



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 10 de Febrero de 2022

Vistos los autos: "Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa (art. 322 Cód. Procesal)".

Considerando:

1º) Que a fs. 5/50 Francisco José Echarren, por su propio derecho y en su carácter de intendente de la Municipalidad de Castelli, Provincia de Buenos Aires, deduce la acción prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la provincia mencionada, con el fin de solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 190 a 197 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, sección titulada "Régimen Municipal", como así también de las normas y disposiciones dictadas en consecuencia, entre las que refiere la Ley Orgánica de las Municipalidades (decreto-ley 6769/58), la resolución del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires -identificada como Reglamento para la Administración de las Municipalidades- y el decreto local 2980/00 -Reforma Administrativa y Financiera en el Ámbito Municipal-.

Manifiesta que la Carta Magna provincial no respeta la supremacía consagrada en el artículo 31 de la Constitución Nacional, al no cumplir lo normado en su artículo 123 -en concordancia con su artículo 5º-, en cuanto a la obligación de instaurar la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Sostiene que la Constitución provincial resulta contraria a la historia institucional argentina, a la jurisprudencia de esta Corte y a la gran mayoría de la doctrina especializada en la materia. Subraya que la normativa cuestionada conculca el derecho de las autoridades y de los habitantes de Castelli de poder ejercer el derecho constitucional de habitar y vivir en un municipio que dicte sus propias normas de conformidad con los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional.

Considera que el régimen local resulta anacrónico, arbitrario e irrazonable, a la luz del Derecho Público Provincial argentino que ha recibido y aplicado los principios constitucionales federales.

Señala que, dada la indeterminación del concepto de autonomía local del artículo 123 de la Constitución Nacional, se ha puesto en manos del constituyente y legislador provincial el diseño de las instituciones municipales, respetando principios mínimos de autogobierno que no están descriptos en el texto constitucional que cuestiona, en franco incumplimiento, por omisión, de la normativa federal.

Por ello, solicita que se haga cesar el estado de incertidumbre, condenando a la Provincia de Buenos Aires a que respete la legalidad, la seguridad jurídica y la supremacía consagrada en la Constitución Nacional. Asimismo, pide que se reconozca al Municipio de Castelli su libertad para



Corte Suprema de Justicia de la Nación

autoorganizarse según un alcance y contenido que la provincia aún no ha fijado, y que la demandada solucione su conducta omisiva que conlleva la frustración de uno de los órganos más sublimes de la Patria como es el gobierno municipal, con sus ciudadanos y autoridades.

Sostiene que el caso configura un supuesto de gravedad institucional, tanto respecto de la Municipalidad de Castelli como de los demás municipios de la Provincia de Buenos Aires. Por ello, pide el tratamiento urgente de la acción ante las importantes vicisitudes que atraviesa y la necesidad de una gestión operativa municipal eficaz que surge de la pandemia.

Por último, pretende el dictado de una medida cautelar a fin de que se ordene a la Provincia de Buenos Aires que fije el alcance y contenido de la autonomía municipal, para permitir a la Municipalidad de Castelli el ejercicio de la facultad constitucional federal de sancionar su propia carta orgánica, fijar su autodeterminación y ejercer su autonomía política, económica, tributaria y financiera -entre otros aspectos de la organización municipal-, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 123 de la Constitución Nacional.

2º) Que de acuerdo con los términos en que ha sido deducida la pretensión, el caso involucra la importante cuestión constitucional relativa a la compatibilidad del régimen municipal previsto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires -y en las normas dictadas en consecuencia- con la

autonomía municipal consagrada en los artículos 5° y, específicamente, 123 de la Constitución Nacional.

3°) Que, al respecto, cabe recordar que desde su texto originario, la Constitución Nacional consagró la institución municipal como parte integrante de la organización política federal, ordenando a las provincias el aseguramiento de su régimen (artículo 5°). A la luz de dicho mandato, de la jurisprudencia de este Tribunal derivó una regla según la cual las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Pues, si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratara de la provincial-, esta podría impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional (confr. Fallos: 312:326 y 314:495).

En esa misma línea, la reforma constitucional del año 1994 despejó todo margen de duda acerca de la naturaleza y ubicación institucional de los municipios dentro del concierto federal de la República. En efecto, con la incorporación del artículo 123 en la Constitución Nacional se reconoció a dichas entidades autonomía, confiriendo a las provincias la atribución de reglamentar -sin desnaturalizar- su alcance y contenido concreto (Fallos: 325:1249; 337:1263; 341:939; 344:2123 y 2728, voto conjunto de los jueces Rosatti y Maqueda).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

De esta forma, la Constitución Nacional exterioriza una intencionalidad inequívoca respecto de la inserción del municipio en la vida política del país: se trata de sujetos necesarios del federalismo argentino dotados de "autonomía". Incorporar a la autonomía municipal en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio nacional, aunque ello en modo alguno significa sostener que todos los municipios del país (los urbanos y los rurales, los densamente poblados y los escasamente habitados, los históricos y los nuevos, etc.) deban tener un tratamiento jurídico idéntico, toda vez que -como se dijo- corresponde a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del citado parámetro que expresa una específica capacidad de derecho público.

4º) Que a la luz de lo expuesto, el mencionado artículo 123 de la Constitución Nacional refiere a "contenidos" y "alcances" de la autonomía. Los primeros son taxativos y comprenden los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero; los alcances refieren a la delimitación del perímetro de aquellos, es decir, al *quantum* de sus atribuciones en relación con los cinco contenidos citados, definibles por las constituciones provinciales y demás normas de derecho público interno.

Los alcances de cada contenido deben reflejar la heterogeneidad ínsita en todo régimen federal y por tanto cada

provincia, en el ejercicio de su "margen de apreciación local", debe ser quien defina el *standard* jurídico conforme a su específica e intransferible realidad (arg. Fallos: 343:580, voto de los jueces Maqueda y Rosatti; Fallos: 344:1151).

En síntesis: si bien es cierto que el margen de acción provincial en materia municipal (la definición de los alcances de los contenidos de la autonomía, en los términos del artículo 123 de la Ley Fundamental) es amplio -pues la realidad local de las distintas jurisdicciones provinciales es disímil y son ellas las que deben ponderarlo-, tal amplitud de maniobra debe ser ejercido siguiendo el criterio de lealtad y buena fe federal, al que esta Corte ha adherido expresamente antes de ahora (Fallos: 340:1695), otorgando "el mayor grado posible de atribuciones municipales" (Fallos: 344:1151, voto conjunto de los jueces Maqueda y Rosatti).

5º) Que, retomando las constancias de la presente causa, tal como ha quedado planteada la cuestión constitucional descripta, se advierte que para su resolución será necesario, en primer lugar, acudir a la hermenéutica y aplicación del derecho público provincial; más específicamente, a las normas locales que conforman el régimen municipal cuestionado, interpretándolo en su espíritu y en los efectos que la provincia demandada ha querido darle. Ello es así pues el intendente del Municipio de Castelli impugna tanto los artículos que integran la sección VII de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (artículos 190 a 197), como las normas dictadas en consecuencia, por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

considerar que en todos ellos se configura un "incumplimiento por omisión" del mandato contenido en los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional en punto al régimen de autonomías municipales.

De modo que la causa no solo requiere analizar prescripciones de la Constitución Nacional sino que comprende cuestiones de índole local y de competencia de los poderes provinciales. Tal circunstancia -como lo advierte la señora Procuradora Fiscal en su dictamen- evidencia el incumplimiento del recaudo necesario para suscitar la competencia originaria de esta Corte en los supuestos en que una provincia es parte, esto es, que la cuestión federal resulte predominante en el pleito (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279, entre muchos otros).

6°) Que, por esa razón, el proceso debe tramitar -al menos inicialmente- ante la justicia de la Provincia de Buenos Aires, dado que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales exige que sean dichos magistrados los que intervengan en las causas en que se ventilan cuestiones de ese carácter.

Lo dicho no obsta a la tutela que esta Corte eventualmente pueda dar a los aspectos federales del litigio, la que debe procurarse por la vía del recurso extraordinario y en la medida en que la decisión de los jueces provinciales afecte el interés de las partes (Fallos: 277:365; 310:2841, entre muchos otros).

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

VO-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//- TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS
LORENZETTI

Considerando:

1º) Que a fs. 5/50, Francisco José Echarren, por su propio derecho y en su carácter de intendente de la Municipalidad de Castelli, Provincia de Buenos Aires, deduce la acción prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la provincia mencionada, con el fin de solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 190 a 197 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, sección titulada "Régimen Municipal", como así también de las normas y disposiciones dictadas en consecuencia, entre las que refiere la Ley Orgánica de las Municipalidades (decreto-ley 6769/58), la resolución del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires -identificada como Reglamento para la Administración de las Municipalidades- y el decreto provincial 2980/00 -Reforma Administrativa y Financiera en el Ámbito Municipal-.

Manifiesta que la Carta Magna provincial no respeta la supremacía consagrada en el artículo 31 de la Constitución Nacional, al no cumplir lo normado en su artículo 123 -en concordancia con su artículo 5º-, en cuanto a la obligación de instaurar la autonomía municipal, en sus aspectos administrativo, económico, financiero, político e institucional.

Sostiene que la Constitución provincial resulta contraria a la historia institucional argentina, a la jurisprudencia de esta Corte y a la gran mayoría de la doctrina especializada en la materia. Subraya que la normativa cuestionada conculca el derecho de las autoridades y de los habitantes de Castelli de poder ejercer el derecho constitucional de habitar y vivir en un municipio que dicte sus propias normas de conformidad con los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional.

Considera que el régimen local resulta anacrónico, arbitrario e irrazonable, a la luz del Derecho Público Provincial argentino que ha recibido y aplicado los principios constitucionales federales.

Señala que, dada la indeterminación del concepto de autonomía local del artículo 123 de la Constitución Nacional, se ha puesto en manos del constituyente y legislador provincial el diseño de las instituciones municipales, respetando principios mínimos de autogobierno que no están descriptos en el texto constitucional que cuestiona, en franco incumplimiento, por omisión, de la normativa federal.

Por ello, solicita se haga cesar su estado de incertidumbre, condenando a la Provincia de Buenos Aires a que respete la legalidad, la seguridad jurídica y la supremacía consagrada en la Constitución Nacional. Asimismo, pide que se reconozca al Municipio de Castelli su libertad para



Corte Suprema de Justicia de la Nación

autoorganizarse según un alcance y contenido que la provincia aún no ha fijado y que la demandada solucione su conducta omisiva que conlleva la frustración de uno de los órganos más sublimes de la Patria como es el gobierno municipal, con sus ciudadanos y autoridades.

Sostiene que el caso configura un supuesto de gravedad institucional, tanto respecto de la Municipalidad de Castelli como de los demás municipios de la Provincia de Buenos Aires. Por ello, pide el tratamiento urgente de la acción ante las importantes vicisitudes que atraviesa y la necesidad de una gestión operativa municipal eficaz que surge de la pandemia.

Por último, pretende el dictado de una medida cautelar a fin de que se ordene a la Provincia de Buenos Aires que fije el alcance y contenido de la autonomía municipal, para permitir a la Municipalidad de Castelli el ejercicio de la facultad constitucional federal de sancionar su propia carta orgánica; fijar su autodeterminación y ejercer su autonomía política, económica, tributaria y financiera -entre otros aspectos de la organización municipal-, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 123 de la Constitución Nacional.

2º) Que la señora Procuradora Fiscal dictamina que el proceso resulta ajeno a la competencia originaria de esta Corte por considerar que la relación jurídica sustancial que da origen al reclamo es de naturaleza local.

3º) Que el Tribunal comparte los argumentos y la conclusión contenidos en el referido dictamen, pues para resolver el pleito se tendrá que acudir, necesariamente, a la hermenéutica y aplicación del derecho público provincial, más específicamente, a las normas locales que conforman el régimen municipal cuestionado, interpretándolo en su espíritu y en los efectos que la autonomía local ha querido darle, cuestión que no es del resorte de la Corte, ya que no es apta para instar la competencia del artículo 117 de la Constitución Nacional.

4º) Que en esas condiciones, resulta aplicable la doctrina según la cual los conflictos entre autoridades locales deben hallar solución -jurídica o política- en el ámbito provincial, sin injerencia de la justicia de la Nación (Fallos: 136:147; 264:7; 291:384; causa CSJ 5897/2014 "Municipalidad de San Luis c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa", pronunciamiento del 29 de septiembre de 2015).

En ese sentido, y tal como se sostuvo en el precedente de Fallos: 327:3515 "Es regla de todo gobierno federativo, que estas cuestiones -los conflictos o disputas sobre derechos o atribuciones que pueden ocurrir entre los poderes internos de una misma provincia- corresponden al fuero local, ya para ser resueltas por el pueblo mismo, ya por el poder o los poderes que las respectivas constituciones hubiesen creado para ejercerlo, pues tal es el objetivo de ellas... Tal es el sentido de las palabras de la Constitución relativas a las Provincias: 'se dan sus propias instituciones y se rigen por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

ellas'; eligen sus funcionarios 'sin intervención del gobierno federal'; cada una 'dicta su propia Constitución'; y tal fue el sentido de la reforma de 1860, que eliminó de entre las atribuciones del Poder Judicial de la Nación, el decidir en los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia (Joaquín V. González, Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Estrada, 1897, págs. 770/771)".

5º) Que ello no obsta a la tutela que esta Corte eventualmente pueda dar a los aspectos federales que el litigio pudiere comprender, la que debe procurarse por la vía del recurso extraordinario y en la medida en que la decisión de los jueces provinciales afecte el interés de las partes (Fallos: 277:365; 310:2841, entre muchos otros).

Por ello y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

Parte actora: **Intendente de la ciudad de Castelli, señor Francisco José Echarren**, patrocinado por el **Dr. Néstor Osvaldo Losa**.

Parte demandada: **Buenos Aires, Provincia de (no presentada en autos)**.