

## **“La Corte Suprema, su jurisdicción constitucional frente a la autonomía municipal y otros temas trascendentes”<sup>1</sup>**

María Gabriela Abalos

Publicado en “Debates de actualidad”; Año XX nro. 195; Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Ed. Rubinzal Culzoni; Santa Fe; Mayo – Noviembre 2005; pág. 74/83 con referato.

**SUMARIO:** I. Las peculiaridades del caso. II. El dictamen del Procurador. III. Algunos aspectos destacables del fallo en análisis: A. Competencia originaria. B. Jurisdicción constitucional de la Corte y obligatoriedad de sus decisiones. C. Cuestión abstracta vs. tutela jurisdiccional de la autonomía municipal y de las instituciones republicanas. D. El fortalecimiento de la autonomía municipal.

### **I. Las peculiaridades del caso.**

El fallo en análisis pone de manifiesto varias cuestiones dignas de un pormenorizado análisis, de las cuales solamente nos referiremos en esta nota a las que consideramos de mayor trascendencia.

Efectuando un breve resumen de los hechos que motivan esta causa podemos extraer que se trata de una acción declarativa de certeza deducida en los términos del art. 322 del C.P.C.Nac. por Carlos Alberto Ponce, en su carácter de Intendente de la Ciudad de San Luis –al momento de la interposición- y por derecho propio, contra la Provincia de San Luis, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del art. 8º de la ley local 5324 y de los arts. 2º, 5º y 8º del decreto 117/2003, por considerar que son violatorios de los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional y de los arts. 261, 268 y 287, entre otros, de la Constitución Provincial, así como del sistema representativo y republicano de gobierno, del principio de soberanía popular, de sus derechos políticos y de la autonomía municipal.

Mediante aquella ley, la Provincia aprobó someter a consideración del pueblo puntano, en la elección del 27 de abril de 2003, la incorporación de una cláusula transitoria a la Constitución local, por la cual se disponía la caducidad

---

1 Nota al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación in re “Ponce, Carlos Alberto c/San Luis, Provincia de s/acción declarativa de certeza”; 24/02/05.

anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales y se habilitaba al Poder Ejecutivo provincial, por única vez, a convocar a elecciones para cubrir esos cargos. La caducidad se produciría, según el texto de la norma impugnada, el día que se fijase para la asunción de las autoridades electas.

Por medio del decreto 117/2003, el poder administrador convocó a elecciones para la fecha antes indicada a fin de elegir intendentes municipales - entre ellos el de la Municipalidad de San Luis- y para ratificar la enmienda constitucional citada en el párrafo anterior, fijando como fecha de asunción de los candidatos electos el 25 de mayo de 2003.-

El Supremo Tribunal se expidió el 10 de abril de 2003 en la medida cautelar solicitada por Ponce, disponiendo –de acuerdo a lo previsto en el art.203 del CPCCN-, la prohibición de innovar con relación del art. 8° de la ley local 5324 y los arts. 1°, 2°,5° y 8° del decreto 117/2003 dictado por el Poder Ejecutivo provincial y su correspondiente reglamentación, es decir, ordenando al Estado provincial la suspensión de toda acción gubernamental que importase alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo<sup>2</sup>.

Con posterioridad se presenta en la causa Daniel Raúl Pérsico, en carácter de Intendente electo de la Ciudad de San Luis, expresando que el ex Intendente Ponce convocó a elecciones comunales para el 9 de noviembre de 2003 en las que resultó elegido, y que asumió su cargo el 13 del mismo mes y año, poniendo en conocimiento del Tribunal que la Provincia de San Luis, a pesar de la medida cautelar también había convocado a elecciones para elegir intendente, resultando electa para el mismo cargo la Sra. María Angélica Torrontegui, siendo tales disposiciones provinciales convalidados tanto por el Tribunal Electoral como por el Superior Tribunal de Justicia locales.

Teniendo en cuenta los hechos sucintamente narrados coincidimos con las aseveraciones del Sr. Procurador de la Corte, Esteban Righi en torno a la grave crisis institucional que encierra el caso de marras, ya que no solamente se ventila un conflicto jurídico-judicial, sino que ello se ve agravado hasta permitir que dos

---

<sup>2</sup> Fallos 326:1289. (Julio S. Nazareno.- Eduardo Moliné O'Connor.- Carlos Fayt.- Guillermo A. F. López.- Adolfo R. Vázquez.- Juan C. Maqueda).

personas invoquen la condición de intendente del mismo municipio, con las graves consecuencias que ello trae para la sociedad, que desconoce cuál de las dos administraciones es la autoridad legítima.

## **II. El dictamen del Procurador.**

Ingresando en el análisis de la opinión vertida por Righi a favor del planteo de inconstitucionalidad de las normas provinciales cuestionadas, cabe señalar las dos premisas rectoras que menciona, por un lado, la que resalta que el art. 123 de la Constitución Nacional concede a los municipios autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo y económico financiero; y por otro lado, aquélla que señala que la declaración de inconstitucionalidad es la última ratio del ordenamiento jurídico.

En tal sentido, entiende que las normas impugnadas carecen de validez constitucional, pero aclara que ello no es así por su incidencia en la duración del mandato del intendente que promovió la demanda, pues al momento de la sentencia, ello ha perdido actualidad atento al vencimiento natural del plazo por el que fue elegido (a más tardar el 10 de diciembre de 2003), sino porque afectan en su aspecto institucional la autonomía municipal, toda vez que ilegítimamente cercenan facultades para decidir cuándo y cómo convocar a la renovación de autoridades.

En este sentido, resulta esclarecedora la opinión que vierte en torno al principio de razonabilidad y al ejercicio del poder constituyente provincial en relación con la autonomía municipal, pues señala que las Constituciones Provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, transponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios, ya que, de lo contrario se lesionaría la personalidad y las atribuciones de éstos en lo atinente a su propio gobierno y la misión fundamental dentro de las instituciones políticas de la República que la Constitución y esta Corte les ha reconocido.

Deslinda de esta forma las atribuciones de las provincias indicando que no se trata, entonces, de imponer un alcance determinado a la autonomía municipal, pues ello es atribución del constituyente provincial, sino que una vez ejercido ese poder, las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno.

Cabe destacar que en este análisis el Sr. Procurador cita importantes precedentes del mismo Tribunal donde se sientan posturas favorables a la autonomía municipal, como los casos “Rivademar” y “Municipalidad de Rosario”.

**III. Algunos aspectos destacables del fallo en análisis: A. Competencia originaria. B. Jurisdicción constitucional de la Corte y obligatoriedad de sus decisiones. C. Cuestión abstracta vs. tutela jurisdiccional de la autonomía municipal y de las instituciones republicanas. D. El fortalecimiento de la autonomía municipal.**

Si bien aclaramos que el fallo tiene varios tópicos dignos de analizar, solamente nos referiremos a los que consideramos medulares en esta pieza jurídica.

En tal sentido, distinguiremos la doctrina sentada en el voto mayoritario (Petracchi, Belluscio, Maqueda, Highton de Nolasco, Lorenzetti –por su voto-, y luego las disidencias de Argibay y la parcial de Fayt.

En opinión de Carnota las posturas fueron tres, en un polo ubica a la mayoría, en oposición al voto de Argibay y en el medio, la disidencia parcial de Fayt<sup>3</sup>.

#### **A. Competencia originaria.**

En este punto nos interesa destacar algunos fallos de este Tribunal donde se advierte una clara distinción en torno a la competencia originaria y las cuestiones municipales.

1. Si efectuamos un análisis retrospectivo, encontramos por ejemplo que en la causa “*D. Doroteo García con la Provincia de Santa Fé, sobre competencia*”,<sup>4</sup> del 21 de junio de 1870, se cuestiona la venta, mandada por la Provincia de Santa Fe, de una calle pública a que daban frente las propiedades del actor, y la Corte sostuvo que todo lo concerniente a la apertura, delineación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales corresponde esencialmente al régimen interno de las Provincias y es de su exclusiva competencia, ya que se trata de su derecho municipal. Así se resuelve que no es competencia del Alto Tribunal entender en este tema, porque el conflicto es de naturaleza municipal y lo debe resolver la Provincia.

---

<sup>3</sup> Walter F. Carnota; “Dos intendentes y una Corte Suprema”; en boletín La Ley; 1 de marzo de 2005; pág. 1.

<sup>4</sup> Fallos 9:279. (Salvador del Carril, Francisco Delgado, José Barros Pazos, Benito Carrasco, Marcelino Ugarte).

Años más tarde se reitera esta postura en *“Doña María F. B. de Castro contra Provincia de Buenos Aires, por inconstitucionalidad de una ley de impuestos, sobre competencia”*, fallada el 1 de mayo de 1902.<sup>5</sup>

Luego en el caso *“Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata sobre cobro de impuestos. Recurso extraordinario. Competencia”*, que data del 1 de junio de 1916, la Municipalidad de La Plata ejecuta al Ferrocarril del Sud por impuestos adeudados por servicios municipales, con arreglo a las disposiciones respectivas que reglamentan la imposición y percepción de tales gravámenes, y se cuestiona la competencia de los jueces locales, en virtud de ser diversa la vecindad de las partes. Al respecto entiende este Tribunal que las acciones por cobro de impuestos municipales son de exclusiva competencia de los tribunales provinciales, por lo que, a la justicia nacional no le corresponde conocer respecto a estas cuestiones.

En la década del 90 del siglo XX cabe destacar por ejemplo, la doctrina sentada en *“Risso Patron, Silvana y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otra s/ acción declarativa”*<sup>7</sup>; fallada el 7 de mayo de 1991, en el que se expresó que si lo que en realidad se persigue es la inconstitucionalidad de una ordenanza fiscal y no de la ley provincial que autoriza a las municipalidades a percibir la tasa en cuestión, ello transforma en parte sustancial del proceso al municipio y no a la provincia, por lo que, la demanda es ajena a la competencia originaria de la Corte.

Con posterioridad a la inclusión de la autonomía municipal en la Constitución Nacional (art. 123) como consecuencia de la reforma de 1994, se han dictado varios fallos al respecto. Por ejemplo, en la causa *“Estado nacional -- Ejército Argentino-- c. Provincia de Corrientes y otra”* del 27 de septiembre de 1994, se dijo que los municipios provinciales, sea que se los caracterice como entes autárquicos o autónomos, no resultan identificables con las provincias respectivas. Por tanto, las pretensiones dirigidas contra ellos son ajenas a la competencia originaria de la Corte Suprema<sup>8</sup>.

---

5 Fallos 94: 421. (B. Paz, A. Bazán, N. González del Solar, M.P. Daract).

6 Fallos 114-282. (A. Bermejo- N.González del Solar- M.P. Daract- D.E. Palacio- L. López Cabanillas).

7 Fallos 314:405 (Cavagna Martinez, Fayt, Belluscio, Petracchi, Moliné O'Connor. Abstención: Levene, Barra, Nazareno, Oyhanarte).

8 La Ley 1995-B, 81 - DJ1995-1, 484.

Un mes después, el 27 de octubre del mismo año en “*Sociedad Cooperativa Transporte Automotor Litoral Ltda. c. Provincia de Buenos Aires y otros*”, se resolvió que al prosperar la excepción de prescripción opuesta por el Estado Nacional y la provincia a la demanda de daños y perjuicios iniciada en su contra, quedan éstos desvinculados del proceso, y la municipalidad codemandada no es persona aforada a la jurisdicción originaria de la Corte Suprema, por lo que corresponde declarar la incompetencia del tribunal para seguir entendiendo en el juicio<sup>9</sup>.

Puede citarse también la causa “*Estado Nacional c/Provincia de Chaco*”; del 17 de Julio de 2001<sup>10</sup> donde el Estado Nacional demanda la declaración de inconstitucionalidad de una ordenanza municipal que declara vacante un predio nacional destinado a la defensa nacional y pretende darle otros usos. Lo primero que marca el Alto Tribunal y a fin de habilitar su competencia originaria es que las comunas con asiento en las provincias no pueden identificarse con el Estado provincial (del dictamen de la Procuradora Fiscal que la Corte hace suyo), por lo que entiende que carece de dicha competencia para conocer en las demandas de inconstitucionalidad promovidas por el Estado nacional contra actos de gobierno emanados de municipios.

En similar sentido se resuelve “*Municipalidad de la Ciudad de Resistencia c/P.E.N.*” del 11 de noviembre de 2001,<sup>11</sup> donde la Municipalidad accionante pide la inconstitucionalidad de una ley nacional, y la Corte sostiene su incompetente para entender en forma originaria, toda vez que reitera que las comunas con asiento en las provincias no resultan identificables con el Estado provincial, ya sea que se los considere como entes autárquicos o autónomos.

---

9 En similar sentido se resolvió la causa “*Estado Nacional c/ Municipalidad de San Martín de los Andes (Provincia del Neuquén) s/ interdicto de recobrar*”, del 30 de diciembre de 1997, donde se dijo que es ajeno a la competencia originaria de la Corte Suprema el interdicto de recobrar dirigido contra la municipalidad de una provincia, por el despojo sufrido por el Estado Nacional, dado que los municipios provinciales, ya sea que se los caracterice como entes autárquicos o autónomos, no resultan identificables con las provincias respectivas a los fines de la mencionada competencia. (Mayoría: Moliné O'Connor, Boggiano, López, Bossert, Vázquez. Abstención: Nazareno, Fayt, Belluscio, Petracchi.).

10 LL. 2001-F-242. Ver nota de Néstor Osvaldo Losa.; “La Corte y un pronunciamiento esclarecedor”; en Asociación Argentina de Derecho Constitucional; “Debates de actualidad”, año XVIII, nro. 189; octubre 2002/marzo 2003; págs. 147 y ss.

11 LL. 2002-B-30. (Nazareno, Moliné O Connor, Fayt, Belluscio, Boggiano, Bossert, Vazquez).

Iguals consideraciones aparecen en “*Municipalidad de la Ciudad de Resistencia c/P.E.N.*” del 11 de noviembre de 2001,<sup>12</sup>.

Se extrae a modo de conclusión que, las cuestiones de estricto orden municipal, por ejemplo, las quejas contra un acto de gobierno local, no habilitan la competencia originaria de la Corte en la medida que son de exclusivo resorte de la justicia provincial, con independencia de la mayor o menor autonomía que ostente el municipio en cuestión.

De esta forma, no procede la competencia originaria de la Corte cuando se cuestiona una norma o disposición de carácter local ya que los municipios no son asimilables a las provincias en el ordenamiento federal argentino.

2. Ahora bien, en el caso anotado se habilita tal competencia originaria en base a las consideraciones que se expresan seguidamente, pudiendo preguntarnos si existe o no un cambio en la doctrina sentada en los precedentes citados.

a. El Procurador Righi, por su parte, no trata expresamente este punto en el dictamen que precede a esta sentencia, sino que remite a lo expresado por el Procurador Nicolás Becerra en la medida cautelar fallada en abril de 2003. Allí se reconoce que la cuestión planteada orilla entre lo local y lo federal, pero estando en juego la autonomía municipal, de la manera y con los alcances que resultan de la reforma constitucional de 1994 tanto en sus aspectos políticos como institucionales, se requiere de un ámbito de protección que exceda el local y trascienda al federal<sup>13</sup>. Máxime, cuando sobre dicha autonomía pueden incidir otros principios constitucionales tanto o más importantes en cuanto pilares de un Estado de derecho, como el de soberanía popular -manifestado en el caso como el derecho a elegir y ser elegido- y el de la forma republicana de gobierno.

Al respecto, destaca que en esta causa se cuestiona la constitucionalidad de una ley y de un decreto provinciales, por lo que recuerda que ello constituye una típica cuestión de competencia originaria<sup>14</sup>.

---

12 LL. 2002-B-30. (Nazareno, Moliné O Connor, Fayt, Belluscio, Boggiano, Bossert, Vazquez).

13 Se cita la doctrina de Fallos 324:2315.

14 Fallos 211:1162; 303:1418; 311:810 y 311:2154; 324:723 [J 30003253], entre otros.

b. El voto mayoritario, incluido el de Lorenzetti, hace suyos los fundamentos del Procurador, agregando que se está en presencia de un caso litigioso correspondiente a la competencia originaria del Tribunal ya que se procura tutela jurisdiccional para preservar la autonomía municipal reconocida por los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, condición que se entiende vulnerada por las disposiciones provinciales atacadas.

Desde otra visión, completa lo expuesto diciendo que subsisten al momento de resolver los recaudos que hacen a la potestad del Tribunal para dictar un pronunciamiento útil, ya que, luego de la medida cautelar dictada, ambas partes se imputan haber desobedecido los mandatos de la medida de no innovar acarreando consecuencias en torno a la validez de los procesos electorales realizados, todo lo cual lleva a la necesidad de tutelar el adecuado funcionamiento de las instituciones.

c. Los votos en disidencia, por último no contienen reflexiones sobre este punto que sean dignas de destacar.

3. En nuestra opinión, resulta clara la postura adoptada en esta causa sobre la competencia originaria, la cual no supone contradecir los anteriores precedentes. Por el contrario, en el fallo en análisis no se cuestionan disposiciones municipales, sino que se deja establecido que la cuestión federal gira en torno a normas provinciales que ponen en peligro el buen funcionamiento de las instituciones, las notas republicanas de gobierno y la vigencia de la autonomía municipal consagrada en la Norma Fundamental Nacional.

## **B. Jurisdicción constitucional de la Corte y obligatoriedad de sus decisiones.**

En torno a tan importante tema cabe tratar separadamente los opiniones vertidas por la mayoría y por las disidencias, aunque se advierte que la única posición contrapuesta a la primera referida la asume Argibay, siendo que Fayt en su disidencia parcial no formula conceptos diversos a los expresados por los demás ministros.

1. El voto de la mayoría hace expreso hincapié en el comportamiento reincidente de la Provincia de San Luis contrario a acatar los pronunciamientos de este Tribunal.



Así refiere que la violación de la tutela inhibitoria decidida por esta Corte en el proceso de jurisdicción originaria, fue perpetrada por una secuencia de actos conectados entre sí y que provienen del legitimado pasivo de la orden que era la Provincia de San Luis, identificando como tales a la decisión de la Corte puntana y la posterior del tribunal electoral provincial que convalidaron el llamado a elecciones municipales.

La fuerza del razonamiento esgrimido permite dimensionar la gravedad de la situación. Así se dice que el Estado de Derecho, el imperio de la ley y el ajuste a las reglas del proceso es lo que permite la solución de los conflictos, reglas admitidas en una sociedad madura y civilizada que han sido violadas en esta causa por parte de la Provincia de San Luis.

Con dureza califica que los actos realizados revelan el indisimulable objetivo de frustrar el ejercicio por esta Corte de su jurisdicción constitucional, para impedir de ese modo que se preserve la supremacía de la Ley Fundamental, cuyas cláusulas estaban siendo vulneradas por las autoridades provinciales en los términos expresados anteriormente.

Cita consideraciones y juicios de valor vertidos en otra causa<sup>15</sup>, que dice, se mantienen inalterados como principios pétreos frente a conductas como las descritas. Así refiere que la jurisdicción constitucional no puede quedar librada a lo que le quiera acordar el gobierno provincial involucrado, ya que, tal jurisdicción responde también al propósito de garantizar a los litigantes una justicia imparcial que acaso no siempre pueda ofrecer un tribunal de provincia cuando ésta sea parte.

Se reafirma con firmeza que la supremacía de la Corte, cuando ejerce la jurisdicción que la Constitución y las leyes le confieren, impone a todos los tribunales, nacionales y provinciales, la obligación de respetar y acatar sus decisiones<sup>16</sup>.

En este mismo sentido se subrayó que las autoridades de una provincia, (entre las que se encuentran los jueces locales), no pueden trabar o turbar en forma alguna la acción de los jueces que forman parte del Poder Judicial de la

---

<sup>15</sup> “Dimensión Integral de Radio Difusión S.R.L. c/Provincia de San Luis” (Fallos 324:3025).

<sup>16</sup> Fallos 270:335.

Nación y el deber de acatamiento que sobre ellas pesa adquiere mayor significación cuando se trata de pronunciamientos de la Corte, que es Suprema en el ejercicio de su competencia y cuyas decisiones son de cumplimiento inexcusable, sin que a ninguna autoridad provincial le esté permitido desconocerlas<sup>17</sup>.

**2.** Por su parte, el voto de Lorenzetti también ingresa en el tema y agrega como argumento que la división de poderes fundamenta la autoridad de esta Corte y la obligatoriedad de sus decisiones cuando ejercita la jurisdicción originaria.

Deslinda que la tensión a la que se enfrenta esta Corte no se relaciona con la definición de una contienda electoral ni con la sustitución de la voluntad popular por la de los jueces. Se trata de determinar si los mandatos preventivos dictados para preservar el objeto de la litis y que se encuentran firmes, deben ser lealmente acatados por la demandada, o si pueden ser neutralizados mediante una serie de actos como los referidos.

Su respuesta también es contundente en el sentido que nadie está por encima de la ley y de su correcta interpretación judicial, puesto que afirmar lo contrario transformaría a la Constitución en un vano intento de limitar lo ilimitable.

**3.** Del voto en disidencia parcial de Fayt no se advierte, en este punto, una posición contraria a la adoptada por la mayoría.

Reitera también precedentes nacionales y extranjeros en torno a que las sentencias de esta Corte deben ser lealmente acatadas tanto por las partes como por los organismos jurisdiccionales que intervienen en las causas<sup>18</sup>, principio que se basa en la supremacía de la Corte que ha sido reconocida por la ley, desde los albores de la organización nacional, garantizando la intangibilidad de sus decisiones por medio de la facultad acordada al Tribunal de imponer directamente su cumplimiento a los jueces locales -art. 16, apartado final, ley 48-.

---

<sup>17</sup> Fallos 249:17.

<sup>18</sup> Fallos: 312:2187. En tal sentido agrega en su voto que "Tal principio no es, pues, sino la concreta aplicación para estos supuestos de la doctrina sentada en el fallo dictado el 8 de agosto de 1872 (Fallos: 12:134), con arreglo a la cual "...la Corte Suprema es el tribunal en último resorte para todos los asuntos contenciosos en que se le ha dado jurisdicción, como pertenecientes al Poder Judicial de la Nación. Sus decisiones son finales. Ningún Tribunal las puede revocar. Representa, en la esfera de sus atribuciones, la soberanía nacional, y es tan independiente en su ejercicio, como el Congreso en su potestad de legislar, y como el Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones...". (Considerando 15).

Concluye recordando que las autoridades provinciales no pueden trabar o turbar en forma alguna la acción de los jueces que forman parte del Poder Judicial de la Nación<sup>19</sup>, poniendo de resalto además que la Corte Suprema tiene facultades para disponer las medidas pertinentes, incluso conminatorias, a los fines del adecuado ejercicio de su competencia legal<sup>20</sup>.

4. Argibay por su parte, formula consideraciones sobre la desobediencia a las decisiones de la Corte, pero a diferencia de sus colegas, concluye afirmando que no ha existido tal situación en el caso.

Considera que a partir de la presentación del ingeniero Pérsico el 10 de febrero de 2004, la acción habría cambiado de rumbo. Las presentaciones que se suceden a partir de ésta no se refieren a la validez de las normas originalmente tachadas de inconstitucionales, sino a la defensa de la legitimidad de alguna de las dos elecciones que se habían llevado a cabo y, por ende a la convalidación de alguno de los candidatos electos en ellas. De tal modo, a su juicio, el Tribunal pasó a ser tratado como una suerte de árbitro entre ambos.

De ahí que entiende que, diversas actuaciones judiciales ocurridas en la provincia de San Luis se presentan como desobediencia a la autoridad de las providencias de esta Corte para influir en la decisión referida en el párrafo anterior, pero no lo son.

En primer lugar observa que los expedientes de donde surgirían tales incumplimientos se habrían iniciado cuando ya habían caducado las razones que motivaran las medidas cautelares dictadas por esta Corte y que, por lo tanto, mal pueden considerarse órdenes subsistentes<sup>21</sup>.

En segundo lugar, en torno a la Acordada N° 433 del Tribunal Superior provincial que convalidó las elecciones de intendente y concejales de la ciudad de San Luis, sostiene que tampoco estaría alcanzada por la prohibición de las medidas cautelares referidas, ya que ninguna de las resoluciones que había dictado la Corte al 17 de octubre de 2003, fecha de la Acordada, estaba dirigida al

---

19 Fallos: 235:703; 240:89; 242:480; 244:472; 245:28 y 61; 301:1042 y 306:1537.

20 Fallos: 308:589; 310:348.

21 Ellos son: "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis", iniciado el 2 de septiembre de 2003, "Partido Justicialista distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis", el 8 de agosto de ese año y, finalmente, "Agente Fiscal N° 1" se inició el 11 de noviembre de 2003.

Tribunal Superior, tampoco se había otorgado a las elecciones convocadas por el municipio una protección general y absoluta sino solamente contra lo decidido en la ley 5324 y en el decreto 117.-

Por otra parte, aclara que aunque se entendiera que la ampliación de la medida cautelar dirigida al Poder Ejecutivo provincial alcanzaba a los otros poderes de gobierno, extender su objeto a cualquier acción judicial relacionada con elecciones municipales, aún si no fuesen las específicamente mencionadas en esta causa, significaría un virtual despojo de la facultades propias del poder judicial de San Luis.-

Por último, agrega que concurre a debilitar la acusación de incumplimiento de las órdenes emitidas por esta Corte, primero el hecho que fue la propia Provincia demandada quien acompañó casi inmediatamente la Acordada N° 433; segundo que desde ese momento la Corte tuvo la oportunidad de reputarla violatoria de sus decisiones, si así lo hubiera considerado, pese a la delimitación que implicaba la remisión al objeto de las anteriores decisiones; y, tercero, que la secuencia temporal impide considerar a tal Acordada como un desacato a la resolución del 21 de octubre.-

**5.** Compartimos las consideraciones vertidas por el voto de la mayoría, sumándose en este punto los ministros Lorenzetti y Fayt.

En tal sentido, consideramos que por lo menos hay dos aspectos dignos de resaltar, por un lado, la grave situación de crisis institucional en que se encontraba sumida la provincia de San Luis en abierta violación a los principios del Estado de Derecho, del imperio de la legalidad y al respeto por las reglas básicas del proceso judicial, lo cual hacía indispensable un pronunciamiento de la Corte que en forma contundente pusiera un límite a tal situación.

Por otro lado, se evidenciaba la imperiosa necesidad de efectuar duras consideraciones frente a la conducta reincidente de dicha Provincia incumpliendo sentencias del Superior Tribunal, haciendo hincapié en la función específica de este órgano en nuestro ordenamiento jurídico.

De esta forma deja sentado este Tribunal que *“... esta Corte no duda en el grado preeminente que cabe reconocer a la preservación de la forma republicana de gobierno, que resultaría privada de la base misma que la sustenta si se ignorasen las atribuciones que la Constitución Nacional reconoce a esta Corte para la resolución de controversias con carácter final, quedando desquiciadas las funciones estatales con el consiguiente desamparo de las garantías constitucionales”* (Considerando 16 in fine).

### **C. Cuestión abstracta vs. tutela jurisdiccional de la autonomía municipal y de las instituciones republicanas.**

1. En el voto de la mayoría, incluido el de Lorenzetti, encontramos reflexiones sobre si en el caso existen cuestiones que hayan devenido en abstracta. Así se advierte que ante el fenecimiento del mandato para el cual Ponce había sido electo, como consecuencia del tiempo transcurrido durante la substanciación del proceso, el nombrado habría perdido interés personal en obtener una decisión concerniente a la validez de la caducidad dispuesta por las normas tachadas de inconstitucionales. Pero se enfatiza en que ello no significa de por sí ni trae como consecuencia que el pronunciamiento sobre la sustancia de la cuestión constitucional introducida en la demanda carezca de todo efecto por haber cesado, según se aduce, la existencia de controversia actual.

Al respecto, la mayoría hace hincapié en la necesidad del pronunciamiento en primer lugar por la tutela jurisdiccional que se procura de la autonomía municipal, y en segundo lugar, porque también la presente acción se encamina a la protección del buen funcionamiento de las instituciones republicanas. Así afirma que esta calificación resulta decisiva para la subsistencia del interés en la causa, ya que no se trata sólo de bienes jurídicos individuales, sino de la tutela del adecuado funcionamiento de las instituciones.-

De esta forma, pone de manifiesto que la acción de que trata esta causa procura, precisamente, hacer cesar un estado de incertidumbre respecto del funcionamiento de las instituciones, finalidad que la Provincia de San Luis obstruyó en distintos sentidos, impidiendo la tutela de la calidad de aquéllas, su funcionamiento y su transparencia, por lo que, entonces, subsiste un interés en corregir los correspondientes desvíos, razón por la cual el objeto de la causa no ha devenido abstracto.-

2. En cambio, en la disidencia parcial de Fayt, luego del relato de los hechos, aparece su opinión a favor de declarar la cuestión abstracta.

Fundamenta lo expuesto en primer lugar en el fenecimiento del mandato para el cual había sido electo Carlos Alberto Ponce.

En segundo lugar, refiere que el objeto del proceso era el estudio de la constitucionalidad de las normas indicadas en la medida en que disponían la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales y habilitaban al Poder Ejecutivo provincial a convocar -por única vez- a elecciones para esos cargos, y en el caso, al haber vencido ya los plazos ordinarios de los mandatos de cuya caducidad se trata, la causa resulta abstracta y por tanto, el Tribunal no se encuentra habilitado para dictar pronunciamiento alguno.

En tercer lugar, señala que la convocatoria a elecciones por parte de la provincia, cuestionada en esta causa, se estableció por única vez de modo que tampoco en este aspecto existe la necesidad de un pronunciamiento judicial que se expida sobre la constitucionalidad de normas que no habrán de ser aplicadas en el futuro.

3. Por su parte, la disidencia de Argibay amplía las consideraciones en torno a la cuestión abstracta, ya que, no solamente entiende que tal situación se ha producido respecto a los derechos electorales del actor Ponce, sino también en cuanto a la intentada afectación de la autonomía municipal.

En torno a lo primero sostiene que las elecciones del 27 de abril de 2003 no se llevaron a cabo y tampoco se realizó la consulta popular referida a la enmienda. La vigencia del mandato del intendente Ponce no fue alterada, ya que cumplió su período regularmente hasta que presentó su renuncia al cargo el 13 de noviembre de 2003, la cual fue aceptada en la misma fecha por el Concejo Deliberante. De ello surge que la concreta cuestión planteada se habría tornado abstracta tanto respecto de los derechos políticos de Ponce cuanto a la alegada afectación de la autonomía municipal.-

4. En este punto también estamos de acuerdo con la opinión mayoritaria por los argumentos ya expuestos.

Siguiendo a Pérez Guilhou entendemos que la Corte Suprema coparticipa en el ejercicio del poder estatal, y sus funciones, las más de las veces son materialmente políticas, en el más elevado sentido de la palabra<sup>22</sup>.

En este sentido, la Corte Suprema ha reivindicado en diversos fallos su carácter de tribunal de garantías constitucionales y como expresa Ekmekdjian sus pronunciamientos deben tener carácter docente en el sentido republicano e institucional, ya que sus sentencias –por ser el último interprete de la Constitución- tiene ejemplaridad y provocan el seguimiento de los restantes tribunales del país<sup>23</sup>.

En definitiva, las consideraciones vertidas y analizadas en este punto, ponen de manifiesto una vez más que, conforme a la Constitución Nacional, la Corte Suprema sigue siendo el tribunal en el que se dirimen, en última instancia, los alcances de las garantías constitucionales, revistiendo el carácter de órgano supremo del poder jurisdiccional en el orden interno<sup>24</sup>.

#### **D. El fortalecimiento de la autonomía municipal.**

A nuestro criterio las consideraciones del voto de la mayoría sobre la autonomía municipal, sus alcances y contenido, son medulares y ponen de manifiesto un decidido apoyo al fortalecimiento de lo local.

1. Los miembros que votan mayoritariamente encaran como pretensión sustancial de la causa la protección de la autonomía municipal con base en los arts. 5 y 123 de la C. Nacional.

Comparten los argumentos del Procurador y sostienen la inconstitucionalidad de las normas provinciales atacadas como asimismo los actos que se fundaron en ellas, pues también han contribuido a desarticular las bases de la organización funcional del municipio.

Consideramos que los principales argumentos esgrimidos son: en primer lugar, señalar que las disposiciones cuestionadas constituyen la asunción por

---

22 Dardo Pérez Guilhou; "El poder judicial: órgano político y estamental"; en Dardo Pérez Guilhou y otros; "El poder judicial"; Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos; Ed. Depalma; Bs.As.; 1989; pág. 87. Ver también entre otros Néstor P. Sagüés; "La interpretación judicial de la Constitución"; Ed. Depalma; Bs.As.; 1998.

23 Miguel Angel Ekmekdjian; "Tratado de Derecho Constitucional"; tomo V; Ed. Depalma; Bs.As.; 1999; pág. 224. Agrega este autor que "... si bien es cierto que la misión primordial de la Corte Suprema de Justicia es la de ejercer –en última instancia- la función jurisdiccional, su razón de ser no se agota en ella. Como cabeza de uno de los poderes del Estado, tiene no sólo el derecho, sino el deber, de dar su opinión cuando circunstancias excepcionales así lo requieran". (pág. 225).

24 Conf. María Angélica Gelli; "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada"; 2da. ed.; Ed. La Ley; Bs.As.; 2003; pág. 752.

parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales -como es convocar a elecciones dentro de ese ámbito-, afectando seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño constitucional.

En segundo lugar, se afirma que tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal; de no procederse del modo indicado, aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales.

En tercer lugar, si bien se reconoce la irrevisibilidad de los requisitos impuestos por la legislación provincial para la elección de sus autoridades<sup>25</sup>, no es aplicable este principio cuando tales normas locales constituyen una clara violación de la autonomía municipal prevista en la Constitución Nacional (art. 123). En este sentido, el mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado mediante una reglamentación que produzca la caducidad de los mandatos.

**2.** En relación con las consideraciones vertidas por Lorenzetti también en defensa de la primacía de la autonomía municipal, se destacan primeramente que la autonomía municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo.

Coincidimos con sus apreciaciones en torno al art. 123 que, plasmado por la reforma constitucional de 1994 debe ser interpretado como un compromiso que asumieron las provincias de asegurar su régimen municipal, lo que importa no sólo el reconocimiento del estatuto municipal autónomo sino el de las facultades mínimas y necesarias para no desarticular su funcionamiento.-

---

<sup>25</sup> Fallos: 314:1163.



Reafirma con acierto que estas normas permiten identificar un principio general de descentralización institucional, inspirado en el objetivo de lograr una sociedad más abierta y participativa. Como todo principio, constituye un mandato para lograr su máxima satisfacción compatible con otros que resulten aplicables al caso mediante un juicio de ponderación judicial.-

Así refiere que si las autonomías municipales fueran despojadas de hecho de sus atributos principales, se produciría una concentración de las decisiones y una supresión fáctica de su ejercicio. Tal práctica sería contraria al principio enunciado, el que manda perseguir, en la mayor medida posible en el caso, la diversidad, y el diálogo plural. En este sentido, la protección de la autonomía municipal tiene una máxima importancia ya que no sólo conlleva una razonable descentralización institucional, sino que permite una relación más inmediata entre gobernantes y gobernados.-

Finalmente hace un llamado a la prudencia como un valor inherente a la práctica constitucional, que obliga a todos los que tienen responsabilidades conferidas por el pueblo a encaminar sus aspiraciones en la senda del bien común, ello a cuenta de la situación por demás anómala de dos intendentes, dos concejos, etc.

**3.** Por su parte, la disidencia parcial de Fayt también se refiere a la autonomía municipal pero a diferencia de Argibay que entiende que también esta cuestión ha devenido en abstracta, este Ministro razona afirmando que, frente a la posibilidad de que se entendiera que el voto de la mayoría en este tema obligaría a la minoría del tribunal colegiado a pronunciarse sobre el fondo de la cuestión<sup>26</sup>, ingresa en el análisis de si las disposiciones atacadas resultan violatorias de la autonomía municipal consagrada por los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional.-

Se pronuncia por la negativa diciendo que la facultad provincial no delegada de regular las instituciones locales y regirse por ellas -en lo que al órgano encargado de convocar al acto eleccionario municipal se refiere- no se ha agotado en un único ejercicio que vede su ulterior modificación o reforma, más allá de que el posterior estatuto en cuanto a su contenido sea o no compatible con la citada previsión del art. 5 de la Constitución Nacional.

---

<sup>26</sup> Doctrina de Fallos: 310:2845.

Luego cuestiona la interpretación dada por el Procurador a varios fallos de la Corte, y concluye afirmando que este Tribunal Supremo ha sostenido que el art. 123 de la Constitución Nacional no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno, les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido"<sup>27</sup>, siendo una facultad que no se agota en un único ejercicio<sup>28</sup>.

4. Distinta es la posición adoptada por Argibay que, como vimos, entiende que existe cuestión abstracta tanto respecto a los derechos electorales del actor Ponce, como también en cuanto a la intentada afectación de la autonomía municipal.

Por ello, no ingresa en el tratamiento de este último punto aunque si bien reconoce el interés genérico de reafirmar el principio de la autonomía municipal como constitucionalmente primordial para la vida democrática y republicana, afirma que no le parece que deba abundarse sobre ello cuando el objeto de la demanda ha fenecido.

5. En nuestra opinión, las consideraciones del voto mayoritario incluido el de Lorenzetti, suponen una clara defensa de la autonomía municipal que resulta ejemplificadora, confirmando la línea jurisprudencial inaugurada con el *leading case* "Rivademar"<sup>29</sup>.

En efecto en 1989 a partir de "*Rivademar*", la Corte fortalece la interpretación en torno a que no puede predicarse en forma uniforme para todo el territorio de la Nación la naturaleza del municipio, pues son las provincias las encargadas de ello. Pero se advierte un avance más, ya que sin perjuicio de este reconocimiento de las facultades provinciales, el Tribunal se encarga de mostrar que los municipios nada tienen en común con los entes autárquicos, sino que por el contrario su existencia es necesaria como también la dotación de atribuciones mínimas para el desempeño de su cometido.

---

27 Fallos 325:1249.

28 Fallos 308: 2268, voto del juez Petracchi.

29 LL. 1989- C- 47. con nota de Alberto Bianchi; ED. 133-1989-536 con notas de Germán Bidart Campos y Daniel Herrendorf. (José S. Caballero – Augusto C. Belluscio – Carlos S. Fayt – Enrique S. Petracchi – Jorge A. Bacqué).

En nuestra opinión, estas consideraciones como las vertidas en el caso “*Municipalidad de Rosario*”<sup>30</sup>, no implican en ese momento otorgarles “carta de autonomía” a todos los municipios, son más bien una herramienta interpretativa para las provincias, que al ejercer sus facultades propias en torno al municipio no podrán desconocer, so pena de violar el Art. 5 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, luego de la reforma de 1994 con la inclusión de la autonomía en el art. 123, el Superior Tribunal vuelve a referirse a la temática municipal, haciendo hincapié en algunos aspectos de la autonomía pero referenciados en el contexto provincial y nacional.

Así reconoce que el municipio es base esencial de la organización política argentina, consagrado por la Constitución como requisito de la autonomía provincial con funciones propias en el ámbito local<sup>31</sup>.

Marca también la diferencia entre estos entes y las provincias, reconociéndolos como sujetos políticos distintos y con potestades propias, lo cual acarrea a nuestro juicio, importantes consecuencias como por ejemplo, la obligación por parte de la Nación y de las provincias de respetar, asegurar y preservar al municipio, de forma tal que las decisiones nacionales y provinciales no priven a los entes locales de las capacidades o potestades necesarias para el cumplimiento de sus fines propios<sup>32</sup>.

Es destacable también la interpretación que hace la Corte del art. 123, en la causa “*Municipalidad de La Plata*”, señalando que constituye el marco de la autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias pero con una finalidad específica, cual es la de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125, Constitución Nacional)

---

30 LL.1992-A, 396. (Ricardo Levene (h.). -- Mariano Cavagna Martínez. -- Rodolfo C. Barra. -- Julio S. Nazareno. -- Eduardo Moliné O'Connor. Carlos S. Fayt (en disidencia). -- Augusto C. Belluscio (en disidencia). -- Enrique S. Petracchi (en disidencia). Ver también la nota a este fallo de María Gabriela Abalos; “¿La reciente jurisprudencia de la Corte Suprema ha variado el alcance de la autonomía municipal?”, en Revista del Foro de Cuyo nro. 4, Ed. Dike, Mendoza; 1992; págs. 55 y ss.

31 “Telefónica de Argentina c/Municipalidad de Chascomus” Fallos 320:610. (Eduardo Moliné O'Connor.- Carlos S Fayt.- Augusto César Belluscio.- Antonio Boggiano.- Guillermo A. F. López.- Gustavo A. Bossert .- Adolfo Roberto Vázquez). En similar sentido se pronuncia este Tribunal en la causa “Edenor c/Municipalidad de General Rodríguez” del 5/10/99 en Fallos 322:2331; también en “Administración Nacional de Aduanas c/Municipalidad de Bahía Blanca s/acción meramente declarativa”; del 3/04/01.

32 “Estado Nacional c/Provincia de Chaco”; del 17 de Julio de 2001, LL. 2001-F-242. Ver nota de Néstor Osvaldo Losa.; “La Corte y un pronunciamiento esclarecedor”; ob.cit.

con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en tal cláusula<sup>33</sup>.

Esta es la línea que se reafirma en la opinión mayoritaria del fallo comentado, destacándose por un lado, el fortalecimiento del contenido de la autonomía política en cuanto los municipios tiene atribuciones para elegir a sus autoridades, fijando a tal efecto la convocatoria a las elecciones correspondientes, sin intromisión del gobierno provincial.

Y por otro lado, es muy importante la interpretación que con acierto se hace en torno a que, si bien las provincias tienen en sus manos la facultad de reglar el alcance y contenido de la autonomía municipal, una vez ejercida dicha atribución y plasmada en la Constitución provincial, las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno local por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones ni reglamentaciones, so pena de encubrir un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales en abierta contradicción con la Carta Magna Nacional.

A nuestro juicio, el pronunciamiento de la Corte Suprema comentado constituye un precedente importantísimo en la medida que concibe a la autonomía municipal como una pieza fundamental del sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo de concertación como bien enseña el maestro Frías<sup>34</sup>, creando una herramienta de gran utilidad e ineludible consulta para doctrinarios, jueces y demás protagonistas del constitucionalismo provincial.

---

33 LL. 2002-F, 483. (Nazareno, Moliné O Connor, Boggiano, López, Vazquez, Petracchi (en disidencia).

34 Pedro J. Frías; "Introducción al derecho público provincial"; Ed. Depalma; Bs.As.; 1980.