

SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES EN EL DERECHO ARGENTINO

CESAR MOSSO GIANNINI
JAVIER URRUTIGOITY¹

Universidad Nacional de Cuyo (Argentina)

SUMARIO: I. Introducción. II. Los casos "Rivademar" y "Promenade". III. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. IV. Nuevo esquema de las formas jurídicas de la actividad estatal interna. V. Consecuencias prácticas de la consideración de las ordenanzas municipales como "ley en sentido formal". VI. Conclusión.

I. INTRODUCCION

Las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las causas "Rivademar" y "Promenade"², a nuestro juicio, justifican que los iuspublicistas argentinos nos replanteemos las ideas heredadas sobre la naturaleza jurídica de las ordenanzas municipales.

El tema que nos proponemos abordar, no es de aquéllos puramente académicos. Por el contrario, tal como lo pone de manifiesto el segundo de los fallos citados, resulta de importantes consecuencias prácticas la toma de posición que haga el jurista en esta cuestión (v. gr., régimen jurídico, medios de impugnación, etc.).

¹ Profesores de las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

² "Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de C./Municipalidad de Rosario", 21/3/89, L.I. 1989-C-49; "Promenade S.R.L. C/Municipalidad de San Isidro", 24/8/89, J.A. 1989-IV-121.

Como todos los estudios de derecho comparado, esperamos que el presente resulte sugerente -y por ende de utilidad- para los profesores y amigos chilenos que son hoy sus destinatarios.

II. LOS CASOS RIVADEMAR Y PROMENADF

1) El caso "Rivademar" ha sido uno de los más importantes fallados por la Corte Suprema en los últimos años³. En él se produce un importante cambio de rumbo en la caracterización de la naturaleza jurídica de los Municipios.

Es que, según sostiene Vergara⁴, luego de un primer período en que se dice que la Corte habría reconocido la *tesis de la autonomía municipal* (se cita "Fallos" 5-284, 9-279 y 13-117), se volcó por muchas décadas por la *tesis de la autarquía administrativa*, sosteniendo que "las municipalidades

³ Para los comentarios sobre el caso Rivademar y la jurisprudencia de la Corte nacional sobre la naturaleza jurídica de los municipios remitimos a: BIANCHI, Alberto, *La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades*, "L.L." 1989-C-47; VERGARA, Omar Alejandro, *El retorno de la corte a la autonomía municipal*, "J.A." 1989-II-624; *Las prerrogativas de las municipalidades oponibles a las provincias*, "I.L." 1989-C-920; BULIĆ GOŠIĆ, Enrique, *Autonomía o autarquía de los municipios (Sobre las implicancias tributarias de un reciente fallo de la Corte Suprema Nacional)*, "I.L." 1989-C-1.053; USLENGHI, Alejandro J., *La naturaleza jurídica del municipio según la Corte Suprema*, "Rev. Der. Adm.", Año 2, N° 3, p. 121; MARIENHOFF, Miguel S., *La supuesta autonomía municipal. Históricamente las autonomías son anteriores a la formación del propio Estado. Técnicamente, dentro del curso normal del Estado, no existen autonomías 'sobrevinientes' o 'a posteriori'*, "L.L." 1990-B-1.012; HERRENDORF, Daniel E., *Los municipios en la vida administrativa y política*, "E.D." 133-537; BIDART CAMPOS, Germán J., *Semántica y onticidad: normas y realidad en torno de los municipios provinciales*, "E.D." 133-538; ABALOS, María Gabriela, *¿La reciente jurisprudencia de la Corte Suprema ha variado el alcance de la autonomía municipal?*, trabajo a publicarse en "Rev. del Foro de Cuyo", T. 4.

⁴ VERGARA, op. cit., pp. 624 y 920, respectivamente, donde parece seguir la opinión de HERNANDEZ (h), Antonio M., *Derecho Municipal*, Depalma, Bs. As., 1984, vol. I, N° 313, p. 306.

MARIENHOFF, *La supuesta autonomía municipal*, op. cit., p. 1.013, nota 2 ha criticado esta afirmación, señalando que en esta "referencia hay un error material, pues, contrariamente a lo afirmado por dicho autor, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ninguna de esas sentencias sostuvo -ni lo dio a entender- que las municipalidades fuesen 'autónomas'. Así lo puede comprobar el lector consultando dichos volúmenes en los lugares indicados."

Hemos seguido este consejo, debiendo dar la razón al maestro MARIENHOFF.

no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (art. 5º, Const. Nac.)⁵

En el caso de marras, la actora impugnó por recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción al decreto 1.737/84, emanado del Intendente de la Municipalidad de Rosario, que había dejado sin efecto su designación como agente de la comuna.

Esa designación se había producido como pianista profesional en la categoría 20, como consecuencia de una contratación como solista de piano y clave, en el año 1978, junto con otros músicos, previa selección de una terna de postulantes.

En el año 1983, se dicta el decreto 1.709, que incorpora a Angela Martínez Galván de Rivademar a la planta de personal permanente, en iguales condiciones que sus colegas integrantes del quinteto. Este cambio en la situación de revista tuvo cobertura legal en el art. 133, del anexo I, de la ley provincial 9.286, que exigía tres meses de antigüedad, para que los agentes pudieran acceder a la planta permanente de agentes comunales.

La Municipalidad había sancionado mediante la ordenanza 3.583/84 un nuevo estatuto para el personal municipal, siguiendo las pautas del establecido por ley 9.286, pero excluyendo algunas de las disposiciones contenidas en esta última, entre las que se encontraba el mentado art. 133, que fundara la incorporación de la actora al plantel permanente. Asimismo, el Concejo municipal había autorizado por decreto 6.053/84, al Intendente, a revisar las designaciones efectuadas en la planta permanente durante el período de facto, correspondientes a las categorías 19 a 23.

En el pleito, la Municipalidad de Rosario sostuvo la inconstitucionalidad de la ley 9.286 porque, al sancionar el estatuto y escalafón del personal municipal, había avasallado su autonomía en esta materia.

Para dar la razón a la demandada, la sentencia debe, en el considerando 8), comenzar por sentar "que un nuevo y más detenido examen de la cuestión aconseja, en el momento actual, revisar esa doctrina que se ha mantenido casi invariablemente en la jurisprudencia de esta Corte".

Da una serie de pautas que, a criterio del alto tribunal, mal se avienen con el concepto de autarquía municipal. Entre ellas, sólo nos interesa

⁵ Conf., VERGARA, op. cit., p. 920; LINARES QUINTANA, Segundo V., *Gobierno y Administración de la República Argentina*, TEA, Bs. As., 1959, t. II, p. 66, donde se citan los casos de "Fallos" 308-403; 123-421; 114-282; 94-421, entre muchos otros.

destacar la cuarta: "el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas".

2) Esta doctrina de la naturaleza legislativa de las ordenanzas fue, al poco tiempo, desarrollada en el también citado caso "Promenade".

En él, la empresa Promenade S.R.L. había demandado al municipio de San Isidro, provincia de Buenos Aires, los daños y perjuicios provocados por la revocación, mediante la ordenanza 5.203/76, del permiso de construcción de un centro habitacional, comercial y cultural. Se trataba del "Paseo de Fátima", obra parcialmente ejecutada.

En el año 1974 la actora había iniciado un expediente de consulta ante la Municipalidad demandada, para obtener autorización para realizar la construcción de la mentada obra, advirtiendo que el Código de Edificación vigente por entonces calificaba como "zona parque" el área de emplazamiento elegido.

Previos los informes técnicos pertinentes, el Concejo Deliberante sancionó la ordenanza 4.744, el 16/9/74, autorizando al Departamento Ejecutivo a aprobar el proyecto presentado por la actora. Esta ordenanza fue promulgada por decreto 496/74 y, posteriormente, la Municipalidad aprobó los planos respectivos.

Al año siguiente, la ordenanza 5.003/75 autorizó que en el mismo edificio, una vez construido, funcionaran instalaciones destinadas a sala de conferencias, convenciones, cine y teatro.

Cuando la actora había adquirido el terreno en que se realizarían las obras y éstas estaban ejecutadas aproximadamente en el 65%, el Intendente "de facto" dictó el decreto 317/76, disponiendo su paralización, hasta tanto se revisaran los antecedentes y circunstancias que dieron origen a la ordenanza 4.744/74.

Posteriormente, la Municipalidad demandada obtiene del gobernador "de facto" el dictado de la ordenanza 5.203/76, mediante la cual se derogó por razones de necesidad y conveniencia las ordenanzas 4.744/74 y 5.003/75.

En esta sentencia se revocó el fallo de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, que había rechazado la demanda, con fundamento en el principio de inderogabilidad particular de los reglamentos⁶.

⁶ Este fallo puede consultarse en "Reg. de la Adm. Púb.", Año 10, N° 112, p. 81, con comentario de BARRA, Rodolfo C., *Responsabilidad del Estado por acto administrativo lícito que revoca un acto anterior por razones de legitimidad*, en la misma

La Corte nacional, haciendo suyo el dictamen de la Procuradora Fiscal, Dra. María G. Reiriz, consideró "que el aludido principio no se aplica a los actos normativos de sustancia legislativa, como lo son las ordenanzas municipales, respecto de las cuales cobran plena vigencia las reglas generales de *lex posterior derogat priori* y *lex specialis derogat generalis*".

Esta decisión de la Corte retoma el precedente "Rivademar", en que, como ya dijéramos, se había señalado "el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas".

Pero dicha doctrina, que podíamos sostener que en "Rivademar" constituía sólo un *obiter dictum*, en el caso "Promenade" es desarrollada como argumento central y decisivo para la suerte del pleito.

Se entendió que "las ordenanzas han sido nítidamente diferenciadas de las reglamentaciones de los órganos burocráticos o descentralizados de la administración comunal, tanto por sus características formales, como por el origen y conformación del órgano del que emanan y el procedimiento de su formación y sanción. Las ordenanzas emanan de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular; es, como la ley, una expresión 'soberana' de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada. En cambio, el reglamento, si bien materialmente legislativo, emana de un órgano que ejerce actividad esencialmente administrativa, mediante un cauce formal distinto, según un procedimiento que tiene como característica la organización jerárquica. El reglamento, que en la estructura municipal es producto de la voluntad de los órganos ejecutivos (Intendente, Secretario y funcionarios dependientes), pertenece a la esfera de la 'administración', que es una organización instrumental de gestión, tiene carácter vicarial y subordina permanentemente su voluntad a las normas dictadas por los representantes directos del pueblo..."

III. ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

Los fallos comentados, en lo que aquí nos interesa, vienen a poner fin a una vieja polémica en torno a la naturaleza jurídica de las ordenanzas municipales.

1) Una primera corriente, que sostenía la tesis de que las ordenanzas eran verdaderas leyes -en el "sentido formal"⁷ del término- había tenido aco-

revista, p. 7.

⁷ BIELSA enseña en *Derecho Administrativo*, I.L., Bs. As., 1964, t. I, N° 16 tet. p

gida entre los autores que eran partidarios de la autonomía municipal.

Así, Fernando Albi, señala que para Mouchet, Carmona Romay, Lehmann y Dana Montañó, "los Municipios autónomos poseen facultades legislativas en una esfera de privativa competencia, no entendidas dichas facultades en un sentido puramente material o reglamentario, sino con un alcance esencialmente formal, de tal modo que, como afirma el doctor Lehmann en el Congreso de Lisboa, la naturaleza legislativa de las mismas es evidente porque 'en la esfera de la competencia privativa de los Municipios son superiores a cualquier otras, sean de origen federal, o estatal'; añadiendo Carmona que dentro de la peculiar esfera de dichas leyes 'sólo están subordinadas sus normas a la Constitución y a los acuerdos del Poder constituyente'"⁸.

84, nota 55 bis, que "la doctrina que funda la distinción de la ley en sentido *substantial* o *material* y de la ley en sentido *formal*, es de origen alemán (JELLINEK, LABAND), y ha sido aceptada en Italia, y aun en Francia por eminentes juristas como DUGUIT y HAURIOL".

Para BIELSA "cuando se da la noción de ley, este concepto puede tomarse en dos acepciones diferentes, lo cual importa una distinción preliminar que conviene señalar. Tales acepciones son: a) ley en sentido *material*, concepto objetivo de la norma jurídica; b) ley en sentido *formal*, como un acto *legislativo* que tiene forma constitucional de ley. La distinción es clara. La ley en sentido material o *substantial* (criterio objetivo) está determinada por la *naturaleza de la actividad* del Estado y o por la del órgano del cual emana (criterio subjetivo)... es ley en sentido formal la que sólo emana del Poder legislativo, pero una ley de tal naturaleza puede no contener norma jurídica; entonces es ley por la *forma constitucional* que reviste" (p. 84).

BIDART CAMPOS, ha criticado la conceptualización material de la función legislativa "por la emisión o producción jurídica de normas con carácter general y obligatorio", adhiriendo, en su lugar, a la tesis de LABAND y FIORINI, que califica de "la creación del derecho nuevo u originario, o sea, en la producción jurídica *indeterminada* en su contenido, porque entre ella y la constitución del Estado no se interpone ningún otro plano que la condicione" (Conf., BIDART CAMPOS, Germán J., *El Derecho Constitucional del Poder*, Ediar, Bs. As., 1967, t. I, N° 450 y 451, pp. 354 y 355; *Derecho Constitucional*, Ediar, Bs. As., 1968, t. I, pp. 705 y ss.).

8 ALBI, Fernando, *La Crisis del Municipalismo*, IFAL, 1966, p. 99, donde cita a MOUCHET, C., *Facultades legislativas y reglamentarias de los Municipios*, trabajo presentado al Congreso Luso-Hispano-Americano-Filipino de Municipios, celebrado en Lisboa en 1959, apartado de la revista "La Ley", Buenos Aires, 1954, pp. 5, 10, 15, 16 y 19; CARMONA ROMAY, A.G., *Facultades legislativas y reglamentarias de los Municipios*, Cámara Municipal de Lisboa. Crónica do Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios. II Congreso Iberoamericano. Lisboa, 1959, p. 105; LEHMANN, O.C. *A facultade legislativa dos Municipios brasileiros*, Cámara Municipal de Lisboa. Crónica do Congresso, op. cit., p. 108; DANA

En el derecho argentino, con posterioridad, se han enrolado en esta postura destacados constitucionalistas, como Bidart Campos⁹, y municipalistas, como Hernández y Zuccherino, quienes han dicho que las ordenanzas son "la expresión concreta de la potestad normativa de la institución municipal. En tal sentido, conviene advertir que las ordenanzas... son las resultantes legislativas de mayor entidad. Para los casos en que presenten contenidos generales, su índole última será la propia de auténticas leyes locales. Al contrario, si se presentaren provistas de finalidades particularistas, deberán ser tomadas cual actos administrativos"¹⁰.

Estas opiniones doctrinarias tuvieron acogida en un fallo del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, en que el Dr. Aparicio sostuvo que "el poder municipal es, en pequeño, una reproducción del estado federal y provincial. En las materias que caen dentro de su jurisdicción, pueden ejercitar una verdadera función legislativa de creación de derechos nuevos... Cuando dictan normas en asuntos de su competencia -como ocurre en la especie en lo relativo a impuestos municipales- y tales normas reúnen los ingredientes de generalidad y obligatoriedad, constituyen verdaderas manifestaciones de un poder político y legislativo y son propiamente leyes de carácter local. En este orden de ideas, como ya lo ha declarado reiteradamente este Tribunal, las ordenanzas dictadas por las municipalidades dentro de la órbita de sus funciones no configuran actos administrativos, sino actos legislativos de carácter comunal ajenos a la materia con-

MONTAÑO, S.M., *Facultades legislativas de los Municipios*, op. cit., p. 120.

⁹ Así, BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 544 y 545, señala que "en determinadas materias llega a ejercitar una función legislativa de creación de 'derecho nuevo'... Esto no vulnera la división de poderes, porque según explicamos..., el principio divisorio rige exclusivamente en el ámbito del poder del Estado; el poder municipal no es ni el poder de la provincia, ni el poder del Estado federal; es el poder político de una entidad pública distinta de ambos: por eso, en su ámbito propio puede investir potestad legisferante sin invadir áreas ajenas, de la misma manera como la inviste la provincia dentro de la federación. El argumento de que sólo legisla el Congreso o las legislaturas rige para la órbita del gobierno federal o del gobierno provincial; fuera de ellas, de ninguna manera, lo que quiere decir que extraprovincialmente los municipios pueden asumir sus tres 'poderes' sin violentar el esquema separativo de la constitución."

¹⁰ ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría y Práctica del Derecho Municipal*, Depaima, Bs. As., 1986, p. 46; HERNANDEZ, op. cit., N° 44, p. 26.

tencioso administrativa en cuanto escapan al alcance de esta jurisdicción..."¹¹

Pero la doctrina del caso "Promenade" va más allá de estos antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, ya que sostiene que la ordenanza es ley y no reglamento, aun cuando se trataba de una que no tenía carácter general, abstracto, impersonal, objetivo o novedad jurídica.

2) Por el contrario, la opinión de los administrativistas argentinos se inclinaba por considerar que las ordenanzas sólo eran leyes "en sentido material", cuando tenían carácter general, tipificándolas, en tal caso, como verdaderos reglamentos administrativos.

Bielsa dijo que "las ordenanzas son actos administrativos... En el ejercicio del *ius edicendi*, o sea, de su poder reglamentario"¹²

Marienhoff enseña que la ordenanza, "en realidad, es un *reglamento* emitido por las municipalidades, por lo que, considerada como fuente, la ordenanza tiene las mismas características que el reglamento"¹³.

Cassagne dice que "con el término ordenanza se denomina a los reglamentos o actos de alcance particular dictados por los órganos representativos municipales (Concejos Deliberantes, Sala de Representantes, etc.)..."¹⁴

Para Linares "son leyes materiales dictadas por ciertos órganos administrativos que disponen de algún grado de autarquía... Todas ellas suponen una base legal-formal, es decir, leyes del órgano legislativo que autorizan a dictarlas... Las emiten los órganos deliberativos de las municipalidades con el mismo procedimiento que las leyes del Parlamento... Su impug-

11 Trib. Sup. Just. Córdoba, 30/10/72, *Frigorífico Carnevali S.A. c/Municipalidad de Córdoba*, "J.A." 18-1973-624.

En fecha 13/10/74 este mismo tribunal sostuvo que "las ordenanzas municipales constituyen por su naturaleza jurídica, órganos que las dictan, materias que reglan y generalidad de sus disposiciones, verdaderas 'leyes' dentro del ámbito reducido del gobierno comunal y traducen el ejercicio de un poder político" (*Comercio y Justicia*, XIX-114 y *Digesto Jurídico L.L.*, 2-VIII-16, sum. 7).

12 BIELSA, Rafael, *Principios de Régimen Municipal*, Bs. As., 1930, p. 76. También en *Cuestiones de Administración Municipal*, Bs. As., 1930, p. 12.

13 MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1977, t. I, N° 83, pp. 318 y 319.

14 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1983, pp. 132 y 133.

nación puede dar lugar a pleitos de índole contenciosoadministrativa por su materia"¹⁵.

Pero no se puede sostener que sólo en el campo del Derecho Administrativo se haya sostenido esta postura.

Por ejemplo, parece que Legon comparte la opinión de Menger, quien estimaba inconveniente delegar en el municipio la soberanía y el poder legislativo, ya que ello llevaría a un desmenuzamiento como el de la Edad Media; se lesionaría la unidad de legislación con la atribución de poder legislativo en materia de hacienda, instrucción, justicia y defensa¹⁶.

Por su parte, Cabral, cita la opinión de Alberdi¹⁷, quien sostuvo que los municipios "no constituyen, no legislan: ellos administran, es decir, ponen en ejecución las leyes y reglamentos que expiden los altos poderes de las provincias, conforme a su Constitución". Cabral critica el fallo citado del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, sosteniendo que "en el ejercicio de sus funciones y dentro de la esfera de competencia que le han fijado la Constitución Provincial y la ley orgánica municipal, el municipio dicta reglamentos o actos administrativos generales, comúnmente bajo la forma de ordenanzas, y si bien puede dárseles el carácter de ley en sentido material por su generalidad y obligatoriedad, ello no significa en modo alguno que pierdan su naturaleza de actos administrativos"¹⁸.

Para Bianchi, la naturaleza jurídica de una ordenanza dependerá de lo que, en definitiva, decida el legislador provincial, ya que si los municipios carecen del poder constituyente (autonomía), carecen también de capacidad para dictar leyes. "En la provincia de Buenos Aires, las municipalidades, conforme a la Constitución vigente de 1934, no son Estados municipales, ya que carecen de autonomía, siguen siendo aún (muy a pesar de lo que la Corte haya establecido en 'Rivademar') delegaciones

¹⁵ LINARES, Juan F., *Derecho Administrativo*, Astrea, 1986, N° 67, p. 84.

¹⁶ LEGON, Faustino J., *Ante-Proyecto de Constitución redactado por encargo del Gobierno de la Provincia de Mendoza*, Bs. As., 1943, pp. 462/63.

¹⁷ *Obras Completas*, Bs. As., 1886, t. V, pp. 53 y 65.

¹⁸ CABRAL, Julio E., *Impugnación de las ordenanzas municipales ¿Recurso contencioso o demanda de inconstitucionalidad?*, "J.A." 18-1973-624.

administrativas, de modo que sus ordenanzas son reglamentos, y no leyes"¹⁹.

IV. NUEVO ESQUEMA DE LAS FORMAS JURIDICAS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL INTERNA

Estimamos que una primera consecuencia, en el plano teórico, de la adopción de uno u otro criterio en torno a la naturaleza jurídica de las ordenanzas municipales, se vincula con el diseño del cuadro comúnmente aceptado para clasificar las formas jurídicas de expresión de la actividad del Estado, en el orden interno.

Lo expuesto exige aludir brevemente a las funciones clásicas del Estado, esto es, la función legislativa, jurisdiccional y administrativa²⁰.

Según los autores citados, sería administrativa toda la actividad estatal infraconstitucional que no es legislativa ni jurisdiccional, concepto este negativo o residual. La función legislativa sería el dictado de normas jurídicas generales, hecho por el Congreso o la Legislatura, de acuerdo al procedimiento constitucionalmente previsto para la formación y sanción de las leyes. La función jurisdiccional sería la decisión con fuerza de verdad legal, de un litigio o controversia, por parte de un órgano independiente del Estado (provincial o nacional).

En este esquema, así como la función legislativa es privativa del Poder Legislativo, la jurisdiccional es exclusiva del Poder Judicial.

Por el contrario, la función administrativa no tiene un contenido único (pudiendo consistir en el dictado de normas jurídicas generales, la decisión no definitiva de controversias, o la simple actuación material de agentes administrativos); y puede ser realizada por cualquiera de los órganos del Estado e, inclusive, por personas públicas no estatales (corporaciones profesionales) o privadas (concesionarios de servicios públicos).

El esquema de las formas jurídicas de la actividad estatal interna, entonces, sería el siguiente:

¹⁹ BIANCHI, Alberto B., *El caso 'Promenade' y la llamada inderogabilidad singular de reglamentos en un controvertido fallo*, "Rev. Der. Adm.", Año I, N° 2, pp. 390 y 391.

²⁰ En este esquema seguimos las enseñanzas de GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Eds. Macchi, Bs. As., t. I, cap. VII; SARMIENTO GARCIA, Jorge H. y PETRA RECARREN, Guillermo M., *Ley de Procedimiento Administrativo de Mendoza N° 3.909*, Eds. Augustus, Mza., 1973, comentario al art. 1°, pp. 9/11.

Función Legislativa =	Ley	= Organó Legislativo
Función Jurisdiccional =	Sentencia	= Organó Judicial
Función Administrativa =	Acto	= Organó Legislativo
	Reglamento	= Organó Judicial
	Contrato	= Organó Ejecutivo
	Simple Actos	

Las dos primeras funciones (FL y FJ) serían *monopólicas* del Estado; en tanto la tercera (FA) podría ser *estatal* o *no estatal*.

Ahora bien, ¿cuál será la situación de las ordenanzas en este cuadro?

1) Para quienes consideran que las ordenanzas no son ley en sentido formal (los autores mencionados supra III-2), las ordenanzas importan siempre ejercicio de función administrativa, pudiendo adoptar la forma jurídica del reglamento o del acto, según tengan efectos jurídicos generales o individuales. El cuadro sería:

Ordenanza General = Reglamento = FA
 Ordenanza Particular = Acto = FA

2) Para quienes exigen que las ordenanzas tengan carácter general para ser consideradas leyes (autores citados en nota 7), el cuadro sería:

Ordenanzas Generales = Ley = FL
 Ordenanzas Particulares = Actos = FA

3) Pero hemos visto ya que la Corte en el caso "Promenade" va más allá, considerando que tenía sustancia legislativa (y, por consiguiente, su mismo régimen jurídico) una ordenanza particular.

¿Significa esto que la Corte reputa a las ordenanzas siempre y en todos los casos como verdaderas leyes?

La Corte dicta sus fallos para los casos concretos que le toca resolver. Nosotros pensamos que no puede llevarse la doctrina de "Promenade" tan lejos.

Es cierto que la Corte ha adoptado un criterio formal y no uno formal-material²¹. Es decir, que las ordenanzas, sean generales o particu-

²¹ Como, por poner un ejemplo, lo han hecho HERNANDEZ y ZUCCHERINO. Seguimos en la conceptualización de "ley formal-material" a LINARES, op. cit., N° 40, p. 52, quien explica que "es la ley general dictada por el órgano legislativo:

lares, son para la Corte ley, en tanto emanen del órgano constitucional o legalmente predispuerto, y *siempre que se hayan sancionado siguiendo el procedimiento parlamentario en sus tres etapas: de iniciativa (o formulación del proyecto), constitutiva (discusión y sanción del proyecto) y de eficacia (promulgación y publicación).*²²

Por el contrario, si un acto del departamento deliberante municipal que sólo se ha instrumentado como ordenanza, pero que su procedimiento formacional fuere el de un acto o un reglamento, fuere llevado a la Corte, no creemos que ésta pueda darle ni el carácter ni el régimen jurídico propio de la ley en sentido formal.

Así, por ejemplo, no pueden ni deben ser reputadas como leyes en sentido formal, aquellas ordenanzas que dictare el Concejo Deliberante al resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones del Intendente, que no se refieren a penalidades por faltas o contravenciones municipales (art. 149 de la Ley Orgánica de Municipalidades de Mendoza).

En estos casos no existe iniciativa, ni corresponde que se verifique la etapa de eficacia (promulgación o veto y publicación). La decisión, si se quiere, podría ser instrumentada como simple resolución, debiendo ser, posteriormente, notificada al interesado²³.

Así como hay casos de ordenanzas en que es evidente que no estamos ante leyes (ni en sentido formal ni en sentido material), nos quedan dudas si la Corte reconoce que los departamentos deliberativos pueden dictar verdaderos reglamentos administrativos (leyes sólo en el sentido material del término).

La Dra. Reiriz dice en el quinto párrafo del punto 7 del dictamen que compartiera la Corte, que "en el marco del régimen municipal estatuido por la Const. Prov. de Buenos Aires (Secc. 6, Cap. único)... constituye una

Congreso, Legislatura, Parlamento." Para este autor "la ley formal es la dictada por el 'órgano legislativo', pero con alcance individual."

Nosotros preferimos, tal como vimos que lo hace BIELSA, la conceptualización amplia de ley formal (que comprende tanto el acto con alcance individual como general), por lo que sería un concepto genérico, comprensivo de las especies que LINARES denomina "ley formal" y "ley formal-material".

22 Para las etapas del proceso de formación de la ley, ver BIDART CAMPOS, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Bs. As., 1980, Nº 952, p. 592.

23 El art. 46 de la ley de procedimiento administrativo de Mendoza dice que los actos administrativos deben ser *notificados* al interesado; la *publicación* no supe la falta de notificación, salvo que se tratare de personas inciertas o cuyo domicilio se ignorare (supuestos del art. 152).

de sus atribuciones inherentes la de dictar ordenanzas y *reglamentos* (arts. 181 y 183 inc. 6)...²⁴

En consecuencia, parece que la lógica del caso "Promenade" puede llevarnos a replantear el concepto de función legislativa, ya que ésta se expresaría a través de tres clases de leyes en sentido formal: 1) las emanadas del Congreso federal; 2) las emanadas de las legislaturas provinciales; y 3) las ordenanzas que dictan los Concejos Deliberantes municipales.

Además, no interesa el alcance general o particular del acto, sino el órgano del cual emanan y, fundamentalmente, el proceso de formación de la voluntad estatal.

Podríamos reemplazar el concepto dado de función legislativa, señalando que es el dictado de normas jurídicas generales o particulares, hechas por el Congreso federal, las legislaturas provinciales o los Concejos municipales, de conformidad al procedimiento que el orden jurídico establece para la formación y sanción de la ley en sentido formal.

El esquema, según lo dicho, sería:

Función Legislativa =	Ley	= Organó Legislativo
	Ordenanza	(federal, provincial o municipal)

Pero no toda ordenanza debe ser tenida por ley en sentido formal, por el solo hecho de haberse instrumentado con tal nombre, quedando como único elemento determinante para ser tenida como tal que se hayan observado todas las etapas constitutivas del proceso de formación de la ley (elemento procedimental).

V. CONSECUENCIAS PRACTICAS DE LA CONSIDERACION DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES COMO LEY EN SENTIDO FORMAL

Creemos que los casos comentados, en cuanto reputan como verdaderas leyes a las ordenanzas, resultan de una trascendencia práctica inculcable:

²⁴ Los subrayados nos pertenecen. La Constitución de Mendoza, en el inc. 6 del art. 200, dice que son atribuciones inherentes a las municipalidades dictar "todas las ordenanzas y reglamentos, dentro de las atribuciones conferidas por esta Constitución y por la Ley Orgánica de Municipalidades".

1) En cuanto al *régimen jurídico* de las ordenanzas, ya que es sabido que no es el mismo el de la ley y el reglamento²⁵, y menos, el de aquélla y el acto administrativo.

Reglamento y acto guardan, en principio, una *relación jerárquica* de sujeción a las leyes, y no pueden contradecirlas. Si lo hacen serán antijurídicos²⁶.

Las leyes (incluyendo, ahora, también, las ordenanzas que importen el ejercicio de función legislativa), en cambio, pueden apartarse de otra anterior sin ser, por ello, ilegítimas: simplemente deroga la ley a la que se opone (*lex posterior derogat priori*).

Asimismo, en el ejercicio de la función legislativa rige el criterio por el cual la ley especial deroga a la general (*lex specialis derogat generalis*).

En cambio, en el ejercicio de la función administrativa rige el principio opuesto, esto es, el llamado de la *inderogabilidad singular de los reglamentos*. La doctrina y jurisprudencia administrativa sostiene, casi sin disidencias, que para poder dictar un acto administrativo de alcance particular que se aparte de una norma reglamentaria preexistente, es menester derogarla, modificarla o interpretarla en forma tal de permitir

²⁵ Aunque cabe reconocer que, tal como lo expresa MARIENHOFF (op. cit., t. I, N° 64, pp. 242 y 243), "el 'reglamento' goza de las prerrogativas de la 'ley'", precisando que, como ésta, se presume conocido y no debe ser probado; tienen la misma fuerza y valor que las leyes que reglamentan, debiendo ser aplicados e interpretados de forma igual que éstas; su obligatoriedad está condicionada a la publicación, comenzando el día que determinen o, si no lo hacen, a los ocho días siguientes al de su publicación (art. 2 del Cód. Civ.); y que pueden tener efectos retroactivos (art. 3 del Cód. Civ.).

²⁶ Conf.: GORDILLO, op. cit., p. VII-11. En contra, MARIENHOFF, op. cit., N° 64, pp. 243 y s., quien sostiene que no puede darse en esta materia una regla fija: "a veces la ley ocupará un plano o rango preeminente con relación al reglamento; otras veces éste lo ocupará respecto a la ley... En el primer caso están los reglamentos de ejecución, que indiscutiblemente han de subordinarse a la ley que ejecutan; en el segundo caso se encuentran los reglamentos que no dependen de ley alguna, sino que encuentran su origen positivo en la propia Constitución, por referirse a materias atribuidas por la Constitución exclusivamente al órgano Ejecutivo de gobierno: trátase de los reglamentos llamados 'autónomos', 'independientes' o 'constitucionales'."

Para LINARES (op. cit., N° 52, p. 65) "cualquiera que sea la especie de reglamento, éste se halla subordinado a la ley formal y formal-material... La única excepción es el reglamento autónomo dictado por el Poder Ejecutivo dentro de su competencia", salvo que no puede "implicar, en su contenido, infracción a una ley válida del Parlamento ni afectación a la libertad jurídica individual."

que, junto a la regla general, coexista una excepción razonable, creada sobre datos objetivos, susceptible de ser utilizada por cuantos se encuentren en la misma situación²⁷.

²⁷ Conf: GORDILLO, op. cit., t. I, pp. V-50/51 y VII-11; CASSAGNE, op. cit., t. I, pp. 129 y 130; DIEZ, Manuel M., *Derecho Administrativo*, Omeba, Bs. As., 1963, t. I, p. 419; BARRA, op. cit., pp. 12 y 13; Cám. Nac. Adm. Fed., Sala IV, 31/5/88, *Macdonna, Federico c/Est. Nac., Minist. de Defensa y ot.*, considerando 5º, bol. "E.D." del 27/9/88.

BARRA advierte que "si se considerase a los Concejos Deliberantes como órganos legislativos (lo que en principio es aceptable en el caso de los municipios provinciales) sus ordenanzas constituyen verdaderas leyes, por lo que la derogación particular, por vía normativa, de una norma de carácter general resultará un principio plenamente aplicable, argumento del que ya había hecho mérito el Asesor de Gobierno Provincial... Distinta deberá ser la solución si se considera a los Concejos Deliberantes como órganos administrativos que ejercen preponderantemente una actividad legislativa. En este caso, el órgano continúa incardinado dentro de la función legislativa, de manera que, aún sobre la actividad legislativa, se aplican los principios propios del Derecho Administrativo y dentro de ellos el de la inderogabilidad singular del reglamento..."

En cambio, BIANCHI sostiene en este tema una postura que resulta muy interesante, por lo que vale la pena transcribirla, aunque sea parcialmente. Dice este autor: "a mi entender el principio de la inderogabilidad singular, a contrario de lo que establece muy autorizada doctrina, con quien me permito disentir respetuosamente, y a quien el dictamen de la Procuración sigue evidentemente, no rige tan sólo para actos normativos del poder administrador (sea éste nacional, provincial o municipal), sino que debe estar también establecida para actos legislativos *stricto sensu*, cualquiera que sea la esfera jurídica de la cual provengan... Todo Estado que se precie de respetar el ordenamiento jurídico y los principios republicanos, está sujeto a la ley, y si bien tiene potestad de dictarla, carece, paralelamente, de facultad para apartarse de ella cuando discrecionalmente quiera. La Constitución nacional consagra en el art. 16 la regla de la igualdad ante la ley, que supone, necesariamente, la extensión igualitaria del ordenamiento jurídico a todas las personas que se hallen en iguales situaciones. De allí que el órgano legislativo no puede alterar, como regla, este principio. Se puede apartar de él, en homenaje a lo que establece el inc. 16 del art. 67, que si bien ha sido interpretado alguna vez en forma muy amplia por la Corte Suprema, no puede ser entendido de manera tal que se convierta en la puerta por donde ingrese el privilegio desmedido."

"Desde este punto de vista, no puedo compartir (pese a la autoridad de sus expositores) las opiniones según las cuales la inderogabilidad singular no alcanza a las leyes y actos de contenido legislativo y sí a los reglamentos administrativos, pues creo que establecen una distinción que no se justifica. Tanto está sujeto al ordenamiento jurídico el Poder Ejecutivo y sus órganos administrativos, como de igual manera lo está el Congreso, y ambos en definitiva deben conformarse al ordenamiento jurídico por ellos dictado, pudiéndose apartar de él sólo cuando existan razones de excepción fundadas que así lo aconsejen. Pero estas razones, a su vez,

2) Otra consecuencia práctica importante, que se deriva de considerar a las ordenanzas como de naturaleza legislativa, se vincula con sus *medios de impugnación*.

Si bien en esta materia no se pueden establecer reglas generales, ya que debe estarse a las vías de impugnación concretamente previstas en

no sólo deben consultar la conveniencia personal de quien se favorece con el privilegio, sino que mediante la exención deben favorecer a la comunidad en su conjunto. Tal es, en definitiva, la más sana interpretación del art. 67 inc. 16. de la Constitución..."

"Si bien el Poder Ejecutivo carece de una norma similar a la del art. 67, inc. 16, no pueden haber dudas de que en ciertas oportunidades, tanto el presidente como el resto de la administración, ya sea nacional, provincial o municipal, pueden conceder excepciones a su normativa general, en aras del interés general. Ello procede de las facultades implícitas que todo poder tiene y que fueron admirablemente desarrolladas por la Corte norteamericana... De modo que la ausencia de una norma expresa que autorice a conceder excepciones o privilegios a la administración, no es óbice para que ésta pueda eliminar en ciertas ocasiones el peso de la obligatoriedad general del reglamento."

Pese a ello, este autor reconoce que no se puede establecer una igualdad entre ley y reglamento, "pues existe una marcada diferenciación que los distingue inconfundiblemente; pero sí, en cambio, están igualados en su sustancia material. Ambos constituyen normas generales y abstractas aplicables a un número indeterminado de casos. Como tales, el legislador (sea el legislador propiamente dicho o el legislador-administrador) traza un diagrama general, el cual considera justo o acertado, y que por regla general suele serlo, pero puede ocurrir que no se prevea en el momento de la sanción una situación especial que no pueda ser abarcada por el ordenamiento general, o bien, aparece posteriormente. En cualquiera de los dos casos, la situación puede merecer una excepción al régimen general. Aparece aquí, entonces, el problema de la mal llamada derogabilidad singular... en tales supuestos, tanto el poder administrador como el poder legislador pueden establecer exenciones al régimen particular que no fueron en su momento contempladas..."

"Por ello, creo que el 'principio de la inaplicabilidad singular' rige tanto para las leyes como para los reglamentos. Pero, asimismo, dado un sistema general de normas, éste sólo puede ser obviado frente a una situación de verdadera excepción que esté especialmente justificada, tanto en los considerandos previos al reglamento, como en el debate parlamentario de la ley."

Por nuestra parte, no podemos dejar de entusiasmarnos con el aporte efectuado por BIANCHI, aconsejando al lector su vinculación con la doctrina clásica de la equidad, insinuada ya en la *Antígona* de SOFOCLES, en los retóricos, y en *Las Leyes* de PLATÓN; y que tuviera su primer expositor en ARISTOTELES (ver *Ética a Nicómaco*, lib. V, cap. X).

Dado que el desarrollo de este tema excede el propósito del presente trabajo, nos remitimos al tratamiento que sobre este tópico realiza Carlos Ignacio MASSINI, en *Política-Derecho-Equidad. Una concepción Realista de la Política y del Derecho*, Eds. Jur. de Chile, Santiago, 1980, pp. 51 y ss.

cada ordenamiento particular, cabe recordar los ya citados fallos del Superior Tribunal de la provincia de Córdoba, en los que se estableció que las ordenanzas, por ser verdaderas leyes, no serían impugnables por vías contenciosoadministrativa, sino por medio de la acción de inconstitucionalidad²⁸.

En el orden federal -si pudiera sostenerse la tesis de que las ordenanzas no son reglamentos sino leyes locales- la diferencia de vías impugnatorias sería decisiva.

Si son reglamentos, sin perjuicio de lo que más abajo se dice en torno al juicio de amparo, sólo procederían las vías de impugnación judicial previstas en el art. 24 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley 19.549).

En sede administrativa, el reglamento de Procedimientos Administrativos permitía su impugnación por medio de recursos administrativos, siempre que la autoridad les hubiere dado, o comenzado a dar aplicación²⁹.

En cambio, en el orden nacional, como principio general, las leyes sólo son cuestionables en orden a su constitucionalidad, por vía de excepción (sea en una causa común o contenciosoadministrativa).

Por vía de acción, se ha aceptado, pese a lo que dispone el art. 2º, inc. d), de la ley 16.896, excepcionalmente el cuestionamiento de "leyes, decretos u ordenanzas" de carácter general por el juicio de amparo, cuando la inconstitucionalidad resulta clara, palmaria o manifiesta. Podría, también, utilizarse la acción declarativa de certeza que prevé el art. 322 del CPCCN³⁰

²⁸ Ver nota 11.

²⁹ Conf.: DROMI, José R., *El acto administrativo*, IEAI., Madrid, 1985, pp. 255 y ss.; CASSAGNE, op. cit., p. 128; FIORINI, Bartolomé, *Los actos administrativos generales, su impugnación en la ley 19.549*, "I.L.I." 149-908, aunque debe tenerse presente que el art. 73 del Decreto 1.759/72 (reglamentario de la ley 19.549) ha sido modificado por el Decreto 1.883, de fecha 17/9/91, pub. en el B.O. del día 24/9/91.

³⁰ Sobre estos temas puede consultarse: SALGADO, Alí Joaquín, *Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad*, Astrea, 1987, Bs. As., números 23 a 26 y 137, pp. 58/71 y 183/196; BIDART CAMPOS, *¿Hay en el orden federal acción declarativa de inconstitucionalidad?*, "E.D." bol. del 18/6/87; MORELLO, Augusto M., *Previsiones en torno de la acción mera declarativa de constitucionalidad en el orden nacional*, "E.D." bol. del 18/6/87; DANIELE, Gustavo, *La acción declarativa*, "E.D." bol. 18/6/87; VANOSI, Jorge R., *Acción de amparo y acción de inconstitucionalidad en*

Haciendo una breve referencia a la situación en el derecho público mendocino, estimamos que la diferencia de naturaleza de las ordenanzas no resulta tan relevante.

Es que los artículos 48 y 144 inc. 3) de la Constitución hablan de "ley" y "leyes", "ordenanza" y "ordenanzas", "resoluciones o reglamentos", o toda otra "disposición contrarios a las prescripciones de esta Constitución..." El art. 223, apartado I, del CPC menciona "la ley", "reglamento u ordenanza" y la "resolución". Y la nota al mismo incluye tanto las normas generales como las particulares³¹.

En consecuencia, sea que se las considere como verdaderas leyes o como reglamentos administrativos, resultan igualmente impugnables por la acción local de inconstitucionalidad.

Tampoco varía la cuestión en el proceso administrativo, en uno u otro supuesto. Si se las reputa leyes locales, ya que parece afianzarse la jurisprudencia de la Corte que acepta su cuestionamiento por vía procesal administrativa, cuando se impugnan los actos concretos que les hubieren dado aplicación (casos "Marotta", "Sayavedra", etc.).

Otro tanto ocurre si son meros reglamentos, ya que se ha dicho que "la exacta hermenéutica del citado art. 5 no es otra que la de abrir cauce jurisdiccional contra el acto productor de efectos jurídicos generales, antes no impugnables, pero que, luego de ser aplicado, ha de impugnarse necesariamente para que pueda ser viable la acción contra el acto concreto que es una consecuencia, sin perjuicio por cierto que el pronunciamiento judicial se limite a anular o 'confirmar' la disposición administrativa del caso concreto, subsistiendo la disposición general hasta tanto no sea extinguida por la vía que el ordenamiento jurídico-positivo establece"³².

el Derecho Público Federal Argentino, "E.D." 99-794. En fecha 27/12/90, la Corte Suprema se ha ocupado de estos tópicos en los considerandos 4º a 14 del voto mayoritario, y 6º a 15 del voto del Dr. Julio OYHANARTE, en la causa P. 137-XXIII, *Peralta, Luis Arcenio y ot. c/Est. Nac. (Mrio. de Economía-B.C.R.A.) s/amparo*.

³¹ Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de los últimos años se ha dicho que "esta acción o demanda autónoma no es idónea para que los administrados cuestionen la validez de resoluciones administrativas que deciden casos particulares (normas individuales de alcance singular); por el contrario, por vía de esta acción o demanda, se impugnan actos estatales normativos o de alcance general" (L.S. 191-188; 201-73; 201-95; voto de la Dra. KEMELMAJER DE CARLUCCI en L.S. 206-16; y, más recientemente, su voto en la causa *Autotransportes Andesmar c/Prov. de Mendoza p/Acc. Inconst.*).

³² SARMIENTO GARCIA, *Proceso Administrativo*, Eds. Jur. Cuyo, Mza., 1981, p. 22. En la nota 24 bis se aclara que "la mecánica es la siguiente: el acto administrativo

Tampoco en el juicio de amparo local varía la situación, ya que el artículo 5º del Decreto-Ley 2.589/75 dispone que "la acción de amparo procederá aun cuando el hecho, acto u omisión tachado de arbitrario o ilegal encuentre sustento en una norma de carácter notoriamente contraria a las Constituciones nacional o provincial. En tales casos los jueces deberán declarar la inconstitucionalidad de la ley, decreto, reglamento u ordenanza que sirve de fundamento al hecho, acto u omisión cuestionado."

3) También resulta de trascendencia la doctrina en trato, en cuanto se la vincule al *principio de reserva de la ley*.

Recuerda Gordillo que "las atribuciones de regular los derechos individuales están conferidos por la Constitución específicamente a la ley (cuando dice el artículo 14: ...gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio..."), mientras que el reglamento tiene sólo una función secundaria y supletoria con respecto a la ley³³.

Si las ordenanzas tienen naturaleza de reglamento, sólo pueden regular las materias de reserva de la ley por delegación legislativa³⁴. En cambio, tratándose de verdaderas leyes, sólo están condicionadas por el reparto de competencias efectuado por el ordenamiento constitucional. Regirán aquí principios análogos a los que gobiernan la relación Nación-Provincia. En supuestos de conflictos entre la ley municipal (ordenanza) y la ley provincial o federal, prevalecerán las últimas siempre que hayan sido dictadas de conformidad a las atribuciones conferidas por la Constitución nacional o provincial (arg. del art. 31 de la C.N.).

ejecuta o aplica el reglamento ilegítimo. Agotada la vía administrativa, se impugna en sede jurisdiccional tanto la causa (reglamento) como el efecto (acto administrativo de aplicación). El Tribunal se abstiene de aplicar la norma ilegítima (reglamento), aplicando la superior (ley) y, en consecuencia, anula el acto de ejecución, sin derogar por cierto el reglamento. No hay, entonces, declaración de ilegitimidad, anulación o derogación del reglamento, sino abstención de aplicar en el caso concreto el reglamento ilegítimo. Esto es similar a lo que ocurre en el control de constitucionalidad."

³³ GORDILLO, op. cit., p. VII-11; CASSAGNE, op. cit., p. 144; MARIENHOFF, *Tratado...*, op. cit., t. I, N° 59, pp. 209 y s.

³⁴ Ver, en sentido concordante, la afirmación de LINARES, citada supra, p. 10. También era la opinión dada por BIELSA en las obras que citáramos en nota 12. Pero, debemos advertir que los reglamentos delegados tienen las dificultades y límites propios de la llamada delegación legislativa. Sobre el tema, ver BIANCHI, Alberto B., *La delegación legislativa. Teoría de los reglamentos delegados en la Administración Pública*, Abaco, Bs. As., 1990.

VI. CONCLUSION

Como hemos intentado poner de manifiesto a lo largo del presente trabajo, la consagración por la Corte nacional de la doctrina de la naturaleza legislativa de las ordenanzas municipales resulta muy trascendente:

1) Porque pone fin a una vieja polémica del derecho público argentino.

2) Al mismo tiempo, abre algunos interesantes interrogantes en torno a la extensión que deba darse a la doctrina del caso "Promenade".

3) Por último, nos parece que resulta de trascendentes consecuencias teóricas y prácticas, como ser, en orden a la conceptualización de la función legislativa y el cuadro de las formas jurídicas de manifestación de la actividad interna del Estado; el régimen jurídico de las ordenanzas, sus medios de impugnación, la regulación de las materias de reserva legal, y las relaciones con las leyes dictadas por el Congreso nacional y las legislaturas provinciales.