

Conflicto de poderes municipal en la Provincia de Buenos Aires

POR CLAUDIA MC CORMACK (*)

Sumario: 1. Conflicto. Generalidades. — 2. Tipos de conflicto. — 3. Normativa aplicable. Etapas. — 4. Particularidades de los conflictos municipales. Naturaleza política. — 5. Configuración del conflicto de poderes dentro del ámbito municipal. — 6. Legitimación. — 7. Competencia para su resolución. — 8. Algunas cuestiones procesales. — 9. Comentario final. — 10. Bibliografía. — 11. Jurisprudencia consultada.

Resumen

El presente comentario tiene por objetivo primordial reflexionar sobre los conflictos municipales, recorriendo sucintamente doctrina y jurisprudencia dominante en la materia y procurando acercar al lector algunas apostillas que le permitan plantear con éxito una contienda judicial relativa al tema.

Palabras clave: Municipio - Conflicto de poderes - Provincia de Buenos Aires

Abstract

This commentary aims primarily to reflect on local conflicts, traveling briefly dominant doctrine and jurisprudence on the matter and trying to bring the reader some endnotes to enable it to successfully raise a legal battle on this topic.

Keywords: Municipal government - Powers conflict - Province of Buenos Aires

1. Conflicto. Generalidades

La palabra conflicto nos acerca la idea de contienda, intereses contrapuestos, y voluntades en pugna. Según el diccionario de la real academia estamos ante una “situación de difícil solución”.

En cuanto al conflicto de poderes y como su denominación lo indica, está relacionado con las cuestiones suscitadas entre dos o más actores del estado federal o entre dos poderes del gobierno republicano, y generalmente tienen por objeto el ejercicio de determinadas atribuciones.

El poder, de naturaleza a veces demoníaca (Lowenstein, 1983:28), suele hacer de sus temporales titulares, individuos que buscan lo absoluto o lo eterno- “*El demócrata olvida su tirano y éste al con-verso que avaló su autocracia*” (1).

En los conflictos objeto del presente trabajo, cada uno de los participantes pretende asumir la función cuestionada, reclamando como propia la competencia en cuestión, o, por el contrario, rechaza determinadas atribuciones, negando su “aptitud para obrar” en la materia.

2. Tipos de conflicto

Así y en términos generales, los conflictos serán externos o internos, positivos o negativos.

Como esbozáramos antes, resulta de la dinámica propia de un estado federal, que los distintos actores presenten intereses contrapuestos y ello origine diversas contiendas.

(*) Profesor Interino Adjunto de Derecho Administrativo I, Cátedra II. Docente regular con funciones de Profesor Interino Adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal, Cátedra I. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP.

(1) Reca, Ricardo Pablo, “La Eternidad”.

En el caso del estado argentino, los conflictos externos (en las que las distintas jurisdicciones actúan como tales) pueden plantearse entre: el estado nacional y las provincias, el estado nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el estado nacional y los municipios, las provincias entre sí, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias y sus municipios, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios entre sí.

El ordenamiento jurídico debe brindar herramientas para su solución pacífica de las diferencias entre las partes (2).

El papel de los superiores tribunales resulta decisiva a la hora de interpretar y aplicar entonces la Constitución y la ley (Sagüés, 1998:22).

Desde luego, toda interpretación de normas está teñida de politicidad, (3) y más aún cuando se trata de provisiones vinculadas al ejercicio del poder.

En virtud de lo normado por el artículo 116 de la Constitución Nacional, y en el punto que a los fines del presente trabajo resulta de interés, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resulta competente para resolver en forma originaria y exclusiva, aquellos conflictos entre la Nación y un Municipio.

Por otra parte, también corresponde al máximo órgano jurisdiccional de la Nación entender en aquellas contiendas suscitadas entre un Municipio y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o entre un Municipio de una provincia y otro estado provincial, o entre Municipios de diversas provincias.

En el caso de disputas externas entre una Comuna (o sus autoridades) y la Provincia (o las suyas), aunque se trata de un conflicto externo, corresponde su resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia.

En tal sentido, el Supremo Tribunal de la Provincia de Buenos Aires ha dicho que:

“Los artículos 161 inciso 2° y 196 de la Constitución Provincial establecen, al igual que antes lo hacían los artículos 149 inciso 2° y 187, que esta Suprema Corte tienen la atribución de resolver, originaria y exclusivamente, las causas de competencia entre los Poderes Públicos de la Provincia (art. 161 inciso 2°) y los conflictos de las distintas municipalidades entre sí o con otras autoridades de la Provincia (art. 196)” SCBA, B 62826 I 12-9-2001 Municipalidades de Rivadavia y Carlos Tejedor c/ Municipalidad de General Villegas y otro s/ Conflicto municipal (art. 196 Const. prov.)”

Y:

Si en la litis se busca dirimir una contienda de competencia entre un órgano de la Provincia de Buenos Aires y una municipalidad acerca de sus respectivas atribuciones, la divergencia constituye una de las materias que esta Corte está llamada a decidir en instancia originaria y exclusiva por expreso mandato constitucional (arts. 161 y 196, Const. pcial.). SCBA, B 64293 S 18-3-2009. “Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de Ensenada s/ Conflicto de poderes (art. 196, Const. prov.)”

También:

Si el conflicto queda entablado entre un órgano administrativo de una municipalidad -Juzgado de Faltas- y otro judicial de la Provincia -Juzgado de Paz Letrado-, el supuesto subsume con claridad en los denominados conflictos externos municipales que, por imperio constitucional, cabe dirimir a esta Corte (art. 196 Const. prov.). -SCBA, B 61230 I 18-4-2000 “Juzgado Mun. de Faltas de Coronel Suárez-Juz. Paz Letrado de Coronel Suárez s/ Conflicto art. 196 Const. prov.”-

En otro plano, y en un Estado organizado bajo un modelo federal, denominamos conflictos internos a los desacuerdos que pueden verificarse en el ámbito de cada nivel organizacional (Nación, Pro-

(2) Puede ampliarse el tema en Bidart Campos (1994, t. 3:461 y Quiroga Lavié, Humberto (1996:675 y ss.), entre otros.

(3) Véase Ferrajoli, Luigi (1978:206).

vincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios), entre sus respectivos poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

En particular, las Municipalidades, pueden plantearse divergencias internas entre los Departamentos Ejecutivo, Deliberativo y Justicia Municipal de Faltas en relación a las competencias propias de cada uno. En tal caso estamos antes el denominado conflicto institucional (4).

Además, las pugnas pueden verificarse “en el seno del Concejo Deliberante”(5).

A nivel jurisprudencial, el actual criterio es que los conflictos municipales son aquellos en los que existe una efectiva contienda acerca de las atribuciones de los departamentos que componen la Municipalidad (Ejecutivo, Deliberativo, según la Ley Orgánica de Municipalidades) y con la Justicia Municipal de Faltas (conforme el alcance dado por el Máximo Tribunal Provincial) (6)- supuesto solo estos Poderes, en cuanto tales, están legitimados para promoverlo- o el que se produce cuando se configura alguna de las situaciones que la Ley Orgánica prevé como constitutivas de un conflicto interno municipal verificadas “en el seno” del Concejo Deliberante (7), de acuerdo a lo que exponemos.

En punto a los conflictos internos, otra de las cuestiones reiteradamente apuntadas por la Suprema Corte es la imposibilidad de su resolución en el ámbito local.

En tal sentido:

Para la existencia de un conflicto municipal de los previstos en el artículo 261 del decreto 6769/58, es menester que éste no tenga solución en el ámbito de la comuna en la que se ha suscitado por haberse agotado los medios de los que disponen ambas ramas del poder comunal para superar sus divergencias. SCBA, B 70300 I 21-10-2009. Concejo Deliberante de la Municipalidad de Castelli c/ Poder Ejecutivo de Castelli s/ Conflicto art. 196 Const. prov.º.

3- Normativa aplicable. Etapas

Teniendo en cuenta tanto la Constitución Provincial como la Ley Orgánica de Municipalidades y sin perjuicio de las múltiples y no siempre acertadas modificaciones efectuadas al Decreto Ley 6769/58, a los fines didácticos podemos reconocer tres grandes etapas en el desarrollo del instituto comentado.

-En un primer período la norma fundamental de la Provincia no preveía un texto como el actual artículo 196.

- A partir de 1889 la Constitución Provincial prevé el conflicto en su artículo 210. En este período, la Suprema Corte interpretó que “*el término conflicto empleado en el artículo 210 de la Constitución es*

(4) SCJBA Acuerdos y Sentencias, serie 9ª, t. 85, p. 429; t. 186, p. 542; 1974-III-623; causas B. 51.873, res. del 26-IV-1988; B. 53.253, res. del 4-IX-1990; B. 54.089, res. del 26-XI-1991; B. 58.988, “Ríos”, res. del 21-IV-1998; B. 62.928, res. del 7-XI-2001; B. 63.420, res. del 24-IV-2002; B. 68.363, “Intendente Municipal de General San Martín”, sent. del 6-IX-2006.

(5) SCBA. B 63599.16/2/02. Autos “Agugliardo Víctor R. y otro c/ Concejo Deliberante de Brandsen s/Conflicto de Poderes. Art. 196 de la Constitución Provincial y 262 de la L.O.M.”.

(6) SCJBA, B 57912 6/5/1997 Concejo Deliberante de Coronel Suárez c/ Municip. de Coronel Suárez s/ Conflicto art. 196 Const. Prov.” En dicho fallo el Supremo Tribunal señaló que “Sea cual fuera la naturaleza de la Justicia de Faltas desde el punto de vista de la organización institucional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, del análisis de los arts. 19, 21/26 del decreto 8751/77 -posteriormente enmendado por la ley 10.269- se permite inferir que el legislador bonaerense -ya en período de iure- ha querido instaurar un órgano dotado de alguna autonomía funcional y de cierta independencia en relación a los dos departamentos que componen la Municipalidad”.

(7) SCBA. B- 68.261-22/6/05 Autos “Villordo, Sergio O. c/ Municipalidad de Quilmas s/ Amparo. Conflicto de Competencia (art. 196 Constitución Provincial)”.

una contienda entre dos autoridades a propósito de sus facultades respectivas” (8)- La norma es reiterada en la Constitución de 1934 (artículo 187).

- Hoy la institución se encuentra regulada por el artículo 196 de la Constitución Provincial y en los artículos 261 a 264 del Decreto Ley 6769/58 modificada por leyes 11.024 y 11.866.

En tal sentido, la Cara Magna Provincial que:

“Los conflictos internos de las municipalidades, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo, sea que ocurran en el seno de este último, los de las distintas municipalidades entre sí o con otras autoridades de la Provincia, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia”.

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades en su Capítulo XI: de los conflictos, establece:

Art. 261 (Texto según ley 11.866, art. 10) Los conflictos a que se refiere el art. 196 de la Constitución deben ser comunicados a la Suprema Corte, la cual dispondrá que se suspenda la ejecución de las disposiciones controvertidas y la sustanciación del juicio.

Art. 262. Oídas las partes y acumuladas las pruebas, la Suprema Corte dictará sentencia dentro de los 30 días contados a partir de su intervención. Los miembros de la Corte responderán personalmente cuando excedan el plazo establecido.

Art. 263. En caso de conflictos con la Nación u otras provincias, serán comunicados al Poder Ejecutivo.

Art. 263 bis. (Incorporado por ley 11024, art. 8) Contra las decisiones del Honorable Concejo Deliberante adoptadas con arreglo al procedimiento normado en los arts. 247 a 256, con excepción de los supuestos previstos en los arts. 248 y 255 párr. 1, por la que se disponga la suspensión preventiva o destitución del intendente municipal o de cualquier concejal, así como en el caso del art. 254 para estos últimos, procederá la revisión judicial por vía del conflicto que prevé el art. 261 de la presente ley.

La promoción del conflicto suspenderá la ejecución de la medida adoptada, la que no hará ejecutoria hasta la resolución definitiva del mismo, o el transcurso del plazo para su interposición, el que será de cinco días.

Art. 264. (Texto según ley 11024, art. 9) Promovida la acción judicial, la causa, que tramitará en instancia única y originaria ante la Suprema Corte de Justicia, deberá ser resuelta en el plazo del art. 262.

Sin perjuicio de ello, el procedimiento, a juicio del tribunal por resolución fundada, admitirá sustanciación, en cuyo caso se le imprimirá el trámite del procedimiento sumarísimo.

La revisión judicial, alcanzará a la legitimidad de la sanción, y a su razonabilidad, debiendo la Suprema Corte expedirse siempre sobre ellas.

En todos los casos la Corte deberá resolver el conflicto en el plazo improrrogable de sesenta días; transcurrido el mismo sin sentencia, la resolución del concejo hará ejecutoria y los miembros de la Corte quedarán incurso en el art. 262 de la presente.

Probada y declarada la violación de la Constitución o de la ley, en su caso, el acto impugnado y todos aquellos que de él deriven, serán declarados nulos y sin ningún valor.

(8) SCBA B 68.261-22/6/05 Autos “Villordo, Sergio O. c/ Municipalidad de Quilmes s/ Amparo. Conflicto de Competencia (Art. 196 Constitución Provincial”).

Cuando las causas de nulidad deriven de la constitución del concejo, su declaración por la Suprema Corte hará procedente la intervención del Poder Ejecutivo prevista en los arts. 265 y siguientes.

4. Particularidades de los conflictos municipales. Naturaleza política

En la esfera comunal los conflictos de poderes están íntimamente vinculados a reparto del poder, que suele dirimirse a través de contiendas respecto a la competencia.

La doctrina ha definido este principio de organización de un estado de derecho como “la aptitud legal de las personas públicas y sus órganos” (Sayagues Laso, 1959:23) o como “el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer” (Gordillo, 1999:7, t. 1).

La competencia se determina en razón del grado, materia, territorio y tiempo.

Asimismo, recordemos que la competencia es legal, improrrogable (salvo las excepciones de avocación y delegación en los supuestos que procedan-, irrevocable y obligatoria.

Destaca al respecto Antonio María Hernández (1997:432) entre los elementos que determinan la competencia a los “poderes jurídicos” (los que antes llamáramos competencia material) que corresponden a las personas jurídicas y a sus órganos, para actuar en la materia y límites fijados y que son potestades de legislación, de administración o jurisdiccionales y aún potestad constituyente. (9)

Como ya apuntáramos, no puede soslayarse además, el carácter eminentemente político del tema que nos ocupa. En este sentido, cuando la controversia no puede resolverse en el ámbito de la propia comuna, y se torna imposible el normal desenvolvimiento de las instituciones del gobierno local, (10) la ley otorga una salida que se visualiza como la única posible en un estado de derecho.

Históricamente desde el surgimiento de los Estado constitucionales y el sometimiento del Estado a la ley, los jueces han actuado como árbitros entre los poderes del Estado, interpretes últimos de la constitucionalidad de las normas y custodios del sistema, exigiendo no obstante el cumplimiento de ciertos requisitos esenciales para la procedencia de dicha actuación (11).

Sin perjuicio de ello, la doctrina ha señalado que:

“(…) la arena de la disputa es muy diferente y por mas ropajes con que se la quiera vestir, el conflicto es netamente político. El conflicto se desarrolla ahora nítidamente entre el Gobierno y la oposición y el juez deja de ser tal para convertirse en una suerte de árbitro de esa disputa, aún cuando en su esfera íntima no lo sienta así.” (Bianchi, 1998:1244).

En recordado voto de Aída Kemelmajer de Carlucci en autos “Intendente Municipal de Las Heras” (12) el supremo tribunal mendocino ha dicho que cuando “se avoca al conocimiento de conflictos internos entre autoridades municipales obra como tribunal político, por cuanto el proceso no se traba entre particulares ni versa sobre derechos relativos a las personas o bienes, sino por el contrario las partes son autoridades públicas”.

Por otra parte:

“(…) el juez tiene en estos casos la sensación de estar actuando fuera de su órbita es decir éste (en su fuero íntimo) debe entender que la justicia no debe intervenir en conflictos que deban ser solucionados por medio del libre juego de las instituciones democráticas. Ello lleva a que si existe un atajo

(9) Ver también Sayagues (1959:193 y ss); Marienhoff (1965, t.1:545-546).

(10) Así ha entendido el conflicto de poderes municipales la jurisprudencia de otras provincias, vg. TSJ Córdoba. “Balmaceda, Joaquín A.” 26/9/96; SCJ Mendoza “Intendente Municipal de Las Heras” 4/9/85; STJ Formosa “Tabeada Antonio y Otros Cc/ H.C.D. de la Municipalidad de Formosa” 11/12/97, CJ Catamarca “Guerrero c/C. Deliberante de la Municipalidad de Tinogasta” 24/3/97, entre otros.

(11) Ver Bianchi (2002, t. 1:37 y ss.); Tawil (1993, t. 2:1 y ss.).

(12) En tal sentido SCBA 55600 15/2/94 “López c/Municipalidad de Moreno s/Conflicto, entre muchos otros.

que le otorgue la posibilidad legal de no expedirse sobre el fondo de la cuestión, lo hará” (Di Capua, 1998:321).

Consecuentemente, no puede desvincularse “lo político”, de las contiendas en las que participen autoridades locales, teniendo en cuenta además del carácter de “comunidad políticamente organizada” de los municipios.

5. Configuración del conflicto de poderes dentro del ámbito municipal

Al respecto podemos considerar dos teorías a la hora de admitir la existencia de un conflicto de poderes interno -en adelante conflicto de poderes- en la órbita local.

La primera tesis- de carácter estricto o restrictivo, sostiene que el conflicto se configura cuando existe una “efectiva contienda” acerca de las respectivas competencias de los departamentos que componen el municipio (ejecutivo y deliberativo) o cuando el intendente o los concejales se encuentran en alguna de las situaciones descriptas por las leyes orgánicas como constitutivas del instituto. Por otra parte desde la sanción de la ley 11.024, este último supuesto se ha limitado a los casos de suspensión o destitución de los funcionarios mencionados. (13)

Al respecto, Ricardo Miguel Ortiz (RAP 215;139) ha considerado que no se trata de rever lo decidido en sede Municipal, cual si fuese una simple instancia de apelación, sino de ejercer un contralor extraordinario y excepcional, estando habilitada la materia justiciable solo cuando la divergencia no tenga solución legal dentro de las atribuciones propias de las autoridades municipales.

En esta corriente, reiteradamente el Máximo Tribunal de la Provincia ha rechazado el planteo de conflicto de poderes, vg.: en el caso en que la pretensión reviste el carácter de consulta sobre la interpretación de una norma (14); cuando un concejal manifiesta su desacuerdo con lo resuelto por el Cuerpo (15); ante la pretensión de los concejales en relación a la determinación de responsabilidad penal de intendente (16); cuestionamiento de una decisión del concejo deliberante que no es ni la suspensión preventiva ni la destitución del interesado (17); normas-cuya invalidez se proclama-, que no han recibido sanción definitiva (18); entre otras.

Otra concepción -a la que denominaremos amplia- propicia ampliar la admisión del instituto a cualquier situación conflictiva que impida el adecuado desarrollo de la actividad propia de cada institución democrática local. (Di Capua, 1998:237)

Según esta concepción el tribunal abrirá su competencia para zanjar cualquier situación sometida a su conocimiento en la medida que “sobre una base argumental sólida se denuncie y acredite prima facie la existencia de graves irregularidades que impidan u obstruyan el regular funcionamiento del órgano comunal (19).

En este sentido podemos mencionar cierta jurisprudencia más o menos reciente que ha admitido el conflicto de poderes suscitado entre el Intendente Municipal y la Asamblea de Mayores Contribu-

(13) Idem nota anterior.

(14) SCBA.B53623.15-2-91 “Occhipinti, Jorge A. c/ Concejo Deliberante de Esteban Echeverría s/ Conflicto de Poderes art. 187 Constitución provincial”

(15) SCBA B54089.26/11/91 “López, Juan C. c/ Concejo Deliberante de Tres de Febrero”

(16) SCBA, B59049, 9/6/98 “Libonati, Antonio C.c/ Concejo Deliberante de San Martín s/conflicto art. 196 Constitución Provincial”

(17) SCBA B55170, 11/5/93 “Alsinet, Luis M. c/Concejo Deliberante de Necochea s/conflicto art. 187 Constitución Provincial”.

(18) SCBA B57998 15-4-97 “Ostoich, Oscar d.c/Concejo Deliberante de Capitán Sarmiento s/conflicto arts.161 y 196 Constitución provincial y 261 y 264 L.O.M.”

(19) SCBA, B68300, 10/8/05 “Fernández José (presidente del Concejo Deliberante de Gral. San Martín) s/Conflicto art. 196 Constitución Provincial”.

yentes, bajo el argumento de que la misma- de origen constitucional- está compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y tiene asignada una función deliberativa.

Resulta interesante que la Suprema Corte de Justicia bonaerense en el fallo “Intendente Municipal de Lobos y otros c/ Asamblea de Mayores Contribuyentes de Lobos” (20) expresa que dada la importancia de las atribuciones de la Asamblea y la posibilidad que su ejercicio produzca la alteración de la vida y el gobierno municipal *debe acudirse a un método de integración analógica del derecho* y consecuentemente admitir la acción en atención a la identidad existente entre las situaciones previstas por la norma para abrir la competencia del Tribunal y la situación -no prevista- como la examinada en dichos obrados.

Si bien se reputa innegable la necesaria intervención judicial en conflictos insolubles en el ámbito local, -en el marco del normal desarrollo institucional de la comuna- debemos prevenir en contra de situaciones que no encuadran en tal circunstancia y que intentan ocultar so pretexto de conflicto de poderes- el mero desacuerdo con las decisiones adoptadas y la impotencia para dar un giro diferente a las mismas. (21)

No obstante ello, y con la debida precaución en relación a la invasión del poder judicial en la esfera de atribuciones de los poderes comunales, consideramos de sana práctica el abandono la doctrina de las llamadas “cuestiones políticas no justiciables” (22) sea cual fuere la denominación que se le de.

6. Legitimación

Reiterada jurisprudencia es rigurosa en cuanto a la habilitación para promover el conflicto, en lo que resulta un aspecto más de lo que antes denominamos tesis restrictiva.

En tal sentido, para plantear el conflicto de poderes interno de carácter institucional, solamente se encuentran legitimados los departamentos ejecutivo (intendente municipal) y deliberativo (concejo deliberante), (23) y el órgano jurisdiccional local (jueces de faltas) (24).

Por otra parte el intendente o cualquier concejal que hubiesen sido suspendidos preventivamente o destituidos (25) o se le impida su asunción (26), estarán legitimados para pedir la revisión de la medida por medio del instituto en comentario (27).

También debería admitirse la legitimación del Juez de Faltas, pedir la revisión de su destitución (Atela:1224).

(20) SCBA. B62761 del 11/7/01.

(21) SCBA. B57971.11/3/97.”Burgo M. y otros c/Concejo Deliberante de Guaminí S/Conflicto art. 196 Const. Prov.”; y -aunque en relación a conflicto del que hemos llamado externo-Tenque Lauquen y Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas del MOSP, de la Provincia de Buenos Aires S/Conflicto Municipal:

(22) Doctrina de la SCJ Fallo Cullen c/Llerena, siguiendo similar doctrina de la Corte de Estados Unidos de Norteamérica.

(23) SCBA 58.735, 11/3/97.”Burgo Marta y otros c/Concejo Deliberante de Guaminí s/Conflicto art. 196 Const Provincial”, SCBA 58988, 21/4/98,”Ríos Héctor G y otro c/ Depto Ejecutivo de la Municipalidad de Brandsen s/ Conflicto art. 196 Const.Prov.”; SCBA, B62569, 23/5/01” Darhampe, Alberto s/Amparo S/Cuestión de competencia art. 6 CCA”

(24) Ello como derivación del criterio sustentado por la Suprema Corte en la Causa B 57912/97 (Ver nota N° 6).

(25) La anterior redacción de la L.O.M. también preveía el “impedimento para entrar”, supuesto que ha sido eliminado por la reforma introducida por ley 11.024.

(26) SCJBA B-70696 “Porretti, Roberto Martín c/ Concejo Deliberante de Pinamar s/ Conflicto Interno Municipal. Arts. 196 Constitución de la Provincia y 263 bis LOM” 14/7/2010.

(27) SCBA B57901, 30/1/97 “Hernández, Manuel c/Concejo Deliberante de San Miguel s/Amparo-cuestión de competencia art. 6 CCA”

Sin embargo, el Alto Tribunal provincial no ha admitido la legitimación de bloques de partidos políticos y vecinos para plantear el conflicto (28).

7. Competencia para su resolución

En ausencia de un tribunal político que resuelva la cuestión, los órganos judiciales tienen la atribución de dirimir los conflictos de poderes.

En la Provincia de Buenos Aires, la Suprema Corte de Justicia resulta competente para dirimir los conflictos internos de las municipalidades como así también los externos que se susciten entre diferentes municipios o entre municipios y con autoridades de la provincia (29).

El supremo tribunal reiteradamente ha señalado en este sentido que le corresponde en forma originaria y exclusiva el conocimiento y decisión de los conflictos internos municipales, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo o en el seno de este último (30).

Así:

“El art. 196 de la Constitución de la Provincia atribuye a esta Suprema Corte el ejercicio de la jurisdicción originaria en el trámite y resolución de los conflictos internos de las municipalidades, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo -sea que ocurran en el seno de este último-, los de las distintas municipalidades entre sí o con otras autoridades de la Provincia.” SCBA, B 68421 I 23-11-2005. Scarpato, Cecilia c/ Municipalidad de Florencio Varela s/ Amparo. Cuestión de competencia”.

8. Algunas cuestiones procesales

Cabe señalar en este punto, algunos aspectos de tipo procesal que resultan relevantes en el planteamiento y abordaje del tema que nos ocupa, sin que los apuntes que siguen agoten de manera alguna las múltiples aristas a considerar en el marco del proceso.

-El planteo no reviste el carácter de una demanda. Consecuentemente se considera suficiente la denuncia del conflicto y la clara exposición de los hechos que lo fundamentan. En virtud de su trascendencia institucional se busca un trámite rápido y sencillo.

No obstante ello, el Alto Tribunal de la provincia de Buenos Aires, ha dicho que:

“No es posible que los conflictos de competencia entre los poderes públicos de la Provincia que este Tribunal está llamado a resolver por mandato constitucional (art. 161 inc. 2º, Constitución de la Provincia) se planteen en forma potencial, eventual o hipotética. SCBA, B 70737 I 10-2-2010. “Asociación Hoja de Tilo y otros c/ Municipalidad de La Plata s/ Amparo -cuestión de competencia-”

Por otra parte, se ha sostenido que no constituye estrictamente un “juicio” con partes antagónicas que exponen sus pretensiones ante un “juez” a través de una “demanda” y “contestación”. (31)

(28) SCBA 58.735, 11/3/97, “Burgo Marta y otros c/Concejo Deliberante de Guaminí s/Conflicto art. 196 Const Provincial”, SCBA 63599, 6/2/02 Agugliardo Víctor y otros C/Concejo Deliberante de Brandsen s/Conflicto de Poderes. Art. 196 Const.Prov”.

(29) SCBA B55900, 7/7/94 “Convención Reformadora”; SCBA B 58030, 1/4/97 “Municipalidad de Florencio Varela s/Recurso de Amparo, cuestión de competencia, art. 6 CCA”, SCBA 58000, 8/4/97 “Mitre Rubén c/Concejo Deliberante de Saliqueló, S/Conflicto arts. 161 inc. 2, 194 y 196 de la Const.Pcial”; SCBA B63612, 24/4/02 “Mazzieri, Carlos s/ Amparo”.

(30) SCBA, B 55182 I 11-5-1993 Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Necochea c/ Concejo Deliberante s/ Conflicto art. 187 Const. Prov., entre otros.

(31) SCBA, B57914, 25/3/97 “Hernández, Manuel c/Concejo Deliberante de San Miguel” s/ Conflicto art. 261 L.O.M.”

La Suprema Corte provincial ha dicho que:

La intervención de la Suprema Corte en los conflictos municipales presenta tres notas concurrentes: a) el planteamiento -a efectos de la admisibilidad extrínseca de la acción- de la efectiva existencia de la materia justiciable que enmarca la competencia de la Corte, es decir “la contienda interna municipal”; b) el análisis de lo que se ha dado en denominar “legalidad del procedimiento”, esto es, la verificación del cumplimiento de las normas rituales que rigen la cuestión y la sujeción a las garantías y principios constitucionales; y c) resueltos afirmativamente los puntos anteriores, el juzgamiento sobre la razonabilidad o absurdo de la decisión motivante del conflicto, teniendo en cuenta que no se trata de rever lo decidido en sede municipal, cual si fuese simple instancia apelativa, sino de ejercer una suerte de contralor extraordinario y excepcional.” SCBA, B 68800 S 26-12-2007. “Trama, Ricardo Alberto c/ Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Lavalle s/ Conflicto artículo 196, Constitución provincial”.

-El artículo 263 bis de la Ley Orgánica de Municipalidades, trae un plazo de caducidad para solicitar la revisión judicial por vía de conflicto de la suspensión o destitución. (32)

-Además, dadas las características especiales del proceso, no rigen los principios generales en materia de costas.

-Resultan aplicables al supuesto, además de las normas de la L.O.M. de referencia, los artículos 689 y 690 del C.P.C.C. En virtud de ello, corresponde el dictamen previo del Procurador General. Sin perjuicio de lo anterior, cuando la Corte estime que no se encuentran reunidos los requisitos para configurar el instituto del Conflicto, no procederá tal intervención. (33)

- En cuanto al procedimiento en el Conflicto de Poderes del Tipo Sancionador (suspensivo o destitutivo):

Efectuada una destitución en el ámbito comunal por parte del Concejo Deliberante, en los términos previstos por la Ley Orgánica de Municipalidades, su revisión solo puede plantearse en el marco de un Conflicto de Poderes. (Atela: 1220)

- Medida cautelar:

La ley en su artículo 263 bis, prevé una medida cautelar que opera de pleno derecho.

La promoción del conflicto de poderes por parte del intendente o de cualquier concejal -en virtud de lo estatuido por la norma que comentamos- suspende la ejecución de la resolución impugnada “la que no hará ejecutoria hasta la resolución definitiva del mismo” (34).

La Corte provincial, también ha fijado un criterio restrictivo en cuanto al punto, entendiendo que dicha medida cautelar solo procede ipso iure, ante la promoción de conflicto por destitución, no así por suspensión preventiva, ya que esta última es una providencia cautelar, no definitiva que no corresponde invalidar por otra medida de la misma naturaleza. (35)

Sin perjuicio de ello, el tradicional criterio limitando la aludida medida cautelar en virtud de la presunción de legitimidad (y ejecutoriedad) de los actos administrativos, ha sido revisado en recientes pronunciamientos (36).

(32) SCBA B 5800,8/4/97 “Mitre, Ruben c/ Concejo Deliberante de Saliqueló s/conflicto art. 161 inc. 2 y 196 Const. Prov”.

(33) SCBA 10/9/74, “Gavino, Norberto c/Concejo Deliberante de San Isidro s/Conflicto de Poderes”.

(34) SCBA, B 59049 I 31-3-1998. “Libonatti, Antonio César c/ Concejo Deliberante de la Municipalidad de General San Martín s/ Conflicto art. 196 Const. prov.”

(35) SCBA B59460, 22/9/98 “Libonatti, Antonio C.C/ Concejo Deliberante de Gral San Martín s/Conflicto art. 196 Const. Prov.” y SCBA B63973, 2/5/02 “Intendente Municipal de Carlos Casares c/Concejo Deliberante de Carlos Casares s/Conflicto Poderes art. 196 CP”, entre otros.

(36) SCBA B 66457 del 10/9/03; B 70903 del 9/6/10 y B 71018 7/7/2010 entre otros.

- Particularidades en torno a de la Destitución de los Jueces de Faltas:

Resultan de aplicación al supuesto las disposiciones del Decreto Ley 8751. Presentada una denuncia contra un juez de faltas ante el Concejo Deliberante, esta será remitida a la Cámara de Apelaciones en lo Penal competente en la jurisdicción (quien también podrá recibir la denuncia). Dicho Órgano evaluará la presentación y si la considera viable, se enviará al Concejo ara la constitución de un jurado (compuesto por un juez de la Cámara, tres Concejales y tres abogados del Departamento Judicial respectivo). Si el Juez de Faltas resulta destituido, el interesado podrá intentar la promoción de un Conflicto de Poderes en el marco de lo normado por los artículos 261 y 263 bis de la LOM.

- Recurso extraordinario:

Tratándose de una cuestión eminentemente local, rige el principio general en materia de intervención del máximo Tribunal Nacional.

Así, solamente procede la intervención excepcional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía de Recurso Extraordinario. (37)

9. Comentario final

Resultaría de sana práctica republicana, y ejercicio pleno de la ciudadanía a nivel comunal, la creación de verdaderos entes jurisdiccionales locales, que, entre otras atribuciones tengan (en cabeza de su órgano máximo) la competencia para dirimir los conflictos internos de las municipalidades, dejando para el ámbito provincial o nacional -según sea el caso- los de tipo externo.

Claro está, que para ello debería modificarse la Constitución de la provincia de Buenos Aires, reconociendo autonomía plena a sus municipios, de manera de plasmar así un cambio que ponga a las comunas del mayor estado de la Nación, en un pie de igualdad con los gobiernos locales, no solamente del país, sino de la mayoría del mundo.

Reconocido, entre otros aspectos, la faceta institucional de la autonomía, las Municipalidades podrían dictar sus cartas orgánicas, creando los órganos pertinentes dentro de su jurisdicción, a los que correspondería resolver los conflictos internos.

Mientras tanto, y como consecuencia de lo antes expuesto, debe tenerse en cuenta, en términos generales, que hay una tendencia sostenida a reconocer discrecionalidad en el actuar del Supremo Tribunal Provincial, quien tiende además a autolimitarse en algunas de sus atribuciones y actuar solamente como "definidor" de cuestiones de competencia (Morello, Augusto Mario: 1998:150).

En particular, quienes deseen plantear exitosamente un conflicto de poderes en los términos de los artículos 261 y 263 bis de la L.O.M., ante el tribunal supremo provincial (38) deberán acreditar claramente la efectiva existencia de la materia justiciable el conflicto en los términos admitidos por la ley y con el alcance dado por la jurisprudencia (39), la razonabilidad de la cuestión sometida a examen y su imposibilidad de resolución en el ámbito comunal.

(37) CSJN, 27/12/90. ED 142.688.

(38) Quien por su parte hará una verificación de la admisibilidad extrínseca de la acción, controlará la legalidad del procedimiento y sujeción a principios y garantías constitucionales y por último se adentrará en el análisis de la razonabilidad de la cuestión. (SCBA 6/11/74 "Morilla Carlos C/Concejo Deliberante de Coronel Rosales, entre muchos otros).

(39) En este sentido "Si los hechos descriptos en el escrito de inicio no constituyen estrictamente ninguna de las situaciones de conflicto que esta Suprema Corte está llamada a resolver corresponde desestimar in límine la presentación efectuada por el Concejo Deliberante (arts. 196 Const. Prov.; 261, 263 bis y conc. Dec.ley 6769/58). SCBA. B-58064.8/4/1997 .Autos "Concejo Deliberante de San Antonio de Areco s/Conflicto art. 196. Const. Prov.". "Corresponde rechazar el conflicto si no surgen acreditadas ni se advierten configuradas la ilegitimidad ni la irrazonabilidad de la decisión controvertida (art. 264 de la L.O.M.)". SCBA B-57823.15/4/97. Autos "Ferro, S. c/ Concejo Deliberante de Gral Rodríguez s/Conflicto art. 196 Const. Prov".

De no ser así, no tenga duda el lector que su pretensión no será zanjada en el ámbito del máximo tribunal de la provincia de Buenos Aires.

10. Bibliografía

ATELA, Vicente S. "La responsabilidad política en el ámbito municipal". EN Abeledo Perrot Buenos Aires, Noviembre 2011. Pág. 1209 y ss..

BIANCHI, Alberto. "¿Pueden los tribunales federales intervenir en conflictos de poderes?". EN: Revista jurídica argentina La Ley, Buenos Aires, 1998-D, 1244.

— Control de constitucionalidad. 2a. ed. Buenos Aires: Ábaco, 2002.

BIDART CAMPOS, Germán. Manual de la Constitución reformada. Buenos Aires: Adiar, 1994.

DI CAPUA, Sebastián. "Los conflictos de poderes en las municipalidades de la provincia de Buenos Aires". EN: Revista Jurídica Argentina La Ley, Buenos Aires, 1998-F, 321.

FERRAJOLI, Luigi. "Magistratura democrática y ejercicio de la función judicial", EN: Andrés Ibañez (edit.). Política y justicia en el estado capitalista. Barcelona: Fontanella, 1978, 206.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. 4a. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1999. t. 1, cap.XII, 7.

HERNÁNDEZ, Antonio María. Derecho municipal. Buenos Aires: Depalma, 1997, v. 1.

LOWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1983.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1965.

MORELLO, Augusto Mario. Constitución y proceso. La Plata: Platense, 1998.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. Constitución de la Nación Argentina comentada. Buenos Aires: Zavala, 1996.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. Interpretación judicial de la Constitución. Buenos Aires: Depalma, 1998.

SAYAGUES Laso, Enrique. Tratado de derecho administrativo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1959.

TAWIL, Guido. Administración y justicia. Buenos Aires: Depalma, 1993.

11. Jurisprudencia consultada

CSJN, 27/12/1990. Rousselot, Juan Carlos c/Concejo Deliberante de Morón, EN: El Derecho, Buenos Aires, 142, 688.

SCBA, 6/11/1974. Morilla, Carlos c/Concejo Deliberante de Coronel Rosales.

SCBA, B53623, 15/2/1991. Ochipinti, Jorge Anunciado c/ Concejo Deliberante de Esteban Echeverría. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B54089, 26/11/1991. López, Juan Carlos c/ Concejo Deliberante de Tres de Febrero. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B55170, 11/5/1993. Alsinet, Luis M. c/Concejo Deliberante de Necochea. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B 55182, 11-5-1993. Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Necochea c/ Concejo Deliberante. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B55600, 15/2/1994. López, Jorge y otros c/Concejo Deliberante de Moreno. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B 55900, 7/7/1994. Convención Reformadora.

SCBA, B57901, 30/1/1997 "Hernández, Manuel c/Concejo Deliberante de San Miguel. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B57971, 11/3/1997. Burgo, Marta y otros c/Concejo Deliberante de Guaminí. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B 58030, 1/4/1997. Municipalidad de Florencio Varela. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B58000, 8/4/1997. Mitre Rubén c/Concejo Deliberante de Salliqueló. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B58064, 8/4/1997. Concejo Deliberante de San Antonio de Areco. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B57823, 15/4/1997. Ferro, Santiago Manuel c/ Concejo Deliberante de Gral Rodríguez. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B57998, 15/4/1997. Ostoich, Oscar Darío c/Concejo Deliberante del Municipio de Capitán Sarmiento. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B58988, 21/4/1998. Ríos, Héctor Gustavo y otro c/ Depto. Ejecutivo de la Municipalidad de Brandsen. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B59049, 9/6/1998. Libonati, Antonio C. c/ Concejo Deliberante de San Martín. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B62569, 23/5/2001. Darhampe, Alberto. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B62761, 11/7/2001. Intendente municipal de Lobos y otros c/Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes de Lobos. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B62928, 7/11/2001. Intendente Municipal de Florencio Varela c/ Concejo Deliberante de Florencio Varela. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B63599, 6/2/2002. Agugliardo Víctor R. y otro c/ Concejo Deliberante de Brandsen. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B63420, 24/4/2002. Municipalidad de Rivadavia c/ Municipalidad de Trenque Lauquen y Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas del M.O.S.P. de la Prov. de Bs. As. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B63612, 24/4/2002. Mazzieri, Carlos. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B68261, 22/06/2005. Villordo Sergio O. c/ Municipalidad de Quilmes. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B68300, 10/8/2005. Fernández, José (Presidente del Concejo Deliberante de Gral. San Martín). Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B68363, 6/9/2006. Intendente Municipal de General San Martín c/ Concejo Deliberante de General San Martín. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

SCBA, B70696, 14/7/2010. Porretti, Roberto Martín c/ Concejo Deliberante de Pinamar. Disponible en: www.scba.gov.ar/jubanuevo/integral.is

CJ Catamarca, 24/3/1997. Guerrero c/Concejo Deliberante de la Municipalidad de Tinogasta.

SCJ Mendoza, 4/9/1985. Intendente Municipal de Las Heras.

STJ Formosa, 11/12/1997. Tabeada Antonio y Otros c/ H.C.D. de la Municipalidad de Formosa.

TSJ Córdoba, 26/9/1996. Balmaceda, Joaquín A.