

*Procuración General de la Nación*

S u p r e m a      C o r t e:

- I -

Carlos Alberto Ponce, en su carácter de Intendente de la Ciudad de San Luis y por derecho propio, deduce acción declarativa de certeza, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de San Luis, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del art. 8º de la ley local 5324 y de los arts. 2º, 5º y 8º del decreto 117-MGJCT-/2003, por considerar que son violatorios de los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional y de los arts. 261, 268 y 287, entre otros, de la Constitución Provincial, así como del sistema representativo y republicano de gobierno, del principio de soberanía popular, de sus derechos políticos y de la autonomía municipal (fs. 9/34).

Expresa que, mediante aquella ley, la Provincia aprobó someter a consideración de su pueblo, en la elección del 27 de abril de 2003, la incorporación de una cláusula transitoria a la Constitución local, por la cual se dispone la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales y habilitó al Poder Ejecutivo provincial, por única vez, a convocar a elecciones para cubrir esos cargos. La caducidad se produciría, según el texto de la norma impugnada, el día que se fije para la asunción de las autoridades electas.

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

de 2003.

Funda su posición en los siguientes argumentos:

a) El art. 8º de la ley 5324 es inconstitucionalidad porque: (i) reduce los mandatos de los funcionarios municipales que se encuentran en ejercicio de sus cargos, los que se declaran caducos con anterioridad al vencimiento del término constitucionalmente establecido; (ii) extiende los mandatos correspondientes a los funcionarios municipales que resultarían elegidos y vendrían a reemplazar a los actualmente en funciones, al aplicarse el mecanismo ideado con la ley 5324 e ilegalmente instrumentado con el art. 117-MGJCT-/2003 y (iii) deja sin efecto la atribución constitucional de convocar a elecciones propia de los intendentes para cubrir los cargos comunales electivos.

b) El art. 8º de la ley 5324 es violatorio de la Constitución Provincial en lo que se refiere al procedimiento y alcance de la reforma que pretende incorporar, mediante una enmienda convalidatoria posterior a los hechos. Considera que ello es así pues el art. 287 de la Constitución local prevé que su modificación por enmienda es un procedimiento a través del cual exclusivamente se puede modificar un solo artículo. La norma impugnada ignora ese límite, toda vez que por vía de la enmienda pretende anular los efectos de los arts. 11, 103, 111, 147, 148, 153, 248, 254, 263, 268 y 261 de la Carta Magna local.

c) El decreto 117-MGJCT-/2003 también es inconstitucional porque: (i) su art. 2º, al convocar al electorado de la Provincia para elegir intendentes y concejales municipales el 27 de abril de 2003, viola lo prescripto por la Constitución Provincial, que, al establecer las atribuciones y deberes del departamento ejecutivo municipal, le atribuye la de "Proceder a la convocatoria de electores para toda elección

## *Procuración General de la Nación*

municipal con sesenta días de anticipación como mínimo, debiendo publicarse la convocatoria como lo establece la ley o carta orgánica municipal..." (art. 261, inc. 7º). Agrega que no resulta apoyo válido de aquella norma la cita del art. 8º de la ley 5324, toda vez que, como la enmienda prevista en este último no fue puesta a consideración del voto popular, no puede ser invocada para sustentar la atribución del Poder Ejecutivo Provincial para convocar a elecciones tendientes a cubrir los cargos electivos municipales, desplazando a quien corresponde legítimamente convocarlas por estar revestido de autonomía; (ii) su art. 5º, que dispone convocar al electorado de la Provincia para el 27 de abril de 2003, con el objeto de que ratifique la enmienda constitucional sancionada en el art. 8º de la ley 5324, continúa la ilegalidad de este último; (iii) su art. 8º fija el 25 de mayo de 2003 como fecha de asunción de las nuevas autoridades elegidas el 27 de abril de ese año y dispone que los mandatos de las autoridades se computarán desde el 10 de diciembre de 2003, con lo cual establece un ilegal e inconstitucional acortamiento de los mandatos de los funcionarios que se desempeñan en los cargos electivos, entre ellos los municipales y, a la vez, prolonga en más de seis meses los de quienes se elijan en oportunidad de la convocatoria del 27 de abril.

Asevera que las normas que impugna son irrazonables porque, mediante el decreto 117-MGJCT-/2003, que dispone el llamado a elecciones para cubrir cargos provinciales y municipales y la caducidad anticipada de los mandatos de los funcionarios que los ocupan, se está dando vigencia a la enmienda electoral sin conocer la voluntad del pueblo. Agrega que por esa vía, el Poder Ejecutivo Provincial se arroga facultades que no le corresponden y produce una arbitraria e ilegal intromisión y avasallamiento en el régimen de autonomía muni-

cipal. Además, señala que el art. 8º de la ley 5324 introduce una cláusula transitoria y no la modificación de una disposición permanente, considerando irrazonable que mediante el procedimiento de la enmienda se dejen sin efecto de manera transitoria, por única vez, diversas normas, garantías y principios de la Constitución Provincial y de las Cartas Orgánicas Municipales, que repercuten incluso en garantías establecidas en la Constitución Nacional, como la autonomía municipal y los principios propios que rigen el sistema de gobierno en ella establecido.

- II -

A fs. 145/155, la Provincia de San Luis contesta el traslado de la demanda y solicita su rechazo.

Manifiesta que es de público y notorio conocimiento que, a partir de diciembre de 2001, ocurrieron hechos, sociales y políticos graves, que subvirtieron el orden institucional de la República que provocaron, entre otras consecuencias, la renuncia del entonces presidente de la Nación, doctor Fernando de la Rúa, así como la caducidad de la legitimación de toda la clase política. De ese modo, el propósito político compartido por la mayoría de ambas cámaras legislativas provinciales que dio origen a la ley 5324 fue producir una renovación total de la clase política a menos que fuera ratificada en las urnas. En ese orden de pensamiento, los pasos a seguir fueron: a) invitar a quienes habían sido electos y estaban ejerciendo el cargo a presentar su renuncia; b) para el caso de que no renunciaran se introdujo una enmienda en la Constitución que dispuso la caducidad de los mandatos, tanto provinciales como municipales, a partir del día que se fijara para que asuman quienes resultaran electos en la próxima convocatoria (art. 8º de la ley 5324) y c) dicha enmienda

## *Procuración General de la Nación*

quedaba sujeta a ratificación en la próxima elección general (art. 8º cit. y 287 de la Constitución Provincial).

Destaca que la enmienda sancionada tiene unidad conceptual -según exigieron los constituyentes de 1987 cuando autorizaron la modificación de un solo artículo- e introduce una cláusula transitoria que es aplicable únicamente a esta elección, por lo cual, una vez realizada y aplicada, fenece su vigencia. Por ello, sostiene, no hay modificación sustancial de la Constitución de la Provincia que restrinja la autonomía municipal, pues ella queda subsistente para quienes -por elección popular- asuman en el futuro. Por lo demás, alega, tal como lo exige el art. 287 de dicha Constitución, se somete una reforma transitoria al voto popular mediante referéndum, con lo cual, en definitiva, es el pueblo quien ratificará o no la reforma.

Niega que el sistema de caducidad de mandatos instituido por la ley 5324, reglamentado por el decreto 117-MGJCT-2003 afecte garantía constitucional alguna, ya que las únicas bases inalienables para la organización de los gobiernos provinciales, de acuerdo a lo previsto en el art. 123 de la Constitución Nacional, son el respeto del sistema representativo y republicano de gobierno, asegurar la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal. En ese sentido, el procedimiento de enmienda constitucional adoptado por la ley 5324 está contemplado en el art. 287 de la Carta Magna local, por lo que mal puede afectarse el principio representativo y republicano.

Por otra parte, señala que el poder constituyente municipal sólo puede ser ejercido con sujeción a los ordenamientos provinciales. En el caso, la autonomía del municipio de San Luis deviene originariamente de la Constitución Provincial y, de acuerdo a lo que establece el art. 123 citado,

la regulación de su alcance y contenido debe buscarse en aquélla, de tal modo que al producirse una modificación en la Ley Fundamental local que alcanza a algunas de sus instituciones se debe entender que la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de San Luis cede ante ella por tratarse de un ente autónomo jerárquicamente inferior a la Provincia.

A mayor abundamiento, señala que la Constitución Nacional tampoco garantiza la duración de los mandatos electivos y que la prueba más cabal de ello son las disposiciones de sus Cláusulas Transitorias Cuarta (último párrafo) y Décima. Por otra parte, tampoco se afecta la autonomía del municipio por el sólo hecho de que, en ejercicio del poder constituyente, se autorice por única vez al Poder Ejecutivo provincial a realizar la convocatoria a elecciones generales para la totalidad de los cargos electivos, ya que ello fue pensado con el único objetivo de realizarlas en forma conjunta con los comicios para elegir autoridades provinciales y nacionales por las ventajas que implica la simultaneidad de elecciones.

En otro orden de ideas, sostiene que no es válido, a la luz de la doctrina de los actos propios, la actitud del actor Carlos Alberto Ponce, que cuestiona la ley 5324, quien, a la vez, oficializó su candidatura a gobernador de la Provincia de San Luis para las elecciones del 27 de abril, convocadas en virtud del sistema implementado por la ley que impugna.

Por último, cuestiona que la actora pretenda discutir en el orden federal planteos netamente locales en razón de la materia, lo que le está vedado por los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, ya que lo que se debate en el sub lite -a su entender- es la validez de la ley 5324 por ser contraria a lo dispuesto en el art. 287 de la Ley Fundamental local. Agrega que la competencia federal por la materia se

*Procuración General de la Nación*

aplica de oficio y no puede alterarse a lo largo del proceso, pues si así ocurre, la incompetencia debe ser declarada en cualquier etapa de aquél, según lo prescripto por el art. 352 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

- III -

Si bien a fs. 217 vta., el Tribunal pasó el expediente a dictamen de esta Procuración General, a fs. 218 lo requirió con motivo de una presentación del Estado provincial, donde informa que el intendente municipal continuó llevando a cabo actos preparatorios del proceso electoral que se encontraba suspendido y solicitó que se le ordenara abstenerse de constituir el Tribunal Electoral Municipal y de ejecutar cualquier acción que implique alterar la situación de ese proceso, de conformidad con lo dispuesto por la ley local 5324 (fs. 238).

Ello dio lugar a la decisión de fs. 244, mediante la cual V.E. desestimó ese pedido y aclaró que "contrariamente a lo pretendido por la provincia, debe afirmarse que es ella la que no debe alterar ni interferir en el cronograma electoral de la ciudad capital. En efecto, tal como se ha puesto de relieve en la sentencia dictada a fs. 41/42 y en el pronunciamiento de fs. 132, la demandada, en el marco de la medida cautelar ordenada, no puede convocar a elecciones para elegir intendente de la ciudad de San Luis. Mal puede sostenerse entonces que, al hacerlo la comuna, se altera 'la situación del procedimiento electoral' dispuesto por la ley provincial 5324" (resolución del 21 de octubre de 2003). A fs. 262, se desestimó el recurso de aclaratoria que la Provincia interpuso contra esta providencia.

- IV -

A fs. 297/307, se presenta el señor Daniel Raúl Pérsico, en carácter de Intendente de la Ciudad de San Luis. Dice que, con sustento en la medida cautelar ordenada por V.E., el ex Intendente Ponce convocó a elecciones comunales para el 9 de noviembre de 2003 en las que resultó elegido, y que asumió su cargo el 13 del mismo mes y año.

En tal carácter, señala que el gobierno provincial continuó su intento de vulnerar la autonomía municipal mediante un conjunto de actos tendientes a imponer un gobierno local afín a sus pretensiones políticas, que fueron convalidados tanto por el Tribunal Electoral como por el Superior Tribunal de Justicia locales. Agrega que cuestionó esas decisiones por recursos de hecho contra las denegatorias tácitas de los recursos extraordinarios que dedujo y que, por tal razón, solicita que se ordene su conexidad con esta causa para su resolución conjunta.

Después de relatar los acontecimientos de las causas tramitadas en sede provincial (fs. 299/305), añade que ello trajo aparejado una verdadera situación de gravedad institucional, configurada por la coexistencia de dos autoridades municipales en la Ciudad de San Luis. Esto demuestra -a su entender- que se mantiene vivo el interés jurídico y el gravamen manifestado al promover la demanda, cual es asegurar la autonomía municipal contra las maniobras ilegítimas e inconstitucionales del gobierno provincial, que ahora han devenido en un incumplimiento de lo resuelto por V.E.

Así, además de la conexidad y vinculación entre el objeto de la presente causa y de las resoluciones en ella dictadas (en particular las de fs. 244 y 262), con las cuestiones ventiladas en la jurisdicción provincial, denuncia que todas las circunstancias que se dan en la Ciudad de San Luis se deben al desconocimiento e incumplimiento de las medidas



*Procuración General de la Nación*

dispuestas por el Tribunal.

A fs. 333/335, se presenta nuevamente para denunciar las constantes actitudes y conductas de presión realizadas por la señorita Torrontegui respecto de la Municipalidad a su cargo.

- V -

A fs. 345/346 obra el acta de la audiencia dispuesta por la Corte para el 16 de marzo ppdo., de la que participaron el señor Pérsico y la señorita Torrontegui. Luego, ambos acercaron sendas propuestas de solución al estado de cosas existente en la Ciudad de San Luis (fs. 392/395 y 351/352, respectivamente), cuyos traslados fueron contestados.

Esos son los antecedentes del decreto del 4 de agosto ppdo., que pasa de nuevo las actuaciones a esta Procuración General (fs. 505).

- VI -

Ante la presentación del señor Pérsico del 9 de agosto de 2004, por la que solicitó se disponga la conexidad de todas las causas que menciona, por estar relacionadas con el conflicto institucional que afecta a la Ciudad de San Luis, a fs. 531 se devolvieron las actuaciones.

Dicha petición todavía no fue considerada por V.E. No obstante, toda vez que se remitieron a este Ministerio Público las causas que se denuncian como conexas, entiendo que corresponde emitir la opinión requerida a fs. 217 vta.

En tal sentido, cabe señalar que V.E. sigue teniendo competencia (arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional) para entender en el presente, a tenor de lo dictaminado a fs. 35/36 y lo resuelto por el Tribunal a fs. 41/42.

- VII -

Tanto las circunstancias de autos, como las suscitadas en los otros expedientes que se encuentran a conocimiento del Tribunal, sobre los que también se ha conferido vista a esta Procuración General, son demostrativas de la crisis institucional que se plantea en el sub lite.

En efecto, el originario conflicto jurídico-judicial de autos se ha agravado hasta permitir que dos personas invoquen la condición de intendente del mismo municipio, con las graves consecuencias que ello trae para la sociedad, que no sabe cuál de las dos administraciones es la autoridad legítima.

- VIII -

En primer término, corresponde analizar el planteo de inconstitucionalidad del art. 8º de la 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 de la Constitución Nacional -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

*Procuración General de la Nación*

mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123 (cfr. Fallos: 325:1249).

Por otro lado, aquélla 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 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 de diciembre de 2003), sino porque afectan en su aspecto institucional la autonomía municipal, toda vez que ilegítimamente cercenan facultades para decidir cuándo y cómo convocar a la renovación de autoridades.

Ello es así, porque la utilización del procedimiento previsto por el art. 8º de la 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. 5º y 123 del texto constitucional federal.

En efecto, la pretendida enmienda no consiste en

"modificar, suplantar o derogar" un artículo de la Constitución provincial, como autoriza el art. 287 de ésta, 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

## *Procuración General de la Nación*

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, considerando 9º).

La mencionada reforma no sólo mantuvo la potestad de cada provincia de dictar su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º, sino que 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 de aquella Carta, 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 munic-

pios.

Desde esa perspectiva, cabe señalar que la Constitución de la Provincia de San Luis, regula en el Capítulo 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 (confr. art. 261, inc. 7º de la Constitución Provincial), afecta seriamente la autonomía municipal, pues, no obstante que 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 lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, al trasponer el cupo de legalidad y legitimidad reglamentaria 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 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 la

*Procuración General de la Nación*

Ciudad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad y cobro de australes" (sentencia del 4 de junio de 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...", aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, "...se autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales" (Fallos 314:495, considerando 5º del voto de los doctores Fayt, Belluscio y Petracchi).

- IX -

Por las consideraciones que anteceden, opino que correspondería hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad del art. 8º de la ley provincial 5324, así como la de los arts. 2º, 5º y 8º del decreto 117-MGJCT-/2003.

Buenos Aires, 16 de noviembre de 2004

Es Copia

Esteban Righi





*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 24 de febrero de 2005.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 9/34 se presentó Carlos Alberto Ponce, en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis —provincia del mismo nombre— y promovió acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117-MGJCT-/2003, pues los consideró violatorios de los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, como así también de disposiciones de la Constitución provincial que cita (ver fs. 22 vta./23, 25, 26). Sostuvo que las normas que se pretendía aplicar afectaban el sistema representativo y republicano de gobierno, el principio de la soberanía popular, de sus derechos políticos y la autonomía municipal.

2°) Que el actor señaló que mediante la ley 5324 la provincia aprobó someter a la consideración del pueblo de San Luis, en la elección del 27 de abril de 2003, la incorporación a la Constitución provincial de una cláusula transitoria por la cual se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, a la par que habilitaba al Poder Ejecutivo provincial, por una única vez, para convocar a elecciones a fin de cubrir esos cargos. La caducidad se produciría, según el texto de la norma impugnada, el día que se fijara para la asunción de las nuevas autoridades electas.

Relató que por medio del decreto 117/03, el poder administrador convocó a elecciones para el 27 de abril de 2003 con el objeto de elegir intendentes municipales —cargos entre los cuales aparece el de la Municipalidad de San Luis—; para

ratificar la enmienda constitucional —a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior—; y fijó como fecha de asunción de los candidatos electos el 25 de mayo del mismo año.

De tal manera, y en el caso de que los votantes ratificaren la enmienda constitucional, se dispuso la caducidad anticipada de todos los cargos electivos provinciales y municipales vigentes, afectándose el régimen de gobierno municipal en la medida en que la norma sancionada imponía un acortamiento y desplazamiento inconstitucional de mandatos de funcionarios que se encontraban ejerciendo sus cargos electivos.

3°) Que el interesado requirió que se dictara una medida cautelar en los términos previstos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se ordenase suspender preventivamente la aplicación de las normas tachadas de inconstitucionales hasta tanto recaiga una sentencia definitiva.

Mediante pronunciamiento del 10 de abril de 2003, esta Corte hizo lugar a la prohibición de innovar con relación a la aplicación de las disposiciones citadas, por lo que ordenó al Estado provincial **suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo** (énfasis agregado; fs. 41/42).

4°) Que como consecuencia de la medida señalada, el Poder Ejecutivo provincial dictó el decreto 1218 -MGJCT- 2003, el cual dio lugar a que el actor requiriera que se ampliaran a su respecto los alcances de la resolución cautelar adoptada, en el sentido que la Provincia de San Luis debería abstenerse de llevar adelante la convocatoria a elecciones contenida en

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

el art. 2 del decreto aludido.

Sobre la base de que, en efecto, del último párrafo del decreto local 1218/03 surgía que se convocaba al electorado de la ciudad de San Luis para que el 27 de abril de 2003 procediera a la elección del intendente municipal, esta Corte sostuvo mediante pronunciamiento del 24 de abril de 2003 que dichos comicios estaban alcanzados por la medida cautelar y, por ende, que correspondía **hacer saber al Poder Ejecutivo provincial que debería abstenerse de seguir adelante con la convocatoria para elegir intendente de la ciudad de San Luis el 27 de abril de 2003** (énfasis agregado; fs. 132).

5°) Que el 14 de agosto de 2003 la Provincia de San Luis denunció que la Municipalidad de la Ciudad de San Luis estaba incumpliendo con la medida cautelar dispuesta por el Tribunal, pues por medio de su concejo deliberante comenzó a llevar a cabo el procedimiento electoral correspondiente a los comicios de autoridades municipales, que según entendía la peticionaria estaban suspendidos con arreglo a la medida precautoria ordenada el 10 de abril de 2003 y ampliada por resolución del 24 del mismo mes. Requirió que se intime al intendente de la ciudad de San Luis a abstenerse de constituir el Tribunal Electoral Municipal y de ejecutar cualquier acción que implicase alterar la situación del procedimiento electoral vigente en la provincia, de conformidad con lo dispuesto por la ley local 5324 (fs. 238).

Que esa petición fue desechada de plano por el Tribunal mediante pronunciamiento del 21 de octubre de 2003, al afirmar que: "**...Contrariamente a lo pretendido por la provincia, debe afirmarse que es ella la que no debe alterar ni interferir en el cronograma electoral de la ciudad capital. En efecto, tal como se ha puesto de relieve en la sentencia**

dictada a fs. 41/42 y en el pronunciamiento de fs. 132, la demandada, en el marco de la medida cautelar ordenada, no puede convocar a elecciones para elegir intendente de la ciudad de San Luis. Mal puede sostenerse entonces que, al hacerlo la comuna, se altera 'la situación del procedimiento electoral' dispuesto por la Ley Provincial 5324" (énfasis agregado; fs. 244).

6°) Que el 29 de octubre de 2003 la demandada efectuó una nueva presentación por la cual persiguió que se aclarara dicho pronunciamiento. Para fundar tal solicitud, el Estado provincial denunció que por ley local 5394 se había facultado al Poder Ejecutivo para convocar al electorado de la provincia a fin de elegir, el 23 de noviembre de 2003, diputados nacionales, senadores y diputados provinciales, y a invitar a los intendentes a adherir a los términos de la mencionada ley; agregó que el superior tribunal de justicia local, al ver desobedecidas sus decisiones por parte del municipio capitalino, decidió convocar al electorado de la ciudad de San Luis para elegir, el 23 de noviembre de 2003, al intendente municipal y a los concejales; concluyó pidiendo que se aclarase que la provincia no había convocado a elecciones municipales, no había violado la medida cautelar ni tampoco aplicado la ley local 5324 (fs. 260/261).

La pretensión fue rechazada por esta Corte con fundamento en que el pronunciamiento de fs. 244 no había incurrido en ningún error material, concepto obscuro u omisión que autorizase el recurso interpuesto (fs. 262, del 25 de noviembre de 2003).

7°) Que a fs. 297/307 se presenta el señor Daniel Raúl Pérsico en su condición de nuevo intendente de la municipalidad demandante, a fin de solicitar que se ratifiquen las

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

medidas y aclaraciones dispuestas en esta causa y, en tal sentido, la declaración de que corresponde al intendente de San Luis el llamado a elecciones para dicho cargo, que se anulen los actos de los poderes de la provincia que desconocieron la convocatoria a los comicios efectuada por la comuna y que se convaliden los resultados de dicho acto electoral.

Tras invocar que fue electo en los comicios llevados a cabo el 9 de noviembre de 2003 en el marco del proceso electoral convocado por la comuna a través del ex intendente Carlos Alberto Ponce, procede a denunciar una serie de maniobras realizadas por el gobierno provincial mediante las cuales ha continuado en su intento de vulnerar la autonomía municipal cuya preservación se persigue en el *sub lite*, la cual fue objeto de tutela preventiva por parte del Tribunal por las providencias cautelares dictadas a tal fin y por el fundado rechazo efectuado ante reiteradas peticiones del gobierno provincial, que perseguían impedir el funcionamiento de las instituciones comunales.

Con relación a las maniobras que denuncia, señala que tales actos fueron cumplidos en el marco de diversos procesos de naturaleza jurisdiccional tramitados ante la justicia provincial y esencialmente en el superior tribunal de justicia, a las cuales acudió la provincia a raíz del fracaso de los sucesivos intentos llevados a cabo ante esta Corte en la presente causa, correspondiente a su jurisdicción originaria.

Señala que, por un lado, la provincia demandó al municipio por ante el superior tribunal, planteando la inconstitucionalidad de la Carta Orgánica Municipal y del decreto de convocatoria a elecciones emitido por el intendente Ponce, pretensiones que fueron admitidas por una sentencia de fondo que fue dictada sin siquiera dar traslado de la acción a

la demandada (fs. 300; el énfasis corresponde a la cita; causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad").

Agrega que a pesar de que la municipalidad introdujo contra dicho pronunciamiento un incidente de nulidad y un recurso extraordinario federal que eran claramente suspensivos de la sentencia, los planteos no fueron considerados ni proveídos por el superior tribunal local que, con mayor gravedad, ordenó el desglose de dichas presentaciones, excluyó a su representada como parte del proceso y, sobre la base de que las autoridades municipales habían desobedecido la sentencia, convocó a comicios para la elección de intendente y concejales, los que se realizarían el 23 de noviembre de 2003 (acuerdo N° 433).

Expresa que en dicho acto fue electo como "*segundo*" intendente la Srta. María Angélica Torrontegui, que se presentó como titular del municipio y obtuvo del superior tribunal una serie de resoluciones que, además de otorgarle el manejo de los dineros públicos comunales, dispusieron que el intendente de San Luis era la persona elegida en el marco de la segunda elección, realizada el 23 de noviembre de 2003. Este pronunciamiento también fue objeto de un recurso extraordinario por parte de la municipalidad, que no fue objeto de trámite alguno.

Relata que una situación análoga se verificó en la causa, también radicada ante el superior tribunal local, de carátula "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", en que se admitió la pretensión mediante sentencia del 3 de octubre de 2003, cuando la contestación de demanda sólo fue agregada al expediente por providencia del 7 del mismo mes y año. Aduce que a pesar de haber impugnado el fallo mediante un

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

planteo de nulidad como por un recurso extraordinario, se excluyó del proceso a la municipalidad al ordenarse el desglose de aquellas presentaciones.

Otra irregularidad de características semejantes se verificó, según la presentante, en la causa "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas", en que el Tribunal Electoral de la Provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003, a las que había llamado el intendente Ponce, con fundamento en que el superior tribunal de justicia había convocado a comicios para la elección de autoridades comunales para el 23 de noviembre. Reitera que el recurso extraordinario deducido contra dicha resolución fue desglosado, con sustento en que la municipalidad no era parte en la causa.

Concluye señalando que por medio de resoluciones arbitrarias e ilegales dictadas por tribunales provinciales se ha vulnerado de manera directa la garantía constitucional de la autonomía municipal que esta Corte procuró resguardar mediante la medida cautelar dictada en esta causa, generando incluso un hecho demostrativo de la gravedad institucional existente, configurada por el desconocimiento de la prohibición de innovar según el preciso alcance que surge de las tres resoluciones dictadas al respecto por este Tribunal, por la coexistencia de dos autoridades municipales en la ciudad de San Luis y por el manifiesto desconocimiento de toda garantía de defensa en juicio invocada por el presentante en las causas tramitadas en sede local.

8°) Que del examen de las constancias correspondientes a la causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", radicada ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis e identificada en sus

registros como G.27, año 2003, surge que la Provincia de San Luis promovió demanda contra la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 125 de la Carta Orgánica Municipal de dicha ciudad; de la ordenanza 2936/03 y del decreto 526/03, ambos de la municipalidad demandada. Solicitó que se imprimiera a la causa el trámite de juicio ordinario, ofreció prueba, peticionó que se dictara una prohibición de innovar y concluyó reiterando que oportunamente se haga lugar a la demanda y se declare la inconstitucionalidad de las normas indicadas (fs. 8/14).

El superior tribunal corrió vista al señor Procurador General con respecto a la medida cautelar (fs. 15), intervención que dio lugar a un dictamen favorable (fs. 16). Llamados los autos para resolver (fs. 17), el tribunal *a quo* dictó el pronunciamiento de fs. 18/20 por el cual, sobre la base de la atribución que le reconoce el art. 10 de la ley suprema provincial para declarar de oficio la inconstitucionalidad de las leyes, y por considerar oportuno realizarlo en ese estadio del proceso para hacer cesar un clima de inseguridad jurídica, declaró la inconstitucionalidad de las normas municipales impugnadas en la demanda y la nulidad e inaplicabilidad de todos los actos realizados al amparo de las disposiciones declaradas inconstitucionales.

Con ulterioridad a dicho pronunciamiento y frente a los planteos deducidos por el intendente de la ciudad de San Luis, señor Carlos Alberto Ponce, por el letrado de dicha municipalidad y por quien resultó electo en los comicios convocados por la autoridad comunal (fs. 64/70; 134/156; 172/174; 219/294), consistentes en peticiones de nulidad y recursos extraordinarios de inconstitucionalidad por ante esta Corte, se sucedieron diversas vicisitudes ante el tribunal *a quo* que sobre la base de desconocer personería a los presen-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

tantes y de reconocer tal condición a la candidata electa en el procedimiento llevado a cabo ante la convocatoria de las autoridades provinciales (fs. 182/183 y 204), llevaron a considerar, por un lado, desistida a la municipalidad de todas las impugnaciones introducidas por quienes, en su momento, contaban con representación de esa persona jurídica y, por el otro, carentes de tal personería a quienes se presentaron ulteriormente en nombre de la ciudad de San Luis, desglosándose de la causa a todas las presentaciones efectuadas por los nombrados (fs. 176, 204 y 295).

9°) Que del examen de las constancias correspondientes a la causa "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", radicada ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis e identificada en sus registros como P.19, año 2003, surge que el Partido Justicialista-Distrito San Luis promovió demanda contra la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, a fin de que —en su momento— se declarase la inconstitucionalidad del art. 125 de la Carta Orgánica Municipal de dicha ciudad y de la ordenanza municipal 2936/03. Ofreció prueba, peticionó que se dictara una prohibición de innovar pues los perjuicios no podrían ser subsanados por el pronunciamiento definitivo, para concluir reiterando que oportunamente se haga lugar a la demanda y que se declare la inconstitucionalidad de las normas indicadas (fs. 11/18).

Después de hacer lugar a la medida cautelar (fs. 22/23), el superior tribunal corrió traslado de la demanda a la Municipalidad de San Luis (fs. 29). Llamados los autos para resolver diversos planteos introducidos por la demandada que impugnaban la prohibición de innovar ordenada y otras resoluciones complementarias, así como una petición de la

demandante concerniente a que el Tribunal Electoral Municipal no está cumpliendo con la orden cautelar, el superior tribunal destacó que ante la analogía de las cuestiones planteadas en estas actuaciones con las consideradas y decididas en la sentencia definitiva dictada en los autos Expte. N° 27-G-2003 "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", era necesario emitir un pronunciamiento que hiciera cesar el estado de incertidumbre e inseguridad jurídica instalado en la sociedad, ocasionado por la conducta obstruccionista del municipio y por la desobediencia en que había incurrido con respecto a las medidas cautelares dictadas en esta causa. En consecuencia, el Superior Tribunal de Justicia procedió a dictar sentencia sobre el fondo del asunto declarando de oficio la inconstitucionalidad de las normas municipales impugnadas en la demanda, así como la nulidad e inaplicabilidad de todos los actos realizados al amparo de las disposiciones declaradas inconstitucionales (fs. 85/87).

Con ulterioridad a dicho pronunciamiento, el tribunal dictó la providencia de fs. 157 por la cual tuvo por contestada la demanda y presente lo expresado para su oportunidad; asimismo, frente a los planteos deducidos por el intendente de la ciudad de San Luis, señor Carlos Alberto Ponce y por dos integrantes del Tribunal Electoral Municipal (fs. 164/170, 171/177, 178/183, 194/201, 202/209 y 211/218), consistentes en peticiones de nulidad y recursos extraordinarios de inconstitucionalidad por ante esta Corte, se sucedieron diversas vicisitudes ante el tribunal *a quo*, que, sobre la base de reconocer personería a María Angélica Torrontegui como intendente de la ciudad de San Luis, tuvo presente el desistimiento formulado por la nombrada de "...todo planteo, acción, recurso, recusación, impugnación y/u otro remedio

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

procesal, ejercido y que tienda a cuestionar, impugnar o con- mover el fallo emitido por V.E. en los presentes autos..." (fs. 478/479 y 480).

10) Que, por último, cabe traer a cuento que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis decidió en el acuerdo n° 433, celebrado el 17 de octubre de 2003, convocar al electorado de la ciudad de San Luis para el 23 de noviembre de 2003, a fin de que se procediera a elegir intendente municipal y siete concejales municipales e igual número de suplentes.

El tribunal sostuvo esa convocatoria en el contenido del pronunciamiento que había dictado en la causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", así como en el alzamiento y desobediencia en que estaba incurriendo el municipio capitalino con respecto a dicho fallo al llevar adelante un procedimiento electoral declarado nulo y no rea- lizar una nueva convocatoria electoral, todo lo cual, agregó el tribunal, cercenaba el derecho del pueblo de la ciudad de San Luis de elegir y ser elegido para cargos municipales, circunstancia de gravedad institucional que obligaba a adoptar las medidas que garantizaran el proceso electoral municipal.

Dicha acordada del superior tribunal fue el argu- mento invocado en la presentación del fiscal electoral pro- vincial que dio lugar a la causa "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas, año 2003-A-109", en que el Tribu- nal Electoral de la Provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003, a las que había llamado el intendente Ponce, con fundamento en que dichos comicios resultaban inválidos a raíz de lo resuelto sobre el punto por el superior tribunal de justicia provincial y de la convocatoria efectuada para el acto eleccionario del

23 de noviembre (fs. 9/10).

Contra dicho pronunciamiento el señor Daniel Raúl Pérsico, en su condición de intendente electo de la ciudad de San Luis, interpuso recurso extraordinario, el cual fue ordenado desglosar por carecer de la condición de parte, a raíz de lo cual aquel peticionario interpuso ante esta Corte una presentación directa A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 solicita declare nulidad s/ medidas expte. A-109/2003".

11) Que la circunstancia de que —ante el fenecimiento del mandato para el cual Carlos Alberto Ponce había sido electo, como consecuencia del tiempo transcurrido durante la substanciación del proceso hasta esta etapa decisoria— el nombrado haya perdido todo interés personal en obtener una decisión concerniente a la validez de la caducidad dispuesta por las normas tachadas de inconstitucionales, no significa de por sí ni trae como consecuencia mediata que el pronunciamiento sobre la substancia de la cuestión constitucional introducida en la demanda carezca de todo efecto por haber cesado, según se aduce, la existencia de controversia actual, pues además de la razón que fundadamente señala el señor Procurador General de la Nación en su dictamen, se suman otros dos argumentos.

De un lado, es decisivo esclarecer que la pretensión no sólo fue promovida a fin de tutelar un derecho subjetivo del titular del municipio para permanecer en funciones sino, conjuntamente y con particular énfasis, en representación de la Intendencia de la Ciudad de San Luis y con el nítido objeto de procurar tutela jurisdiccional para preservar la autonomía reconocida a dicho municipio, de modo predominante, por los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, condición que en la demanda se entendía vulnerada, también, por la convocatoria a elecciones de autoridades comunales que los textos normativos

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

impugnados ponían en cabeza de órganos del gobierno provincial. Todo lo cual demuestra que 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 del conflicto señalados en los considerandos precedentes, un manifiesto contenido federal que debe ser dilucidado y, por ende, configura la presencia de un caso litigioso correspondiente a la competencia originaria del Tribunal.

Desde otra visión, la subsistencia de los recaudos que hacen a la potestad de este Tribunal para dictar un pronunciamiento útil, viene dada por la particular circunstancia de que en el marco de la medida cautelar ordenada en el *sub lite* han sido dictadas diversas resoluciones, a fin de "...asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer...; de resguardar los derechos esgrimidos hasta tanto exista la posibilidad de dirimir el punto debatido y esclarecer los derechos que cada una de las partes invoque..., y se asegure que, cuando recaiga sentencia, ésta no será de cumplimiento imposible..." (conf. resolución de fs. 41/42 y su remisión a los fundamentos del pronunciamiento dictado, en igual fecha, en la causa "Barbeito, Juan Cristóbal" Fallos: 326:1248), respecto de las cuales las partes se imputan recíprocamente, en estas actuaciones, haber desobedecido los mandatos de no innovar dados en aquellos pronunciamientos. La naturaleza de dichas imputaciones da lugar a las graves consecuencias que, necesariamente, se producirán en el caso de concluirse que ha mediado el incumplimiento invocado, al punto de que es apto —con arreglo a lo que después se expresará— para comprometer la validez de uno u otro de los procesos electorales que, de modo independiente, fueron convocados y

llevados a cabo por la Provincia de San Luis y por la Intendencia de la Ciudad de San Luis a fin de elegir a las autoridades municipales. La singular naturaleza de dichas cuestiones, más allá de las consecuencias que necesariamente se proyectarán sobre las causas tramitadas ante la jurisdicción local, sostiene que deban ser resueltas por esta Corte en el proceso en que las resoluciones fueron dictadas, máxime cuando también se mantienen, según lo subrayado en el párrafo anterior, los presupuestos substanciales que dieron lugar a la jurisdicción originaria del Tribunal.

Ello es así, pues es en esta instancia y en esta causa en 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, desmantelando las consecuencias derivadas de todo acto por el cual —sin importar la autoridad local que lo hubiera dictado, en qué condiciones ni bajo qué *nomen iuris*— se haya intentado neutralizar, paralizar o desconocer, en todo o en parte, los mandatos contenidos en una o más decisiones dictadas por este Tribunal en esta instancia originaria y exclusiva.

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 en la causa, ya que no se trata sólo de bienes jurídicos individuales, sino de la tutela del adecuado funcionamiento de las instituciones.

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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

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 —admitido 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 la calidad de aquéllas, su funcionamiento y su transparencia, por lo que, entonces, subsiste un interés en corregir los correspondientes desvíos, razón por la cual el objeto de la causa no ha devenido abstracto.

12) 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.

Que, en tal sentido, con respecto a las normas locales tachadas como inválidas por la demandante, esta Corte comparte las conclusiones del punto VIII del dictamen del señor Procurador General de la Nación, por lo que con arreglo a los fundamentos allí expresados corresponde declarar que el art. 8° de la ley provincial 5324 y los arts. 2°, 5° y 8° del

decreto provincial 117/2003 son violatorios de la Constitución Nacional.

Por la decisiva incidencia que, además, conserva para decidir una cuestión que sobrevino durante el desarrollo de este proceso, importa subrayar que el fundamento esencial que da lugar a la invalidez declarada tiene su razón de ser —como también lo destaca el señor Procurador General— en que toda 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—, afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño constitucional. Tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal; de no procederse del modo indicado, aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales (Fallos: 314:495, disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Petracchi, considerando 5°).

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



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

municipal no puede ser desnaturalizado mediante una reglamentación que produzca la caducidad de los mandatos.

Cabe observar, en fin, que la norma que se descalfica 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 descalficar 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).

13) Que afirmada la legitimación del peticionante —lo que supone la subsistencia de su interés—, el carácter no abstracto de las cuestiones controvertidas, la inconstitucionalidad de las normas provinciales violatorias de la autonomía municipal y la de los actos que tuvieron su fundamento en ellas, corresponde asegurar el efectivo cumplimiento de lo decidido.

Que, al respecto, corresponde recordar que esta Corte ordenó una tutela preventiva dictando providencias inhibitorias de actos obstructivos de las elecciones convocadas por el municipio de la ciudad de San Luis, cuyo destinatario fue la Provincia de San Luis. Estas decisiones se encuentran firmes y han sido dictadas en el marco de la competencia exclusiva y originaria de esta Corte fijada por el art. 117 de la Constitución Nacional, no siendo posible retrotraer sus efectos, sino por el contrario afirmarlos.

Que, en tal sentido, el Estado provincial no puede desconocer tres resoluciones firmes y ejecutoriadas ni es admisible que se ponga en cuestión la jurisdicción originaria y exclusiva de esta Corte mediante la intervención del poder judicial provincial.

Que tampoco es admisible que las partes pretendan modificar las decisiones de los jueces mediante actos jurídicos claramente violatorios de una orden firme dictada en el proceso en el que ellas participan, pretendiendo luego que se les reconozca efectos. Las decisiones de los jueces deben ser respetadas y todo encadenamiento de actos directa o indirectamente violatorios, debe ser descalificado.

El Estado de Derecho, el imperio de la ley y el ajuste a las reglas del proceso es lo que permite la solución de los conflictos.

Todas estas reglas admitidas en una sociedad madura y civilizada fueron violadas en esta causa por parte de la Provincia de San Luis.

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

Al respecto, los antecedentes de las actuaciones llevadas a cabo en las causas judiciales tramitadas ante la competencia originaria del superior tribunal provincial, así como las decisiones tomadas en ellas con patente ignorancia de un principio que ha dejado de discutirse en occidente desde hace dos siglos, cuya revisión es instada ante esta Corte por la Municipalidad de la Ciudad de San Luis en la vía del art. 14 de la ley 48, demuestran con la mayor evidencia la naturaleza claramente paralizante de dichos procesos judiciales con el espurio propósito de frustrar toda ejecutoriedad al pronunciamiento definitivo que debía tomar este Tribunal.

Que en cuanto a la gravedad del desconocimiento en el cual han incurrido las autoridades provinciales con res-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

pecto a lo decidido por esta Corte en el *sub lite*, así como las consecuencias jurídicas e institucionales que se derivan de tal modo de proceder, corresponde también remitir, en lo substancial, a los puntos VI, VII y VIII del dictamen del señor Procurador General de la Nación agregado a la causa G.75.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis", cuya descripción de antecedentes, fundamentos y conclusiones el Tribunal comparte.

Que, asimismo, es preciso recordar que situaciones como la planteada en estas actuaciones no son extrañas ni novedosas en los comportamientos llevados a cabo por la Provincia de San Luis, por intermedio de cualquiera de sus poderes, frente a decisiones de este Tribunal, también tomados en esta instancia originaria, que se reputaban erróneas y cuyo cumplimiento se pretendía evadir.

En efecto, en la causa "Dimensión Integral de Radio Difusión S.R.L. c/ Provincia de San Luis" y frente a un embargo ordenado por un juez penal provincial con el fin de impedir que la demandante percibiera de la provincia un crédito que había sido reconocido por tres decisiones pasadas en autoridad de cosa juzgada, esta Corte dio por tierra, frontalmente y con expresiones de un rigor inusitado para calificar la conducta de la provincia, con la ilegítima intentona que se pretendía ejecutar bajo el ropaje de acatar una decisión tomada por un magistrado local que gozaba de independencia (publicada en Fallos: 324:3025).

Más allá de que todo lo expresado en los considerandos 24, 25, 26, 27 y 28 de ese precedente es de entera aplicación en el *sub lite*, esta Corte, en su actual composición, encuentra apropiado transcribir ciertas consideraciones y determinados juicios de valor que se mantienen inalterados como principios pétreos frente a conductas reincidentes de la

Provincia de San Luis.

La Corte afirmó en aquel asunto y reitera con énfasis "...que no puede permitir lo que cabe calificar como una clara interferencia en sus decisiones, y como una intromisión impertinente tal que no permite que se cumpla con su sentencia...", pues acatar la orden judicial provincial de tipo precautorio "...importaría también consentir que esta jurisdicción constitucional no tuviese más alcance y eficacia que la que le quiera acordar el gobierno deudor, entendiendo por tal a todos los poderes que lo integran; cuando es sabido que la jurisdicción de esta Corte responde también al propósito de garantizar a los litigantes una justicia imparcial que acaso no siempre pueda ofrecer un tribunal de provincia cuando ésta sea parte" (arg. Fallos: 148:65).

Se enfatizó, de modo concorde, que "...son las razones superiores que inspiran su existencia como la necesidad de preservar el equilibrio del sistema federal las que impiden la sujeción de este Tribunal a la decisión preventiva adoptada por el juez local. Esta jurisdicción no puede ser obstaculizada, en la medida en que ha sido establecida al amparo de cualquier sospecha o parcialidad".

Recordó el Tribunal que "...no cumpliría con su deber si se permitiese que la decisión en examen alcance su cometido, cuando entra en franca colisión con anteriores pronunciamientos de esta Corte constituyendo, como ha quedado demostrado, un palmario apartamiento de ellos, a punto tal que aparece como un alzamiento claro de la Provincia de San Luis contra lo dispuesto por la suprema autoridad judicial (arg. Fallos: 302:83)". En este último pronunciamiento se sostuvo que la interpretación de las sentencias de la Corte en las causas en que han recaído constituye cuestión federal bastante para autorizar el recurso extraordinario y que lo mismo ocurre

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

si por trámites colaterales pudiera llegar a desplazarse el pronunciamiento del Tribunal.

Por último, el Tribunal se refirió al precedente de Fallos: 270:335, en el que se revocó la sentencia de cámara que, al interpretar un fallo anterior dictado en la causa por la Corte Suprema, desconoció en lo esencial lo resuelto en él. En dicho contexto se afirmó que "la supremacía de la Corte, cuando ejerce la jurisdicción que la Constitución y las leyes le confieren, impone a todos los tribunales, nacionales y provinciales, la obligación de respetar y acatar sus decisiones" (Fallos: 270:335).

14) Que todo acto violatorio de la tutela preventiva cuyo objeto era la protección de la autonomía municipal debe ser descalificado, incluyendo la decisión tomada por el Superior Tribunal de la Provincia de San Luis al convocar a elecciones municipales (acordada 433 del 17 de octubre de 2003).

Esta acordada viola la jurisdicción exclusiva de esta Corte con sustento en el art. 117 de la Constitución Nacional, y desconoce la doctrina según la cual las sentencias de esta Corte deben ser **lealmente** acatadas tanto por las partes como por los organismos jurisdiccionales que intervienen en las causas (Fallos: 325:2723).

La descalificación de este acto encuentra fundamento, además, en otro precedente de esta Corte relativo a la misma provincia, ya citado, en el que se subrayó que "...las autoridades de una provincia, [entre las que se encuentran los jueces locales], no pueden trabar o turbar en forma alguna la acción de los jueces que forman parte del Poder Judicial de la Nación y el deber de acatamiento que sobre ellas pesa adquiere mayor significación cuando se trata de pronunciamientos de la Corte, que es Suprema en el ejercicio de su competencia y

cuyas decisiones son de cumplimiento inexcusable, sin que a ninguna autoridad provincial le esté permitido desconocerlas" (arg. Fallos: 249:17).

15) Que en la causa "Agente Fiscal n° 1 sol. declare nulidad s/ medidas expte. A.109/2003", en la que el Tribunal Electoral de la Provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003 que habían sido convocadas por el intendente Ponce, se advierten irregularidades semejantes a las de los otros procesos.

En este sentido surge con claridad que el fundamento único de la resolución del Tribunal Electoral es la decisión del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, que ha sido descalificada por esta Corte en el considerando anterior.

La violación de la tutela inhibitoria decidida por esta Corte en el proceso de jurisdicción originaria, fue perpetrada por una secuencia de actos conectados entre sí. El legitimado pasivo de la orden era la Provincia de San Luis, lo que abarca todos sus poderes los cuales estaban obligados a respetar la orden de no interferir en el cumplimiento de una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Siguiendo esta regla, la decisión de la corte puntana y la posterior del tribunal electoral provincial, están estrechamente vinculadas entre sí, ya que, como se ha dicho, el último remite en su fallo, sin mayores fundamentos adicionales, a lo dispuesto por aquel superior tribunal local. De tal modo, dicho fallo está afectado de los mismos vicios del acto principal al cual se remite, circunstancia que lo invalida. Esta decisión, valga aclararlo, se funda también en la opinión del señor Procurador General de la Nación en la causa G.75.XL, quien propone dejar sin efecto la sentencia impugnada así como "...las resoluciones dictadas en su consecuencia en cuanto han sido materia de recursos extraordinarios...".

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

16) Que la soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras.

En consecuencia, por aplicación del principio de soberanía popular, las cuestiones relativas a la autonomía municipal y a 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 las condiciones expresadas, el Tribunal considera indispensable precisar cuáles son los términos estrictos del conflicto que da lugar a su intervención, pues diversas presentaciones efectuadas por el gobierno de la Provincia de San Luis y por la peticionaria electa en los comicios del 23 de noviembre de 2003, pretenden reducir la esfera de atribuciones del órgano instituido por la Constitución Nacional como titular de uno de los poderes del Gobierno Federal a una mera agencia electoral a cargo de la realización del escrutinio de dos comicios.

Esta postulación es falsa y debe ser absolutamente desechada, pues configura una simplificación malintencionada reducir la controversia a un problema numérico electoral, que parece encaminada a minar la autoridad de esta decisión por desconocer principios axiomáticos del sistema republicano, antes que a ofrecer una línea argumentativa seria para la consideración del Tribunal. No es admisible —en efecto— que se

insinúe siquiera, y naturalmente no está discutida en esta causa una postura que ponga en tela de juicio que la democracia es el único principio actual de legitimación política bajo las condiciones enunciadas en el primero y segundo párrafo del presente considerando.

La tensión a la que se enfrenta esta Corte no da lugar, siquiera, a que asuma una función arbitral en una contienda electoral, sino a que juzgue en el marco de su competencia reconocida directamente por la Constitución Nacional —por un lado— si la ley y el decreto impugnados en la demanda son inconstitucionales, así como si los tres mandatos preventivos dictados para preservar dicho objeto deben ser lealmente acatados por la demandada; o si la Provincia de San Luis, en cambio, so color de proteger derechos correspondientes a un representante elegido por el pueblo, puede sustraerse a las decisiones del órgano titular del Poder Judicial de la Nación, y convertir en su opuesto a las instituciones que los constituyentes decretaron y establecieron para la Nación Argentina.

Ante semejante disyuntiva, esta Corte no duda en el grado preeminente que cabe reconocer a la preservación de la forma republicana de gobierno, que resultaría privada de la base misma que la sustenta si se ignorasen las atribuciones que la Constitución Nacional reconoce a esta Corte para la resolución de controversias con carácter final, quedando desquiciadas las funciones estatales con el consiguiente desamparo de las garantías constitucionales.

Por ello y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: I. Dejar sin efecto todo lo actuado en las causas "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Pcia. de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", registrada ante el Superior



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Tribunal de Justicia de San Luis como n° 27-G.-2003 ; "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", registrada ante el Superior Tribunal de Justicia de San Luis como n° 19-P-2003; y "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas", registrada ante el Juzgado Electoral Provincial de San Luis como n° 109-A-2003; así como en los incidentes tramitados como consecuencia de ellas. II. Dejar sin efecto la acordada 433, del 17 de octubre de 2003, dictada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis. III. Declarar abstractas las cuestiones planteadas en los recursos de hecho presentados ante esta Corte y registrados como G.48.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; G.75.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; P.83.XL "Partido Justicialista - Distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 solicita declare nulidad s/ medidas expte. A-109/2003" y P.262.XL "Pérsico, Daniel Raúl s/ plantea nulidad". IV. Hacer lugar a la demanda y, en consecuencia, declarar con respecto a la Municipalidad de la ciudad de San Luis la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117-MGJCT-/2003. V. Ordenar que se agregue copia de la presente en las causas mencionadas en el punto I y III. Agréguese copia a la presente causa del dictamen presentado por el señor Procurador General de la Nación en la causa que se menciona en el considerando 13. Reintégrense los depósitos

-//-

-//-por no corresponder, agréguese las quejas a los principales, notifíquese y devuélvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - CARLOS S. FAYT (en disidencia parcial)- JUAN CARLOS MAQUEDA - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - RICARDO LUIS LORENZETTI (según su voto)- CARMEN M. ARGIBAY (en disidencia).

ES COPIA

VO-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

Que el infrascripto concuerda con los considerandos 1° a 15 del voto de los jueces Petracchi, Belluscio, Maqueda y Highton de Nolasco, a los que remite por razones de brevedad.

16) Que ambas partes han invocado a la soberanía popular en el ámbito municipal como un principio para resolver esta causa judicial.

Que, sin dudas, la voz del pueblo de la Nación es la fuente más legítima para adoptar decisiones en una sociedad organizada democráticamente, ya que toma en cuenta la opinión del mayor número de individuos que se expresan sobre una cuestión precisa sometida a su consideración. El principio mayoritario está fundado en la Constitución y las decisiones de este tipo gozan de una presunción de razonabilidad y de prioridad argumentativa. La Corte ha respetado este límite respecto de las decisiones contramayoritarias al establecer el criterio de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas (Fallos: 53:420) como principio general. Esta Corte se expresó en este sentido al sugerir a las partes la solución electoral en la audiencia conciliatoria convocada al efecto, pero en esta instancia se debe tomar una decisión para corregir la crisis institucional, lo cual no es incompatible con que ambos litigantes, en el cumplimiento de buena fe de esta sentencia, decidan consultar al pueblo, que es, en definitiva, al sujeto que ambos invocan como fuente de su legitimación.

Que es función de esta Corte fundamentar y proteger los consensos básicos para el funcionamiento de una sociedad en la que puedan convivir personas y grupos con opiniones diferentes. Este común sentir se edifica sobre algunas reglas que deben ser aceptables para quienes están distanciados por una controversia particular, y que lo serán en los conflictos

subsiguientes cuando cambien sus posiciones de poderío o debilidad, y que serán aplicadas por las generaciones futuras porque se habrán transformado en una práctica constitucional consolidada.

En este sentido, no cabe duda alguna que los sectores enfrentados deberían estar de acuerdo en los principios básicos del Estado de Derecho y defensa de la soberanía popular en el ámbito de la autonomía municipal como esta Corte lo decide.

Que la Constitución no admite la validez de una voluntad popular expresada sin respetar los principios del Estado de Derecho ni permite que las mayorías puedan derogar principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos.

La Democracia es Constitucional, y por ello la función de esta Corte en este caso no se dirige a imponer valores sustantivos a la comunidad de San Luis, sino a garantizar la vigencia de principios regulativos del modo en que ésta se expresa.

El escrutinio judicial de los procedimientos resulta esencial para robustecer las prácticas democráticas. Es por ello que esta causa y la decisión que en ella se adopte no solamente tiene en cuenta el propósito de remediar lo sucedido en el pasado, sino el de afirmar reglas que constituyan incentivos apropiados para los futuros participantes en la competencia electoral. El cumplimiento de los principios que constituyen el núcleo del Estado de Derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar.

Estas normas constituyen un presupuesto para que la decisión mayoritaria sea válida. Por esta razón, no es admi-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

sible modificar las reglas sobre la base de los resultados que surgen luego de incumplirlas. Un principio de estas características no podría fundar la competencia política, ya que ninguna persona razonable aceptaría formar parte de una sociedad organizada de esa manera.

Como conclusión de este primer aspecto, cabe afirmar que los principios del Estado de Derecho deben ser respetados como garantías para la expresión de las mayorías y una adecuada protección de las minorías.

Que dentro de estos principios deben mencionarse, por su importancia en el caso, la división de poderes, la descentralización institucional y la garantía que tiene el ciudadano a un rango de opciones electorales suficientemente amplio, así como al ejercicio de su libertad decisoria sin condicionamientos.

Que la división de poderes fundamenta la autoridad de esta Corte y la obligatoriedad de sus decisiones cuando ejercita la jurisdicción originaria. La tensión a la que se enfrenta esta Corte no se relaciona con la definición de una contienda electoral ni con la sustitución de la voluntad popular por la de los jueces. Se trata de determinar si los mandatos preventivos dictados para preservar el objeto de la *litis* y que se encuentran firmes, deben ser lealmente acatados por la demandada, o si pueden ser neutralizados mediante una serie de actos a los que se ha hecho referencia en los considerandos del voto de la mayoría. La respuesta contundente de esta Corte es que nadie está por encima de la ley y de su correcta interpretación judicial, puesto que afirmar lo contrario transformaría a la Constitución en un vano intento de limitar lo ilimitable.

Que la autonomía municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la

descentralización y fundado en un federalismo cooperativo. Esta orientación fue promovida por el art. 3º, de la ley 24.309, que convocó a la reforma constitucional de 1994 con el fin de "fortalecer el federalismo" y se plasmó en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional. La norma constitucional debe ser interpretada como un compromiso que asumieron las provincias de asegurar su régimen municipal, lo que importa no sólo el reconocimiento del estatuto municipal autónomo sino el de las facultades mínimas y necesarias para no desarticular su funcionamiento.

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

En el presente caso se ha planteado un conflicto entre la Provincia de San Luis y su principal municipio, relativo al llamado a elecciones para elegir el intendente. No puede haber duda alguna que la solución debe estar guiada por la primacía de la autonomía municipal, conforme a los argumentos dados en el párrafo anterior. Ello no significa lesionar el funcionamiento del Estado provincial ni cristalizar de un modo definitivo la relación entre ambos, que debe ser, por el contrario, fundada en la cooperación y por lo tanto, dinámica. Se trata en cambio de dar una guía razonable para la solución de un conflicto particular de gran repercusión institucional.

Toda relación requiere como presupuesto el reconocimiento de la autonomía de la otra parte, y en este sentido esta Corte entiende que la intervención de la Provincia de San Luis, a través de sus poderes ha ido más allá de lo acon-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

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

Que finalmente cabe señalar que el ciudadano debe ser el centro de la atención de quienes tienen a su cargo la administración de los asuntos públicos. La existencia de dos intendentes, de dos concejos deliberantes, de actos de gobierno superpuestos, de una litigiosidad acentuada y de una falta de predisposición para llegar al acuerdo, muestran que ambas partes han sostenido las aspiraciones que consideraron legítimas sin la moderación que hubiera sido esperable. La prudencia es un valor inherente a la práctica constitucional, que obliga a todos los que tienen responsabilidades conferidas por el pueblo a encaminar sus aspiraciones en la senda del bien común.

Por ello y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: I. Dejar sin efecto todo lo actuado en las causas "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Pcia. de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", registrada ante el Superior Tribunal de Justicia de San Luis como n° 27-G.-2003 ; "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", registrada ante el Superior Tribunal de Justicia de San Luis como n°

19-P-2003; y "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas", registrada ante el Juzgado Electoral Provincial de San Luis como n° 109-A-2003; así como en los incidentes tramitados como consecuencia de ellas. II. Dejar sin efecto la acordada 433, del 17 de octubre de 2003, dictada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis. III. Declarar abstractas las cuestiones planteadas en los recursos de hecho presentados ante esta Corte y registrados como G.48.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; G.75.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; P.83.XL "Partido Justicialista - Distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis"; A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 solicita declare nulidad s/ medidas expte. A-109/2003" y P.262.XL "Pérsico, Daniel Raúl s/ plantea nulidad". IV. Hacer lugar a la demanda y, en consecuencia, declarar con respecto a la Municipalidad de la ciudad de San Luis la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117 -MGJCT-/2003. V. Ordenar que se agregue copia de la presente en las causas mencionadas en el punto I y III. Agréguese copia a la presente causa del dictamen presentado por el señor Procurador General de la Nación en la causa que se menciona en el considerando 13. Reintégrense los depósitos por no corresponder, agréguese las quejas a los principales, notifíquese y devuélvanse. RICARDO LUIS LORENZETTI.

ES COPIA

DISI-//-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1°) Que a fs. 9/34 se presentó Carlos Alberto Ponce, en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis y promovió acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de San Luis, a fin de que se declarara la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117-MGJCT-/2003, a los que consideró violatorios de los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, como así también de disposiciones de la Constitución provincial que cita (ver fs. 22 vta./23, 25, 26). Sostuvo que esas normas afectaban el sistema representativo y republicano de gobierno, el principio de la soberanía popular, sus derechos políticos y la autonomía municipal.

2°) Que el actor señaló que mediante la ley 5324 la provincia aprobó someter a la consideración del pueblo de San Luis, en la elección del 27 de abril de 2003, la incorporación a la Constitución provincial de una **cláusula transitoria** por la cual se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, a la par que habilitaba al Poder Ejecutivo provincial, **por una única vez**, para convocar a elecciones a fin de cubrir esos cargos. La caducidad se produciría, según el texto de la norma impugnada, el día que se fijara para la asunción de las nuevas autoridades electas (énfasis agregado).

Agregó que por medio del decreto 117/03, el Poder Ejecutivo provincial convocó a elecciones para el 27 de abril de 2003 con el objeto de elegir intendentes municipales —entre cuyos cargos aparece el de la Municipalidad de San Luis— para

ratificar la enmienda constitucional antes mencionada fijó como fecha de asunción de los candidatos electos el 25 de mayo del mismo año.

De tal manera, y para el caso de que los votantes ratificaren la enmienda constitucional, se dispuso la caducidad anticipada de todos los cargos electivos provinciales y municipales vigentes, afectándose el régimen de gobierno municipal en la medida en que la norma imponía un acortamiento y desplazamiento inconstitucional de mandatos de funcionarios que se encontraban ejerciendo sus cargos electivos.

3°) Que el interesado requirió que se dictara una medida cautelar en los términos previstos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se ordenase suspender preventivamente la aplicación de las normas tachadas de inconstitucionales hasta tanto recaiga una sentencia definitiva.

Mediante pronunciamiento del 10 de abril de 2003, esta Corte hizo lugar a la prohibición de innovar con relación a la aplicación de las disposiciones citadas, por lo que ordenó al Estado provincial **suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo** (énfasis agregado; fs. 41/42).

4°) Que como consecuencia de la medida señalada, el Poder Ejecutivo provincial dictó el decreto 1218 -MGJCT-2003-, lo que dio lugar a que el actor requiriera que se ampliasen a su respecto los alcances de la resolución cautelar adoptada, en el sentido que la Provincia de San Luis debería abstenerse de llevar adelante la convocatoria a elecciones contenida en el art. 2 del decreto aludido.

Sobre la base de que, en efecto, del último párrafo

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

del decreto local 1218/03 surgía que se convocaba al electorado de la ciudad de San Luis para que el 27 de abril de 2003 procediera a la elección del intendente municipal, esta Corte sostuvo mediante pronunciamiento del 24 de abril de 2003 que dichos comicios estaban alcanzados por la medida cautelar y, por ende, que correspondía **hacer saber al Poder Ejecutivo provincial que debería abstenerse de seguir adelante con la convocatoria para elegir intendente de la ciudad de San Luis el 27 de abril de 2003** (énfasis agregado; fs. 132).

5°) Que el 14 de agosto de 2003 la Provincia de San Luis denunció que la Municipalidad de la Ciudad de San Luis estaba incumpliendo con la medida cautelar dispuesta por el Tribunal, pues por medio de su concejo deliberante comenzó a llevar a cabo el procedimiento electoral correspondiente a los comicios de autoridades municipales, que según entendía la peticionaria estaban suspendidos con arreglo a la medida precautoria ordenada el 10 de abril de 2003 y ampliada por resolución del 24 del mismo mes. Requirió que se intime al intendente de la ciudad de San Luis a abstenerse de constituir el Tribunal Electoral Municipal y de ejecutar cualquier acción que implicase alterar la situación del procedimiento electoral vigente en la provincia, de conformidad con lo dispuesto por la ley local 5324 (fs. 238).

Esa petición fue desechada de plano por el Tribunal mediante pronunciamiento del 21 de octubre de 2003, al afirmar que: "**...Contrariamente a lo pretendido por la provincia, debe afirmarse que es ella la que no debe alterar ni interferir en el cronograma electoral de la ciudad capital. En efecto, tal como se ha puesto de relieve en la sentencia dictada a fs. 41/42 y en el pronunciamiento de fs. 132, la demandada, en el marco de la medida cautelar ordenada, no puede convocar a**

elecciones para elegir intendente de la ciudad de San Luis.  
Mal puede sostenerse entonces que, al hacerlo la comuna, se  
altera 'la situación del procedimiento electoral' dispuesto  
por la Ley Provincial 5324" (énfasis agregado; fs. 244).

6°) Que el 29 de octubre de 2003 la demandada efectuó una nueva presentación por la cual persiguió que se aclarara dicho pronunciamiento. Para fundar tal solicitud, el Estado provincial denunció que por ley local 5394 se había facultado al Poder Ejecutivo para convocar al electorado de la provincia a fin de elegir, el 23 de noviembre de 2003, diputados nacionales, senadores y diputados provinciales, y a invitar a los intendentes a adherir a los términos de la mencionada ley; agregó que el superior tribunal de justicia local, al ver desobedecidas sus decisiones por parte del municipio capitalino, decidió convocar al electorado de la ciudad de San Luis para elegir, el 23 de noviembre de 2003, al intendente municipal y a los concejales; concluyó pidiendo que se aclarase que la provincia no había convocado a elecciones municipales, no había violado la medida cautelar ni tampoco aplicado la ley local 5324 (fs. 260/261).

La pretensión fue rechazada por esta Corte con fundamento en que el pronunciamiento de fs. 244 no había incurrido en ningún error material, concepto obscuro u omisión que autorizase el recurso interpuesto (fs. 262, del 25 de noviembre de 2003).

7°) Que a fs. 297/307 se presenta el señor Daniel Raúl Pérsico en su condición de nuevo intendente de la municipalidad demandante, a fin de solicitar que se ratifiquen las medidas y aclaraciones dispuestas en esta causa y, en tal sentido, la declaración de que corresponde al intendente de San Luis el llamado a elecciones para dicho cargo, que se

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

anulen los actos de los poderes de la provincia que desconocieron la convocatoria a los comicios efectuada por la comuna y que se convaliden los resultados de dicho acto electoral.

Tras invocar que fue electo en los comicios llevados a cabo, el 9 de noviembre de 2003, en el marco del proceso electoral convocado por la comuna a través del ex intendente Carlos Alberto Ponce, procede a denunciar una serie de maniobras realizadas por el gobierno provincial, mediante las cuales ha continuado en su intento de vulnerar la autonomía municipal cuya preservación se persigue en el *sub lite*, la cual fue objeto de tutela preventiva por parte del Tribunal por las providencias cautelares dictadas a tal fin y por el fundado rechazo efectuado ante reiteradas peticiones del gobierno provincial, que perseguían impedir el funcionamiento de las instituciones comunales.

Con relación a las maniobras que denuncia, señala que tales actos fueron cumplidos en el marco de diversos procesos de naturaleza jurisdiccional tramitados ante la justicia provincial y esencialmente en el superior tribunal de justicia, a las cuales acudió la provincia a raíz del fracaso de los sucesivos intentos llevados a cabo ante esta Corte en la presente causa, correspondiente a su jurisdicción originaria.

Alega que, por un lado, la provincia demandó al municipio por ante el superior tribunal, planteando la inconstitucionalidad de la Carta Orgánica Municipal y del decreto de convocatoria a elecciones emitido por el intendente Ponce, pretensiones que fueron admitidas por una sentencia de fondo que fue dictada sin siquiera dar traslado de la acción a la demandada (fs. 300; el énfasis corresponde a la cita; causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad").

Señala que pese a que la municipalidad dedujo contra dicho pronunciamiento un incidente de nulidad y un recurso extraordinario federal que eran claramente suspensivos de la sentencia, los planteos no fueron considerados ni proveídos por el superior tribunal local que ordenó su desglose, excluyó a su representada como parte del proceso y, sobre la base de que las autoridades municipales habían desobedecido la sentencia, convocó a comicios para la elección de intendente y concejales, los que se realizarían el 23 de noviembre de 2003 (acuerdo N° 433).

Expresa que en dicho acto fue electo como "*segundo*" intendente la Srta. María Angélica Torrontegui, que se presentó como titular del municipio y obtuvo del superior tribunal una serie de resoluciones que, además de otorgarle el manejo de los dineros públicos comunales, dispusieron que el intendente de San Luis era la persona elegida en el marco de la segunda elección, realizada el 23 de noviembre de 2003. Este pronunciamiento también fue objeto de un recurso extraordinario por parte de la municipalidad, que no fue objeto de trámite alguno.

Relata que una situación análoga se verificó en la causa, también radicada ante el superior tribunal local, de carátula "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", en que se admitió la pretensión mediante sentencia del 3 de octubre de 2003, cuando la contestación de demanda sólo fue agregada al expediente por providencia del 7 del mismo mes y año. Aduce que a pesar de haber impugnado el fallo mediante un planteo de nulidad como por un recurso extraordinario, se excluyó del proceso a la municipalidad al ordenarse el desglose de aquellas presentaciones.

Otra irregularidad de características semejantes se

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

verificó, según la presentante, en la causa "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas", en que el Tribunal Electoral de la Provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003, a las que había llamado el intendente Ponce, con fundamento en que el superior tribunal de justicia había convocado a comicios para la elección de autoridades comunales para el 23 de noviembre. Reitera que el recurso extraordinario deducido contra dicha resolución fue desglosado, con sustento en que la municipalidad no era parte en la causa.

Señala por último que por medio de resoluciones arbitrarias e ilegales dictadas por tribunales provinciales, se ha vulnerado de manera directa la garantía constitucional de la autonomía municipal que esta Corte procuró resguardar mediante la medida cautelar dictada en esta causa, generando incluso un hecho demostrativo de la gravedad institucional existente, configurada por el desconocimiento de la prohibición de innovar según el preciso alcance que surge de las tres resoluciones dictadas al respecto por este Tribunal, por la coexistencia de dos autoridades municipales en la ciudad de San Luis y por el manifiesto desconocimiento de toda garantía de defensa en juicio invocada por el presentante en las causas tramitadas en sede local.

8°) Que del examen de las constancias correspondientes a la causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", radicada ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis e identificada en sus registros como G.27, año 2003, surge que la Provincia de San Luis promovió demanda contra la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 125 de la Carta Orgánica Municipal de dicha ciudad; de la

ordenanza 2936/03 y del decreto 526/03, ambos de la municipalidad demandada. Solicitó que se imprimiera a la causa el trámite de juicio ordinario, ofreció prueba, peticionó que se dictara una prohibición de innovar y concluyó reiterando que oportunamente se haga lugar a la demanda y se declare la inconstitucionalidad de las normas indicadas (fs. 8/14).

El superior tribunal corrió vista al señor Procurador General con respecto a la medida cautelar (fs. 15), intervención que dio lugar a un dictamen favorable (fs. 16). Llamados los autos para resolver (fs. 17), el tribunal *a quo* dictó el pronunciamiento de fs. 18/20, por el cual sobre la base de la atribución que le reconoce el art. 10 de la ley suprema provincial para declarar de oficio la inconstitucionalidad de las leyes, y por considerar oportuno realizarlo en ese estadio del proceso para hacer cesar un clima de inseguridad jurídica, declaró la inconstitucionalidad de las normas municipales impugnadas en la demanda y la nulidad e inaplicabilidad de todos los actos realizados al amparo de las disposiciones declaradas inconstitucionales, sin sustanciación alguna.

Con posterioridad, el intendente de la ciudad de San Luis, señor Carlos Alberto Ponce, dicha municipalidad y quien resultó electo en los comicios convocados por la autoridad comunal (fs. 64/70; 134/156; 172/174; 219/294), plantearon nulidad y recursos extraordinarios federales, que el tribunal *a quo* rechazó sobre la base de desconocer personería a los presentantes y, en cambio, de reconocer tal condición a la candidata electa en el procedimiento llevado a cabo ante la convocatoria de las autoridades provinciales (fs. 182/183 y 204). Así, frente al desistimiento de esos recursos por parte de esta última, se tuvo a la Municipalidad de San Luis, por un lado, desistida de todas las impugnaciones recién referidas



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

—nulidades y recursos federales— y, por el otro, carentes de personería a los presentantes de fs. 64/70; 134/ 156; 172/174; 219/294 cuyos escritos ordenó desglosar (fs. 176, 204 y 295).

9°) Que del examen de las constancias correspondientes a la causa P.19, año 2003 "Partido Justicialista-Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", radicada ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis, surge que el Partido Justicialista-Distrito San Luis promovió demanda contra la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, a fin de que —en su momento— se declarase la inconstitucionalidad del art. 125 de la Carta Orgánica Municipal de dicha ciudad y de la ordenanza municipal 2936/03. Ofreció prueba, petitionó que se dictara una prohibición de innovar pues los perjuicios no podrían ser subsanados por el pronunciamiento definitivo, para concluir reiterando que oportunamente se haga lugar a la demanda y que se declare la inconstitucionalidad de las normas indicadas (fs. 11/18).

Después de hacer lugar a la medida cautelar (fs. 22/23), el superior tribunal corrió traslado de la demanda a la Municipalidad de San Luis (fs. 29). Llamados los autos para resolver diversos planteos introducidos por la demandada que impugnaban la prohibición de innovar ordenada y otras resoluciones complementarias, así como una petición de la demandante concerniente a que el Tribunal Electoral Municipal no está cumpliendo con la orden cautelar, el superior tribunal destacó que ante la analogía de las cuestiones planteadas en estas actuaciones con las consideradas y decididas en la sentencia definitiva dictada en los autos Expte. N° 27-G-2003 "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", era

necesario emitir un pronunciamiento que hiciera cesar el estado de incertidumbre e inseguridad jurídica instalado en la sociedad, ocasionado por la conducta obstruccionista del municipio y por la desobediencia en que había incurrido con respecto a las medidas cautelares dictadas en esta causa. En consecuencia, el Superior Tribunal de Justicia procedió a dictar sentencia sobre el fondo del asunto declarando de oficio la inconstitucionalidad de las normas municipales impugnadas en la demanda, así como la nulidad e inaplicabilidad de todos los actos realizados al amparo de las disposiciones declaradas inconstitucionales (fs. 85/87).

Dictó luego la providencia de fs. 157 por la cual tuvo por contestada la demanda y presente lo expresado para su oportunidad; asimismo, frente a los planteos deducidos por el intendente de la ciudad de San Luis, señor Carlos Alberto Ponce y por dos integrantes del Tribunal Electoral Municipal (fs. 164/170, 171/177, 178/183, 194/201, 202/209 y 211/218), consistentes en peticiones de nulidad y recursos extraordinarios de inconstitucionalidad por ante esta Corte, se sucedieron diversas vicisitudes ante el tribunal *a quo*, que sobre la base de reconocer personería a María Angélica Torrontegui como intendente de la ciudad de San Luis tuvo presente el desistimiento formulado por la nombrada de "...todo planteo, acción, recurso, recusación, impugnación y/u otro remedio procesal, ejercido y que tienda a cuestionar, impugnar o con-mover el fallo emitido por V.E. en los presentes autos..." (fs. 478/479 y 480).

10) Que, por último, cabe traer a cuento que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis decidió en el acuerdo N° 433, celebrado el 17 de octubre de 2003, convocar al electorado de la ciudad de San Luis para el 23 de noviembre de 2003, a fin de que se procediera a elegir

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

intendente municipal y siete concejales municipales e igual número de suplentes.

El tribunal sostuvo esa convocatoria en el contenido del pronunciamiento que había dictado en la causa "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis - demanda de inconstitucionalidad", así como en el alzamiento y desobediencia en que estaba incurriendo el municipio capitalino con respecto a dicho fallo al llevar adelante un procedimiento electoral declarado nulo y no realizar una nueva convocatoria electoral, todo lo cual, agregó el tribunal, cercenaba el derecho del pueblo de la ciudad de San Luis de elegir y ser elegido para cargos municipales, circunstancia de gravedad institucional que obligaba a adoptar las medidas que garanticen el proceso electoral municipal.

Dicha acordada del superior tribunal fue el argumento invocado en la presentación del fiscal electoral provincial que dio lugar a la causa "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas, año 2003-A-109", en que el Tribunal Electoral de la Provincia de San Luis declaró la nulidad de las elecciones llevadas a cabo el 9 de noviembre de 2003, a las que había llamado el intendente Ponce, con fundamento en que dichos comicios resultaban inválidos a raíz de lo resuelto sobre el punto por el superior tribunal de justicia provincial y de la convocatoria efectuada para el acto eleccionario del 23 de noviembre (fs. 9/10).

Contra ese pronunciamiento el señor Daniel Raúl Pérsico, en su condición de intendente electo de la ciudad de San Luis, interpuso recurso extraordinario, cuyo desglose fue ordenado por carecer de la condición de parte, a raíz de lo cual aquel peticionario interpuso ante esta Corte una presentación directa A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 solicita declare nulidad s/ medidas expte A-109/2003".

11) Que en primer término, corresponde señalar que —ante el fenecimiento del mandato para el cual había sido electo Carlos Alberto Ponce— esta causa resulta abstracta. Ello es así pues más allá de la naturaleza del interés que se pretendió tutelar con la presente demanda, el objeto del proceso era el estudio de la constitucionalidad de las normas indicadas en la medida en que disponían la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales y habilitaban al Poder Ejecutivo provincial a convocar **—por única vez—** elecciones para esos cargos.

Al haber vencido ya los plazos ordinarios de los mandatos de cuya caducidad se trata, la causa resulta hoy abstracta y por tanto, el Tribunal no se encuentra habilitado para dictar pronunciamiento alguno, mucho más cuando la convocatoria a elecciones por parte de la provincia se estableció **por única vez** de modo que tampoco en este aspecto existe la necesidad de un pronunciamiento judicial que se expida sobre la constitucionalidad de normas que no habrán de ser aplicadas en el futuro, lo que excluye la aplicación de la doctrina de Fallos: 310:804.

12) Que, no obstante, frente a la posibilidad de que se entendiera que el voto de la mayoría en esta cuestión previa obligara a la minoría del tribunal colegiado a pronunciarse sobre el fondo de la cuestión (doctrina de Fallos: 310:2845), corresponde estudiar si las disposiciones atacadas resultan violatorias de la autonomía municipal consagrada por los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Esta Corte no comparte los términos del dictamen del señor Procurador General, en tanto importa afirmar que se viola la Constitución Nacional porque se reforma la Constitución provincial en una materia de exclusiva incumbencia de las autoridades locales. Así, sostiene que esa enmienda importa la

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

asunción por parte de las autoridades provinciales de funciones que la **Constitución provincial** —no la Nacional— asignaban antes a los ejecutivos municipales.

El ejercicio de la facultad reservada por las provincias de regular sus propias instituciones y regirse por ellas, a condición —en lo que al caso interesa— de respetar la autonomía municipal, no importa cristalizar el primigenio contenido asignado a esa autonomía municipal en el original estatuto constitucional local o, en su caso, en aquel que le haya conferido mayores facultades. La facultad provincial no delegada de regular las instituciones locales y regirse por ellas —en lo que al órgano encargado de convocar al acto eleccionario municipal se refiere— no se ha agotado en un único ejercicio que vede su ulterior modificación o reforma, más allá de que el posterior estatuto en cuanto a su contenido sea o no compatible con la citada previsión del art. 5 de la Constitución Nacional. Y en este último aspecto, este Tribunal no advierte la existencia de violación de la autonomía municipal.

No puede extraerse una conclusión diversa de los precedentes de Fallos: 154:25 y 210:1153 citados por el señor Procurador General, que no se refieren al alcance de la autonomía municipal frente a los gobiernos provinciales. En efecto, el primero de ellos descarta la competencia federal respecto del cobro de tributos municipales, que atribuye a la justicia provincial. No se encontraba allí en juego —como ocurre en autos— delimitar el alcance de la autonomía municipal frente a la propia provincia. Ello, al punto que al referirse a la actuación de la municipalidad en materia tributaria —única sobre la que el caso versa— se indica que ella obra "por delegación de los poderes provinciales".

En cuanto a la decisión registrada en Fallos:

210:1153, de ella no resulta doctrina alguna aplicable a la cuestión aquí en debate. Allí se decidió el planteo de inconstitucionalidad de la ley de creación de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires y la interpretación que se efectuó en orden a las atribuciones del gobierno municipal lo fue respecto de la **Municipalidad de Buenos Aires** antes de la reforma de 1994, cuestión que no guarda relación alguna con el art. 5 de la Constitución Nacional.

Por el contrario, debe recordarse que esta Corte ha sostenido que el art. 123 de la Constitución Nacional **no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno**, les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a **las provincias** la obligación de asegurarla, pero **deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido"** (Fallos: 325:1249, énfasis agregado). Esa facultad no se agota —como se dijo respecto de otras (Fallos: 308:2268, voto del juez Petracchi)— en un único ejercicio.

13) Que sin embargo, esta Corte no puede dejar de advertir que a pesar de las diversas resoluciones cautelares ordenadas en el *sub examine* con el objeto de preservar la utilidad de la decisión final del asunto, las autoridades provinciales —esencialmente su Poder Judicial— han llevado a cabo una serie de actos de diversa índole y gravedad, con el indisimulable objetivo de frustrar el ejercicio de la jurisdicción constitucional de esta Corte en su fundamental finalidad de preservar la supremacía de la Ley Fundamental frente a disposiciones locales cuestionadas sobre la base de su presunta vulneración por las autoridades provinciales.

Los antecedentes de las actuaciones llevadas a cabo

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

en las causas judiciales tramitadas ante la competencia originaria del superior tribunal provincial, fundamentalmente las decisiones tomadas en ellas con patente ignorancia de un principio que ha dejado de discutirse en occidente desde hace dos siglos precisados en los considerandos 8° y 9°, cuya revisión es instada ante esta Corte por la Municipalidad de la Ciudad de San Luis en la vía del art. 14 de la ley 48, demuestran con la mayor evidencia, que el único espurio propósito de esa actividad judicial local fue frustrar ejecutoriedad al pronunciamiento definitivo que debía tomar este Tribunal en un asunto que, por mandato de lo dispuesto en el art. 117 de la Constitución Nacional, corresponde a su competencia exclusiva deferida por una norma de la raigambre indicada.

14) Que como se indicó en Fallos: 325:2723, está fuera de discusión que las sentencias de esta Corte deben ser lealmente acatadas tanto por las partes como por los organismos jurisdiccionales que intervienen en las causas (Fallos: 312:2187 y sus citas), principio que se basa primeramente en la estabilidad propia de toda resolución firme pero, además, en la supremacía de la Corte que ha sido reconocida por la ley, desde los albores de la organización nacional, garantizando la intangibilidad de sus decisiones por medio de la facultad acordada al Tribunal de imponer directamente su cumplimiento a los jueces locales —art. 16, apartado final, ley 48—. Las graves responsabilidades que derivan de la naturaleza misma de las funciones que ejerce esta Corte, le imponen la firme defensa de sus atribuciones, cuya cuidadosa preservación es necesaria para la ordenada subsistencia del régimen federal. "Pues, como lo recuerda Pusey, citando a Madison —The Supreme Court Crisis, página 59— la existencia de un tribunal semejante es evidentemente esencial para evitar el recurso a la violencia y a la disolución del pacto" (Fallos: 205:614).

15) Que el carácter obligatorio de las decisiones adoptadas por la Corte Suprema en ejercicio de su jurisdicción, comporta indiscutiblemente lo conducente a hacerlas cumplir (Fallos: 147:149; 180:297; 264:443). Con relación a ello, surge del fallo citado en último término que el quebrantamiento, en nuevos trámites, de lo decidido por el Tribunal, mantiene íntegra su jurisdicción y atribuciones y lo habilita para intervenir si en otro juicio o por procedimientos colaterales se pudiera llegar a la consecuencia de desplazar el pronunciamiento de la Corte (considerandos 5º y 6º; considerando 5º del voto del juez Boffi Boggero). Tal principio no es, pues, sino la concreta aplicación para estos supuestos de la doctrina sentada en el fallo dictado el 8 de agosto de 1872 (Fallos: 12:134), con arreglo a la cual "...la Corte Suprema es el tribunal en último resorte para todos los asuntos contenciosos en que se le ha dado jurisdicción, como pertenecientes al Poder Judicial de la Nación. Sus decisiones son finales. Ningún Tribunal las puede revocar. Representa, en la esfera de sus atribuciones, la soberanía nacional, y es tan independiente en su ejercicio, como el Congreso en su potestad de legislar, y como el Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones...". De ahí, pues, que las autoridades provinciales no pueden trabar o turbar en forma alguna la acción de los jueces que forman parte del Poder Judicial de la Nación (Fallos: 235:703; 240:89; 242:480; 244:472; 245:28 y 61; 301:1042 y 306:1537) y este Tribunal tiene facultades para disponer las medidas pertinentes, incluso conminatorias, a los fines del adecuado ejercicio de su competencia legal (Fallos: 308:589; 310:348).

16) Que no obstante ello, es preciso recordar que situaciones como la planteada en estas actuaciones no es extraña ni novedosa en la historia reciente de esta Corte, lo



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

que ha motivado el dictado de los fallos antes citados.

Tampoco lo son comportamientos similares llevados a cabo por la Provincia de San Luis, frente a decisiones de este Tribunal tomadas en su instancia originaria, cuyo cumplimiento se pretendía evadir. Así, en la causa "Dimensión Integral de Radiodifusión S.R.L. c/ Provincia de San Luis" y frente a un embargo ordenado por un juez penal provincial con el fin de impedir que la demandante percibiera de la provincia un crédito que había sido reconocido por tres decisiones pasadas en autoridad de cosa juzgada, esta Corte dio por tierra, frontalmente y con expresiones de un rigor inusitado para calificar la conducta de la provincia, con la ilegítima intentona que se pretendía ejecutar bajo el ropaje de acatar una decisión tomada por un magistrado local que gozaba de independencia (publicada en Fallos: 324:3025).

Esta Corte encuentra apropiado transcribir las consideraciones que formuló en una ocasión anterior frente a conductas de la Provincia de San Luis que hoy deben considerarse reincidentes y que, bajo el manto de respetar el federalismo y la independencia del Poder Judicial local, sólo tiende a la anarquía y a la disolución.

Afirmó el Tribunal en aquel asunto y se ve precisado a reiterarlo en autos con particular énfasis "...que no puede permitir lo que cabe calificar como una clara interferencia en sus decisiones, y como una intromisión impertinente tal que no permite que se cumpla con su sentencia...", pues acatar la orden judicial provincial de tipo precautorio "...importaría también consentir que esta jurisdicción constitucional no tuviese más alcance y eficacia que la que le quiera acordar el gobierno deudor, entendiéndose por tal a todos los poderes que lo integran; cuando es sabido que la jurisdicción de esta Corte responde también al propósito de garantizar a los

litigantes una justicia imparcial que acaso no siempre pueda ofrecer un tribunal de provincia cuando ésta sea parte (arg. Fallos: 148:65)" ... "son las razones superiores que inspiran su existencia como la necesidad de preservar el equilibrio del sistema federal las que impiden la sujeción de este Tribunal a la decisión preventiva adoptada por el juez local. Esta jurisdicción no puede ser obstaculizada, en la medida en que ha sido establecida al amparo de cualquier sospecha o parcialidad".

Recordó el Tribunal que "...no cumpliría con su deber si se permitiese que la decisión en examen alcance su cometido, cuando entra en franca colisión con anteriores pronunciamientos de esta Corte constituyendo, como ha quedado demostrado, un palmario apartamiento de ellos, a punto tal que aparece como un alzamiento claro de la Provincia de San Luis contra lo dispuesto por la suprema autoridad judicial (arg. Fallos: 302:83)". Subrayó "...que las autoridades de una provincia, entre las que se encuentran los jueces locales, no pueden trabar o turbar en forma alguna la acción del Poder Judicial de la Nación, y el deber de acatamiento que sobre ellas pesa adquiere mayor significación cuando se trata de pronunciamientos de la Corte, que es suprema en el ejercicio de su competencia y cuyas decisiones son de cumplimiento inexcusable, sin que a ninguna autoridad provincial le esté permitido desconocerlas (arg. Fallos: 249:17). Ello es así porque tan incuestionable como la libertad de juicio de los jueces en el ejercicio de su función propia es que la interpretación de la Constitución Nacional por parte de la Corte Suprema tiene autoridad definitiva para toda la república. Ello impone el reconocimiento de la superior autoridad de que está institucionalmente investida (arg. Fallos: 212:51)".

Por último, el Tribunal afirmó con respecto a su

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

naturaleza y funciones "...que la institución de un tribunal al que le es encomendada como función exclusiva propia de él, el conocimiento de las causas previstas en el art. 117 de la Constitución Nacional, importa atribuir a la interpretación que ese Tribunal haga de ella una autoridad que no sólo es moral, sino institucional, es decir, que el orden de las instituciones de que se trata reposa sobre ella. Y es patente que la perturban los 'tribunales inferiores' que prescinden pura y simplemente de aquélla, pretendiendo que la singularidad del caso permite la dilucidación del punto ya tantas veces juzgado (arg. Fallos: 212:251). La supremacía de la Corte, cuando ejerce la jurisdicción que la Constitución y las leyes le confieren, impone a todos los tribunales, nacionales y provinciales, la obligación de respetar y acatar sus decisiones (Fallos: 270:335)".

17) Que sin embargo, las medidas conducentes a ese fin deben adoptarse de un modo compatible con el normal desarrollo de los procesos, y sin violación de las normas de competencia tanto de origen constitucional como legal (Fallos: 325:2723 antes citado). En este aspecto, debe descartarse cualquier conclusión que importe atribuir a esta Corte competencia para pronunciarse en el caso frente a situaciones en las que —de conformidad con las disposiciones de la ley 48 y de la propia doctrina del Tribunal— fueran ajenas a su legalmente reglada competencia apelada.

En tales condiciones, la queja interpuesta en los autos A.100.XL. "Agente Fiscal n° 1 solicita se declare nulidad s/ medidas expte. A.109/2003" debe desestimarse de conformidad con los argumentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General de la Nación al que esta Corte remite a fin de evitar repeticiones innecesarias pues la decisión allí cuestionada no proviene del superior tribunal de la causa.

En cuanto a la queja G.75. "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis", tal como lo señala el señor Procurador en el apartado IX del dictamen allí emitido al que igualmente se remite este Tribunal, corresponde dejar sin efecto la sentencia allí recurrida en cuanto rechazó la legitimación del recurrente.

Por ello y oído el señor Procurador General de la Nación, se resuelve: I.- Dejar sin efecto la decisión recurrida en la queja G.75.XL "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de la Provincia de San Luis", con el alcance que resulta de la presente; II. Desestimar la queja A.100.XL "Agente Fiscal N° 1 sol. declare nulidad s/ medidas expte. A.109/2003"; III. Declarar abstracta la decisión respecto de la demanda de inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117-MGJCT-/2003; IV. Ordenar que se agregue copia de la presente en las causas mencionadas en los puntos I. y II. Notifíquese. Reintégrense los depósitos por no corresponder, agréguese la queja G.75.XL al principal y remítase; devuélvanse los autos principales de la queja A.100.XL y archívese. CARLOS S. FAYT.

ES COPIA

DISI-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-DENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

1°) No voy a repetir aquí la reseña de las secuencias procesales de esta causa, que ha sido presentada ya en el dictamen del Procurador General de la Nación y en los votos de los Ministros que me precedieron, porque concuerdo en esencia con ella, con las salvedades o agregados que apuntaré en el desarrollo de esta opinión. Asimismo, en atención a que el voto de la mayoría y también la disidencia parcial del Dr. Fayt incluyen en una sola resolución a los cuatro expedientes sometidos al conocimiento de esta Corte, he de seguir la misma línea.

2°) Está claro, a mi juicio, que con la demanda articulada por Carlos Alberto Ponce, en su condición de intendente de la ciudad de San Luis, se procuraba la protección de dos distintos derechos constitucionales: por un lado, el principio de autonomía municipal (arts. 5 y 123 Constitución Nacional); y por el otro, los derechos políticos del Sr. Ponce quien, en ese momento, era el intendente de la ciudad de San Luis.

Ambos agravios nacían del art. 8 de la ley provincial N° 5324 y del decreto provincial 117-MGJCT-2003. La primera aprobó el texto de una enmienda constitucional por la que se disponía la caducidad anticipada de los mandatos electivos provinciales y municipales y, por única vez, se autorizaba al Poder Ejecutivo provincial a convocar a elecciones para cubrir también los cargos municipales.

La más evidente anomalía se produjo al dictarse el decreto 117 pues fijó **la misma fecha** para la consulta popular y para llevar a cabo las elecciones. Es decir que, **antes de**

**conocer la opinión popular**, ya se actuó como si la reforma constitucional hubiera sido aceptada.

3°) De allí que esta Corte dictara la medida de no innovar del 10 de abril de 2003 (fs. 41/42) que textualmente dice: "...III. Hacer lugar a la medida cautelar pedida y en consecuencia ordenar la prohibición de innovar con relación a la aplicación del art. 8° de la ley local 5324 y los arts. 2°, 5° y 8° del decreto 117 -MGJCT/2003- dictado por el Poder Ejecutivo provincial y su correspondiente reglamentación. En su mérito el estado provincial deberá suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo...".

4°) Esta medida cautelar se amplió mediante el auto de fecha 24 de abril de 2003, cuyo texto dice: "...II. Hacer saber al Poder Ejecutivo provincial que deberá abstenerse de seguir adelante con la convocatoria para elegir intendente de la ciudad de San Luis el 27 de abril próximo..." (fs. 132).

5°) Las disposiciones de esta Corte se cumplieron: las elecciones del 27 de abril de 2003 no se llevaron a cabo y tampoco se realizó la consulta popular referida a la enmienda. La vigencia del mandato del intendente Ponce no fue alterada, ya que cumplió su período regularmente hasta que presentó su renuncia al cargo el 13 de noviembre de 2003, la cual fue aceptada en la misma fecha por el Concejo Deliberante.

De ello surge que la concreta cuestión planteada se ha tornado abstracta tanto respecto de los derechos políticos de Ponce cuanto a la intentada afectación de la autonomía municipal.

6°) No se me escapa el interés genérico de reafirmar el principio de la autonomía municipal como constitucio-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

nalmente primordial para la vida democrática y republicana. Estoy convencida de la necesidad de enfrentar los ataques a los derechos y garantías constitucionales y combatirlos con los elementos que nos da la propia Constitución. Sin embargo, no me parece que se deba abundar sobre ellos cuando el objeto de la demanda ha fenecido, casi diría por "muerte natural". En situaciones similares esta Corte ha manifestado que, al momento de dictar sentencia, el proceso ha de contar con un objeto actual (Fallos: 326:4199 y 4205), requisito que no puede entenderse satisfecho cuando, como en este caso, las normas originalmente impugnadas mediante la acción declarativa ya no son de posible cumplimiento (Fallos: 320:2603).

7°) Dado que el voto mayoritario introduce la cuestión de la desobediencia a las decisiones de esta Corte, formularé las siguientes consideraciones al respecto.

A partir de la presentación del ingeniero Pérsico el 10 de febrero de 2004 (fs. 297/308), la acción cambió de rumbo. Las presentaciones que se suceden a partir de ésta no se refieren a la validez de las normas originalmente tachadas de inconstitucionales, sino a la defensa de la legitimidad de alguna de las dos elecciones que se habían llevado a cabo y, por ende a la convalidación de alguno de los candidatos electos en ellas. De tal modo, el tribunal pasó a ser tratado como una suerte de árbitro entre ambos.

8°) De ahí que diversas actuaciones judiciales ocurridas en la provincia de San Luis se presentan como desobediencia a la autoridad de las providencias de esta Corte para influir en la decisión referida en el párrafo anterior. En la categoría de actos "desobedientes" se incluyen los expedientes "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad"; "Partido Justicialista distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/

demanda de inconstitucionalidad" y "Agente Fiscal N° 1 sol./ declare nulidad - s/ medidas", así como la Acordada N° 433 del Superior Tribunal de San Luis dictada el 17 de octubre de 2003.

Con respecto a esto, mi primera observación se refiere a las fechas en que se iniciaron aquellos expedientes: "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis" tuvo comienzo el 2 de septiembre de 2003, mientras que "Partido Justicialista distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis" lo tuvo el 8 de agosto de ese año y, finalmente, "Agente Fiscal N° 1" se inició el 11 de noviembre de 2003. Fácil es advertir que ya habían caducado las razones que motivaran las medidas cautelares dictadas por esta Corte y que, por lo tanto, mal pueden considerarse órdenes subsistentes.

Aún si, pese al agotamiento del objeto de las medidas cautelares dispuestas, pudiera considerarse que el poder ejecutivo provincial se encontraba en algún sentido afectado para iniciar la causa "Gobierno de la Provincia c/ Municipio de San Luis", mal puede hacerse extensiva una tal restricción al Partido Justicialista que, como todo sujeto de derecho, se encuentra protegido por la garantía del acceso a la jurisdicción para la defensa de sus derechos e intereses. Es sumamente delicado otorgar a las decisiones de esta Corte el alcance de excluir a ciertos sujetos de la protección jurisdiccional de los tribunales competentes, especialmente cuando ello no es lo que surge de su texto.

Párrafo aparte merece la consideración de la Acordada N° 433. Como se ha reseñado, mediante su dictado el Tribunal Superior convocó a elecciones de intendente y concejales de la ciudad de San Luis. Ninguna de las resoluciones que había dictado esta Corte al 17 de octubre de 2003, fecha de la



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

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

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

Por último, concurre a debilitar la acusación de incumplimiento de las órdenes emitidas por esta Corte, el hecho de que el mismo gobierno provincial se presentó en el expediente el 29 de octubre de 2003 acompañando copia de la Acordada N° 433 y solicitando de esta Corte una definición sobre el acatamiento a las decisiones del Tribunal. Por toda respuesta, éste manifestó que nada correspondía aclarar a lo ya resuelto en el auto del 21 de octubre, el cual expresa que "contrariamente a lo pretendido por la provincia, debe afirmarse que es ella la que no debe alterar ni interferir en el cronograma electoral de la ciudad capital. En efecto, tal como se ha puesto de relieve en la sentencia dictada de fs. 41/42 y en el pronunciamiento de fs. 132, la demandada en el marco de la medida cautelar ordenada, no puede convocar a elecciones para elegir intendente de la Ciudad de San Luis".

De lo anterior cabe destacar lo siguiente. Primero, que fue la propia demandada quien acompañó casi inmediatamente la Acordada N° 433; segundo, que desde ese momento la Corte tuvo la oportunidad de reputarla violatoria de sus decisiones, si así lo hubiera considerado, pese a la delimitación que implicaba la remisión al objeto de las anteriores decisiones;

y, tercero, que la secuencia temporal impide considerar a la Acordada como un desacato a la resolución del 21 de octubre.

9°) En cuanto al recurso de queja presentado en los autos "Agente Fiscal N° 1 -solicita declare nulidad s/ medidas, Expte. A-109/2003", entiendo que debe ser rechazado. Ello así porque no se agotaron las instancias judiciales locales como debe hacerse para habilitar el recurso regido por el art. 14 de la ley 48, según lo ha sostenido reiteradamente esta Corte y se refleja en los Fallos citados por el Señor Procurador General de la Nación en su dictamen, al que remito por compartir su opinión.

10) En los autos "Partido Justicialista - Distrito de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", el ingeniero Pérsico ha articulado un recurso de hecho, alegando la denegación tácita del recurso extraordinario que oportunamente había interpuesto el ex intendente de la ciudad de San Luis, Carlos Ponce. Sin embargo, de acuerdo con lo asentado en el considerando precedente, la resolución del Tribunal Electoral Provincial del 13 de noviembre de 2003, que anuló la elección del 9 de noviembre de ese año, se encuentra firme por ausencia de recurso local. Por tal razón, al 13 de febrero de 2004, el ingeniero Pérsico ya no tenía legitimidad para interponer ningún recurso judicial en representación del municipio.

En cuanto a la expresión "por derecho propio", que encabeza el recurso de queja, ésta no se refleja en el texto donde sólo se invoca la calidad de representante del municipio. Tan es esto así que Pérsico se remite solamente al recurso extraordinario presentado por el ex intendente Ponce.

En lo que se refiere a los autos "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", en tanto Pérsico presentó la queja

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

sólo en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis, con fecha 12 de febrero de 2004, corresponde hacer la misma consideración efectuada en el párrafo anterior.

Por lo antes expuesto voto para que: I. Se declare abstracta la cuestión planteada en la causa "Ponce, Carlos Alberto c/ Provincia de San Luis s/ acción declarativa de certeza". II. Se rechacen las quejas presentadas en los expedientes "Partido Justicialista - Distrito San Luis c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad", "Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis s/ demanda de inconstitucionalidad" y "Agente Fiscal N° 1 sol./ declare nulidad s/ medidas" y se reintegren los depósitos por no corresponder y, oportunamente se archiven, previa devolución de los respectivos autos principales. III. Ordenar se agregue copia de la presente en las causas mencionadas en el punto precedente. IV. Notifíquese y archívese. CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

Recurso originario iniciado por **la Intendencia de la Ciudad de San Luis; el señor Carlos Alberto Ponce -intendente-**, patrocinado por los doctores **Alberto Manuel García Lema, Alejandro R. Durán Lobato, Néstor A. Ferrari, Raúl S. Calderón; el señor Daniel Raúl Pérsico -intendente-**, patrocinado por los doctores **Alberto Manuel García Lema y Ricardo Gil Lavedra**

**Provincia de San Luis:**, representada por el **Fiscal de Estado, doctor José Samper;** letrados actuantes: **doctores R.A. Patricio Carballos y Sandra C. Sirur**

**Intendencia Municipal de la Ciudad de San Luis:** **señorita María Angélica Torrontegui,** representada por la **doctora Emma R. Mendoza Voget**