

LA CORTE SUPREMA, GARANTE DE LA AUTONOMÍA
MUNICIPAL. ANÁLISIS DE LOS CASOS
«MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SAN LUIS v.
PROVINCIA DE SAN LUIS Y OTRO»
Y «PONCE CARLOS ALBERTO c.
SAN LUIS, PROVINCIA DE»

Por ANTONIO M. HERNÁNDEZ*

SUMARIO

1. EL CASO «MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SAN LUIS c. PROVINCIA DE SAN LUIS Y OTRO»: A) Origen del conflicto. Proyecto de ley de división del Municipio de San Luis. B) Nuestro dictamen sobre la constitucionalidad de dicho proyecto de ley: a) *El régimen municipal de San Luis*. b) *El elemento territorial del municipio y la autonomía local*. c) *Conclusiones*. C) La acción de amparo presentada ante la Justicia Federal. D) El fallo de la Corte.—2. EL CASO «PONCE CARLOS ALBERTO c. SAN LUIS, PROVINCIA DE, ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA»: A) La continuidad del conflicto. El origen de este caso. B) Las cuestiones resueltas en el fallo de la Corte: a) *La actualidad o no de la controversia planteada*. b) *La autonomía municipal*. c) *Las desobediencias a las resoluciones de la propia Corte*.—3. NUESTRA VALORACIÓN FINAL: A) La Corte como garante de la autonomía municipal. B) La confirmación de la jurisprudencia sobre la autonomía municipal. C) La admisión de la autonomía municipal como cuestión federal.

* Profesor Titular (Catedrático) de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), Académico de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

1. EL CASO «MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SAN LUIS C. PROVINCIA DE SAN LUIS Y OTRO»

A) Origen del conflicto. Proyecto de ley de división del Municipio de San Luis

Consideramos necesario realizar un análisis conjunto de estos dos casos, porque ambos están vinculados a la Municipalidad de San Luis y al conflicto político e institucional que atravesó con el Gobierno Provincial a lo largo de varios años, hasta que finalmente la Corte Suprema de Justicia resolviera el segundo de ellos en favor del gobierno local.

Este conflicto tuvo su origen en el enfrentamiento político que se produjo entre los entonces Gobernador de la Provincia, Adolfo Rodríguez Saá e Intendente Municipal de la ciudad de San Luis, Carlos Alberto Ponce, como resultado del cual el Poder Ejecutivo Provincial envió al Senado un proyecto de ley de división del Municipio de San Luis, con fecha 30 de agosto de 2000.

El proyecto se titulaba «Creación de tres nuevos municipios en el Departamento La Capital de la Provincia de San Luis» y en su art. 1º se disponía la creación de tres municipalidades, designadas I, II y III. en el Departamento La Capital, con sus respectivas delimitaciones territoriales. En el art. 2º se modificaban los límites de la Municipalidad de San Luis «con los asignados a las nuevas Municipalidades creadas por esta Ley». En el art. 3º se establecían como «áreas de delimitación integrativa» de jurisdicción provincial, las zonas que en la presente ley se determinan como límites intermunicipales y que actualmente no se hallan bajo jurisdicción administrativa nacional». En el art. 4º se promovía «la gestión de incorporación de las zonas limítrofes cuya administración corresponde actualmente a la Nación, a la categoría de áreas de delimitación integrativa, de jurisdicción provincial». En el art. 5º se autorizaba al Poder Ejecutivo Provincial a «adoptar las medidas necesarias para la instalación de las Municipalidades que se crean y especialmente a determinar el lugar donde se ubicarán las sedes de las Intendencias Municipales dentro de los radios territoriales dispuestos mediante art. 1º, a ejecutar los actos tendientes a elegir e instalar las autoridades municipales, a redistribuir la coparticipación y asignar a las nuevas Municipalidades el coeficiente de distribución que les corresponda, a designar personal temporario y un Delegado Organizador para cada Municipio inter se cubran los cargos electivos, a prestar servicios y realizar obras que correspondan a la administración comunal y a realizar los demás actos y prestaciones pertinentes». En el art. 6º se creaba un Ente Intermunicipal integrado por los cuatro Municipios cuyas jurisdicciones delimita esta ley y que cumplirá entre otras fun-

ciones la de: inc. b) «Coordinar, planificar y ejecutar las acciones tendientes a la prestación de servicios y obras de carácter público y realización de otro tipo de actividades que afecten a más de un municipio» e inc. c) «Llevar adelante las medidas de control de gestión necesarias a efectos del logro de la eficiencia en la prestación de servicios y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los municipios involucrados». En el art. 7º se prescribía que los nuevos municipios elaborarán sus presupuestos bajo la técnica del presupuesto por programas, y en base a las pautas que seguidamente se indican. En el art. 8º se autorizaba al Poder Ejecutivo Provincial para designar una comisión de vecinos de las municipalidades creadas para que «estudien y propongan denominaciones para las mismas, pudiendo presentar una lista de que se escogerán los nombres». En el art. 9 se ordenaba la comunicación de la ley a la «Justicia Electoral Nacional y Provincial». En el art. 10º se derogaba toda otra norma que se oponga a la presente ley. El art. 11º era de forma.

El Proyecto de Ley fue acompañado de Fundamentos que giraban alrededor de la necesidad de afirmar un «proceso de descentralización territorial, política y administrativa y una concepción que rescata en su profundidad nuestro sistema democrático, dotando a la ciudadanía de nuevos espacios de participación». Asimismo se hacía referencia a la cooperación entre municipios y a la regionalización y a otras experiencias similares en las Provincias de Mendoza, Córdoba, Santa Fé y Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

B) Nuestro dictamen sobre la constitucionalidad de dicho proyecto de ley

Convocados por el Intendente a dictaminar sobre la constitucionalidad de dicho proyecto, expresamos lo siguiente sobre estos temas¹.

a) *El régimen municipal de San Luis*

La Constitución Provincial vigente debe su texto a la reforma efectuada en 1987, que destinó el Cap. XXVI a este tema y del que analizaremos lo vinculado a lo que nos ocupa.

¹ En el «Dictamen sobre la Constitucionalidad del Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo Provincial de división del Municipio de San Luis», de nuestra autoría, que presentásemos ante la Intendencia Municipal, estudiamos los siguientes acápites: a) Las bases constitucionales federales y provinciales del régimen municipal argentino; b) El régimen municipal de la Provincia de San Luis y c) El elemento territorial del municipio y la autonomía local., antes de presentar las Conclusiones. Por razones de brevedad, sólo reproduciremos los últimos puntos del dictamen.

El estudio efectuado en el punto anterior nos permite comprender que dicha reforma perfiló un régimen municipal que se adecua exactamente a los principios allí señalados y en consecuencia, en plena consonancia con lo dispuesto posteriormente por el art. 123 de la Ley Suprema de la Nación, que consagrara el principio de la autonomía local.

En efecto, el art. 247 define al municipio con los siguientes términos: «Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dicten».

Este artículo es para nosotros uno de los mejores logrados en el derecho argentino, pues logra definir con claridad la institución local. De la definición emerge el reconocimiento del constituyente de la naturaleza sociológica del municipio, al hacer referencia a la «comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad». O sea que el Estado reconoce lo que ya existe previamente en virtud de la historia, la sociología y la naturaleza sociopolítica de los hombres. Asimismo, la norma también comprende los distintos aspectos del municipio al indicar que es «una institución política-administrativa-territorial», adentrándose con propiedad y profundidad en la naturaleza del Estado local, que tiene una politicidad esencial, que comprende lo administrativo y que además tiene una indiscutible base territorial, como uno de sus elementos constitutivos. Agrega también los fines del gobierno propio, los aspectos económicos y la independencia en el ejercicio de sus funciones para comprender integralmente la institución local.

Como lógica derivación de esta definición, seguidamente se reconoce en el art. 248 la autonomía de los municipios, como su naturaleza jurídica. Esta autonomía y tal como lo observamos anteriormente es de dos tipos: plena, cuando se presentan todos los aspectos de la autonomía: institucional, político, administrativo y financiero y semiplena o relativa, cuando sólo existen los tres últimamente mencionados.

En relación a esta cuestión, el art. 254 prescribe que los municipios que tengan más de 25.000 habitantes pueden dictar su propia carta orgánica, «asegurando las siguientes condiciones básicas: 1) Los principios del régimen democrático, representativo y participativo. 2) La existencia de un departamento ejecutivo unipersonal y un concejo deliberante conformado según lo establecido en el art. 257 de esta Constitución. 3) Un régimen de elección directa con un sistema que asegure la representación de las minorías. 4) Un sistema de control de legalidad del gasto. 5) El procedimiento para su reforma».

Asimismo, para reafirmar el principio de la autonomía local, el constituyente en el art. 279 establece que la intervención a las Municipalidades sólo puede efectuarse por ley de la legislatura «con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura Provincial». En caso de receso de la Legislatura, el art. 280 dispone que el Poder Ejecutivo puede decretar la intervención «ad referendum de la misma, convocándola en el mismo acto administrativo y a tal efecto, a sesiones extraordinarias». Además se indican otras limitaciones para las intervenciones provinciales, lo que demuestra en forma indudable la manera en que se ha querido garantizar la autonomía municipal.

De conformidad con la Constitución Provincial, el Municipio de la ciudad de San Luis sancionó su Carta Orgánica Municipal, con fecha 22 de agosto de 1990 y cuya vigencia comenzó el 1 de octubre de dicho año, según lo dispuesto por el art. 226 de la misma.

En el Preámbulo de la Carta se hace referencia a los «antecedentes históricos, culturales, políticos y geográficos» de la ciudad, al afianzamiento de la «autonomía política, económica, institucional y administrativa del Municipio y a la preservación del «...acervo histórico como expresión básica de identidad y unión de nuestro pueblo», entre otros fines, para los que se invoca la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia y de «San Luis, Rey de Francia, patrono de nuestra ciudad».

En el art. 1º, sobre Denominación de la ciudad, se dice: «Denomínase la Ciudad «San Luis de Loyola Nueva Medina de Río Seco», adoptándose para el uso oficial y corriente el nombre abreviado de «Ciudad de San Luis».

Esta denominación recuerda el carácter de ciudad histórica que tiene la capital provincial, pues fue fundada el 25 de agosto de 1594, siendo una de las más antiguas de nuestro país.

La Carta Orgánica reafirma también la autonomía en sus arts. 5º, 6º, 7º, 8º y concordantes.

En cuanto a los límites actuales del Municipio de San Luis, son los correspondientes al Departamento La Capital, con la modificación efectuada por la Ley 4829 de 1989, de creación del Municipio de Juana Koblay.

b) *El elemento territorial del municipio y la autonomía local*

Según se expresa en el «Manual de Gobierno y Administración municipal» de Capal, Lamas y Meehan (CFI, pág. 25), «el territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político». Es uno de los elementos constitutivos del Municipio jun-

to a la población y el poder y en consecuencia, su afectación o desconocimiento significa una gravísima lesión a la existencia y naturaleza del Estado local.

Hemos sostenido con Adolfo Posada, el gran maestro español del derecho público, que el Municipio tiene la naturaleza de un Estado local, y por tanto los mismos elementos que el Estado, en nuestro caso Provincial o Federal.

Es tan evidente la importancia del elemento territorial en relación a la naturaleza jurídica de la autonomía municipal, que si afectamos aunque sea mínimamente un límite local, estamos desconociendo en forma inexcusable dicho principio, garantizado constitucionalmente.

Ratificando esto, observemos la Constitución Nacional en los arts. 3 y 13, que establece el principio de la integridad o intangibilidad del territorio de las Provincias, ya sea en el supuesto de creación de la Capital Federal como en el de creación de nuevas provincias. Y algo similar se dispone en general en el derecho público provincial y municipal en cuanto a los límites territoriales y a la cesión o desmembramiento de territorios, pues se requiere la participación de los respectivos órganos gubernamentales, con quórum agravados e incluso en no pocos casos, la realización de referéndum populares.

En consecuencia, resulta obvio que no se puede modificar un límite territorial de un municipio de autonomía plena, como el de la ciudad de San Luis, sin un procedimiento que permita la manifestación de su respectiva conformidad. Ello se deduce no sólo del reconocimiento de la autonomía efectuado en la Constitución Provincial en el art. 247, sino también del art. 271 que al referirse a la fijación por ley de los límites locales menciona a las Comisiones y a los Intendentes Comisionados, por lo que debe considerarse excluido el caso de los municipios que tienen sancionadas sus respectivas Cartas Orgánicas, que son verdaderas constituciones locales.

c) *Conclusiones*

Luego del análisis efectuado arribamos a la conclusión de que el Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo Provincial es manifiestamente inconstitucional, por violación del principio de la autonomía municipal, consagrado en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, 247, 248 y concordantes de la Constitución Provincial de San Luis y 5, 6, 7, 8 y concordantes de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de San Luis.

Que en consecuencia, resultan ajustadas a derecho la Declaración N° 30 del 10 de agosto de 2000 del Concejo Deliberante de la Ciudad de

San Luis y Decreto 347 del 15 de agosto de 2000 del Departamento Ejecutivo, en defensa de la autonomía local frente a la amenaza representada por dicho Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo Provincial.

Que no registramos un caso similar en el derecho público argentino al planteado por dicho proyecto de ley, que constituye uno de los más graves precedentes de desconocimiento y destrucción de la autonomía local.

Que frente a ello, resulta necesario iniciar las acciones legales y políticas pertinentes tendientes a defender el orden constitucional agraviado por este Proyecto. En este sentido, estimo que se debe recurrir con acciones de amparo tanto ante la Justicia Provincial como la Federal, pues ambos órdenes jurídicos se encuentran conculcados y en base a la garantía consagrada de la autonomía municipal. Asimismo se debe plantear la inconstitucionalidad del citado proyecto de ley y en todas las vías utilizadas, se debe hacer expresa reserva inicial de ocurrir finalmente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por vía del recurso extraordinario, pues nos encontramos ante un caso federal por manifiesta violación de los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Que ante la gravedad institucional de este hecho, es menester poner en conocimiento del Ministerio del Interior y de la Federación Argentina de Municipios, a los fines de impedir que se consume este intento o que se reviertan sus gravísimas consecuencias.

Que este proyecto de ley provincial comporta una inexcusable violación del orden jurídico constitucional, con las responsabilidades pertinentes, que deberán ser denunciadas por las autoridades municipales de la ciudad de San Luis».

C) La acción de amparo presentada ante la Justicia Federal

Como consecuencia de dicho Dictamen, el Intendente Municipal presentó acción de amparo ante el Juez Federal de la ciudad de San Luis contra la Provincia y también contra el Gobierno Federal, en este caso para que desarrolle los actos necesarios para impedir la vulneración de la autonomía municipal amenazada con el proyecto de ley de división del municipio presentado por el Poder Ejecutivo Provincial. La acción de amparo estaba fundada en la violación de normas de la Constitución Nacional, especialmente los arts. 5 y 123, además de los arts. 1, 28, 31 y 33 y la legislación provincial y municipal antes mencionada en el dictamen. Se solicitó asimismo el dictado de una medida cautelar de no innovar.

El Juez Federal de San Luis declaró su incompetencia para intervenir en el caso y lo remitió a la Corte Suprema de Justicia, en razón de que la Provincia estaba demandada.

Posteriormente, actuando como representantes legales de dicha municipalidad actora junto al recordado Profesor Alberto Antonio Spota, manifestamos que invocábamos fundamentalmente los arts. 123 y 5 de la Constitución Nacional como sustento de la autonomía municipal y que se trataba de una cuestión federal².

Luego el Procurador General de la Nación, Dr. Nicolás Becerra, opinó que toda vez que la Municipalidad de San Luis apoyaba su pretensión directa y exclusivamente en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional y la cuestión debatida tenía un manifiesto y predominante carácter federal, la Corte Suprema resultaba competente para conocer en el proceso por vía de la instancia originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional³.

D) El fallo de la Corte

Con fecha 9 de agosto de 2001 se produjo un Fallo dividido de la Corte, votando por la mayoría los ministros Eduardo Moliné O'Connor, Augusto César Belluscio, Antonio Boggiano, Gustavo Bossert y Adolfo Roberto Vázquez y por la disidencia los ministros Carlos S. Fayt y Enrique Santiago Petracchi.

Antes de considerar las diferencias entre los votos, es importante resaltar que tuvieron una coincidencia fundamental y unánime en el Considerando 6⁴, donde expresaron lo siguiente: «Que, tal como lo señala el Señor Procurador General, la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional. En efecto, la materia del juicio tiene un manifiesto contenido federal toda vez que la actora pretende resguardar la garantía consagrada por los constituyentes en los arts. 5 y 123 (Fallos: 314:495, considerando 1º); la que se entiende vulnerada por los actos que la Provincia de San Luis pretendería realizar, en la medida que desnaturalizarían la «autonomía» municipal y constituirían un impedimento para subsistir como unidad política autónoma. De tal manera, y al ser el planteo de inconstitucionalidad el fundamento «exclusivo» a la demanda —según la postura asumida a fs. 147/151— el caso se presenta como de aquéllos reservados

² Cfr. «Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación», Tº 324, p. 2320, «Municipalidad de la ciudad de San Luis v. Provincia de San Luis y otro», Considerando 4) de los votos de Mayoría y Minoría, Fallo del 9 de agosto de 2001.

³ Cfr. «Fallos...», Tº 324, p. 2320, «Municipalidad de la ciudad de San Luis v. Provincia de San Luis y otro», Considerando 5) de los votos de Mayoría y Minoría, Fallo del 9 de agosto de 2001.

⁴ Cfr. «Fallos...», Tº 324, pp. 2320/2321, «Municipalidad de la ciudad de San Luis v. Provincia de San Luis y otro», Considerando 6) de los votos de Mayoría y Minoría, Fallo del 9 de agosto de 2001.

a la jurisdicción de este Tribunal (Fallos: 97:177; 183:160; 271:244; 311:810 y sus citas; 315:2956, entre otros)».

En cuanto al voto de mayoría, resolvió desestimar la demanda al estimar que no había un «caso», pues «...la presentación de un proyecto de ley no determina la necesidad de examinar si se configura una afectación constitucional. Esas iniciativas no fijan en forma definitiva la existencia y modalidad de una relación jurídica, ni generan el estado de incertidumbre que justifica se dé curso a una acción declarativa de inconstitucionalidad para dilucidarlo. Los trámites que se intenta impedir de ningún modo causan estado por sí mismos; tampoco conllevan una vulneración de derechos subjetivos que autorice a sostener que se presenta una controversia actual y concreta»⁵. El otro argumento de la mayoría fue que no se debía menoscabar las funciones que incumben a otros poderes o jurisdicciones, porque una decisión en ese sentido «...traería indefectiblemente aparejado que se tragara tanto la atribución del Poder Ejecutivo provincial de presentar proyectos de ley a la consideración de la Legislatura, como la de ésta de examinarlos y decidir en consecuencia»⁶.

Por el contrario, en el Voto en Disidencia de los Dres. Fayt y Petracchi sostuvieron que éste era un «caso», que debía ser resuelto por la vía de la acción declarativa, según expresa el Considerando 7): «Que la pretensión de la Municipalidad de la Ciudad de San Luis procura tutela jurisdiccional frente a la conducta de los poderes ejecutivo y legislativo de la provincia homónima que pretenden, según se sostiene, cercenar el régimen de autonomía vigente y garantizado por la Constitución Nacional, mediante el dictado de actos que amenazan la supervivencia de la municipalidad misma. En consecuencia, se está frente a una solicitud que no tiene carácter consultivo ni importa una indagación meramente especulativa, sino que responde a un «caso» y busca precaver los efectos de «actos en ciernes» a los que se atribuye ilegitimidad y afectación al régimen federal vigente (Fallos: 307:1379 y 319:1968)... «La acción declarativa, al igual que el amparo, tiene una finalidad preventiva, es un medio plenamente eficaz y suficiente para satisfacer el interés esgrimido (arg. Fallos: 307:1379; 316:2855 y 319:1968 ya citado)»⁷.

Asimismo en este Voto se hacía lugar a la medida cautelar y se ordenaba correr traslado de la demanda⁸.

⁵ Cfr. «Fallos...», Tº 324, pp. 2321/2322, «Municipalidad de la ciudad de San Luis v. Provincia de San Luis y otro», Considerando 10) del voto de mayoría.

⁶ Cfr. «Fallos...», Tº 324, p. 2322, «Municipalidad de la ciudad de San Luis v. Provincia de San Luis y otro», Considerando 11).

⁷ Cfr. «Fallos...», Tº 324, p. 2325, «Municipalidad de la ciudad de San Luis v. Provincia de San Luis y otro», Considerando 7) del voto en disidencia de los Dres. Fayt y Petracchi.

⁸ Cfr. «Fallos...», Tº 324, pp. 2325/2326, «Municipalidad de la ciudad de San Luis v.

A modo de comentario sobre este Fallo y previa salvedad por la intervención que tuvimos en este caso en defensa de la autonomía del municipio de San Luis, debemos expresar que el mismo fue dictado tardíamente por la Corte casi un año después de presentada la acción de amparo, cuando ya el Gobierno Provincial había desistido de impulsar políticamente dicho proyecto de ley. Creemos que ello fue debido principalmente a la notable manifestación popular de aproximadamente 7.000 personas, que se reunieron el 18 de septiembre de 2000, frente al recinto de la Legislatura, cuando la Cámara de Diputados de la Provincia se aprestaba a dar la sanción definitiva al proyecto que había sido aprobado por el Senado, impidiendo tal propósito⁹.

En consecuencia, estimamos que la Corte no resolvió la cuestión en los tiempos pertinentes y con la urgencia requerida por la gravedad de la amenaza efectiva a la autonomía municipal. Dejó pasar el tiempo y luego en el voto de mayoría apeló a fundamentos que consideramos meramente formales, al decir que no había «caso» porque se trataba de un proyecto de ley y no de una ley sancionada. Para nosotros resulta evidente que la violación de la autonomía municipal mediante la destrucción de la base territorial era inminente con la presentación del proyecto de ley y la aprobación en la Cámara de Diputados y que esa amenaza fundamentaba con claridad el ejercicio del control de constitucionalidad por parte de la Corte para impedir la continuidad de dichos actos, como lo posibilita expresa y categóricamente el art. 43 de la Constitución Nacional.

Esta posición, que juzgamos acorde con la defensa de los principios constitucionales, fue la asumida por el voto de minoría de los Ministros Dres. Fayt y Petracchi.

Creemos asimismo que muy distinto hubiera sido el desarrollo posterior del conflicto entre dicha Municipalidad y el Gobierno Provincial, si la posición de la Corte hubiera sido la del voto en disidencia, asumida en tiempo oportuno, primero mediante el dictado de la medida cautelar de no innovar y luego, resolviendo el fondo de la cuestión a favor de la autonomía municipal que se pretendía conculcar.

De todas maneras, este fallo fijó un criterio que consideramos de enorme importancia en la jurisprudencia de la Corte y en relación a esta materia, pues admitió como «cuestión federal o constitucional» la defensa de

Provincia de San Luis y otro», Considerandos 8), 9) y 10) del voto en disidencia de los Dres. Fayt y Petracchi.

⁹ Recientemente se ha inaugurado un Monolito al frente de la Legislatura que recuerda lo acontecido ese día, designado por la Municipalidad de San Luis como el Día de la Autonomía Municipal. A ello debe sumarse la lucha por la autonomía que realizaron las autoridades municipales en diversos ámbitos políticos, académicos y judiciales, donde participamos junto al Dr. Alberto Spota, cuando ejercíamos la Vicepresidencia y la Presidencia de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

la autonomía municipal consagrada en los arts. 123 y 5 de la Ley Suprema de la Nación. Asimismo, en este fallo se habilita que los Gobiernos locales puedan llegar a la Corte en instancia originaria cuando sean los Gobiernos Provinciales los que afectan su autonomía. Y este holding se confirma en el caso siguiente que veremos, por lo que queda confirmada la trascendencia de este fallo que comentamos.

2. EL CASO «PONCE CARLOS ALBERTO C. SAN LUIS, PROVINCIA DE, ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA»

A) La continuidad del conflicto. El origen de este caso

Habíamos anticipado que el conflicto político entre ambas partes continuó y el siguiente intento de avasallamiento de la autonomía municipal fue concretado por el Gobierno Provincial mediante el dictado de la Ley N° 5324, que dispuso someter al pueblo de la Provincia para el día 27 de abril de 2003 de una Enmienda constitucional consistente en la incorporación a la Ley Suprema Provincial de una cláusula transitoria de caducidad anticipada de todos los cargos provinciales y municipales, que consideramos manifiestamente inconstitucional¹⁰.

¹⁰ Habíamos escrito en nuestro libro *Las emergencias y el orden constitucional*, Rubinzal-Culzoni Editores, 1ª edición, Buenos Aires, 2002 y 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de Méjico y Rubinzal-Culzoni Editores, Méjico 2003, pp. 64/65, lo siguiente sobre este tema de la caducidad de los mandatos:

«A la larga lista de institutos de emergencia no previstos por la Constitución, debemos sumar por estos días uno nuevo: el de la caducidad de los mandatos, según la sorprendente propuesta difundida en distintos medios de prensa, que además está en curso de implementación por el gobierno federal y algunos gobiernos provinciales, como respuesta a la emergencia política que atravesamos.

En efecto, y ante la crisis de representación que padecemos, algunos también consideran que la solución consiste en disponer esta medida para llamar de inmediato a elecciones en los diversos órdenes gubernamentales: federal, provinciales y municipales y por un nuevo mandato completo de cuatro años.

Esta propuesta —en la que no nos detendremos por razones de brevedad—, nos merece las siguientes consideraciones:

- a) Es sumamente difícil que se produzca una renuncia de todos los representantes a sus cargos, para que opere la situación de acefalía.
- b) Si en consecuencia se pretende imponer la caducidad de los mandatos, formulamos las siguientes objeciones: 1) se trata de derechos adquiridos por parte de quienes fueron electos popularmente, que no pueden ser desconocidos por ley alguna, ya que originarán gravosas consecuencias económicas para el Estado luego del reclamo pertinente por parte de los afectados. 2) también resulta opinable que ello sea dispuesto por una Convención Constituyente. No se olvide que la larga transición en el Senado de la Nación, dispuesta en la reforma de 1994, fue para impedir objeciones en tal sentido. Germán J. Bidart Campos acaba de reiterar

Aquella ley provincial fijaba el 25 de mayo de 2003 como la fecha de caducidad de los mandatos y de asunción de sus cargos por parte de las nuevas autoridades y otorgaba al Gobernador la facultad de convocar a elecciones para esos fines. Por Decreto 117 el Gobierno Provincial con-

que existe un “derecho de función” que no puede ser desconocido sin violación de los derechos adquiridos y que en consecuencia no sólo una ley sino una reforma constitucional serían inconstitucionales si dispusiesen la caducidad de mandatos. Asimismo sostiene que ese derecho “temporal” fue “...muy bien contemplado y respetado en la reforma constitucional de 1994, cuando la disposición transitoria cuarta de la Constitución en su primer párrafo estipuló que “los actuales integrantes del Senado de la Nación desempeñarán su cargo hasta la extinción del mandato correspondiente a cada uno”. Posteriormente expresa su opinión contraria al “que se vayan todos” e indica que el remedio de nuestros problemas está en el cumplimiento del art. 36 de la Constitución reformada en cuanto a la ética política (“Que se vayan todos. ¿Y después? ¿Y la ética pública?”, Columna de Opinión del Diario La Ley del 15 de julio de 2002)

- c) No debe olvidarse nunca que la muestra es una forma federal de Estado, por lo que deben respetarse escrupulosamente las autonomías provinciales y municipales en esta materia y jamás podrían tomarse determinaciones desde el gobierno federal que vulneren las competencias respectivas.
- d) En todo caso, no debe olvidarse que la Constitución establece un “sistema” institucional y político, con relaciones orgánicas entre los Poderes, en base a períodos de mandatos, que no pueden disponerse ni renunciarse, sin violar la misma. Como resultado de ello, estamos dentro de distintos períodos que guardan estricta correlación entre Poder Ejecutivo y Legislativo, luego de la reforma constitucional de 1994 para el orden federal. Va de suyo entonces, que este período en curso finaliza el 10 diciembre de 2003 para Presidente y Vicepresidente de la República y que allí se debe producir la renovación parcial de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación. Por otra parte, las propuestas apuntan a que la renovación en los cargos se produzca a partir del 25 de mayo o el 9 de julio de 2003, o sea a muy pocos meses del plazo indicado constitucionalmente, lo que nos indica que todas estas discutibles medidas se tomarían por un muy escaso período de tiempo, lo que confirma la falta de razonabilidad de estas propuestas.
- e) Nada impide que el problema de representatividad que afecta al actual Presidente pueda ser solucionado mediante una convocatoria a elecciones, previa reforma de la Ley de Acefalía y sólo para completar el actual mandato. Así se lograría alcanzar una mayor legitimidad para los dos cargos de más alta jerarquía institucional, sin tener que provocar otras lesiones profundas al orden constitucional.
- f) Resulta de notoria ingenuidad y simplismo creer que la magnitud de la crisis de nuestro país se pueda solucionar con la caducidad de todos los mandatos, pues por el contrario, el sentido común indica que no se puede producir la necesaria e imperiosa renovación de la dirigencia política y social sino a través de un largo proceso de superación de los graves problemas de cultura política que padecemos.

En definitiva, sostenemos que no se trata de seguir inventando institutos de emergencia que lesionen la Ley Suprema, sino por el contrario, de respetar los principios del orden constitucional, como uno de los pocos caminos que podemos recorrer para alcanzar la seguridad jurídica, esencial para el ordenamiento y desarrollo del país».

vocó a elecciones a dichos efectos, a los que sumó la elección de Intendentes Municipales, entre ellos el de San Luis.

Ante el dictado de esta normativa, el Intendente Municipal de la ciudad de San Luis, Carlos Alberto Ponce promovió acción declarativa de certeza contra la Provincia de San Luis ante la Corte Suprema de Justicia a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 8 de la Ley 5324 y de los arts. 2, 5 y 8 del Decreto 117, por considerarlos violatorios de los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, además de disposiciones de la Constitución Provincial¹¹.

Mediante pronunciamiento del 10 de abril de 2003 el Alto Tribunal hizo lugar a la medida de no innovar solicitada por el actor y ordenó al Estado Provincial «suspender toda acción gubernativa que importe alterar el período de vigencia del mandato del peticionante y electo y en ejercicio de su cargo»¹².

El Gobierno Provincial hizo caso omiso de la orden de la Corte Suprema y mediante Decreto 1218 ratificó la convocatoria a elecciones de autoridades municipales para el 27 de abril, lo que obligó a un nuevo pronunciamiento del Tribunal con fecha 24 de abril de 2003 donde nuevamente hizo saber al Poder Ejecutivo Provincial que debería abstenerse de seguir adelante con la convocatoria para elegir Intendente de la ciudad de San Luis¹³.

A su vez, las autoridades municipales legítimas, en cumplimiento de las disposiciones de la Carta Orgánica Municipal comenzaron los trámites para producir la elección de autoridades pertinentes en los tiempos correspondientes, lo que fuera motivo de otra presentación ante la Corte de la Provincia de San Luis que denunciaba el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas y la violación por parte de dichas autoridades del procedimiento electoral ordenado por la Ley Provincial 5324. Dicha petición fue desechada de plano por el Alto Tribunal con fecha 21 de octubre de 2003¹⁴.

Posteriormente, el Señor Daniel Raúl Pérsico, en su carácter de nuevo intendente de la municipalidad demandante, electo en las elecciones realizadas con fecha 9 de noviembre de 2003 que había convocado el ex intendente Carlos Alberto Ponce, solicitó la anulación de los actos provinciales que desconocieron dicha convocatoria y la convalidación de los resultados de dichas elecciones.

Asimismo denunció diversas maniobras realizadas por el Gobierno Provincial tendientes a vulnerar la autonomía municipal, especialmente en

¹¹ Cfr. Fallo de la CSJN, p. 95. XXXIX, Originario, «Ponce Carlos Alberto c. San Luis, Provincia de de s/acción declarativa de certeza», 24 de febrero de 2005, Considerando 1º).

¹² Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Considerando 3º.

¹³ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Considerando 4º.

¹⁴ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Considerando 5º.

el ámbito judicial provincial. Sobre este particular señaló que el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia había hecho lugar¹⁵ a lo solicitado por el Gobierno Provincial sobre la inconstitucionalidad de la Carta Orgánica Municipal y del decreto de convocatoria a elecciones del Intendente Ponce¹⁶.

También el Intendente Pérsico indicó que el Superior Tribunal había ordenado una convocatoria a elecciones de Intendente y Concejales para el 23 de noviembre, en las que resultara electa María Angélica Torrontegui, a la que convalidara en el cargo reconociéndole el manejo de los dineros públicos municipales.

Finalmente el Intendente manifestó a la Corte que el hecho demostrativo de la gravedad institucional existente por la violación por parte de la Provincia de las resoluciones dictadas por el Tribunal, era la coexistencia de dos autoridades municipales en la ciudad de San Luis y el manifiesto desconocimiento de toda garantía de defensa en juicio en las causas tramitadas en sede local¹⁷.

B) Las cuestiones resueltas en el fallo de la Corte

a) *La actualidad o no de la controversia planteada*

Consideramos que el primer punto central dilucidado por el Fallo de la Corte fue respecto a la actualidad o no de la controversia planteada, dado que al momento de resolverse el caso, ya había fenecido el mandato del ex Intendente Carlos Alberto Ponce.

La apreciación de este principio de especial importancia en la jurisprudencia tanto norteamericana como argentina sobre control de constitucionalidad en relación a esta causa, mereció distinta respuesta en los votos de mayoría y de minoría.

En el primer caso, los Ministros Petracchi, Belluscio, Maqueda y Highton de Nolasco, con la concurrencia de Lorenzetti se inclinaron por considerar actual la controversia y útil el fallo, mientras que los Ministros Fayt y Argibay declararon abstracta a la causa.

Los argumentos del voto de la mayoría fueron los siguientes¹⁸: a) Aunque ya había fenecido el mandato del ex Intendente Ponce, existía una grave crisis institucional por la presencia de dos autoridades locales dis-

¹⁵ En los autos «Gobierno de la Provincia de San Luis c. Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad», mediante sentencia en la que no se corrió traslado a la demandada.

¹⁶ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Considerando 7º.

¹⁷ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Considerando 7º.

¹⁸ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Considerando 11º.

tintas que se disputaban la legitimidad del ejercicio del poder, como lo indicaba el Dictamen del Procurador General, Dr. Esteban Righi en su Considerando 7º). b) Que la pretensión del actor Carlos Alberto Ponce había sido dirigida a tutelar no sólo su derecho subjetivo a permanecer en funciones sino también como representante de la Intendencia con el «nítido objeto de procurar tutela jurisdiccional para preservar la autonomía reconocida dicho Municipio, de modo predominante, por los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional» y en tal sentido «...la pretensión —en cuanto postula la inconstitucionalidad por cercenar el régimen de autonomía vigente, de todo acto de naturaleza electoral que lleven a cabo los poderes de provincia— mantiene, frente a los antecedentes señalados en los considerandos precedentes, un manifiesto contenido federal que debe ser dilucidado y, por ende, configura la presencia de un caso litigioso correspondientes a la competencia originaria del Tribunal», c) Porque «...es en esta instancia y en esta causa que el Tribunal debe juzgar si sus decisiones han sido acatadas o no, y en su caso debe tomar las decisiones apropiadas para lograr el riguroso cumplimiento de sus fallos...» y d) «Que en consecuencia cabe afirmar que la pretensión ha sido deducida en representación de la Municipalidad de San Luis y encaminada a la protección del buen funcionamiento de las instituciones republicanas. Esta calificación resulta decisiva para la subsistencia del interés de la causa, ya que no se trata sólo de bienes jurídicos individuales, sino de la tutela del adecuado funcionamiento de las instituciones». Y seguía diciendo el voto mayoritario, en definiciones acordes a la alta jerarquía del Tribunal: «Que la guía hermenéutica más segura para las decisiones judiciales está dada por los principios jurídicos fundamentales para la organización de la Nación, los que tienen prioridad argumentativa respecto a las necesidades momentáneas que las partes invocaron en la causa. En este sentido la protección de las instituciones es un deber fundamental de esta Corte, que excede claramente el propósito electoral de un participante. Por otra parte, el control constitucional de los procedimientos democráticos —admitidos por numerosos tribunales de justicia en el derecho comparado—, pretende asegurar la efectiva participación del elector, la pluralidad de opciones y la transparencia de los actos electorales, todo lo cual interesa a la República y al conjunto de los ciudadanos siendo esencial para el Estado de Derecho. Asimismo esta Corte ha destacado que «la normativa electoral busca dar certeza y poner fin a las disputas mediante la rápida definición de situaciones jurídicas conflictivas que trascienden el interés de los partidos y afectan el normal desenvolvimiento institucional» (Fallos: 314:1784). Que, al respecto, 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 aquéllas, su funciona-

miento 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».

En cuanto a los votos de minoría, el Dr. Fayt consideró actual la controversia en cuanto a lo vinculado a la autoridad de la Corte para hacer cumplir sus resoluciones frente a los incumplimientos de la Provincia, pero en cambio estimó abstracta la causa en cuanto a la inconstitucionalidad de la legislación provincial, pues según su criterio, ya había fenecido el mandato de Ponce y no fue afectada la autonomía municipal¹⁹. Por su parte, la Dra. Argibay sostuvo que la causa era abstracta respecto a los derechos políticos de Ponce como en cuanto a la afectación de la autonomía municipal²⁰ y que la Corte luego de la presentación de Pérsico fue tratada como una suerte de árbitro entre los dos intendentes y que la acción había cambiado de rumbo²¹. Asimismo aunque desestimó algunas quejas presentadas en los expedientes considerados por la Corte por desobediencia a sus resoluciones, se advierte en el análisis un criterio notoriamente menos severo al de todos los otros Ministros en la apreciación de las desobediencias de la Provincia²².

b) *La autonomía municipal*

Esta es la cuestión fundamental que se trató en la causa y aquí débese destacar en general una coincidencia unánime de todos los Ministros en cuanto al principio de la autonomía municipal, aunque hayan existido diferentes apreciaciones sobre la violación del mismo en este caso concreto.

Por otra parte, existió otra coincidencia entre todos los Ministros, cual fue la de considerar como una «cuestión federal o constitucional» la vinculada a la autonomía municipal consagrada en los arts. 5 y 123 de la Ley Suprema de la Nación. Reiteramos en esta oportunidad lo que sostuvimos al finalizar nuestro comentario sobre el fallo anterior, en el sentido de que en este caso se ratifica aquella *ratio decidendi*²³.

¹⁹ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Voto en disidencia parcial del Dr. Carlos S. Fayt, Considerandos 11° a 17°.

²⁰ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Voto en disidencia de la Dra. Carmen S. Argibay, Considerando 5°.

²¹ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Voto en disidencia de la Dra. Carmen S. Argibay, Considerando 7°.

²² Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Voto en disidencia de la Dra. Carmen S. Argibay, Considerandos 8°, 9° y 10°.

²³ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», donde en tal sentido el Considerando 12° del Voto de Mayoría comienza con esta frase: «Que la pretensión sustancial deducida tiene por objeto la protección de la autonomía municipal, con base en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional» y los Considerandos 12° del voto en disidencia parcial del

En relación a las apreciaciones sobre la violación de la autonomía en este caso concreto, el voto de mayoría de los Ministros Petracchi, Belluscio, Maqueda y Highton de Nolasco al que se agrega Lorenzetti según su voto, es concluyente acerca de la declaración de inconstitucionalidad de la normativa provincial dictada, tal como lo había pedido la parte actora.

La sólida fundamentación del voto se encuentra en el Considerando 12^o²⁴, donde en primer lugar se comparten los argumentos enunciados al respecto por el Procurador General Dr. Righi en el considerando VIII de su dictamen²⁵ y que por su importancia transcribimos:

«En primer término corresponde analizar el planteo de inconstitucionalidad del art. 8 ley local 5324 y de los artículos respectivos del decreto 117-MGJCT/2003, destinados a hacer efectiva la ratificación de la enmienda constitucional y la elección de los funcionarios que reemplazarían a aquellos cuyos mandatos caducarían en virtud de su aplicación.

Se deben tener en cuenta dos premisas para el escrutinio de constitucionalidad. Por un lado, la que indica que el art. 123 CN. —incorporado por la reforma de 1994— concede a los municipios autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero otorga a éstas la facultad de reglamentar la determinación de su alcance y contenido. Sobre el punto ha dicho la Corte que la Constitución admite un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123 (conf. Fallos 325:1249).

Por otro lado, aquella que indica que la declaración de inconstitucionalidad de un norma es un acto que debe ser considerado última ratio del ordenamiento jurídico, por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos 303:1708 ; 315:923; 321:441, entre muchos otros). Tratándose en el caso de normas que se vinculan

Dr. Fayt y 2^o del voto en disidencia de la Dra. Argibay también hacen referencia a dichos artículos.. Asimismo debe destacarse el Dictamen del Procurador General de la Nación, Dr. Nicolás Becerra, de fecha 25 de marzo de 2003, Considerando 2^o, donde se analiza en detalle la competencia de la Corte en este caso «Ponce» y donde hace expresa referencia a la doctrina sentada en el caso anterior «Municipalidad de San Luis c. Provincia de San Luis», ya referido.

²⁴ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto», Considerando 12^o.

²⁵ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto», Dictamen del Procurador General de la Nación, Dr. Esteban Righi, Considerando VIII.

con el régimen institucional provincial y municipal, se debe partir de su presunción de constitucionalidad, que sólo cederá en presencia de una manifiesta irrazonabilidad.

Sentado lo expuesto, es mi punto de vista que asiste razón al municipio cuando sostiene que las normas impugnadas carecen de validez constitucional, mas no por su incidencia en la duración del mandato del intendente que promovió la demanda, pues ello ha perdido actualidad, atento al vencimiento natural del plazo por el que fue elegido (a más tardar el 10/12/2003), 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.

Ello es así, porque la utilización del procedimiento previsto por el art. 8 ley 5324 para enmendar la Constitución provincial atenta contra las previsiones que ésta dispone para su propia modificación y, en tales condiciones, vulnera al mismo tiempo la garantía consagrada por los constituyentes nacionales en los arts. 5 y 123 CN.

En efecto, la pretendida enmienda no consiste en “modificar, suplantarse o derogar” un artículo de la Constitución provincial, como autoriza el art. 287 Const. prov., sino que directamente incluye una nueva disposición.

Pero no se limita a lo anterior. Aunque se pudiera admitir, por vía de hipótesis, la postura provincial sobre la unidad conceptual de la enmienda puesta a consideración del electorado —en cuanto se refiere a un solo tema: la caducidad de los mandatos electivos, aunque abarque a los funcionarios municipales—, cierto es que, tal como lo señala el actor, por su intermedio se modifica más de un artículo constitucional. Ello, pues no se circunscribe al término de los mandatos, sino que se extiende a la autoridad competente para convocar a las elecciones de las que resultarán los nuevos representantes, y con ello también se afecta a los diversos preceptos que regulan este tópico, en los distintos niveles de gobierno.

Del mismo modo, el decreto provincial que intenta poner la reforma en ejecución —cuya validez constitucional también fue impugnada— padece de vicios insalvables, ya que no se reduce a consultar al pueblo de la provincia sobre su admisión o rechazo, sino que avanza más allá y, de forma “anticipada” al resultado, dispone cubrir los cargos provinciales y municipales cuya caducidad todavía no fue aprobada por la ciudadanía.

Es del caso recordar que V.E. con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 ya había reconocido la autonomía de los municipios por estimarla más adecuada a su naturaleza institucional y a los rasgos que los distinguen, dejando sentado que el aseguramiento de su régimen determina que estén dotados de las atribuciones necesarias para el desempeño de su cometido.

Así, V.E. expresó “que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, si [tales entes] se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña —aunque se tratara de la provincial— ésta podría llegar a impedirles el cumplimiento de sus funciones” (Fallos 312:326, consid. 9).

La mencionada reforma no sólo mantuvo la potestad de cada provincia de dictar su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5, sino que también la condicionó, como se dijo, a que se asegure la autonomía municipal, “reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (art. 123). De este modo, a las limitaciones previstas en el art. 126, entre otras, la autonomía provincial —en cuanto no pueden ejercer el poder delegado a la Nación—, la reforma a la Ley Fundamental le suma la de asegurar no sólo ya la existencia de un régimen municipal, sino también su autonomía.

Reconocido tal carácter a los municipios por la Constitución Nacional, es necesario desentrañar las facultades que ésta confirió a las provincias para regular su alcance, a efectos de armonizarlas con las garantías consagradas en la cláusula aludida. En ese orden de ideas, el límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en los referidos órdenes institucional, político, administrativo y financiero se encuentra, a mi juicio, en el principio de razonabilidad contenido en el art. 28 CN., en virtud del cual 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.

Desde esa perspectiva, cabe señalar que la Constitución de la provincia de San Luis regula en el cap. XXVI, detalladamente, el régimen municipal y en su art. 248 reconoce “...autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios...” y agrega que “Aquellos que dicten su Carta Orgánica municipal, gozan además de autonomía institucional”. Tal el caso del municipio actor.

Por consiguiente, toda vez que la enmienda constitucional que propicia la ley 5324 importa la asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones asignadas exclusivamente a los titulares de los Departamentos ejecutivos municipales para convocar a elecciones dentro de ese ámbito (conf. art. 261 inc. 7 Const. prov.), afecta seriamente la autonomía municipal, pues, no obstante está destinada a regir por única vez, introduce una modificación en sus instituciones de forma incompatible con el diseño constitucional aludido.

De admitirse dicha injerencia se lesionarían la personalidad y las atribuciones del municipio, al transponerse el cupo de legalidad y legitimidad reglamentario en lo atinente a su propio gobierno y la misión fundamental dentro de las instituciones políticas de la República que la Constitución y V.E. les ha reconocido (Fallos 154:25; 210:1153, entre otros).

No se trata, entonces, de imponer un alcance determinado a la autonomía municipal, pues ello es atribución del constituyente provincial, sino de que una vez ejercido ese poder, las autoridades constituidas respeten el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno.

Por lo tanto, es lógico concluir, como lo hicieron tres miembros del tribunal en el caso “Municipalidad de Rosario v. Santa Fe, Provincia de s/inconstitucionalidad y cobro de australes” (sentencia del 4/6/1991), que resulta “necesario preservar el derecho de usar todos los medios o instrumentos que conduzcan al logro legítimo de sus intereses específicos definidos por las leyes o las Constituciones provinciales para no frustrar aquel mandato que la Ley Fundamental de la Nación impone y que, de no ser así, se convertiría en un postulado teórico con menoscabo de la vivencia efectiva e indestructible de estos poderes. Por lo demás, su preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal”; aun por mínima que fuera la afectación de las instituciones, “se autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales” (Fallos 314:495, consid. 5 del voto de los Dres. Fayt, Belluscio y Petracchi).

En segundo lugar, se argumenta nuevamente sobre la violación que significa a la autonomía municipal la “asunción por 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—”, y se define y reafirma seguidamente: “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 pro 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 autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales (Fallos: 314:495, disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Petracchi, considerando 5º)”.

Y finalmente en este Considerando 12º, que constituye el holding de este caso, se expresa: “Por otra parte, la regla sostenida por esta Corte referente a la irrevisibilidad de los requisitos impuestos

por la legislación provincial para la elección de sus autoridades (Fallos: 314:1163), no es aplicable 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. Cabe observar, en fin, que la norma que se descalifica no puede ser analizada sólo con relación a sus efectos instantáneos, sino también con referencia a las consecuencias que ha producido y de las cuales hay evidencia probatoria incontrastable. Así pues, además de las normas declaradas inconstitucionales, cabe descalificar los actos que se fundaron en ellas, pues también han contribuido a desarticular las bases de la organización funcional del municipio, siendo este un valor que debe ser preservado (Fallos: 312:326)».

Adviértase aquí que los fallos citados como precedentes son nada menos que «Rivademar» (1989) y «Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe» (1991), que constituyeron en su momento el cambio de la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la naturaleza jurídica de los municipios al admitir la autonomía municipal.

Más adelante, en el Considerando 16º del voto de mayoría se agrega: «En consecuencia, por aplicación del principio de soberanía popular, las cuestiones relativas a la autonomía municipal y su efectiva vigencia en la estructura del Estado federal deben ser garantizadas, rechazando actos y procedimientos que traduzcan el desprecio y el quebranto de las instituciones locales».

En cuanto a los otros votos sobre este particular, destacamos que el Ministro Lorenzetti si bien compartió los fundamentos indicados anteriormente, agregó otros más a favor de la autonomía municipal²⁶, mientras que el Ministro Fayt consideró que no se violó en este caso la autonomía municipal²⁷ y la Ministra Dra. Argibay después de resaltar dicho principio, sostuvo que este punto a resolver era abstracto²⁸.

²⁶ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Voto del Ministro Dr. Ricardo Luis Lorenzetti, Considerando 16º. Allí sostiene que la «autonomía municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo» y se explaya sobre otras cuestiones de nuestro sistema democrático y constitucional. Luego de tanta fundamentación a favor de la autonomía y en un caso tan complejo donde antes había fracasado un intento de mediación de la Corte entre las partes —que pretendió encontrar la solución en una nueva convocatoria a elecciones—, no deja de sorprendernos en este voto que se plantee nuevamente esa posibilidad en el cumplimiento de buena fe de esta sentencia.

²⁷ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Voto en disidencia parcial del Ministro Dr. Carlos S. Fayt, Considerando 12º. Allí no se comparte la opinión del Procurador General sobre la violación de la autonomía municipal y se sostiene que la reforma constitucional no la afectó.

²⁸ Cfr. Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Voto en disidencia de la Ministra

c) *Las desobediencias a las resoluciones de la propia Corte*

Sobre este particular, todos los Ministros, con la excepción de la Dra. Argibay, fueron particularmente severos en sus opiniones con respecto a las desobediencias cometidas por la Provincia de San Luis de las resoluciones adoptadas por la Corte Suprema²⁹.

Por esta razón, luego de un análisis detenido de los incumplimientos comprobados de las medidas cautelares dictadas por el Alto Tribunal, a través de los distintos procedimientos legislativos y judiciales llevados a cabo por la Provincia, se deja sin efecto lo actuado en las causas «Gobierno de la Provincia de San Luis c. Municipalidad de San Luis» y «Partido Justicialista-Distrito San Luis c. Municipalidad de San Luis», tramitadas ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de San Luis y «Agente Fiscal N° 1. Solicita declare nulidad s/medidas», tramitadas ante el Juzgado Electoral Provincial de San Luis. A ello se suma también la Acordada 433 del 17 de octubre de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia.

En este aspecto, se hizo lugar a los reclamos efectuados por la Municipalidad de San Luis y se desarticuló completamente el accionar provincial, que había desconocido la autoridad de la propia Corte Suprema de Justicia en su afán de violar la autonomía municipal.

3. NUESTRA VALORACIÓN FINAL

A) La Corte como garante de la autonomía municipal

Nuestra primera conclusión es que la Corte Suprema se ha constituido en garante de la autonomía municipal, en cumplimiento de los arts. 1, 5, 31 y 123 de la Constitución Nacional.

Ello significa un destacable ejercicio del control de constitucionalidad, para asegurar la supremacía constitucional, que ha consagrado el principio de la autonomía municipal como una base sustancial de nuestra descentralización política y de nuestra democracia, que fuera una de las principales ideas fuerza de la gran reforma constitucional de 1994.

Dra. Carmen M. Argibay, Considerando 5°, donde se declara abstracta la afectación de la autonomía en este caso y Considerando 6°, donde se refiere el principio de la autonomía municipal como «constitucionalmente primordial para la vida democrática y republicana».

²⁹ Véase Fallo citado, «Ponce Carlos Alberto...», Voto en mayoría de los Ministros Petracchi, Belluscio, Maqueda y Highton con la concurrencia de Lorenzetti, Considerandos 13°, 14° y 15°, Voto en disidencia parcial del Ministro Fayt, Considerandos 13° a 17° y Voto en disidencia de la Ministra Dra. Argibay, Considerandos 7° a 10°.

En estos dos casos —más decidida y contundentemente en el segundo—, la Corte Suprema se constituyó en la única autoridad del Estado argentino capaz de garantizar el principio de la autonomía municipal, frente a uno de los intentos de violación de la misma de mayor gravedad en toda la historia institucional de nuestro país.

Este aspecto es de especial importancia, pues frente a la penosa defeción en la aplicación de las normas municipales, provinciales y federales que consagraban la autonomía por parte de la Legislatura, Poder Judicial y Poder Ejecutivo Provinciales de San Luis y del Congreso y Poder Ejecutivo de la Nación, fue sólo la Corte Suprema quien finalmente puso fin a este conflicto sin precedentes, que expresó una vez más el grado profundo de anomia que padecemos³⁰.

Piénsese que las autoridades Provinciales violaron la autonomía municipal desde el primer intento de partición del municipio y luego, al sancionar toda la pseudo normativa que instaurara un gobierno local usurpador que se mantuvo 13 meses frente al legítimo. Repárese en las violaciones a la autonomía municipal de San Luis cometidas también por omisión por el Congreso y el Poder Ejecutivo, que no produjeron la intervención federal que el art. 6º de la Ley Suprema contempla para casos como éste. Y así en este contexto se puede valorar más positivamente el accionar de nuestro más Alto Tribunal, que finalmente terminó este patético conflicto que durara aproximadamente 5 años y que también desnudara la decadencia de nuestro Estado de Derecho.

B) La confirmación de la jurisprudencia sobre la autonomía municipal

Como lo hemos anticipado, en este fallo en «Ponce Carlos Alberto» se confirma una clara, luminosa e inobjetable jurisprudencia de la Corte en favor del principio de la autonomía municipal, que comenzara en el caso «Rivademar» de 1989 y continuara en el caso «Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fé» de 1991³¹. Ahora, se agrega a dicha jurisprudencia la consideración del art. 123, obra de la reforma constitucional de 1994 y la importante argumentación contenida en el voto de mayoría principalmente.

³⁰ Véase el libro del que somos coautores junto a Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, «Encuesta de Cultura Constitucional: Argentina, una sociedad anómica», editado por la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, en 2005, en base a un proyecto impulsado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional que presido e Internacional Idea.

³¹ Véanse nuestros libros «Derecho Municipal», 2ª ed., 1997, Depalma, Buenos Aires, Caps. III y VI y «Derecho Municipal»-Parte General, Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico, 2003, Caps. III y VI.

C) La admisión de la autonomía municipal como cuestión federal

Este avance de notoria importancia para la garantía eficaz de la autonomía municipal fue producido en el caso «Municipalidad de la ciudad de San Luis c. Provincia de San Luis» y ratificado en el caso «Ponce Carlos Alberto», como lo sostuvimos. Esta admisión de la autonomía municipal como cuestión federal o constitucional antes que local, se basó en la consagración del principio en los arts. 5 y 123 de la Ley Suprema de la Nación. Asimismo, en estos fallos se habilitó que los Gobiernos locales puedan llegar a la Corte en instancia originaria cuando sean los Gobiernos Provinciales los que afectan su autonomía, que es lo que ocurre con mayor asiduidad. Y por ello, destacamos muy especialmente estos cambios jurisprudenciales producidos, que garantizan la vigencia de este trascendente principio constitucional.