Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 1 de agosto de 2024

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que la descripción de los hechos en los que se funda la demanda, así como su objeto, han sido debidamente reseñados en el apartado I del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que corresponde remitir por razones de brevedad.

2°) Que esta Corte reiteradamente ha establecido que la apertura de su jurisdicción originaria en razón de la materia –cuando es parte una provincia- sólo procede cuando la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del Congreso, o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 311:1588; 315:448; 322 :1470; 323:3279; 345:1070, entre otros).

Por lo tanto, quedan excluidos de dicha instancia aquellos procesos en los que se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de estas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza, o el examen o revisión en sentido estricto de actos administrativos de las autoridades provinciales, legislativos o judiciales de carácter local (Fallos: 245:104; 311:1597; 319:2527; 329:937, entre otros).

3°) Que a fin de determinar si el proceso reúne esa característica no basta con indagar la naturaleza de la pretensión, sino que es necesario, además, examinar su origen, no sobre la base exclusivamente de los términos formales de la demanda, sino con relación a la efectiva substancia del litigio (Fallos: 311:1791; 311:2065; 312:606; 329:224), por cuanto más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales, es necesario considerar la realidad jurídica de cada

caso particular, ya que lo contrario importaría dejar librado al resorte de aquellos la determinación de la competencia originaria (conf. causa "Enecor S.A" -Fallos: 330:4372-).

4°) Que, en ese sentido, la naturaleza y las implicancias de la acción interpuesta exigen recordar que este Tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado "que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del artículo 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el artículo 104" (conf. Fallos: 7:373 y 317:1195).

5°) Que, en efecto, como lo determina el artículo 122 de la Constitución Nacional, las Provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia "sin intervención del Gobierno federal", con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra "Gobierno" incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe -tal como lo sostuvo en el caso registrado en Fallos: 177:390, al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe de 1921- "discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al artículo 105 de la Constitución Nacional".

6°) Que es por ello que una de las más importantes misiones de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y

provincial se desenvuelvan armoniosamente. Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse solo para ayudarse (Fallos: 186 :170; 307:360).

7°) Que, en ese marco, corresponde destacar que la organización de los gobiernos municipales es una materia que los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional reconocen que se ha mantenido en la jurisdicción de los gobiernos locales, y son las constituciones provinciales quienes deben materializar el mandato de autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (causa CSJ 150 /2012 (48-I)/CS1 "Intendente Municipal Capital s/ amparo", sentencia del 11 de noviembre de 2014).

En efecto, el artículo 123 de la Ley Fundamental -incorporado por la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional 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 estas realicen la determinación de su "alcance y contenido". Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que estas conservan (artículos 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123 (Fallos: 325:1249, considerando 7°).

8°) Que en el presente caso, según se desprende de los términos de la demanda —a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia-, la Municipalidad de Tanti pretende que se declare que lo dispuesto por el art. 7° de la ley provincial 10.406 (y, consecuentemente, las previsiones de los arts. 9°, 10, 11, 12, 13 y concordantes de la ley 10.407 del mismo orden), no le resulta aplicable o, en su defecto, que tales normas sean declaradas inconstitucionales, todo ello por resultar contrarias a la autonomía municipal reconocida por los arts. 180 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, y 5° y 123 de la Constitución Nacional.

En ese sentido, tal como lo señala la Procuradora Fiscal en su dictamen, los términos en los que ha sido planteada la controversia demuestran que, para resolverla, deberá acudirse necesariamente a la hermenéutica y aplicación del derecho público provincial, más específicamente, a las normas locales que conforman el régimen municipal (arts. 104 —inc. 10—, 180, 183, 184 y concordantes de la Constitución de la Provincia de Córdoba; ley local 8102 y sus modificaciones), interpretándolas en su espíritu y en los efectos que la soberanía ha querido darle, cuestión que no es del resorte de la Corte, ya que no es apta para instar la competencia del art. 117 de la Constitución Nacional (v. doctrina de Fallos: 338 :515).

9°) Que, lo dicho hasta aquí, determina la incompetencia de esta Corte para intervenir en el proceso por la vía prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional; sin perjuicio de que una eventual cuestión federal en los términos de los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional pueda habilitar la instancia extraordinaria ante esta Corte Suprema

(arg. Fallos: 308:2057; 308:2467; 308:2564; 310:295; 310:1074; 310:2308; 310:2841; 311:1791; 312:282; 312:943; 312:1297; 314 :94 y sus citas).

Por ello, de conformidad con 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.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Requirente: **Luis Horacio Azar**, en su calidad de intendente de la **Municipalidad de Tanti (Provincia de Córdoba**), con el patrocinio letrado del doctor **Roberto Olmedo.**

MONTI Laura Mercedes
Firmado digitalmente por MONTI Laura Mercedes
Fecha: 2023.03.22 11:15:12 -03'00'

**Ministerio Público**

**Procuración General de la Nación**

S u p r e m a  C o r t e :

- I -

Luis Horacio Azar, en su calidad de intendente de la Municipalidad de Tanti (Provincia de Córdoba) y en representación de ese municipio, promueve la acción declarativa prevista por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la mencionada provincia a fin de obtener que se declare que el art. 7° de la ley provincial 10.406 no es aplicable a esa municipalidad o que, en caso de entenderse que sí lo es, se declare su inconstitucionalidad por violar la autonomía municipal.

Refiere que la consecuencia de esa norma —cuyo texto transcribe—, que modificó la ley provincial 8102 (ley orgánica municipal), es que impide la reelección de miembros del Tribunal de Cuentas, intendentes y concejales para el próximo período electoral de quienes, a la fecha de su entrada en vigencia, se encuentren desempeñando sus mandatos.

Resalta que la Municipalidad, al entender que esa disposición legal no podía afectar la materia electoral que es propia de los municipios, y en ejercicio de su autonomía "política, administrativa, económica, financiera e institucional" que garantizan los art. 180 de la Constitución provincial y 123 de la Constitución Nacional, sancionó y publicó su propio Código Electoral (ordenanza 1356/22), el que, si bien

establece una limitación a la reelección de sus autoridades, ésta empieza a regir a partir del dictado de esa norma.

Apunta que esa situación dio lugar a diversas controversias e interpretaciones y cita una acción de inconstitucionalidad de la mencionada ordenanza, promovida por concejales de la oposición, que tramita ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba.

Afirma que la norma provincial pretende imponer a la municipalidad sus decisiones en materia electoral, a pesar del reconocimiento expreso de la autonomía política e institucional que la Constitución local le ha acordado; y que la Legislatura provincial no estaba habilitada constitucionalmente para extender a los municipios aquellas limitaciones, al punto que el art. 8° de la ley 10.406 establece que no puede hacerlo en los casos de municipalidades que cuentan con su propia Carta Orgánica.

Agrega que el art. 184 de la Constitución provincial incluso habilita a los municipios a establecer "diferentes tipos de gobierno", lo que —a su entender— demuestra hasta qué punto el constituyente extiende el grado de autonomía de los municipios.

Entiende que la limitación que surge de la ley local 10.406 alcanza una actividad o materia de contenido político e institucional que está reservada a las municipalidades.

Menciona precedentes del Tribunal que se refieren a la autonomía municipal y concluye en que ella no es una mera declamación constitucional, sino que se concreta en el efectivo ejercicio de sus potestades, que no pueden ser sustituidas por otro estamento de gobierno, ni provincial ni nacional.

Considera que la habilitación otorgada por la Constitución provincial a la Legislatura para dictar la ley orgánica municipal (art. 104, inc. 10) se debe compatibilizar con sus restantes previsiones, entre ellas, el reconocimiento de la autonomía municipal (art. 180) y con lo dispuesto por los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional.

Enfatiza que los municipios no son menos autónomos por el hecho de no haber dictado su carta orgánica (art. 182 de la Constitución local), sino que la potestad de dictarla es la demostración de su autonomía.

Añade que el art. 7° de la ley provincial 10.406 también debe ser declarado inconstitucional porque prevé su aplicación retroactiva, prohibida por la Constitución local (art. 111) y por el Código Civil y Comercial de la Nación (art. 7°), al considerar el período vigente al momento de su dictado ("actual mandato") como "primer período" a los fines de la reforma electoral impuesta, modificación que implica incurrir en la prohibición constitucional y legal de no afectar derechos amparados por garantías constitucionales (arts. 14, 17 y 37 de la Constitución Nacional).

Finalmente, destaca que la ley local 10.407 (arts. 9°, 10, 11, 12, 13 y concordantes), que pretende imponer tiempos electorales a las municipalidades, produce idéntica violación constitucional y, por ende, debe ser declarada inconstitucional por las razones planteadas respecto del art. 7° de la ley provincial 10.406.

En ese estado, se confiere vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

- II -

Para que proceda la competencia originaria de la Corte establecida en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58, en los juicios en que una provincia es parte, resulta necesario examinar la materia sobre la que versan, es decir, que se trate de una causa de manifiesto contenido federal o de naturaleza civil, en cuyo caso resulta esencial la distinta vecindad o nacionalidad de la contraria (Fallos: 322:1514 y 3572; 323:1854; 324:533; 329:759).

En el primero de los supuestos enunciados, para que la causa revista manifiesto contenido federal la demanda deducida debe fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

Pero ello no sucederá cuando en el proceso se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran, para su solución, la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675).

En este orden de ideas, es mi parecer que en la causa se presenta esta última hipótesis y, por ende, la cuestión constitucional que se invoca no reviste un manifiesto contenido





federal, por lo que no es apta para surtir la competencia originaria de la Corte.

En efecto, según se desprende de los términos de la demanda —a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y la doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230—, la Municipalidad de Tanti (Provincia de Córdoba) pretende que se declare que lo dispuesto por el art. 7° de la ley provincial 10.406 (y, consecuentemente, las previsiones de los arts. 9°, 10, 11, 12, 13 y concordantes de la ley 10.407 del mismo orden), no le resulta aplicable o, en su defecto, que tales normas sean declaradas inconstitucionales, todo ello por resultar contrarias a la autonomía municipal reconocida por los arts. 180 de la Constitución de la Provincia de Córdoba y 5° y 123 de la Constitución Nacional.

En los términos en que ha sido planteada la controversia, resulta evidente, pues, que para resolverla deberá acudirse, necesariamente, a la hermenéutica y aplicación del derecho público provincial, más específicamente, a las normas locales que conforman el régimen municipal (arts. 104 —inc. 10—, 180, 183, 184 y concordantes de la Constitución de la Provincia de Córdoba; ley local 8102 y sus modificaciones), interpretándolas en su espíritu y en los efectos que la soberanía ha querido darle, cuestión que no es del resorte de la Corte, ya que no es apta para instar la competencia del art. 117

de la Constitución Nacional (v. doctrina de Fallos: 338:515; 345:22, y sus citas).

Al respecto, 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, que comparte el dictamen del entonces Procurador General de la Nación doctor Enrique C. Petracchi).

En igual sentido, Joaquín V. González sostenía: "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 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" (Manual de la Constitución Argentina, edición 1987, págs. 770/771) (v. dictamen de esta Procuración General del 6 de mayo de 2009 en la causa M. 1373, XLIV, "Municipalidad de Paso de los Libres c/ Corrientes, provincia de y Estado nacional s/ amparo", cuya sentencia compartió el Tribunal el 1° de septiembre de ese mismo año).

– III –

Lo expresado anteriormente no varía por la alegada violación de lo dispuesto por el art. 7° del Código Civil y Comercial de la Nación en cuanto al efecto temporal de la ley provincial 10.406.

El Tribunal ha dicho que dentro de las atribuciones del Congreso de la Nación y de los distintos tipos de leyes que sanciona, se encuentra la de dictar las que se denominan de "derecho común", cuya aplicación corresponde a los tribunales federales o locales, según que las cosas o las personas caigan bajo sus respectivas jurisdicciones, tal como expresamente lo establece el art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional (conf. causa N.425.XLII, "Nestlé Argentina S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de certeza -Sellos-", sentencia del 24 de noviembre de 2009).

En la misma oportunidad, señaló que el propósito perseguido por el constituyente, al conferir al Poder Legislativo Nacional tal atribución, no fue otro que el de lograr la uniformidad de las instituciones sustantivas o de fondo, salvaguardando al propio tiempo la diversidad de jurisdicciones que corresponde a un sistema federal de gobierno (Fallos: 278:62), y que, por ese motivo, la competencia atribuida por el art. 116 de la Constitución Nacional a esa Corte y a los tribunales inferiores de la Nación con respecto a las causas que versen sobre puntos regidos por las leyes de la

Nación encuentra como límite también la reserva hecha en el citado inc. 12 del art. 75 y, por consiguiente, la demanda que, como en el *sub lite*, se funda directamente en la falta de validez de normas de la Provincia de Córdoba por considerarlos además contrarios a las disposiciones del derecho común debe ser juzgada por los jueces locales, ya que su aplicación le corresponde a ellos al caer las cosas de que se trata bajo su jurisdicción.

V.E. concluyó —con cita de Gondra ("Jurisdicción Federal", página 423)— en que, si a través de la competencia originaria se pudiesen juzgar los casos vinculados con actos de los poderes públicos provinciales, con relación a los cuales, en ejercicio de sus deberes y facultades administrativas, las autoridades han hecho una determinada aplicación de la legislación común, se habría establecido una subordinación de aquéllas con respecto al gobierno central, en desmedro de las autonomías locales que constituyen la esencia del sistema federal de gobierno adoptado por nuestra Constitución.

Asimismo, corresponde traer a colación que el art. 31 de la Constitución Nacional consagra expresamente el principio según el cual esa Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que pudieren contener las leyes o constituciones provinciales. Esa disposición constitucional, que rige en el ámbito de toda la Nación, es la que determina la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia locales de examinar

las leyes en los casos concretos que se plantean, interpretándolas adecuadamente, y, en su caso, comparándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si se encuentran en oposición con ella (Fallos: 308:490; 311:2478; 312:2494; 313:1513, entre otros).

Tal estado de cosas trae aparejado que no exista óbice para que todo magistrado argentino, federal, nacional o provincial, sea cual fuere su competencia, se pronuncie sobre las cuestiones constitucionales que pudiesen proponerse en los asuntos que deba juzgar (causa "Strada", Fallos: 308:490), en virtud de la naturaleza difusa del control de constitucionalidad que ejercen todos los jueces del país (causa "Di Mascio", Fallos: 311:2478; entre otros), de nuestro sistema federal y de las autonomías provinciales (Fallos: 311:1588 y 1597; 313:548; 323:3859 y sus citas; 328:425).

En tales condiciones, es mi parecer que el proceso debe tramitar ante la justicia de la Provincia de Córdoba, dado que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales exige que sean dichos magistrados los que intervengan en las causas que se ventilen cuestiones de ese carácter, sin perjuicio de las de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070).

- IV -

Por todo lo expuesto, y dado que el art. 117 de la Constitución Nacional establece de modo taxativo los casos en que la Corte ejercerá su competencia originaria y exclusiva, la cual, por su raigambre, no es susceptible de extenderse a otros casos no previstos (Fallos: 322:1514; 323:1854; 325:3070), opino que este proceso resulta ajeno a dicha instancia.

Buenos Aires,  de marzo de 2023.