

**“AMBROS-PALMEGIANI S.A. Y GENNARO Y FERNÁNDEZ S.A.
EMPRESAS ASOCIADAS - RECURSO DIRECTO S/RESOLUCIÓN
DEL CONSEJO DE INGENIEROS DE LA PCIA. DE SANTA FE”
(1986)**

Fallos, 308:403.

Sumario:

PROFESIONES LIBERALES:

No es dudosa la facultad de las provincias de reglamentar el ejercicio de las profesiones liberales, derivada de su poder de policía.

ESTABLECIMIENTO DE UTILIDAD NACIONAL:

1. La legislación propia del congreso Federal, en los lugares adquiridos en las provincias para establecimientos de utilidad nacional, no autoriza a concluir que se pretende federalizar esos territorios en medida tal que la Nación atraiga toda potestad de manera exclusiva y excluyente; la supresión de la jurisdicción provincial debe limitarse a los casos en que su ejercicio interfiera con la satisfacción del propósito de interés público que requiere el establecimiento nacional.
2. Si la facultad provincial no condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, es compatible con él. Los tres efectos censurados, en cuanto disputan, en diverso grado, su primacía al interés nacional, indican que el ejercicio del poder provincial es incorrecto.
3. Corresponde confirmar la sentencia que convalidó la resolución del Consejo de Ingenieros de la provincia de Santa Fe, en cuanto había intimado el depósito de los honorarios profesionales devengados por la conducción técnica de la obra realizada en el Centro de Prensa erigido con motivo del Campeonato Mundial de fútbol de 1978, si de las constancias de la causa no resulta que el interés nacional declarado en la obra haya sido afectado negativamente por la aplicación de la ley local, o que el cumplimiento de las disposiciones de la ley provincial 4114 interfiera en la satisfacción del interés público que requiere el establecimiento nacional, ya que no se ha demostrado que él resulte gravamen alguno para el contratista de la obra ni para el Estado Nacional que la contrató.

LEY. INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN:

1. Cuando una aplicación de un poder deferido choque con una aplicación de un poder conservado, deberá prevalecer el ejercicio del poder deferido, por ser ley de la Nación dictada, en consecuencia de la Constitución por el Congreso y tener entonces el carácter de ley suprema que le confiere el art. 31 de dicho estatuto, al que están obligadas a conformarse las autoridades locales, no obstante, cualquier disposición en contrario que contengan las leyes y constituciones respectivas.
2. Las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación.

DICTAMEN DEL PROCURADOR

Suprema Corte:

I. El Consejo de Ingenieros de la provincia de Santa Fe intimó por resolución 7091 (fs. 6/7) a las empresas asociadas Ambros Palmagiani S.A. y Gennaro y Fernández S.A., a depositar los honorarios profesionales devengados por la conducción técnica de la obra correspondiente al Centro de Prensa de Rosario, erigido con motivo del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978.

Recurrido la medida por las empresas destinatarias, el ente la mantuvo a través de la Resolución 7131 (fs. 4). Este acto fue impugnado ante la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Rosario, cuya Sala 4ª se pronuncia definitivamente a fs. 63/65, confirmando la resolución recurrida.

Contra esta sentencia entabla recurso extraordinario la parte actora (66/69), que le es concedido a fs. 74. Sostiene que la obra, tal como se ha acreditado en autos, fue levantada en terrenos que —entonces— eran de propiedad del Estado Nacional, había sido contratada por el Ente Autárquico EAM 78 y fue declarada de interés nacional por ley 21.349. De allí, deduce la aplicación al caso de las disposiciones del dec. ley 6070/58, ratificado por ley 14.467, que regula el arancel correspondiente al ejercicio de la agrimensura, arquitectura e ingeniería; normas que desplazan la vigencia de la ley provincial 4114, invocada por el Consejo de Ingenieros, conforme la prescripción constitucional contenida en el art. 67, inc. 27, cuya inteligencia analiza a la luz de numerosos precedentes de esta Corte.

II. Estimo, en primer lugar, que el recurso resulta formalmente procedente, en tanto se ha puesto en tela de juicio la interpretación de normas de carácter federal que la recurrente invocó en apoyo de sus pretensiones, sobre cuya base cuestionó la validez de la decisión del organismo local, siendo la decisión recurrida contraria a su posición y favorable a la aplicación de la norma local (conf. art. 14, inc. 2º, ley 48).

En cuanto al fondo de la cuestión, entiendo que el debate remite al alcance de la legislación ejercida por el Congreso Nacional sobre los establecimientos mencionados por el art. 67, inc. 27, de la Constitución. El tema ha dado origen a una polémica de larga data, traducida en importantes cambios jurisprudenciales a lo largo de las distintas integraciones de esta Corte.

Así, en una primera etapa, la jurisprudencia del Tribunal adhirió a un criterio restrictivo respecto de la concurrencia de las atribuciones provinciales sobre los establecimientos de utilidad nacional (*Fallos*, 155:104 y 169:96).

Con posterioridad, los fallos de la corte se orientaron hacia la admisión de facultades locales, en alguna medida, al sostener que “la legislación exclusiva propia del Congreso Federal en los lugares adquiridos en las provincias para establecimientos de utilidad nacional es la concerniente a la realización de la finalidad del establecimiento de que se trata y las facultades legislativas y administrativas de la provincia en que la obra de utilidad nacional se establece con la adquisición del lugar indispensable no quedan excluidas de este último, sino en tanto ese ejercicio interfiera con la realización de la finalidad de la obra nacional y la obste directa o indirectamente” (*Fallos*, 201:536; 240:311; 248:824; 259:413; 262:186).

En una etapa siguiente, volvió a su criterio restrictivo anterior (*Fallos*, 271:386; y 273:348) sosteniéndolo a tal punto, que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 2° y 3° de la ley 18.310, en cuanto reconocen jurisdicción a las provincias en los establecimientos mencionados, en lo no comprendido en ese uso y en tanto su ejercicio no interfiera en las actividades normales que la utilidad nacional implique (*Fallos*, 281:407); criterio que reitera en *Fallos*, 284:161.

En tiempos más próximos, el 2 de junio de 1975, refiriéndose a la extensión de los poderes impositivos en las zonas en cuestión, sostuvo el Tribunal, por mayoría, una posición diversa (*Fallos*, 292:26). Afirmó en esa sentencia, que no resulta atentatorio del régimen autónomo de las provincias el ejercicio legítimo por la Nación de las facultades que le han sido delegadas, cuando debe tener efecto en el territorio de aquéllas mediante establecimientos necesarios para el progreso del país y cuya magnitud debe ser soportada por la Nación. Agregando que, por amplios que sean los poderes impositivos provinciales, no pueden extenderse hasta gravar los medios y actividades del gobierno nacional, ya que ello haría ilusoria la supremacía de la Nación consagrada en el art. 31 de la Ley Fundamental.

En un último período de esta breve reseña jurisprudencial, debo resaltar que la doctrina de v. E, en su anterior composición, vuelve a la teoría de la interferencia (conf., por vía de ejemplo, *Fallos*, 301:1122) sosteniendo que el criterio para excluir la jurisdicción o legislación provincial, en los términos del art. 67, inc. 27, de la C.N., debe circunscribirse a los casos en que su ejercicio interfiera en la satisfacción del propósito de utilidad nacional del establecimiento (sentencia del 8/3/1983, *in re*: “Tagsa Transportadora y Almacenadora a Granel S.A.”; y, en el mismo sentido, causa: “Portar S.A.”, con fallo del 14/6/1983).

Así reseñadas las distintas posiciones en torno a la interpretación de la cláusula constitucional de marras, a mi juicio debe buscarse la solución en la actividad del Congreso Nacional en orden a la legislación que lo autoriza a dictar el art. 67, inc. 27. Con ello dejo expresada mi opinión en el sentido de que la ausencia de voluntad expresa del Congreso de hacer uso de las atribuciones exclusivas que esa norma le acuerda, deja expedita la vía para que los poderes locales retomen la facultad en él delegada.

Dicho de otro modo, la interpretación que corresponde acordar a la norma constitucional en juego, como sostuve en dictamen del 4 de octubre de 1984, recaído en el expediente de Superintendencia S-2382/74 (ref. n° 17), se resume en la aptitud del Congreso o de los reglamentos administrativos nacionales para fijar los alcances de la jurisdicción nacional, dado que “tratándose de atribuciones de orden federal notorio —la creación y conducción de establecimientos de utilidad nacional— la determinación razonable del modo de su funcionamiento no puede desconocerse al Gobierno Federal” (*Fallos*, 262:191).

III. En cuanto al encuadramiento del inmueble de autos, en el que se construyó la obra por parte de las recurrentes, como establecimientos de utilidad nacional, recuerdo que se ha sostenido que una de las pautas a tener en cuenta —además del ámbito específico peculiar de cada obra o lugar, susceptible de derivarse racionalmente de su naturaleza—, es el campo deslindado como propio por la normación nacional dictada para cada instituto ya que, por principio, incumbe a la ley o a la reglamentación supletoria determinar la existencia del fin nacional a cumplir y la forma y los medios de su satisfacción (véase *Fallos*, 304:995 y 305:215).

En este sentido, destaco que por ley 21.349 se declaró de “interés nacional” la organización y realización del evento deportivo en el que se disputaría la Copa Mundial de la FIFA 1978. Para coadyuvar a esta finalidad, la norma procedió a crear en el ámbito de la Presidencia de la Nación un Ente Autárquico, que entre otras facultades, tenía las de suscribir y/o refrendar convenios; aprobar, proyectar, contratar y ejecutar obras de infraestructura (arts. 1°, 2° y 3°). Se autorizó asimismo, al ente autárquico Mundial 1978 a convenir, con todo tipo de autoridad pública o persona privada, la ejecución de las obras y trabajos en general, relacionados con infraestructura de comunicaciones y operatoria del evento (art. 10); agregando la ley que “Las obras, trabajos en general y servicios que resultaren objeto de la contratación correspondiente, como aquellos que, a los mismos fines, ya estuviesen en construcción, quedan calificados como prioritarios y de reconocida urgencia, debiendo el Ente adoptar los recaudos del caso para su conclusión en tiempo oportuno” (art. 12).

El organismo que se había creado en virtud de la ley citada, tenía una vida limitada a un lapso posterior a la finalización del Campeonato de Fútbol (art. 6°) y, con posterioridad, se dispondría el distinto final de las obras de infraes-

estructura construidas a los fines del certamen (art. 7°). Con tal motivo, el gobierno provincial procedió a transferir el dominio del inmueble en 1977 al Ente Autárquico Mundial 78 (ley 8026), el cual permaneció en propiedad del Estado Nacional durante la ejecución de las obras que ha dado origen al presente pleito, circunstancia reconocida por la demandada (fs. 60). Por otra parte, surge de las constancias agregadas a la causa (expediente administrativo 31000 —Consejo de Ingenieros—), que el Ente mencionado fue el que contrató la ejecución de dichos trabajos.

De los factores que hemos enunciado y a la luz del criterio interpretativo expuesto, que remite a la ley la determinación de la existencia del fin nacional, más allá de la valoración que tal conducta merezca al juzgador por constituir una materia ajena a su competencia, se desprende a mi modo de ver la sujeción del caso de autos a las prescripciones del art. 67, inc. 27, tantas veces mencionado, toda vez que, como se ha sostenido, “el establecimiento de utilidad nacional es una realidad física, jurídica, económica, técnica, industrial, etc., en la cual está incluida toda contratación que tenga por objeto la realización de obras que conforme el establecimiento mismo” (voto del Dr. Rossi, en *Fallos*, 302:1223).

Sentado ello, corresponde analizar la legislación que, emanada del Congreso Nacional, pueda ser de aplicación. En tal sentido, el art. 1° del dec. ley 6070/58, determina que “el ejercicio de la agrimensura, la agronomía, la arquitectura y la ingeniería, en jurisdicción nacional o ante autoridades o tribunales nacionales, queda sujeto a las determinaciones de la presente ley, sus disposiciones complementarias y las normas de ética, profesional” de lo cual se deduce que la intervención de los profesionales de la construcción, en un inmueble como el que estamos analizando, sujeto a la “jurisdicción nacional” al tiempo de ejecución de las obras del Centro de Prensa de Rosario, se encuentra regulada por los requisitos y condiciones establecidos en la citada norma legal. Como consecuencia, a mi modo de ver, se excluye la aplicación de la legislación local invocada en sustento de la Resolución del Consejo de Ingenieros a la situación de las recurrentes.

Opino, por tanto, que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario entablado a fs. 66/69, revocar la sentencia de fs. 63/65 y dejar sin efecto, en consecuencia, la resolución administrativa.

Buenos Aires, 29 de marzo de 1985.

Fdo.: *Juan Octavio Gauna*.

FALLO DE LA CORTE

Buenos Aires, 1° de abril de 1986.

VISTOS LOS AUTOS, y CONSIDERANDO:

1°) Que contra el pronunciamiento de la Sala Cuarta de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, confirmatorio de la resolución 7091 del Consejo de Ingenieros de la provincia de Santa Fe, en cuanto había intimado el depósito de los honorarios profesionales devengados por la conducción técnica de la obra realizada en el Centro de Prensa erigido con motivo del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978, las empresas afectadas dedujeron el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 74.

2°) Que en autos existe cuestión federal bastante para su tratamiento por la vía intentada, toda vez que se halla en tela de juicio la interpretación de normas de aquella naturaleza y la extensión y límites del art. 67, inc. 27, de la C.N., y que la decisión impugnada resultó contraria a los derechos que la apelante fundó en aquéllas y favorable a la aplicación de la norma local (art. 14, inc. 2°, de la ley 48).

3°) Que el nudo del planteo se hallaría configurado en el *sub lite* al sostener las recurrentes que las facultades del Consejo Profesional no se extienden al control de la actividad cumplida para la construcción de la obra, por cuanto el Centro de Prensa del EAM 1978 constituyó —en su momento— un “establecimiento de utilidad nacional” levantado en territorio que fue expresamente cedido por la Provincia al Estado nacional, y sometido a la jurisdicción exclusiva del Gobierno federal que, en esa específica materia, dictó el dec. ley 6070/58 ratificado por la ley 14.467, regulatorio del ejercicio de la agrimensura, arquitectura e ingeniería en el ámbito nacional o ante autoridades o tribunales nacionales. Tal ordenamiento desplazaría la vigencia de la ley provincial 4114, sustento de la resolución del Consejo local.

4°) Que, sobre el particular, y de las constancias que informan estas actuaciones, se extrae que no es objeto de cuestionamiento la calidad de “establecimiento de utilidad nacional” del Centro de Prensa, cuya construcción estuvo a cargo de las apelantes en terreno cedido por el Gobierno provincial, ni tampoco podría serlo a la luz de las disposiciones contenidas en la ley federal 21.349 que, tras declarar de “interés nacional” la realización y organización del XI Campeonato de Fútbol 1978 (art. 1°), creó el “Ente Autárquico Mundial” (EAM), con carácter de organismo autárquico con competencia para plantear todas las políticas específicas relacionadas con el evento y, en lo que atañe, para ejecutar —por cuenta propia o de terceros— las obras de infraestructura para la realización de su finalidad (arts. 2 y 3), calificadas como “prioritarias y de reconocida urgencia” (art. 12 ley citada).

5°) Que, por otra parte, tampoco es dudosa la facultad de las provincias de reglamentar el ejercicio de las profesiones liberales, derivada de su poder de policía (*Fallos*, 156:290; 203:100; 207:159; 237:397; 289:315, consids. 10, 11

y 12), por lo que el problema por dilucidar se circunscribe a determinar si tal atribución provincial se mantiene cuando el ejercicio profesional se hace efectivo en la construcción del “establecimiento de utilidad nacional”.

6º) Que, en principio, la legislación propia del Congreso federal, en los lugares adquiridos en las provincias para establecimientos de utilidad nacional, no autoriza a concluir que se pretende federalizar esos territorios en medida tal que la Nación atraiga toda potestad de manera exclusiva y excluyente; la supresión de la jurisdicción provincial debe limitarse a los casos en que su ejercicio interfiera con la satisfacción del propósito de interés público que requiere el establecimiento nacional (*Fallos*, 240:311 y sus citas; 301:1122; 302:1223).

7º) Que “el criterio para aceptar o excluir el ejercicio de poderes provinciales en lugares sometidos a la jurisdicción federal por interés nacional, es precisamente el de la compatibilidad con dicho interés. Como el ejercicio de una facultad por la provincia en los enclaves de jurisdicción federal incide siempre en éstos, la pauta no es la incidencia sino su compatibilidad con lo afectado o inherente a esa utilidad nacional, o con las actividades normales que la utilidad nacional implique, conforme a los arts. 2º y 3º de la ley 18.310. Debe concluirse que si esa facultad provincial no condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, es compatible con él. Los tres efectos censurados, en cuanto disputan, en diverso grado, su primacía al interés nacional, indican que el ejercicio del poder provincial es incorrecto” (voto del Dr. Pedro J Frías, en *Fallos*, 301:1122).

8º) Que, reafirmados esos criterios para el juzgamiento de situaciones como la presente, cabe señalar que en el art. 1º del dec. ley 6070/58 se establece que “el ejercicio de la agrimensura, la agronomía, la arquitectura y la ingeniería, en jurisdicción nacional o ante autoridades o tribunales nacionales, queda sujeto a las determinaciones de la presente ley, sus disposiciones complementarias y las normas de ética profesional”.

9º) Que, por otra parte, la ley provincial requiere el depósito de los honorarios de los ingenieros en la cuenta corriente que éstos deben abrir en el Banco Provincial de Santa Fe o en la del consejo de Ingenieros, y el pago de un porcentaje en concepto de aporte para éste, bajo apercibimiento de sanciones a los profesionales y de ejecución por vía de apremio a los comitentes (arts. 3º, 5º, 10 y 12 de la ley 4114).

10) Que, en tales condiciones, resulta adecuada a la solución del caso la doctrina de esta Corte según la cual “cuando una aplicación de un poder deferido choque con una aplicación de un poder conservado, deberá prevalecer el ejercicio del poder deferido, por ser ley de la Nación dictada, en consecuencia de la Constitución por el Congreso y tener entonces el carácter de ley suprema que le confiere el art. 31 de dicho estatuto, al que están obligadas a conformarse las autoridades locales, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes y constituciones respectivas”. Tampoco vale para decidir esta supremacía distinguir entre el gobierno mismo de las provincias y las municipalidades, por el sentido claro de ambas categorías. “Las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación” (*Fallos*, 183: 190, 204).

11) Que, en el caso, no se observa que se produzca colisión entre dichas normas ni de las constancias de autos resulta que el interés nacional declarado en la obra haya sido afectado negativamente por la aplicación de la ley local, o, en otros términos, que el cumplimiento de las disposiciones de la ley provincial 4114 interfiera en la satisfacción del interés público que requiere el establecimiento nacional, ya que no se ha demostrado que de él resulte gravamen alguno para el contratista de la obra ni para el Estado Nacional que la contrató. En particular, el recurrente no indica con precisión cuál será ese agravio; y si bien alude al dec. ley nacional 6070/58, no hace referencia a las restantes disposiciones que regulan en el orden nacional las remuneraciones de los ingenieros —como lo es el dec. ley 7887/55— con lo que omite un examen completo de las normas en que basaría su derecho supuestamente desconocido, a efectos de comparar sus resultados con los emanados de la ley local a fin de demostrar el gravamen que efectivamente pueda causarle la resolución recurrida. Si no se señalan con precisión cuáles son los agravios que sufren los particulares, mal puede considerarse acreditado en la causa que se haya interferido, mediante la aplicación de la ley local, en la realización de la obra nacional.

Por ello, oído el señor Procurador General se confirma la sentencia apelada, con costas.