Se requiere intervención de este Órgano Asesor a los fines de emitir opinión en estos actuados en relación con los alcances de las previsiones contenidas en el segundo párrafo del artículo 151 de la Ley N° 1597 -Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento-.

**I – ANTECEDENTES:**

Le preceden a esta consulta recortes periódicos que informan sobre la formalización de diversos convenios, suscritos por el Estado Nacional y los Ejecutivos Municipales de las localidades de Intendente Alvear (fs. 2, 4 y 9), Realicó (fs. 3), Larroudé (fs. 4 y 9). También, notas -todas del mismo tenor- cursadas desde esa Secretaría a su cargo hacia los intendentes de dichas localidades (fs. 6, 7 y 8, respectivamente) motivadas en las informaciones periodísticas referidas, en las que se les hace saber el texto contenido en el mentado segundo párrafo del artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento, y además los textos de los artículo 113 y 116 del mismo cuerpo normativo; luego, comunica la posibilidad que la transgresión del precepto en consulta podría acarrear la comisión del delito previsto en el artículo 248 del Código Penal; para concluir expresando que, en caso que "*...se estuviere proyectando la suscripción de convenios con Organismos Nacionales, como así con otras Provincias y/o con Organismos Internacionales...*", corresponderá su ajuste "*...a la normativa vigente.*".

**II – ANÁLISIS:**

En base a los antecedentes reseñados, la consulta refiere a los efectos y consecuencias jurídicas que podría acarrear la transgresión del mentado segundo párrafo del artículo 151, de la Ley Provincial N° 1.597.



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 2.323/2.017

**INICIADOR:** SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES

**EXTRACTO:** S/CONSULTA A ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO POR  
CONCERTACIÓN DE CONVENIOS.-

**DICTAMEN ALG N° 50/17.-**

Corresponde previamente memorar algunos aspectos referidos a la autonomía municipal y sus alcances.

Al respecto, hasta 1989 la Corte Suprema de Justicia de la Nación había sostenido que los municipios constituían entes autárquicos, ya a partir de esa fecha, con el conocido fallo "Rivademar", siguiendo el criterio sentado por la Procuradora Fiscal, estableció que los mismos eran de carácter autónomo, e identificó ocho características por las cuales los mismos no se avenían con el concepto de autarquía (cfr. Fallos 312:326).

María Angélica Gelli señala que, *"Más adelante, el Tribunal, siguiendo la línea del precedente "Rivademar" tocó el punto neurálgico de la autonomía municipal. En efecto, dijo... que las provincias, además de establecer el régimen municipal, tenían el deber de no privarlo de las atribuciones mínimas en materia tributaria para desempeñar su cometido..."*, haciendo referencia a los autos caratulados "Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe" (Fallos 314: 497, "CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, Comentada y Anotada", María A. GELLI, pág. 1.018 y stes., Ed. LA LEY -Tercera Edición Ampliada y Actualizada).

La reforma constitucional operada en 1.994 estableció en el artículo 123 que, *"Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero"*.

La autora antes citada señala al respecto que, *"La Constitución Nacional impone a las provincias, desde 1994, el aseguramiento de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones pero no las obliga a establecer un único modelo de*



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 2.323/2.017

**INICIADOR:** SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES

**EXTRACTO:** S/CONSULTA A ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO POR  
CONCERTACIÓN DE CONVENIOS.-

**DICTAMEN ALG N° 50/17.-**

*autonomía... la autonomía municipal reglada en las constituciones puede ser plena, es decir, sin condicionamientos de ratificación –aunque desde luego los municipios no deben usurpar competencias provinciales ni menos federales- o puede estar sujeta a la aprobación que al respecto acuerde o deniegue la legislatura local, empleando un tipo de control político de constitucionalidad...” (op. cit.).*

En ese contexto, nuestra Constitución Provincial establece, entre las “Atribuciones y Deberes... de la Cámara de Diputados:...”, la de “...1) ... crear centros urbanos y **dictar la ley orgánica de municipalidades,...**” (art. 68), y al reglar el “Régimen Municipal” dispone que, “**Todo centro de población superior a quinientos habitantes... constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica**” (art. 115).

Es entonces, en el marco constitucional descrito en el que se dicta la Ley Provincial N° 1597 -Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento-.

Centralizando el objeto de la consulta, se advierte que el precepto contenido en el segundo párrafo del artículo 151 de dicha Ley Orgánica es absolutamente claro, contundente e imperativo al establecer un mecanismo específico para los casos en los que los municipios y las comisiones de fomento pretendan formalizar acuerdos con organismos de otras provincias, nacionales o internacionales.

Efectivamente, el referido legal texto luego de definir los canales institucionales de comunicación entre los Municipios y Comisiones de Fomento con el Gobierno Provincial, prescribe que, “... **Las convenios o contratos en general, con organismos de otras**



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 2.323/2.017

**INICIADOR:** SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES

**EXTRACTO:** S/CONSULTA A ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO POR  
CONCERTACIÓN DE CONVENIOS.-

DICTAMEN ALG N° **50/17**.-

*provincias, nacionales o internacionales, necesitarán autorización  
previa del Poder Ejecutivo Provincial, excepto cuando lo fueren con la  
Universidad Nacional de La Pampa".*

Es decir, La Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento establece que los convenios o contratos que proyecten o planeen formalizar los Municipios o Comisiones de Fomento deben, necesariamente -la Ley dice "necesitarán"-, contar la autorización previa del Poder Ejecutivo Provincial, previendo una sola excepción que no está en análisis.

El texto legal es imperativo, con ello, la necesaria autorización previa del Poder Ejecutivo Provincial, en el caso, se **erige como un requisito de validez y eficacia** de los actos jurídicos que se pretendan crear en el marco del mismo, y su **incumplimiento** ocasiona una **grave violación del derecho aplicable**. Dicha violación al derecho aplicable **vicia el acto de nulidad absoluta**, por lo que corresponde proceder a su **revocación** por quien lo ha formalizado en violación a la Ley.

Desde ya que los *"...convenios..."* de asistencia o actas acuerdo, según corresponda, necesariamente comparten los elementos de los actos administrativos, y como tales, son considerados actos administrativos propiamente dichos.

Así, la Procuración del Tesoro de la Nación ha expresado que, *"El Acta acuerdo es considerada como un acto administrativo propiamente dicho, y como tal puede encontrarse afectado de múltiples vicios, que permitan inequívocamente calificarlo como nulo de nulidad absoluta. ... Es en consideración al principio de la seguridad jurídica que procede la revocación de los actos dictados en contradicción con el ordenamiento positivo aplicable para erradicarlos"*



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 2.323/2.017

**INICIADOR:** SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES

**EXTRACTO:** S/CONSULTA A ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO POR  
CONCERTACIÓN DE CONVENIOS.-

**DICTAMEN ALG N° 50/17.-**

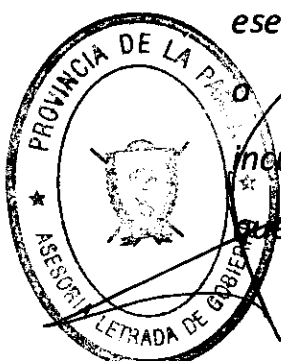
*del mundo jurídico. Consecuentemente, se impone que entre los poderes inherentes a la función administrativa se incluya, como elemento necesariamente constitutivo, la potestad de aplicar las consecuencias jurídicas que el ordenamiento jurídico establece para los actos afectados de vicios que ocasionen su ilegitimidad." (Dictámenes 239:109).*

*Del mismo modo, "La estabilidad del acto administrativo cede ante errores manifiestos de hecho o de derecho que van más allá de lo opinable, caso en el cual no pueden hacerse valer derechos adquiridos, ni cosa juzgada, ni la estabilidad de los actos administrativos firmes y consentidos, toda vez que la juridicidad debe prevalecer por sobre la seguridad precaria de los actos administrativos que presentan vicios graves y patentes, manifiestos e indiscutibles, y que, por ello, ofenden el interés colectivo primario (conf. Fallos 265:349)." (Dictámenes 234:472).*

*Entonces, la "La nulidad absoluta sólo se configura cuando ha mediado una grave violación del derecho. ... Las irregularidades graves conducen a la nulidad; ..." (Dictámenes 234:156).*

*En forma análoga, "La validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación (conf. Fallos 308:618; 316:382; 323:1518)." (Dictámenes 238:9).*

*En idéntico sentido, "...El acto viciado es el que aparece en el mundo jurídico por no haber cumplido los requisitos esenciales que atañen a su existencia, validez o eficacia. El defecto, vicio o irregularidad afecta al acto en la medida o magnitud del incumplimiento del requisito concretamente violado. La consecuencia que hay que asignar al acto viciado depende de la importancia que en*



*Provincia de La Pampa*  
*Asesoría Letrada de Gobierno*



**EXPEDIENTE N°:** 2.323/2.017

**INICIADOR:** SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES

**EXTRACTO:** S/CONSULTA A ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO POR  
CONCERTACIÓN DE CONVENIOS.-

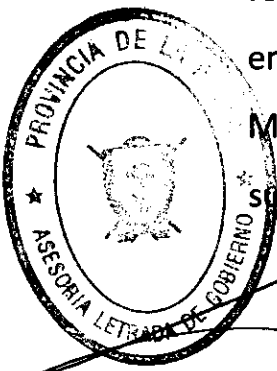
**DICTAMEN ALG N° 50/17.-**

*cada caso tenga el vicio cometido. ... De acuerdo con el orden jurídico vigente, los vicios lesionan al acto en su validez o en su eficacia, impidiendo su ejecución. Los vicios en el octo administrativo, productores de nulidades administrativas, se califican según su gravedad e importancia en muy graves, graves, leves y muy leves. ... El acto administrativo tiene un vicio grave cuando:... Incumple deberes impuestos por normas constitucionales, legales o sentencias judiciales... Se lo ha emitido sin haberse obtenido la previa autorización, siendo ella exigida..." (Roberto DROMI, Derecho Administrativo, pag. 382 y sig., 12ª ed. act. - Buenos Aires - Madrid - México: Ciudad Argentina, Hispana Libros, 2009).*

**III – COLOFON:**

a) En virtud de lo antes desarrollado estimo que, "..., **si el acto se encuentra afectado de un vicio que conlleva su nulidad absoluta, la Administración debe revocarlo ya que se encuentra en juego el interés público, que está por encima del interés del particular.** ..." (Dictámenes Tomo 236 Página 91), pues, "**La revocación del acto administrativo que adolece de algún vicio es una obligación de la Administración, en virtud de los principios de legalidad objetiva y de verdad material que deben imperar en el procedimiento administrativo.**" (conf. Dict. 207:517; 215:189).

Con ello, correspondería comunicar a los Municipios individualizados en los antecedentes que, en caso que se hayan formalizado **convenios con el Estado Nacional en violación** a lo normado en el **artículo 151**, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento, esto es, **sin que previo** a su suscripción se haya gestionado y materializado la respectiva autorización



Provincia de La Pampa  
Asesoría Letrada de Gobierno



**EXPEDIENTE N°:** 2.323/2.017

**INICIADOR:** SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES

**EXTRACTO:** S/CONSULTA A ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO POR  
CONCERTACIÓN DE CONVENIOS.-

**DICTAMEN ALG N° 50/17.-**

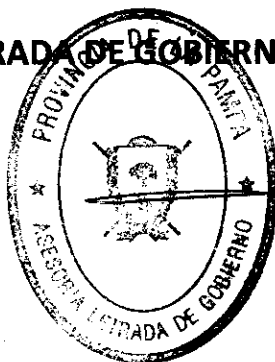
del Poder Ejecutivo Provincial, **deberán ser revocados en sede administrativa.**

b) En caso de confirmarse la formalización de tales convenios sin el recaudo legal analizado y no ocurra su revocación en sede administrativa, por un lado, el Estado Provincial se encuentra habilitado para **accionar judicialmente** a fin de lograr la **declaración judicial de su nulidad.**

Por otro, corresponderá instar la investigación penal a los fines de que el fuero dilucide la posible comisión de algún **delito** referido a esa materia, tal como lo señalan las notas agregadas a fojas 6/8.

Lo expuesto, independientemente de -según corresponda- resultar operativo el precepto contenido en el artículo 113 de la mentada Ley Orgánica, por el que se "*...establece el principio de **responsabilidad administrativa contable de los funcionarios municipales por todo acto que autoricen, ejecuten o dejen de ejecutar excediéndose en el uso de sus facultades o infringiendo los deberes que les conciernen en razón de sus cargos.***", y habilitar en el ámbito municipal los procedimientos a que diera lugar su aplicación.

ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO - Santa Rosa, **23 FEB 2017**



Dr. Alejandro Fabián GIGENA  
ABOGADO  
Asesor Letrado de Gobierno  
Provincia de La Pampa