

ASPECTOS DESTACADOS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DESDE UNA PERSPECTIVA FEDERAL, EN ESPECIAL EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES

Autor:

Rey Vázquez, Luis Eduardo

Cita: RC D 1428/2017

Tomo: 2016 1 Cuestiones procesales del federalismo argentino - I

Revista de Derecho Público

Sumario:

I. Introito. II. Actos y procedimientos administrativos municipales. 1. Actas de comprobación y de infracción. Requisitos. III. Revisión de las faltas municipales mediante recursos directos. 1. Naturaleza de los Tribunales de Faltas municipales. 2. Competencia del fuero correccional. Crítica. 3. Acerca de la sanción de arresto. Procedimientos tendientes a la autotutela del dominio público. V. Relaciones interjurisdiccionales. 1. El régimen de coparticipación federal. Participación de las provincias a los municipios. El caso de Corrientes. A. Masa primaria de distribución entre provincia y municipios. B. Fondos excluidos de la masa primaria. C. Masa secundaria. D. Ley de Presupuesto Provincial de 2011. Financiamiento educativo. Las leyes de presupuesto 2012. F. Algunos pronunciamientos jurisprudenciales. Ley Nacional de Presupuesto 2013. VI. Un tema electoral en tres nuevos municipios. VII. Conclusiones.

I. Introito

En el presente trabajo abordaré algunos aspectos atinentes al quehacer municipal, analizando especialmente aquellos actos administrativos típicamente municipales y el diseño de control judicial que se ha ideado en cada caso, ciñéndome a lo reglado en la Provincia de Corrientes, pero susceptible de ser utilizado para otras latitudes, habida cuenta de la similitud existente en los diversos regímenes municipales de la Argentina, que difieren en su caso en el mayor o menor grado de autonomía reconocida a sus municipios por las Constituciones provinciales.

Los actos administrativos que denomino típicamente municipales, y como tales, coincidentes en los distintos municipios, son los dictados con motivo del ejercicio del poder de policía en materia de competencia municipal (higiene, moralidad y salubridad públicas, habilitaciones comerciales, bromatología, uso del espacio público, tránsito, policía edilicia y urbanística, espectáculos públicos, entre otros).

En esos casos, la función administrativa se ejerce mediante actos de comprobación, inspección, fiscalización, sanción, siendo aplicables las sanciones de multa, clausura, secuestro, decomiso, desalojos por peligro de derrumbe, ¿arresto?, entre otras.

Analizaré a partir del acápite siguiente algunos de los actos enunciados, señalando el control habido a su respecto conforme a la estructura procedimental y procesal.

Seguidamente, efectuaré un somero análisis de las relaciones de las municipalidades con la provincia, en especial en lo relativo a la participación en los recursos fiscales, y los potenciales conflictos surgidos al respecto. Finalizaré reseñando una cuestión electoral vinculada a tres nuevos municipios que, merced a la intervención de la Fiscalía de Estado provincial, lograron elegir sus autoridades en el año 2013.

II. Actos y procedimientos administrativos municipales

1. Actas de comprobación y de infracción. Requisitos

Para algunos autores, las actas de comprobación y de infracción constituyen instrumentos públicos, frente a las que no cabe la mera discrepancia para enervar la autenticidad que surge de sus constancias.

En tal sentido, ha decidido el alto tribunal de la Nación que "...cabe entender que el acta de comprobación labrada por los funcionarios intervinientes en el procedimiento de verificación y fiscalización del cumplimiento de las normas tributarias por parte de los contribuyentes y responsables en cuanto a las obligaciones formales, constituye un instrumento público. En efecto, está extendida por aquéllos en el ejercicio de sus funciones, por lo que su contenido, hace plena fe de la existencia material de los hechos y circunstancias de que cuenta, como de la ejecución del procedimiento cumplido" [1].

Por la asignación a las actas del carácter de instrumento público, necesitadas de la pertinente redargución de falsedad para enervar su plena fe, se ha expedido la jurisprudencia diciendo que "...Las actas de comprobación en cuanto a la realización del acto, poseen el valor probatorio de los instrumentos públicos, razón por la cual hacen plena fe, en tanto no sean redargüidas de falsedad (confr. art. 979, inc. 2º, Cód. Civ.) (Consid. 4º)" [2].

Y de manera concordante, recientemente se ha decidido que "Las actas de comprobación notarial poseen el valor probatorio de los instrumentos públicos y, por tal razón, hacen plena fe en tanto no sean redargüidas de falsedad (conforme inc. 2º, art. 979, Cód. Civ.). En el caso, el usuario no ha redargüido de falsedad el acta de comprobación ni ha aportado pruebas conducentes para desvirtuar los hechos de los que dicha acta da plena fe (manipulación e irregularidades del medidor del servicio de energía eléctrica), y las circunstancias tomadas en cuenta por la distribuidora. Las anomalías detectadas evidencian un accionar por parte del usuario configurativo de la infracción de apropiación dolosa de la energía, y que justifica el recupero, por lo que falla el sustento fáctico de las resoluciones de la Secretaría de Energía que dejaron sin efecto la determinación oficiosa del consumo por la distribuidora, procediendo, en consecuencia, declarar su nulidad. Sostener lo contrario llevaría a favorecer a quien delinque, y generaría un enriquecimiento sin causa a su favor..." [3]

Acerca de la naturaleza de las actuaciones administrativas, incluso de las actas de comprobación labradas con intervención de funcionarios públicos, en la doctrina [4] y la jurisprudencia [5] prevalece la idea de no atribuir, sin más, al instrumento que acredita el acto administrativo la condición de instrumento público en los términos y con los alcances que el Código Civil le asigna a éstos.

Expresa Comadira que "Aun cuando pueda asignarse a los instrumentos en los que constan los actos la calidad de documentos públicos -en tanto no provienen de particulares- ello no implica, pues, que revistan por el solo hecho de ser actos administrativos, la condición técnica de instrumentos públicos, con las consecuencias que de ello se derivarían. Ello, sin perjuicio, desde luego, de la posibilidad de que el legislador asigne esa calidad a ciertos instrumentos en particular".

En tal sentido, la Suprema Corte bonaerense ha recordado la correcta doctrina, en punto a que "...en general, ha mantenido la diferencia que existe entre el acto administrativo en sí y el instrumento que lo documenta, y ha cuidado de precisar la naturaleza jurídica de ese instrumento sin asignarle, sin más, la calidad de instrumento público por la sola circunstancia de que documenta un acto que goza de presunción de legitimidad (DJBA 120-85; 121-243; conc. 119-809), siguiendo de tal modo la correcta doctrina (Fiorini, *Acto administrativo e instrumento público. El método constitucional*, en L. L. 1964-1017; conc. Gordillo, *Tratado...*, t. 3, VII-4-5) y superando el equívoco de otros autores que -como Spota (*Carácter de instrumento público de las actuaciones administrativas*, en J. A. 1955-I-119)- consideran que el acto administrativo otorgado por escrito tiene todas las notas que caracterizan al instrumento público cuando es 'otorgado por el agente o funcionario administrativo con competencia' confundiendo la competencia para emanar el acto con la del oficial público que lo registra" [6].

Sentado lo anterior, y el carácter de acto administrativo preparatorio de la decisión final sancionatoria que reviste el acta de comprobación, no requiere ser redargüido de falso para desvirtuarlo, pero no obstante es necesaria la existencia de pruebas en contrario.

Cabe señalar que respecto de todos los actos estatales ostentan los caracteres de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria (art. 137, ley 3460; al igual que el art. 12 de la ley 19.549), sin que baste para enervarlas la mera descalificación verbal, siendo exigible un mayor despliegue probatorio a quien intente destruir la presunción.

El tribunal cimero al respecto ha señalado que "Los actos gubernamentales gozan de la presunción de validez y no admiten descalificación por la sola manifestación de voluntad de los administrados" [7], agregando que "No carecía de la correspondiente presunción de legitimidad -y el recurrente debió acatarlo y prestar los servicios respectivos- el acto administrativo por el que se le dio un nuevo destino dentro del ámbito universitario, si el actor no acreditó ni arguyó seriamente que dicho cargo fuera de menor jerarquía o importara disminuir sus emolumentos o su situación presupuestaria, ni que el traslado resultara groseramente vejatorio o mereciera el calificativo de cesantía encubierta, circunstancia que debe ser invocada y probada en cada caso, máxime que la resolución por la que se dispuso la medida no aparece ostensiblemente desprovista de fundamentos" [8]. Agregó además que "En virtud de lo dispuesto por el artículo 12 de la ley 19.549 [9] se presume que toda la actividad de

la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicha presunción subsiste hasta tanto no se declare lo contrario por el órgano competente" [10].

Existen numerosas normas municipales [11] que contienen procedimientos administrativos que tienden a la verificación del cumplimiento de los recaudos por parte de los ciudadanos y habitantes en general, estableciendo como común denominador la intervención de funcionarios municipales en el labrado de actas de comprobación o de infracción, y que puede culminar en la aplicación de sanciones contravencionales, sea por el intendente municipal o secretarios, sea por los Tribunales de Faltas, quedando sujeta la decisión a revisión judicial suficiente por ante los Juzgados Correccionales de la Provincia de Corrientes o, en su caso, por tribunales contencioso-administrativos.

Acerca de las ordenanzas, cuyo rango de legislación local ha sido oportunamente forjado por la Corte nacional [12], ha señalado recientemente el Excelentísimo Superior Tribunal de Justicia de Corrientes que "...Las ordenanzas como actos emanados de un poder público, en el caso concreto, el H. Concejo Deliberante de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes, en uso de facultades regladas, gozan de las presunciones de legalidad y constitucionalidad y, su ejecutoriedad no puede ser detenida por la justicia, si no median graves circunstancias. Ciertamente, que tales presunciones no son absolutas y pueden ser desvirtuadas demostrando que esos actos controvierten el orden jurídico porque no se cumplimentó el procedimiento exigido por la Carta Orgánica y el establecido en el Reglamento Interno para su sanción o porque incurre en doble imposición tributaria como pretende la incidentista pero, considerando que la suspensión de los efectos de actos referidos a la percepción de la renta pública afecta el interés general comprometido en la satisfacción de los servicios municipales a los cuales deberían aplicarse esos recursos, el estándar de valoración del derecho invocado agrava la carga de acreditar cierta y objetivamente, al menos en forma sumaria, el o los vicios atribuidos a dichas ordenanzas" [13].

En punto a la prevalencia de normas municipales que diseñan procedimientos y recaudos que deben reunir las actas labradas por funcionarios municipales, respecto de normas generales plasmadas en los artículos 979 y concordantes del Código Civil relativa a los instrumentos públicos [14], resulta destacable lo decidido por el Superior Tribunal de Justicia local mediante sentencia 16 del 10 de marzo de 2009, en el expediente ETF 5252/7, caratulado: "Expte. Administrativo en la causa 3318-P-05 c/Propietario del vehículo dominio BGZ-490, del Juzg. de Faltas N° 1, Capital", en el que entendió que "...habiendo controlado las actas cuya impugnación se pretende, conforme a los recaudos exigidos en el artículo 26 de la ordenanza municipal 3588/00 (modificatoria del Código de Faltas Municipales), se aprecia que aquéllas, cumplen con los requisitos detallados desde el inciso a, al e. Disposición que a continuación se transcribe: «Artículo 26: El agente que en virtud de sus funciones compruebe una infracción labrará de inmediato un acta que contendrá los elementos necesarios para determinar claramente: a) El lugar, fecha y la hora de la comisión del hecho o de la omisión punible. b) La naturaleza y la circunstancia de los mismos y las características de los elementos o, en su caso, vehículos empleados para cometerla. c) El nombre y domicilio del presunto infractor si hubiere sido posible determinarlo. d) El nombre y domicilio de los testigos, si fuere posible. e) La firma del agente, con aclaración del nombre y cargo. Las actas de comprobación emanadas de medios mecánicos, electrónicos o computarizados, deben contener en los casos que involucren vehículos, además de los elementos anteriores, la patente, marca y año del vehículo. Las actas que no se ajusten en lo esencial a lo establecido en este Artículo, pueden ser desestimadas por el Juez. Se desestimarán en la misma forma, cuando los hechos en que se funden las actuaciones o denuncias, no constituyan infracción»".

Agregó luego que "...Así revisadas las actas, se observa que se encuentran consignados los lugares de las infracciones, a saber: Zona del Puerto -acta de fs. 1-, Irigoyen 1146 -acta de fs. 4-, Playón del Puerto -acta de 6-, y así sucesivamente se individualizan los lugares a fs. 8, 12 y 13, las fechas y horas de las infracciones, la chapa patente y descripción del vehículo infractor, y las descripciones de aquéllas (estacionar en paradas de colectivos, estacionar en lugares prohibidos, estacionar en mano izquierda en horario no permitido, etc.), obrando la(s) firmas y aclaraciones de los funcionarios municipales actuantes, pese a que el recurrente dice lo contrario (ver fs. 1, 4, 6, 8, 12 y 13). En consecuencia, son válidas y no nulas, como lo pretende el recurrente, pues específicamente se establece en el inciso c, que el acta sólo contendrá el nombre y domicilio del presunto infractor si hubiese sido posible determinarlo, circunstancia que como consta en las actas aquí cuestionadas ello no fue posible porque según el agente de tránsito, el conductor estuvo ausente, o se negó a firmar, mientras que respecto de los testigos, el inciso d, dispone que el nombre y domicilio de los testigos, será consignado cuando fuere posible, razón por lo cual la ausencia de testigo no invalida el acta de infracción municipal. Hay que tener presente también, que el artículo 33 de la citada ordenanza, dispone: 'Las actas labradas por el agente en las condiciones enumeradas en el artículo 25 del presente Código y que no sean enervadas por otras pruebas, pueden ser consideradas por el juez como plena prueba de responsabilidad del infractor'.

"...En consecuencia -agrega-, se equivoca el recurrente cuando trata de equiparar las faltas o infracciones municipales a delitos comunes, y las actas de infracción a las actas labradas conforme al Código Civil, pues tanto uno como otro y el proceso mismo, no se ajustan al Código Penal, ni al Civil, sino que tienen un ordenamiento propio, previsto en la ordenanza 3588/00 y en las distintas que regulan el régimen jurídico municipal..."

Asimismo, en punto a la improcedencia de la acción de amparo para sustraer trámites que deben ser resueltos por los procedimientos administrativos municipales específicos, y que cuentan con un medio de impugnación judicial reglado, sostuvo el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes [\[15\]](#) que "...En el caso la amparista contaba con los recursos que el propio Código de Procedimientos de Faltas del Municipio de la ciudad de Corrientes (ordenanza 3588/00 y sus modificatorias) prevé en el Capítulo III (arts. 46 al 54) ante el órgano jurisdiccional competente, que de acuerdo a lo normado por el artículo 102 del decreto-ley 124/01 es el juez correccional correspondiente a la jurisdicción donde se hubiere cometido la falta. Y en el supuesto de que el juez de instrucción revista el carácter de juez correccional la apelación debe tramitarse por ante la Cámara del Crimen correspondiente a la jurisdicción. Así, se logra colegir que en el caso concreto el procedimiento recursivo ante el órgano jurisdiccional competente, previsto por el Código de Procedimientos de Faltas y decreto-ley 124/01 constituyen el medio judicial más idóneo exigido en el artículo 43 de la Constitución Nacional y artículo 67 de la Carta Magna provincial que obsta la procedencia del amparo de la ley 2903..."

Finalmente, y citando nuevamente fallos de la Corte Suprema nacional, expresó el alto cuerpo local que "...Como dijo la CSJN (L. L. 1986-B-406), el amparo 'no tiene por finalidad urgir ni obviar trámites administrativos, ni resulta apto para autorizar a los jueces a irrumpir en asuntos ajenos a su jurisdicción que por ley tienen conferida, alterando el juego normal de las instituciones vigentes'. Salvo para evitar lesiones constitucionales que deban repararse como ser denegación de justicia. Ante la falta de este 'presupuesto de admisibilidad', como requisito de 'viabilidad' de la acción, ello es suficiente para rechazar el amparo (CSJN, *Fallos*: 301:801)...", lo que así se resuelve.

La cuestión ya había sido sentada por el máximo tribunal provincial en anterior integración, en ocasión de resolver una pretensión de quien intentara obtener por medio de una acción de amparo una decisión en materia de habilitaciones comerciales del resorte exclusivo del municipio, expresando que "...la pretensión de sustituir una facultad propia y exclusiva de la municipalidad (habilitación por resolución del Departamento Ejecutivo Municipal) por una resolución jurisdiccional buscada bajo el amparo de la presente acción (es una) pretensión inadmisibles, no constituyendo para el caso en tratamiento la vía procedimental apta para obtener la tutela de los derechos que se dicen vulnerados, pues se requiere una mayor amplitud de prueba que la permitida en el continente sumarisimo del amparo, y en tanto no se advierte una situación extrema que así lo autorice, como razonablemente sentenciara el tribunal primigenio y resolviera este cuerpo en los precedentes anteriormente analizados; debiendo el amparista, ante el silencio de la administración, continuar con el trámite administrativo o iniciar el contencioso administrativo pertinente" (Consid. VII) [\[16\]](#).

Posteriormente, sostuvo que "La clausura preventiva dispuesta por acta de fecha 14 de febrero de 2008 del local comercial 'Parrilla El Mirador', realizado por la Subsecretaría de Control Urbano de la ciudad de Corrientes, en cuanto comprobó la inexistencia de habilitación municipal en los términos de las normas aplicables, lejos de alterar, degradar o extinguir el derecho de trabajar o ejercer industria lícita en forma que pueda considerarse inválida, se redujo a aplicar la reglamentación del ejercicio de los mencionados derechos para hacerlos compatibles con las exigencias del interés colectivo, de acuerdo a la legislación vigente (art. 14, Constitución Nacional), que, en el caso, como se dijo anteriormente no han merecido objeción constitucional" [\[17\]](#).

III. Revisión de las faltas municipales mediante recursos directos [\[18\]](#)

Enseña Miguel Danielian [\[19\]](#), luego de caracterizar correctamente a los recursos directos, que "...son creación del legislador, siendo procedentes sólo cuando aquél lo ha dispuesto. Son uno de los medios creados para articular la autotutela administrativa con la heterotutela judicial. Constituyen una especie -heterogénea- de las regulaciones normativas de las relaciones de la administración con el Poder Judicial, por la cual se instrumentan algunos cauces procesales a través de los cuales se hace efectivo el control de la actividad administrativa".

En el punto 5 bajo la pregunta, ¿acción o recurso?, y luego de referir que la calificación de los recursos (como tales) ha sido objeto de críticas por la doctrina (citando a Gordillo), agrega: "...Generalmente, las normas hablan de recurso de apelación pero ya vimos que se trata de una *acción procesal* que no se inicia por demanda sino por *recurso* interpuesto contra un acto administrativo. Estamos ante una *primera instancia judicial*, aunque el medio establecido por el legislador para impugnar judicialmente los actos administrativos se haya denominado

recurso directo. No se podrá hablar de una segunda instancia revisora del accionar administrativo porque la administración no ha decidido la controversia en una primera instancia judicial, ni el tribunal que interviene judicialmente lo hace como un tribunal de casación".

En estos supuestos, la intervención judicial se da a través de un recurso y no de una acción, razón por la que mediante esta vía se accede a una primera instancia judicial ante un tribunal que, como tal, no actúa como tribunal de alzada.

Al respecto, recuerda el citado autor que la Corte Suprema ha sostenido que este tipo de recursos no debe ser entendido como una apelación a un tribunal de alzada, toda vez que *no se apela de la sede administrativa a la sede judicial* (CSJN, Fallos: 1:309) [20].

Agrega el autor citado que "No puede identificarse el acto administrativo [...] de imposición de multa [...] etcétera, con una sentencia. Cuando se introduce el cuestionamiento del acto en sede judicial, no se lo hace como *acto apelado* sino como una *decisión impugnada*. Estas apelaciones, entonces, significan una demanda judicial que se inicia por *recurso* en lugar de por *acción*".

En el orden local, existen numerosos ejemplos de normas que prevén recursos directos por ante diversos tribunales frente a determinados actos administrativos.

1. Naturaleza de los Tribunales de Faltas Municipales

En la Provincia de Corrientes tenemos que las decisiones que adopten los Tribunales Administrativos de Faltas Municipales imponiendo, verbigracia, una multa, son revisables por ante el fuero correccional mediante un recurso al que, comúnmente, se lo rotula de "apelación y nulidad", pero que en realidad es un recurso directo ante la primera instancia judicial propiamente dicha [21].

Respecto a la calificación de los Tribunales de Faltas como "administrativos", la Corte Suprema ha sostenido respecto de la entonces Cámara de Apelaciones de la Justicia Municipal de Faltas de la ex Municipalidad de la Capital Federal, que "...constituye un órgano con funciones jurisdiccionales que se halla enmarcado en los ámbitos de las normas que regulan el funcionamiento de la administración municipal, lo que excluye su inserción dentro del Poder Judicial y priva a sus fallos del carácter de sentencias" [22], "...tanto más cuanto que éstas son susceptibles de la revisión ante la justicia [...] que resulta común a todos los actos que provienen de la administración municipal" [23].

Dicho criterio fue reafirmado en el año 2003, causa "Henin, María J. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" [24], donde en duros términos el alto tribunal expresó que el órgano mencionado (Tribunal de Faltas Municipal) exorbitó sus atribuciones al exceder manifiestamente su competencia, pues sus decisiones no tienen el carácter de sentencias (Fallos: 308:2133 y su cita). En efecto -se dijo-, frente al recurso judicial deducido contra la sanción que había aplicado, el mismo tribunal administrativo consideró agotada la instancia de revisión judicial que exige la Constitución Nacional y contemplaba expresamente la ley aplicable para el momento en que la interesada había planteado el recurso y, en consecuencia, declaró firme su pronunciamiento. Por ello, se entendió que la *decisión recurrida* (que denegó la revisión judicial) *había causado una situación de denegación de justicia que afectaba de modo directo e inmediato la garantía constitucional de defensa en juicio*, lo que tornaba procedente el recurso extraordinario federal [25].

Por las mismas razones que no son sentencias las que dictan los Tribunales de Faltas, son inconstitucionales las normas [26] que vedan la revisión judicial de las sanciones pretendidamente leves [27]. Ello por cuanto cercena la posibilidad del acceso judicial a los actos administrativos que apliquen sanciones menores, trasgrediendo así el recaudo de "control judicial suficiente" como condición de validez del otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos, que fuera sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el *leading case* "Fernández Arias" [28].

Respecto a la inconstitucionalidad de normas que impiden la revisión de sanciones menores, se ha pronunciado el alto tribunal diciendo que "Es inconstitucional el artículo 21 de la ley 16.463, en cuanto confiere autoridad de cosa juzgada a las decisiones administrativas que imponen apercibimientos, e impide de ese modo su control judicial posterior" [29].

Asimismo, respecto de las sanciones administrativas que imponen ciertos organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo, el alto tribunal ha descalificado sentencias judiciales por incurrir en excesivo rigor formal "...al resolver con estricto apego a las limitaciones establecidas en el ordenamiento adjetivo local, omitiendo examinar y resolver la cuestión constitucional que había sido planteada oportunamente en la instancia casatoria y que estaba claramente involucrada en el caso, como lo era la de determinar si el artículo 8.2.h de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos resultaba o no aplicable al caso de autos -sanción de clausura de un comercio-. Más aún -agregó-, la pertinencia de esta cuestión debió haber sido analizada a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues siendo que ella debe servir de guía para la interpretación de esos preceptos convencionales, en la sentencia dictada el 31 de enero de 2001 en el 'Caso del Tribunal Constitucional'... [30]

La naturaleza "administrativa" no sólo del Tribunal de Faltas, sino de los actos dictados aun cuando se los denomine "fallos" [31] o sentencias, resulta de una interpretación coherente y armónica con las restantes normas que componen el ordenamiento jurídico, especialmente las de rango superior, a la luz de la jurisprudencia y doctrina mayoritaria.

Edgardo A. Kotler [32] efectúa una crítica -que comparto- a la de-nominación similar contenida en la norma legal vigente en las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (decreto-ley 8751/1977, modificado por leyes 10.269 y 11.723) cuando expresa que "adolece de defectos sustanciales. Obvio resulta destacarlo: ello se debe a la confusión existente acerca de la verdadera naturaleza de la institución que la misma crea..."

Algunas incongruencias que señala dicho autor del régimen bonaerense están vinculadas a que "...el artículo 10 indica: 'la *sentencia* condenatoria [...]'; el artículo 17 reza: 'la pena se prescribe al año de dictada la *sentencia* definitiva [...]'; luego, en el artículo 50, comienza la contradicción ya que allí se dice: «Oído el imputado [...] el Juez fallará en forma de simple decreto [...] Cuando la *sentencia* fuera apelable, el Juez la fundará brevemente»". Agrega el autor citado que "...Es así que, aunque no sea afortunada la denominación, nos parece más adecuada la terminología 'simple decreto' que '*sentencia*', ya que, por no ser jueces del Poder Judicial, las resoluciones de estos funcionarios no pueden ni siquiera asimilarse a las sentencias sin perjuicio de que deben fundarse, como lo indica la norma constitucional. Por otra parte, este 'simple decreto' del que habla la ley es, en realidad, el corolario del procedimiento y como tal es un acto administrativo ya que emana de un órgano de la administración" [33].

No son los únicos supuestos en los que hallamos organismos ajenos al Poder Judicial que dictan actos a los que se denomina "fallos" o "sentencias". Así, por ejemplo, el Tribunal Fiscal de la Nación -creado por ley 15.265- es un tribunal administrativo cuyos actos se denominan "sentencias", a pesar de ser formalmente administrativos; incluso los que dictan las obras sociales -que son entes públicos no estatales de acuerdo a la ley 23.660-, denominándose juez administrativo a quien impone una sanción, la que resulta revisable judicialmente, previa revisión administrativa ante la AFIP [34].

Es que estamos frente a los denominados recursos directos donde, por así preverlos el ordenamiento legal especial, en lugar de acudir a sede judicial por intermedio de una "acción", se lo hace mediante "recurso", pero entendiendo en ambos supuestos como una "primera instancia judicial", que es lo que ocurre cuando el Juzgado Correccional revisa los actos administrativos denominados "fallos" de los tribunales administrativos de faltas [35]. Para finalizar, señalo que la vía de los recursos directos previstos en normas especiales ha sido cuestionada en su constitucionalidad cuando existe un fuero compuesto por dos instancias ordinarias, pues de ese modo se priva de una de ellas. Tal lo ocurrido en la Provincia de Buenos Aires, respecto de la revisión judicial de los actos dictados por el Tribunal de Cuentas provincial.

Allí, la Cámara del fuero [36] entendió que "...corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 5° de la ley 13.405, por contravenir los artículos 11, 15 y 166 de la Constitución de la Provincia, y 16, 28, 31 y 109 de la Constitución Nacional, declarando su inaplicabilidad al caso -artículo 57 de la Constitución citada-, debiéndose reenviar las actuaciones al juzgado de origen para tramitar la pretensión procesal, en los términos del C. C. A. texto conforme ley 12.008 y su similar 13.101...", pues "...no existen razones atendibles que justifiquen el desplazamiento de la competencia judicial de primera instancia adoptado por el legislador, para encauzar las contiendas en las que interviene el H. Tribunal de Cuentas, a través de una instancia originaria ante el tribunal de alzada, sin que ello conspire contra la efectiva garantía de igualdad y razonabilidad expuestas según artículos 16 y 28 de la Constitución Nacional, 11, 15 y 166 de la Constitución provincial" (del voto del doctor Spacarotel).

En fecha más reciente, la Suprema Corte bonaerense ha reputado inconstitucional el sistema de recursos directos contra las decisiones emanadas de los colegios profesionales, entes de derecho público no estatal, por entender que dicho régimen recursivo vulnera el debido proceso adjetivo y el control judicial suficiente y adecuado, al retacear la inspección de los temas de hecho, por no contemplarse una etapa probatoria y limitar la revisión de las cuestiones de derecho a la legalidad, expresando que el control judicial debe realizarse no sólo en cuanto a su legalidad, sino también en lo atinente a su razonabilidad, aun cuando se trate de potestades discrecionales (en el caso, en materia disciplinaria) [37].

2. Competencia del fuero correccional. Crítica

Sentado el carácter de "acto administrativo" del que emana de un Tribunal de Faltas por el que se aplica una sanción contravencional, parecería más lógico que el tribunal llamado a conocer en la revisión judicial sea del fuero contencioso administrativo. No obstante, en los regímenes procesales se mantiene la duplicidad jurisdiccional.

Por ejemplo, la actual Ley Orgánica de Municipalidades 6042 de la Provincia de Corrientes [\[38\]](#) prescribe en su artículo 15: "*Cuestiones administrativas*. Las cuestiones de carácter administrativo suscitadas entre la Municipalidad y una entidad sometida a su jurisdicción, serán resueltas en sede municipal por el Intendente Municipal, cuya decisión causará ejecutoria, de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia. Las resoluciones de los Intendentes Municipales podrán recurrirse ante la *justicia en lo contencioso administrativo*, del modo y forma previstos en la normativa específica".

Sin embargo, en su artículo 97, *Organización y funcionamiento de los Tribunales de Faltas*, prescribe en su apartado 16: "Podrá interponerse recurso de apelación por ante el *Juzgado en lo Correccional* de la jurisdicción respectiva, contra las sentencias definitivas que impongan las siguientes penas: Más de quince días de arresto; clausura e inhabilitación definitiva; multa o comiso, cuando la pena impuesta por cada infracción o el valor aproximado de los efectos decomisados supere el ochenta por ciento (80%) del máximo previsto en el régimen de penalidades como sanción para la contravención más grave..."

Se mantiene una duplicidad de jurisdicción que entiendo resulta innecesaria, debiendo haberse unificado en el fuero contencioso administrativo.

No obstante, otra alternativa sería que en jurisdicciones donde existe doble instancia en materia contencioso administrativa -como en Corrientes-, prever que la sentencia del Juzgado Correccional -revisando la sanción aplicada por el tribunal de faltas municipal- sea apelable ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo.

Así lo ha entendido recientemente la jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires, donde también se prevé la competencia correccional para revisar las decisiones emanadas de los juzgados de faltas municipales.

Se sostuvo que "Mediando laguna normativa sobre el órgano jurisdiccional llamado a intervenir en supuestos en los que se apela la sentencia de un juzgado correccional que se expidió en torno a una resolución sancionatoria del Tribunal de Faltas dependiente de la municipalidad, como en el caso, y planteado un conflicto de competencia por la Cámara que legalmente es la Alzada natural del fuero penal, sólo cabrá aceptar la declinatoria si lo que está llamado a juzgarse en segunda instancia es una sentencia de grado que se haya expedido acerca de una actuación municipal llevada a cabo en ejercicio de funciones administrativas, aunque con ribetes cuasijurisdiccionales. En la causa se acepta la competencia de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo" [\[39\]](#).

3. Acerca de la sanción de arresto

La mentada sanción se encuentra prevista en la actual Ley Orgánica de Municipalidades 6042 de la Provincia de Corrientes, cuando prevé en su artículo 96, apartado 10: "Los jueces de falta podrán aplicar las siguientes penas: multas, *arresto*, comiso, clausura e inhabilitación. La pena de arresto no excederá de treinta (30) días..." Agrega en su apartado 12: "Los jueces podrán disponer el secuestro de los elementos o vehículos utilizados para la comisión de una falta y requerir el auxilio de fuerza pública para el comparendo de imputados y de cualquier persona que considere necesario para aclarar el hecho..."

Luego, en los apartados siguientes prescribe que "...13. El Juez podrá conceder un plazo para que el infractor pague la multa impuesta, autorizar a pagarla en cuotas, fijando el monto y las fechas de los pagos según las condiciones económicas del condenado y/o imponerle el cumplimiento de tareas comunitarias. En caso de incumplimiento la sanción será convertida automáticamente en arresto, fijándose la cantidad de días sobre la base de equivalencia entre la multa y días de arresto establecida prudencialmente por el Juez, no pudiendo excederse del máximo de treinta (30) días. En el acto de la notificación del fallo se hará saber al condenado esta disposición; 14. *La oblación del importe de la multa, hará cesar el arresto* dispuesto en virtud del inciso anterior. La pena de multa se reducirá en proporción a los días de arresto cumplidos; 15. El arresto se cumplirá en establecimientos especiales o en dependencias adecuadas de los existentes; en ningún caso el contraventor será alojado con delincuentes..."

Respecto a la posibilidad de aplicar sanción de arresto por órganos administrativos, y en su caso, de transformar la multa en arresto para el infractor que no pudiera afrontarla por carecer de recursos económicos, deben

ponderarse los estándares fijados por la Corte nacional, en la causa "N., J. G. s/Infr. art. 15, inc. 4°, LCP", del 5 de octubre de 2010 [40], con abundante cita de tribunales internacionales, cuyos aspectos más salientes reseño y transcribo a continuación, que por su contundencia impacta de lleno en los procedimientos contravencionales llevados a cabo tanto por autoridades policiales como municipales de faltas.

En dicha causa, un menor de edad sostuvo que sus garantías se vieron efectivamente conculcadas, dado que permaneció 48 horas detenido, no se le hicieron saber las razones de su detención ni las pruebas obrantes en su contra ni se le brindó la posibilidad de contar con un letrado, tampoco su detención fue comunicada a ninguna autoridad judicial para que la controlara. Desde este punto de vista, el recurrente adujo que "es insostenible pretender que en el caso no ha existido violación al debido proceso, y en la medida en que la jurisdicción provincial ejerza su poder de policía contravencional en forma contraria a la Constitución, ese indebido ejercicio bien puede ser cuestionado constitucionalmente. Por lo demás, -agregó- a partir del caso 'Bulacio', el Estado argentino está internacionalmente obligado a asegurar que los regímenes contravencionales, en tanto ponen en juego la libertad de las personas, estén configurados de tal modo que aseguren que no se reiteren hechos como el juzgado en su momento por la Corte Interamericana. En este sentido, alegó que una detención policial de 48 horas fuera de todo control judicial no cumple con estos requisitos y favorece la producción de hechos como el que motivó la condena del Estado argentino en el caso citado".

La Corte expresó en el Considerando 16: "...Que, en estrecha vinculación con dicho derecho, el Tribunal ha puesto reiteradamente de resalto la significación de la inviolabilidad de la defensa en juicio en los procedimientos administrativos (Fallos: 198:78; 306:821 y sus citas; 308:1557 y sus citas; 312:1998 y sus citas). Por aplicación de dicha jurisprudencia se consideró que resulta constitucionalmente imperativo que la autoridad policial asegure la intervención de un letrado, ya sea éste particular o de oficio, en ocasión de notificarse al condenado del pronunciamiento dictado por la citada autoridad, a fin de otorgar a éste la ocasión de interponer oportunamente el recurso pertinente (Fallos: 314:1220, disidencia de los jueces Cavagna Martínez, Barra, Fayt y Petracchi)..."

Agregó en el Considerando 17: "...Que existe en autos una discrepancia importante en cuanto a las versiones de las partes con respecto a cuál fue el ejercicio concreto que N. hizo de su derecho de defensa durante el procedimiento policial, y en principio, no corresponde que sea esta Corte quien establezca cómo sucedieron realmente los acontecimientos"; puntualizando en el siguiente "...18) Que, no obstante ello, aun si se hacen a un lado las protestas del recurrente en el sentido de que nunca se le comunicaron sus derechos ni tuvo oportunidad de comunicarse con letrado alguno y que se limitó a firmar todos los escritos que le dio la policía, las constancias obrantes en el expediente -contrarias a esta versión-, de todos modos, revelan una lesión significativa de la inviolabilidad de la defensa y del derecho a la libertad del reclamante".

En punto al detalle fáctico, expuso el tribunal en el Considerando 19: "...Que según se desprende del acta de fs. 2, en el momento de su declaración, y luego de que se le hicieran conocer sus derechos procesales, el detenido N. habría manifestado su voluntad de declarar sin defensor y habría confesado la comisión de la contravención imputada. La validez de esa renuncia al asesoramiento letrado, producida como detenido en una comisaría, sin embargo, no puede ser admitida en forma irrestricta, más aún cuando dicha manifestación de voluntad proviene de un menor de edad a la fecha de su detención que presumiblemente no conoce sus derechos, o bien, no está en condiciones de reclamar por ellos. En esa situación, el deber de asegurar el efectivo ejercicio de los derechos recae sobre la propia autoridad estatal (cf., en este sentido, el caso 'Bulacio vs. Argentina', sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 18-9-2003, §§ 124-130). Es ella quien debe, asimismo, controlar las condiciones en que se produce la custodia de los detenidos en vista de su particular situación de vulnerabilidad (cf. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *mutatis mutandis*, 'Tomasi vs. Francia', sentencia del 27-8-92, §§ 113-115; ídem, 'Iwanczuk vs. Polonia', del 15-11-2001, § 53)..."

De manera lapidaria sostuvo seguidamente: "...20) Que sólo prescindiendo de las constancias del expediente es posible sostener, como lo hace el a quo, que en autos no habría quedado demostrado el perjuicio efectivo de la violación al derecho de defensa que habría sufrido N. Así, a fs. 6, el nombrado, a pesar de que podía haber apelado con efecto suspensivo, no sólo manifiesta que presta su conformidad con la sanción impuesta sino que, además, decide permanecer detenido cumpliendo el arresto por no contar con los \$ 30 de la multa sustitutiva. Como consecuencia, queda detenido hasta el día siguiente, cuando se presenta el escrito de fs. 7. El perjuicio concreto a la libertad que derivó de esa conducta procesal es evidente, y difícilmente se explica si no es como consecuencia de la ausencia de asesoramiento letrado..."

Recordó a renglón seguido su tradicional doctrina que reza lo siguiente: "...21) Que, a este respecto, esta Corte tiene dicho que la garantía de inviolabilidad de la defensa en juicio en procedimientos de imposición de sanciones administrativas exige -entre otros requisitos- que el Estado provea los medios necesarios para que el juicio a que se refiere el artículo 18 de la Constitución Nacional se desarrolle en paridad de condiciones respecto de quien

ejerce la acción pública y quien debe soportar la imputación, mediante la efectiva intervención de la defensa (*Fallos*: 312:1998, Considerando 4º, del voto de la mayoría)".

Es destacable asimismo lo que expone acerca de la garantía de la defensa en este tipo de procedimientos, cuando expresa: "...22) Que aun cuando el detenido en el procedimiento contravencional impugnado haya renunciado a contar con un defensor, ello no implica que haya decidido renunciar también a comunicar su situación a una tercera persona. Esta posibilidad no se encuentra prevista en el régimen cuestionado, ni tampoco surge que, de hecho, N. hubiera contado con esa alternativa. En tales condiciones, y al no estar prevista, cuando menos, la efectiva comunicación de la situación del contraventor a terceros ajenos a la autoridad policial, la detención necesariamente habrá de producirse en condiciones contrarias al estándar fijado por la Corte Interamericana en el caso 'Bulacio' precedentemente citado (conf., esp., § 130). 23) Que a ello se suma que tampoco se encuentra previsto que al momento de la notificación de la sanción la autoridad policial comunique al contraventor ni la posibilidad ni los efectos de interponer un recurso con efecto suspensivo (conf. art. 6º, ley 6756). Si, además, el imputado se encuentra detenido, la existencia de un efectivo control judicial ulterior queda, en buena medida, en manos del azar..."

Ante la pretendida referencia al control judicial suficiente, descalifica lo decidido por el tribunal a quo en los siguientes términos: "...24) Que aun cuando se sostuviera -como lo hace el a quo- que ha existido en el caso un control judicial suficiente del procedimiento, la impugnación de inconstitucionalidad también alcanza a la legitimidad de la detención policial por 48 horas para los supuestos de flagrancia. Dicha facultad policial fue justificada por la Corte tucumana sin otro argumento que la previsión legal de un recurso apto para asegurar la intervención judicial posterior. 25) Que, en contra de lo expresado en la sentencia, una detención preventiva de 48 horas, producida en el marco de un procedimiento contravencional tramitado ante la autoridad policial y sin intervención judicial ni notificación necesaria a terceros no puede ser legitimada sin más ni más".

Finalmente, destacable resulta lo expuesto en el Considerando 29: "...Que, producida una detención en esas condiciones, la mera previsión de un recurso de apelación de la posible sanción que imponga el Jefe de Policía no alcanza para dar cumplimiento al deber impuesto por

el artículo 7º, inciso 5º, de la citada Convención, de acuerdo con el cual toda persona detenida 'debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales...', condición que no cumplen los funcionarios policiales con prescindencia de que se les asignen facultades sancionatorias en materia contravencional..."

IV. Procedimientos tendientes a la autotutela del dominio público [\[41\]](#)

Acerca de dicha potestad de autotutela de los bienes dominicales, Diez enseña que el Estado, como propietario del dominio público, tiene el derecho y el deber de conservarlo. Ello constituye lo que se llama la protección del dominio público. Los bienes que lo integran son necesarios para satisfacer el uso directo o indirecto de los particulares. Aclara que la protección de las dependencias dominicales puede hacerla la administración pública por sí misma como titular del dominio o recurriendo al órgano judicial para interponer acciones petitorias o posesorias. En el primer supuesto, la administración ejerce directamente la policía administrativa que le corresponde, procediendo unilateralmente por autotutela, a través de sus propias resoluciones ejecutorias. Consigna además que la protección de la cosa pública forma parte esencial del derecho de la administración, y sin ella ese derecho no puede comprenderse. Ese conjunto de esas medidas entra en la idea general de policía [\[42\]](#).

Sobre el particular, traigo a colación un fallo del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes [\[43\]](#) donde se convalidara la potestad de autotutela de los bienes del dominio público por parte de las municipalidades, a tenor de las facultades expresamente otorgadas por la Constitución provincial.

Para así decidir, sostuvo el máximo tribunal local que "...VII. En base a tales premisas, se advierte luego de un superficial análisis, tolerable en este acotado marco, que el acto administrativo impugnado prima facie no se encuentra afectado de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta. En efecto, fue decidido en base a lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Corrientes (art. 225) que determina las atribuciones y deberes específicos de las Comunas, disponiendo el inciso 10, en lo que aquí interesa, la de imponer multas y sanciones propias del poder de policía, y decretar de acuerdo a las leyes y ordenanza respectivas, así como la clausura de locales, entre otros deberes y atribuciones. Sobre esa base, se infiere liminarmente que el procedimiento llevado a cabo por la

Comuna estaría acorde a la norma fundamental y a las demás normas reglamentarias, desprovisto -en principio- de cualquier viso de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta. O dicho de otro modo, la presunción de legitimidad y ejecutoriedad que goza el acto administrativo impugnado disipan, apriorísticamente, el destino exitoso de la demanda impetrada..." (voto del Dr. Fernando Niz). Agregó que en nuestro Derecho municipal local, es la Constitución provincial, en su actual artículo 225, inciso 10, la que faculta a la Municipalidad de la ciudad de Corrientes para que en ejercicio de su poder de policía, imponga multas y sanciones y decreta, de acuerdo a las normas vigentes, "...la clausura de locales, desalojo por peligro de derrumbe, suspensión o demolición de construcciones, destrucción, decomiso y secuestro de bienes y de mercaderías en malas condiciones, recabando para ello las órdenes de allanamiento correspondientes y el uso de la fuerza pública, que no podrá serle negado", prescripción constitucional ya mentada en el texto constitucional anterior -artículo 163, inciso 9°- coincidente con lo prescripto en el artículo 43, inciso 29, de la Carta Orgánica municipal, y que ha sido declarada compatible con la Constitución Nacional de manera reiterada por el alto tribunal de la Nación [\[44\]](#).

Recientemente, la jurisprudencia ha reafirmado que de acuerdo a lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "...la referida ley [17.091] autoriza el desalojo no sólo del concesionario, sino de cualquier otro ocupante, de los predios del dominio público de que se trate. Es decir de todos aquellos que no están ni estuvieron sujetos a un contrato de concesión, no resultando, por ende, su aplicación en forma exclusiva a supuestos en que mediare la previa existencia de ese vínculo convencional. Tal interpretación se condice con los fundamentos dados en la nota de elevación del proyecto de ley, de donde se desprende que el fundamental objetivo de la norma es el de crear un instrumento legal que habilite al Estado nacional a hacerse cargo de los aludidos espacios del dominio público, sin sufrir contiendas judiciales que por su dilación demoren considerablemente la recuperación de los inmuebles afectados (CSJN, 'Recurso de Hecho Ferrocarriles Metropolitanos SA c/Intrusos y ocupantes inmueble s/Lanzamiento ley 17.091', del 13-8-98; esta Cámara, sala V, 'ONABE c/Intrusos y/o ocupantes de Castañeras E/Gral. Paz y Vías/Lanzamiento ley 17.091', del 12-9-2006; sala III, 'IUNA -Inc. Med.- c/Peña, Armando Francisco s/Proceso de conocimiento', del 29-2-2008 entre otros)" [\[45\]](#).

El límite de la potestad de autotutela está dado por el carácter dominical que deben ostentar los bienes cuya tutela se procura, pues no rige respecto de los bienes del dominio privado del Estado, resultando inconstitucionales las normas que intenten extender a estos últimos el privilegio de los primeros [\[46\]](#).

V. Relaciones interjurisdiccionales

En este apartado, abordaré la situación derivada de la manda impuesta por ley nacional a las provincias, de asegurar la educación destinando una porción de la recaudación proveniente del régimen de coparticipación federal, provocando conflictos entre las provincias y los municipios de su territorio, las que procuraban que el reparto de los fondos destinados a estos últimos se efectuara sin detraer previamente los porcentajes destinados a la educación.

Como es sabido, la Nación Argentina se organiza bajo un esquema representativo, republicano y federal, conforme reza el artículo 1° de la Constitución Nacional.

La existencia de un Estado federal supone la presencia de diversos niveles de gobierno. En ese esquema, las provincias preceden a la Nación, son las titulares originarias de la soberanía y son las que, reunidas en Congreso General Constituyente plasmaron su voluntad y eligieron sus representantes a fin de erigir la Nación Argentina, en cumplimiento de pactos preexistentes (Preámbulo, Const. Nac.).

Establecida la Nación Argentina, nacida en función de los poderes expresamente delegados por las provincias, se reconocen materias exclusivas y otras concurrentes, pero siempre guiadas por el principio de coordinación o cooperación.

En la Constitución Nacional, en sus artículos 5° y 123 se establece que son las provincias las que al dictar su Constitución Nacional deberán asegurar la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido, es decir, definiendo en concreto el grado autónómico reconocido, pero sin olvidar que los municipios son parte de la provincia, del mismo modo que aquéllas son parte de la Nación.

La Nación Argentina se erige así como una "federación" de Estados (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que eligen sus representantes en el Congreso nacional, siendo además sus gobernadores "...agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación" (art. 128, CN). Asimismo, la autonomía de las provincias es "primaria", fluye directamente de la Constitución Nacional, siendo la de los municipios "derivada" pues su alcance y contenido depende de la Constitución provincial, es decir, de cada provincia, sin que pueda predicarse una autonomía "uniforme" respecto de todos los municipios [\[47\]](#).

Las provincias, en cambio, no constituyen una "federación de municipios" [48], dado que son anteriores a éstos, y son -las provincias- las que los conciben y diseñan en sus Cartas Magnas provinciales, de conformidad con las pautas que fluyen de los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional, pudiendo crearse nuevos municipios por la Honorable Legislatura provincial.

No obstante, por más amplio que resulte el reconocimiento de la autonomía derivada a los municipios -que en la reforma constitucional de 2007 ha sido incrementada la que la Provincia de Corrientes reconociera a los suyos, colocándola a la vanguardia-, difieren los fines de bien común de ambos niveles, que al igual que el Nacional, contienen proyecciones territoriales menores en los municipios y también materias acotadas, que se incrementan respecto de las asignadas a las provincias y aumentan en las que caben al Estado nacional.

Cada nivel de gobierno debe propender de la mejor manera a cumplir con las mandas asignadas a cada estamento, sin dejar de contribuir al logro del interés del nivel siguiente, pues todos forman parte de la Nación Argentina.

De allí es que resulte necesaria la actuación coordinada y cooperativa, sin pretender erigirse en una suerte de isla a la que no le interesa lo que paralelamente se impone a los restantes niveles de gobierno, debiendo concurrir a fortalecer las funciones de esos restantes niveles en una relación virtuosa y mancomunada en aras del bien común.

Al respecto, se ha dicho que "...en las relaciones interjurisdiccionales, por estar insertas dentro del sistema federal, basado a su vez en el principio de coordinación, no existe gradación subjetiva, esto es, no existe jerarquía entre los sujetos, sino gradación o jerarquización de las materias que las motivan [...] en las relaciones interjurisdiccionales los sujetos no gozan de prerrogativas como las que se dan en el seno de la propia organización administrativa..." [49]

Por su parte, estudiando el origen del federalismo estadounidense, expresa Atchabahian [50] que "...los estudiosos del federalismo estadounidense han considerado plausibles los programas de naturaleza federal que contemplen la acción de los gobiernos de los estados y de los municipios, destinada a la administración de las políticas de ayuda puestas en marcha por el gobierno central. Es así que el *federalismo cooperativo* vino a ser considerado como una concepción 'enteramente coherente con las tradiciones populistas del país...', y que en nuestro país, a partir de un documento del Consejo Federal de Inversiones de 1965, se ha generalizado con el nombre de «*federalismo de concertación*»".

Añade el autor, citando a Dalla Via, que "...El federalismo de cooperación se opone a la versión clásica original del federalismo de confrontación, donde las unidades políticas territoriales, especialmente del Estado federal y las provincias, aparecen enfrentadas y en competencia, a fin de asegurar el control recíproco, garantizando los derechos individuales de los habitantes..." [51]

Más adelante, concluye el autor citado, luego de analizar el origen del federalismo argentino, que "...Nos hallamos, de tal modo, ante la irrefutable conclusión de que la Constitución Nacional, en la República Argentina, estatuyó -por obra de las asambleas constituyentes reunidas en los años 1853 y 1860- la forma de Estado federal por imperio de las circunstancias históricas, políticas, sociales y económicas dadas al tiempo de ser dictada; en su consecuencia, prevé las órbitas de acción gubernativa propias del poder central, por un lado, y de las provincias, por el otro. Junto a esas órbitas del poder político, la Constitución Nacional también delineó, de alguna manera, las del poder financiero.

Es decir, asignó potestades de este último carácter, en dimensión paralela a los deberes de cada esfera de gobierno, de modo que el ejercicio de tales potestades permitiese satisfacer las necesidades que originare el desenvolvimiento del gobierno central y el de los gobiernos provinciales, en cumplimiento de los cometidos que les confiara a cada uno. A ello se agrega la finalidad de que no se produjesen interferencias, superposiciones o avasallamientos en esa actividad gubernativa coexistente, originada en distintas fuentes de poder, que fueron plasmadas, principalmente, en los artículos 4°, 9°, 10, 11, 12, 67 (incs. 1°, 2°, 12, 16, 27 y 28), 104 y 108, de la Constitución histórica (1853-1860)..." [52]

Lo que resulta indudable es que no pueden las provincias omitir reglar un régimen de participación de los municipios en sus recursos coparticipables [53].

1. El régimen de coparticipación federal. Participación de las provincias a los municipios. El caso de Corrientes

1. El régimen de coparticipación federal. Participación de las provincias a los municipios. El caso de Corrientes
La participación de los recursos de origen nacional (en adelante, RON) a los municipios se encuentra regulada

en la ley 23.548, y en el caso de Corrientes en la Constitución provincial y las leyes locales 4752 (B. O. del 30-11-93) [54] incluso luego de la entrada en vigor de la ley 6042 [55], dado que prescribe en su artículo 240: "Derogación. Derógase la Ley 4752. Excepto los artículos 87, 88 y 89 modificados por Ley 5120 y Decreto-Ley 99/2000".

La propiedad de los RON corresponde al Estado provincial, porque provienen del régimen federal de coparticipación federal de impuestos previstos en la ley 23.548 y sus leyes complementarias. Las razones que sustentan dicha afirmación son las siguientes:

- El Estado nacional y las provincias son los únicos entes que suscribieron la Ley Convenio 23.548, y son los únicos autorizados para modificarla de acuerdo al artículo 75, inciso 2°, de la CN [56], a tal punto que se niega legitimación a las municipalidades para intervenir como partes ante la Comisión Federal de Impuestos [57].

- Los recursos comprendidos en la Ley Convenio 23.548 son aquellos que corresponden a las "facultades concurrentes" del poder tributario de la Nación y las provincias (contribuciones directas e indirectas, primer párrafo del inc. 2°, art. 75, de la CN).

- Las provincias acordaron no ejercer la facultad de establecer contribuciones directas e indirectas a cambio de recibir el producido de los tributos nacionales. Las provincias no pueden establecer "tributos análogos a los coparticipados".

La ley 23.548 obliga a las provincias signatarias del régimen de coparticipación a participar los RON a los municipios de su jurisdicción.

El artículo 9° [58], inciso g, establece que la provincia parte: "...se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta Ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos".

La ley obliga a las provincias a establecer un "sistema de distribución de los RON" a los municipios de su jurisdicción, estableciendo dos condiciones:

- Fijación objetiva de los índices de distribución.

- Remisión automática y quincenal de fondos.

La configuración del sistema de distribución a los municipios -excepto esas dos características- queda a criterio de cada provincia a través de su Constitución provincial (dictada conforme arts. 5° y 123, CN) y es definido por el Derecho Público provincial.

Asimismo, la ley 23.548 faculta a las provincias a suspender la distribución de los RON a los municipios que no cumplan con las disposiciones de dicha ley (art. 9°, inc. F) [59].

Por su parte, la Constitución provincial de Corrientes establece algunos lineamientos en cuanto a la participación de los municipios en los RON.

El artículo 229 dispone que son recursos municipales propios, entre otros: "...4) la participación en los ingresos de la provincia provenientes de la coparticipación de fondos nacionales sin asignación específica, la que nunca será inferior al quince por ciento (15%) ni superior al cincuenta por ciento (50%) de dichos ingresos".

Agrega el párrafo final de la norma que "Los recursos establecidos en los incisos 3°, 4°, y 5°, de este artículo serán remitidos a los municipios en forma no condicionada, automática y diaria, conforme a parámetros establecidos por Ley".

Del texto constitucional pueden extraerse los siguientes puntos:

- Reconoce que los RON "son ingresos de la provincia", y que los municipios "participan" en su reparto. Es decir que la Provincia "da parte" de los RON a los municipios.

- Establece un piso del 15% y un techo del 50%.

- Remisión de la participación en los RON en forma no condicionada, automática y diaria.

- Los RON no deben tener afectación específica.

La "ley" debe establecer los parámetros de distribución.

Como vemos, la Constitución provincial establece algunas características adicionales del sistema de distribución de los RON a los municipios, y deja las demás para que sean fijadas por el legislador local.

La participación de los municipios en los RON se encuentra regulada en los artículos 87, 88 y 89 de la ley 4752 (según modificaciones de la ley 5120 y el decreto-ley 99/00), mantenidos pese a la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica Municipal 6042 (B. O. del 18-4-2011) en su artículo 240, sancionándose luego la ley 6048, conforme veremos más abajo.

A. Masa primaria de distribución entre provincia y municipios

La "masa primaria" que se reparte entre provincia y municipios se forma con "el importe total recaudado durante el ejercicio" de los impuestos nacionales y provinciales (primer párrafo, art. 87 de la ley 4752, según texto del art. 1° de la ley 5120).

B. Fondos excluidos de la masa primaria

Para que determinados fondos se excluyan de la masa primaria o base de cálculo, deben concurrir los siguientes requisitos:

- Afectación por ley.
- A fondos y/o cuentas especiales.

Se trata del instituto de las "afectaciones específicas de recursos tributarios a fines determinados", que también contemplan la ley 23.548 y el inciso 3°, del artículo 75, de la CN.

La base constitucional de la facultad legal para establecer asignaciones específicas se encuentra en el último párrafo del artículo 229 cuando prescribe que la distribución de los RON se realiza "conforme a parámetros establecidos por ley". El soporte legal ha sido el artículo 87 de la ley 4752, que sigue vigente conforme establece el artículo 240 de la ley 6042. Y en línea con dicho marco legal, se ha sancionado el artículo 17 de la ley 6048.

C. Masa secundaria

La masa secundaria que se distribuye entre los municipios se encuentra establecida por los índices porcentuales de reparto fijados según la previsión contenida en el artículo 89 de la ley 4752 sobre la base de datos del último censo nacional.

D. Ley de Presupuesto Provincial de 2011. Financiamiento educativo

Las afectaciones específicas de fondos destinados a sostener la educación -luego de vencido el plazo por el cual estuvieran afectados por Ley Nacional 26.075 de Financiamiento Educativo- reconocieron como base la ley 4752 y modificatorias, artículos 87 a 89 -vigentes luego de la ley 6042-, en cuya virtud se sancionó el artículo 17 de la ley 6048.

Ellas además, siguiendo la manda establecida en el artículo 9° de la Ley 26.206 de Educación Nacional, en conexión con el artículo 5° de la Constitución Nacional.

En punto al destino de la afectación, tenemos que ha sido el de garantizar y mantener el financiamiento educativo, ubicándose la "educación primaria" en el mismo plano que la "administración de justicia" y el "régimen municipal", conforme surge del artículo 5° de la Constitución Nacional.

Al respecto, enseña Gelli que "...El artículo 5° constituye, junto con el artículo 31 de la Constitución Nacional, una expresión del principio de supremacía del Derecho federal, pues subordina la capacidad normativa de las provincias al respeto del denominado *bloque de constitucionalidad*, en general, y a los principios que aquella norma impone especialmente. Al mismo tiempo, garantiza la autonomía provincial y su poder constituyente derivado" [60].

La Ley de Presupuesto 6048, artículo 17, ha sido dictada en función de las mandas que se le imponen a la Provincia por las Cartas Magnas nacional y provincial.

La Constitución de la Provincia de Corrientes, luego de definir la educación y de asignar al Estado provincial su gobierno a través del Ministerio competente (arts. 206 y 207), establece en el Capítulo III, *Del Financiamiento de la Educación y de la Cultura*, artículo 210: "Los recursos asignados a la educación y a la cultura deben asegurar los medios necesarios para su efectivo sostenimiento, difusión, progreso y nivel de calidad. En ningún caso la contribución del tesoro de la Provincia debe ser inferior al veinticinco por ciento (25%) del total de los recursos fiscales, debiendo ser asignado a la cultura el uno por ciento (1%) como mínimo de ese porcentaje" [61].

E. Las leyes de presupuesto 2012

Luego la Ley 6095 Provincial de Presupuesto 2012 (B. O. del 20-12-2011) reeditó en su artículo 17 una norma de idéntico tenor a la del año anterior. Asimismo, la Ley 26.728 de Presupuesto Nacional 2012 (B. O. N° 32.205 del 28-12-2011) incluyó en su artículo 73 lo siguiente: "Establécese la vigencia para el ejercicio fiscal 2012 del artículo 7° de la ley 26.075, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 26.206".

A pesar de la derogación de la afectación específica establecida por ley nacional 26.075 durante el año 2011, persistió en cabeza de las provincias la necesidad de atender a la educación, esta vez por imperio de lo reglado en el artículo 9° de la ley 26.206, y que ha sido decisión del PEN y del Honorable Congreso nacional mantenerla en el ejercicio 2012, atándola a la ley mencionada en primer término.

Las obligaciones por parte de los Estados provinciales junto con el Estado nacional de mantener el gasto en educación en el 6% del PBI nacional siguieron vigentes, de acuerdo a lo establecido por una ley posterior a la de Financiamiento Educativo, Ley Nacional de Educación 26.206, luego corroboradas por la Ley Nacional de Presupuesto 2012.

F. Algunos pronunciamientos jurisprudenciales

Resta señalar que habiendo sido cuestionada por algunos municipios la afectación específica de recursos de origen nacional para el financiamiento educativo, por considerar que la distribución a aquéllos de los fondos que tienen asignados debía efectuarse sobre el bruto de lo ingresado y no sobre el neto (deduciendo las afectaciones específicas), la justicia se ha expedido de modo adverso a la pretensión municipal, en sendos pronunciamientos distantes territorialmente, pero provenientes de los máximos tribunales de las Provincias de Corrientes [\[62\]](#) y Tierra del Fuego [\[63\]](#).

G. Ley Nacional de Presupuesto 2013

Finalmente, resta señalar que en la Ley 26.784 de Presupuesto para el año 2013, se incluyó la siguiente norma en su artículo 51: "Establécese la vigencia para el ejercicio fiscal 2013 del artículo 7° de la ley 26.075, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 26.206, asegurando el reparto automático de los recursos a los municipios para cubrir gastos ligados a la finalidad educación".

La citada norma ha sido impuesta unilateralmente por el Estado nacional a las provincias, sin una previa articulación con éstas acerca de su significado, pero que entiendo que cuando alude a la remisión automática de recursos a los municipios para cubrir gastos ligados a la finalidad educación se refiere a los municipios que tuviesen otorgado el cometido educativo. Otra interpretación que supusiera una remisión directa y sin más a los municipios de los fondos afectados al financiamiento educativo, sin reparar que constituye una función de incumbencia de las provincias, significaría una indebida detracción de recursos provinciales hacia quienes no tienen a su cargo la educación, convalidando un enriquecimiento sin causa a favor de los municipios.

VI. Un tema electoral en tres nuevos municipios

El año 2013 fue un año electoral, pero en Corrientes tuvo una connotación particular, dado que fue la primera oportunidad en la que tres nuevos municipios creados luego de la reforma constitucional provincial del año 2007 pudieron organizarse, eligiendo sus autoridades.

Debe destacarse que las elecciones provinciales y municipales se fijaron en fechas diferentes a las elecciones nacionales (las elecciones provinciales y de algunos municipios se fijaron para el 15 de septiembre de 2014, en cambio, las nacionales fueron el 27 de octubre de 2013), es decir, no hubo simultaneidad, y es por ello que se ha planteado la cuestión reseñada en el trabajo.

Ello ocurrió luego de tener que transitar una ardua labor judicial [\[64\]](#), dando lugar a un caso tan interesante como novedoso por la conjunción de aspectos del Derecho Público local, en conexión con el Derecho federal, y el adecuado deslinde de competencias [\[65\]](#).

Como antecedentes, vale recordar que la Constitución de la Provincia de Corrientes fue objeto de reforma en el año 2007. En cuanto a la novedad, luego de enaltecer la "autonomía municipal" ya consolidada en el texto anterior, incorporó en su artículo 217 el siguiente texto: "Todo centro de población con asentamiento estable de más de mil (1.000) habitantes constituye un municipio. La Legislatura puede crear un nuevo municipio cuando el

centro poblacional supere los mil (1.000) habitantes conforme al último censo nacional. La misma ley establece la delimitación territorial del municipio a crearse y los recursos que le correspondan. Los centros de población que no reúnan los requisitos para ser municipio son organizados conforme a las disposiciones de la Carta Orgánica del municipio cabecera de la jurisdicción territorial en la que se hallen incluidos, pudiendo elegirse un delegado o una comisión con representación popular".

En función de dicha norma, fueron creados oportunamente por leyes 6197, 6096 y 5071 y modificatoria 5098 los Municipios de San Isidro, de Tres de Abril y de Colonia Pando, respectivamente, y para tornar efectiva su creación, con todo lo que ello implica, el gobernador de la Provincia convocó a elecciones de intendente, viceintendente y concejales de dichos municipios mediante los decretos 1093/2013, 1095/2013 y 1096/2013, todos ellos de fecha 29 de mayo de 2013, en un todo conforme al procedimiento previsto en la Ley Orgánica Municipal 6042, y la Constitución provincial, artículos 162 y 217.

Transcurrido poco más de un mes, a través del Acta 18 de fecha 4 de julio de 2013, la Junta Electoral de la Provincia de Corrientes resolvió dejar sin efecto la convocatoria a elecciones de los municipios recientemente creados de San Isidro, Tres de Abril y Colonia Pando, efectuada a través del dictado de los decretos 1093/2013, 1095/2013 y 1096/2013 del Poder Ejecutivo provincial, todos ellos de fecha 29 de mayo de 2013.

La Junta Electoral fundamentó la decisión de dejar sin efecto los comicios convocados para el Municipio de San Isidro en que no se habría iniciado por ante el Juzgado Federal de Primera Instancia con competencia en lo electoral el trámite de limitación de circuitos previsto por el artículo 40 del Código Electoral nacional.

La Junta basó, a su vez, la decisión de dejar sin efecto los comicios convocados para los Municipios de Tres de Abril y Colonia Pando, en un informe remitido por el juez federal de primera instancia, conforme al cual no se podría efectivizar el padrón electoral antes de la fecha de los comicios, de forma tal de permitir consignar los electores correspondientes a cada grupo demográfico pertenecientes al nuevo circuito.

Contra dicha acta la Fiscalía de Estado interpuso recurso de apelación, el que fue resuelto por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Electoral en el expediente 1359/13, mediante el dictado de la resolución 03 de fecha 26 de julio de 2013, en cuyo artículo 1° dispuso hacer lugar al recurso de apelación interpuesto revocando lo resuelto por la Junta Electoral provincial mediante Acta 18 de fecha 4 de julio de 2013. Asimismo, por su artículo 2°, se ordenó a la Junta Electoral provincial que, previa verificación del cumplimiento de los términos del cronograma electoral vigente, se abocara a la organización, funcionamiento y desarrollo de los comicios con-vocados mediante los decretos 1093/2013, 1095/2013 y 1096/2013.

Contra la resolución 03/2013 la Junta Electoral provincial interpuso aclaratoria indicando que dicha resolución reinstauraba la convocatoria a elecciones para los Municipios de Tres de Abril, San Isidro y Colonia Pando, alegando -en resumen- lo siguiente: a) La inexistencia de un padrón provincial de electores y la imposibilidad de proceder a la confección del padrón provisorio correspondiente y su publicación, y a la confección, impresión y control del padrón definitivo resultante, y b) el fenecimiento de plazos instaurados a los fines de garantizar el debido proceso electoral y los derechos de ciudadanos y partidos políticos.

Ante la aclaratoria interpuesta, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral dictó la resolución 04 de fecha 29 de julio de 2013, en cuyos considerandos se consignó que en el caso de impedimentos formales o sustanciales para organizar los comicios en los Municipios de San Isidro, Tres de Abril y Colonia Pando, la Junta Electoral debió poner en conocimiento de ello al Poder Ejecutivo a fin de que tomara las medidas del caso y no -como lo hizo en la resolución revocada- dejar sin efecto una convocatoria a elecciones dispuesta por la autoridad indicada por la Constitución de la Provincia para hacerlo.

En virtud de ello, estima que la resolución 03/2013 carece de puntos oscuros y no genera incertidumbre, por lo que resuelve rechazar la aclaratoria y hacer saber a la Junta Electoral provincial que debe comunicar al Poder Ejecutivo que se halla imposibilitada para dar cumplimiento a los decretos 1093/2013, 1095/2013 y 1096/2013.

La resolución 04/2013 de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral fue notificada al Poder Ejecutivo en fecha 29 de julio de 2013.

Contra dicha decisión, la Fiscalía de Estado dedujo recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley por ante el Superior Tribunal de Justicia, en cuyo marco se rebatieron las causales alegadas por la Junta Electoral en punto a la pretendida imposibilidad material o jurídica de la decisión dispuesta por el artículo 2° de la resolución 03/2013 de la Cámara de Apelaciones.

Entre otras razones, se sostuvo la adhesión mediante decreto-ley 135/01 (B. O. de fecha 12-7-2001) del Código Electoral Nacional, ley 19.945, modificada por leyes 20.175, 22.838 y 22.864, con las modificaciones introducidas por las leyes 23.247, 23.476, 24.012 y 24.444, se operó "en cuanto resulte de aplicación" (art. 1°).

Y así como se postuló la inaplicación de los órganos electorales nacionales para las elecciones provinciales, se sostuvo que en lo pertinente sí se aplicaban las normas del mentado Código que, incorporados al Derecho

Público provincial, son normas provinciales (conf. Fallos: 327:1789).

Específicamente, en lo establecido por el artículo 40 del Código Electoral, cuando en su inciso 3° expresa que "...Hasta que no sean aprobadas [...] las nuevas demarcaciones de los circuitos, los magistrados mantendrán las divisiones actuales, pero podrán subdividir los circuitos existentes cuando las circunstancias así lo aconsejen, conservando el número de su actual denominación e individualizando los nuevos a crearse con el agregado de una letra y siguiendo el orden alfabético..."

No obstante ello, el Superior Tribunal de Justicia dictó la resolución 02 del 2 de agosto de 2013, mediante la que declara inadmisibile el recurso por cuestiones formales.

Paralelamente, luego de que la Junta Electoral, en cumplimiento de la resolución 04 de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral, notificó al Poder Ejecutivo acerca de la imposibilidad de cumplir con el cronograma electoral en los tres municipios, el Poder Ejecutivo provincial no obstante insistió en que se cumpliera con los decretos de convocatoria.

A raíz de la insistencia, la Junta Electoral, por medio del Acta 30 del 5 de agosto de 2013, decidió: "...1°) Acatar el Fallo N° 3 de la Excelentísima Cámara en lo Contencioso Administrativo y Electoral, avocándonos a la organización, funcionamiento y desarrollo de los comicios convocados mediante Decretos 1093, 1095 y 1096, los que deberán llevarse a cabo según lo expuesto en los considerandos de la presente. 2°) Comunicar lo resuelto a: Poder Ejecutivo Provincial, Municipios de San Isidro, Goya, Colonia Pando, San Roque, Tres de Abril y Bella Vista y a todas las agrupaciones políticas intervinientes..."

Ante la comunicación, diversas agrupaciones dedujeron recurso de reconsideración, planteando la nulidad del Acta 30.

La Junta Electoral declaró inadmisibile el recurso interpuesto por el Partido Autonomista, rechazó la reconsideración de los partidos Kolina, Justicialista, Acción Popular de los Trabajadores, Unidos por Corrientes y Demócrata Cristiano, y elevó el expediente a la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Electoral con relación a los comicios en San Isidro, Tres de Abril y Colonia Pando.

La Junta Electoral dictó el Acta 2 por la cual se expidió sobre varios planteos efectuados por apoderados de partidos de cara a la resolución de la Junta Electoral que se abocó a la organización, funcionamiento y desarrollo de los comicios para los Municipios de San Isidro, Tres de Abril y Colonia Pando.

Contra esa decisión, en fecha 9 de agosto de 2013 interpusieron recursos de apelación los partidos Kolina, Justicialista, Acción Popular de los Trabajadores, Unidos por Corrientes y Demócrata Cristiano. Por su parte el partido Autonomista presentó un escrito recursivo estando ya vencido el término, por lo que se declaró inadmisibile.

La Junta trató otros escritos recursivos que denotaban agravios similares, por lo que habilitaba al cuerpo a darle tratamiento conjunto, "resolviendo también de un modo general todos los planteos, salvo el interpuesto por el Partido Autonomista, el que ha sido tratado precedentemente".

En aras de armonizar la orden de abocamiento a la organización de los comicios de las tres comunas nuevas "con las reglas del debido proceso electoral, garantizando la participación de los partidos políticos como expresiones fundamentales de la democracia deliberativa, tomó la decisión contenida en el Acta 30 y brindó a los interesados la oportunidad de expresar sus objeciones".

Sin embargo, sostuvo la Junta que habiendo sido notificados los municipios, ninguno interpuso objeción alguna y "al no existir perjuicio invocado por las interesadas directas no podrá dictarse una nulidad por la nulidad misma". Por lo tanto, dejando a salvo su criterio, expresaron que "mantenemos lo resuelto en el Acta 30 del 5 de agosto en relación a los comicios convocados por los decretos 1093, 1095 y 1096 del Poder Ejecutivo para los municipios de San Isidro, 3 de Abril y Colonia Pando, rechazando el recurso de reconsideración".

Finalmente, la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Electoral de Corrientes, mediante resolución 23 del 16 de agosto de 2013, haciéndose eco de los argumentos vertidos por la Fiscalía de Estado, resolvió: "...1°) Rechazar "in limine" las presentaciones de fs. 188/191; fs. 192/196; fs. 197/200; fs. 201/207; fs. 208/212; fs. 213/215 vta. y en su mérito mantener firme en todas sus partes el Acta 30 de fecha 5 de agosto de 2013 de la Junta Electoral Provincial, atento a lo expuesto en los Considerandos. 2°) Hacer saber a la Junta Electoral Provincial, lo expuesto en el Considerando VI..."

Es destacable que, para así resolver, la Cámara expresó en el Considerando VI: "...Considero oportuno, hacer saber a la Junta Electoral Provincial que resulta innecesario extender el trámite de estos autos mediante sugerencias de actuación y recursivas dirigidas a los Partidos Políticos, cuyos apoderados partidarios son abogados, especialistas en Derecho Electoral, concedores de los plazos preclusivos y fatales del cronograma electoral en curso y del valor de las publicaciones de los actos de gobierno a través del Boletín Oficial, además de Auxiliares de la Justicia, obligados a respetar el buen orden en los procesos y los deberes de lealtad, probidad

y buen fe (arts. 12 de La Ley Orgánica de la Administración de Justicia -LOAJ- Decreto-Ley 26/00 y art. 34, ap. 5°, inc. d, del CPCyC). Ello, a fin de evitar presentaciones estériles como las de autos que generan dispendios jurisdiccionales de igual tenor y que irrogan al Poder Judicial la dilapidación de los ya magros recursos económicos y humanos con que cuenta..."

Como lógico corolario de todo el proceso descrito, finalmente los ciudadanos de los tres municipios pudieron elegir a sus legítimos representantes comunales por primera vez, cumpliendo así con el mandato constitucional. El caso comentado y reseñado contiene aspectos de Derecho Público local, fundamentalmente en materia electoral, pero antes que ello demuestra claramente lo apasionantemente complejo que resulta interpretar nuestro régimen federal de gobierno, en el que existen tres niveles con competencias propias, y en algunos casos concurrentes.

Ha permitido mostrar también cómo se ha posicionado a los municipios correntinos desde la reforma constitucional de 2007 al eliminar anteriores categorías, otorgándole a todo centro poblacional de más de mil habitantes el derecho a ser reconocidos como tales, y a dictar su Carta Orgánica y normas derivadas, elegir sus autoridades, y ejercer las atribuciones tendientes a satisfacer las necesidades públicas de sus vecinos.

VII. Conclusiones

He intentado arrojar un panorama general describiendo algunos de los actos administrativos municipales típicos, así como los procedimientos seguidos para su dictado que, como vimos, asumen ribetes especiales, como lo son las normas constitucionales y legales que otorgan potestades y diseñan su implementación.

Más allá de la mentada especialidad, resulta necesario no perder de vista que estamos frente al ejercicio de potestades administrativas, debiendo quedar sujeta la revisión jurisdiccional al fuero especializado en razón de la materia, es decir, el fuero contencioso administrativo, por ser el más adecuado para tal cometido, siendo cuestionable la todavía existente duplicidad de jurisdicciones, compartida con el fuero correccional.

No obstante, cualquiera sea la amplitud de facultades reconocidas a los órganos municipales, en punto a las sanciones que pudieran aplicar, debe salvaguardarse el respeto al derecho de defensa tanto en sede administrativa como en la posterior revisión judicial, que debe ser suficiente y efectiva [66].

Enseña Viale, refiriéndose a la Constitución Nacional, que "...En el artículo 123 define el contenido de esos poderes, cuyo objetivo básico es la consecución de las condiciones expresadas en el artículo 5°, según el cual las provincias deben asegurar, como mínimo, la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal. Cuando la Carta Magna habla de asegurar, exige concretamente que se disponga lo necesario para que esos aspectos del bien común sean efectivos y no una mera declaración. Esta exigencia obliga a las provincias al diagrama de la función y de la organización necesarias para su cumplimiento. En virtud de ello, cada una de las provincias, dentro de su autonomía, deberá dictar las normas necesarias para la definición de los aspectos que deben tenerse en cuenta para la gestión de cada uno de esos asuntos..." [67]

Una cuestión como la atinente al financiamiento educativo tuvo que haber sido objeto de una previa coordinación y participación de todos los estamentos involucrados, y, sin embargo, al aparecer como fruto de decisiones unilaterales tomadas por el Estado nacional a veces, en otras, por las provincias y los municipios que en un afán de generar mayores recursos los ha llevado a incoar acciones judiciales, finalmente desestimadas.

Es que la existencia de la autonomía municipal no debe llevarnos al extremo de soslayar el principio de unidad provincial, según el cual los municipios constituyen partes inescindibles del Estado provincial y constituyendo la autonomía de aquéllos no una cualidad de disolución de la unidad, sino una forma más idónea para reforzarla.

En el marco de esta concepción, las relaciones que mantiene el Estado provincial con los municipios deben orientarse al fortalecimiento de las instituciones y a su desarrollo sostenido, conformando vínculos receptores de los esfuerzos de ambos sujetos, conformando una unión en pos de un objetivo que reclama un cumplimiento dinámico e imprescindible de las obligaciones a cargo de cada uno de ellos.

Especialmente, teniendo en cuenta que es el ciudadano quien a la postre queda postergado, y quien debiera ser el centro de toda la actuación estatal, cualquiera fuese el nivel de que se trate, pero que es en la coordinación y colaboración entre ellos donde será posible pensar en lograr una reforma que redunde en una mejora en la administración de cara al ciudadano [68].

Respecto a las elecciones municipales referenciadas en el punto anterior, demuestra que el resultado alcanzado ha sido el más auspicioso, pues sobre los posibles óbices rituales vinculados al cumplimiento de trámites administrativos del procedimiento electoral, terminó primando el derecho inalienable de los ciudadanos de tres nuevos municipios a elegir, ser elegidos y nominar por primera vez sus autoridades comunales, en ejercicio de la

democracia representativa.

[1]

CSJN, 28-9-93, "Gambaro, Francisco Isidoro s/Recurso de apelación", Boletín de la Dirección General Impositiva N° 491; en sentido concordante, 4-5-93, "Guido, Mario Marcelo s/Apelación clausura/DGI", Fallos: 316:790.

[2]

CNFed.CAdm., sala I, 19-3-98, "Stefanos Importación y Exportación c/Secretaría de Rec. Nat. y Amb. H. de la Presid. de la Nación s/Res. 47/96", Lexis N° 60000457.

[3]

CNFed.CAdm., sala II, 16-8-2011, "Edesur SA s/Resoluciones 6222/2005 y 206/2007 del Ente Nacional Regulador de la Electricidad", Rubinzal Online, RC J 11795/11.

[4]

COMADIRA, Julio R., Algunos aspectos de la teoría del acto administrativo, en J. A. 1996-IV-750. Cita en apoyo a CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, LexisNexis - Abeledo-Perrot, Buenos Aires, t. II, ps. 234 y ss.; FIORINI, Bartolomé A., Acto administrativo e instrumento público. El método constitucional, en L. L. 146-1017; GORDILLO, Tratado de Derecho Administrativo, Macchi, Buenos Aires, t. 3, cap. VII.

[5]

CNFed.CAdm., sala III, 21-9-93, "Romera, Marcos c/B. C. R. C. s/Cobro de australes", especialmente ap. V; CNCiv., sala D, 29-6-90, "Leonetti c/Municip. de Buenos Aires", J. A. 1991-I-340, L. L. 1991-A-362; SCJBA, 1-3-94, "Ibarra, Abel c/Municip. de Escobar", J. A. 1994-III-99, con nota de Inés D'Argenio. Conf. SPOTA, Alberto, Carácter de instrumentos públicos de las actuaciones administrativas, en J. A. 1955-I-119.

[6]

SCJBA, 1-3-94, "Ibarra, Abel D. c/Municip. de Escobar/B. 52.183", J. A. 1994-III-100, con nota de Inés A. D'Argenio.

[7]

CSJN, 16-6-61, "Lipara, Napoleón c/Nación", Fallos: 250:36.

[8]

CSJN, 11-12-80, "Barraco Aguirre, Rodolfo c/Universidad Nacional de Córdoba", Fallos: 302:1503.

[9]

En Corrientes, art. 137 de la ley 3460.

[10]

CSJN, 20-8-96, "Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c/Banco de la Nación Argentina", L. L. 1997-A-71, con nota de María Claudia Caputi y Estela B. Sacristán; Fallos: 319:1476.

[11]

Entre las diversas normas vigentes en la ciudad de Corrientes podemos mencionar el Código de Planeamiento Urbano aprobado por ordenanza 1071 (B. O. M. N° 272 del 7-7-88), al que deben añadirse las ordenanzas 4518/08 (Incorpora Distrito Residencial Especial 3), 4544/08 (Distrito Residencial Especial 4), y 4845/08 (Distrito Casco Histórico); el Código de Edificación aprobado por ordenanza 1623/85 (B. O. M. N° 208 del 21-4-86), el Código de Espectáculos Públicos aprobado por ordenanza 4203 del 4-8-2005; ordenanza 4382 del 26-10-2006 (B. O. M. N° 1029 del 17-11-06) sobre habilitaciones comerciales; el Reglamento para la Ejecución de Instalaciones Eléctricas en Inmuebles de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes aprobado por ordenanza 1186 del 18-8-82; el Régimen de sanciones para Contra-veniciones municipales aprobado por ordenanza 2081 del 5-11-90 (B. O. M. N° 373 del 15-11-90); el Código de Procedimiento de Faltas aprobado por ordenanza 3588 del 4-8-2000 (B. O. M. N° 662 del 8-8-2000); el Código de Tránsito aprobado por ordenanza 3202 del 8-1-98, entre otras.

[12]

"Las ordenanzas emanan de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular; es, como la ley, una expresión -soberana- de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada", por lo que "El principio de inderogabilidad particular de las reglamentaciones generales es inaplicable a los actos normativos de sustancia legislativa como son las ordenanzas municipales, respecto de las cuales cobran plena vigencia las reglas generales de *lex posterior derogat priori* y *lex specialis derogat generalis*" (CSJN, P.457.XXI, 24-8-89, "Promenade SRL c/Municipalidad de San Isidro s/Demanda contencioso-administrativa", Fallos: 312:1394). También en la causa "Rivademar" (Fallos: 312:326).

[13]

STJ de Corrientes, 6-12-2011, "Legajo de apelación en autos incidente de medida cautelar en autos: Farmacia Salta SCS c/Municipalidad de la ciudad de Corrientes s/Acción declarativa de certeza (inconstitucionalidad)", res. 943, expte. LA1 605/1.

[14]

Ello constituye una aplicación de lo previsto en el último párrafo del art. 216 de la Constitución de la Provincia de Corrientes que prescribe: "Ninguna autoridad puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local".

[15]

Sent. 5 del 14-2-2008, en los autos "Gómez, Ramona Dolores s/Acción de Amparo c/La Municipalidad de la Ciudad de Corrientes (Juzg. de Faltas N° 5) y el Estado Provincial, Capital", expte. EC2-2056/7.

[16]

STJ de Corrientes, "Fhasa SRL c/Municipalidad de la Ciudad de Corrientes s/Acción de Amparo", RAP N° 299, ps. 160/161.

[17]

STJ de Corrientes, 8-9-2008, "Parrilla el Mirador SRL c/Municipalidad de la ciudad de Corrientes s/Amparo", sent. 86, expte. EDC-263/8, elDial.com, Año XI, N° 2621, del 23-9-2008, y L. L. Litoral, de diciembre de 2008, p. 1198.

[18]

Sobre el tema me he ocupado en Recursos del proceso contencioso administrativo, en Revista de la Facultad de

Derecho de la UNNE, dir. por el Dr. Jorge Eduardo Buompadre, Nueva Serie, año 4, N° 6, Dunken, Buenos Aires, 2010, ps. 163/204.

[19]

DANIELIAN, Miguel, Recursos judiciales y procedimientos administrativos, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2000, t. I, ps. 22 y ss. En dicha obra, el autor refiere -al año 2000- la multiplicidad de leyes especiales que, en el orden nacional, contemplan la revisión judicial de actos administrativos a través de recursos judiciales específicos, razón por la que puede consultarse dicha obra para mayor ilustración. Ver asimismo: GUASTAVINO, Elías P., Tratado de la "jurisdicción" administrativa y su revisión judicial, Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, Serie II, Obras N° 19, 1987, 2 tomos; MURATORIO, Jorge I., Algunas consideraciones acerca del recurso judicial directo, en Tratado de Derecho Procesal Administrativo, dir. por Juan Carlos Cassagne, La Ley, Buenos Aires, 2007, 2 tomos, ps. 635 y ss.; GALLEGOS FEDRIANI, Pablo O., Recursos directos (aspectos sustanciales y procesales), colección Thesis, RAP, Buenos Aires, 2008.

[20]

Es un frecuente error conceptual calificar como Alzada a los tribunales judiciales que actúan en la verdadera revisión judicial suficiente de la actividad administrativa, pues el nombre de recurso no muta su condición de "acción judicial" o "demanda" del escrito inicial.

[21]

Así, por ejemplo, la Carta Orgánica de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes (B. O. M. Año XXI, N° 542 del 11-6-97) dispone que "Las decisiones definitivas de los Tribunales Administrativos de Faltas serán susceptibles de revisión judicial. El procedimiento administrativo de los Tribunales de Faltas deberá garantizar el ejercicio real y efectivo del derecho de defensa y el debido proceso..." (art. 69). Luego, mediante ordenanza 3588 del 4-8-2000 (B. O. M. N° 662), se aprobó el Código de Procedimientos de Faltas (art. 1º) que rige el juzgamiento de las contravenciones a las disposiciones municipales y de otra jurisdicción cuya aplicación corresponda a la Municipalidad de la ciudad de Corrientes, y explicitando que la jurisdicción en materia de faltas es improrrogable (art. 22), a ser ejercida por los jueces de faltas; en primera instancia (art. 23). En dicha norma se prevé el procedimiento para el juzgamiento de las infracciones que surjan de las actas labradas por inspectores municipales, otorgándoles a los infractores la posibilidad amplia de ejercer su derecho de defensa, y una vez obtenida la decisión del juez de faltas, en caso de no conformarlos, está previsto un recurso directo -apelación y/o nulidad- por ante la justicia correccional provincial (conf. Capítulo III, arts. 46/54, y decreto-ley 124/01).

[22]

CSJN, 6-11-86, "Derna, Graciela Mabel", Fallos: 308:2133; 24-3-88, "Di Salvo, Octavio", Fallos: 311:334; 6-12-79, "SA Huser", Fallos: 301:1177; 25-6-87, "Néstor Luque", Fallos: 310:1380; 31-10-89, "Transporte Río Grande SACIF", Fallos: 312:2082, entre muchos otros.

[23]

CSJN, 3-10-89, "Scaglione, Omar César s/Infracción municipal", causa N S-385, RAP N° 138, marzo de 1990, Buenos Aires.

[24]

CSJN, 7-10-2003, Fallos: 326:4087.

[25]

Tribunales superiores de provincia han seguido idéntico encuadre, expresando: "Los Juzgados Municipales de Faltas se encuentran excluidos de la ley orgánica del Poder Judicial, circunstancia que priva a sus fallos del

carácter de sentencias pues es un órgano de la administración municipal y no judicial" (TSJ de Santa Cruz, 23-2-2007, "C., J. C.", L. L. Patagonia 2007 [junio], p. 1034; en análogo sentido: CJ de Salta, 5-5-2000, "Tía SA c/Municipalidad de la Ciudad de Salta", L. L. NOA 2001-623).

[26]

Expresa al respecto el art. 97 apartado 16 de la ley 6042 que "...contra las sentencias definitivas que impongan las siguientes penas: Más de quince días de arresto; clausura e inhabilitación definitiva; multa o comiso, cuando la pena impuesta por cada infracción o el valor aproximado de los efectos decomisados supere el ochenta por ciento (80%) del máximo previsto en el régimen de penalidades como sanción para la contravención más grave..." Ergo, las no incluidas carecen de posibilidad de revisión judicial.

[27]

Sobre el particular, ver SESIN, Domingo Juan, Administración pública. Actividad reglada, discrecional y técnica, LexisNexis, Depalma, Buenos Aires, 2004, Lexis N° 8012/000392. Enseña el autor que "...la tutela judicial efectiva es amplia, en el sentido de que no puede haber ningún acto dictado en ejercicio de la función administrativa, susceptible de agravar situaciones jurídicas tuteladas, que quede excluido del control judicial. La jurisprudencia de Córdoba se inordina en estos principios cuando afirma que 'no hay sanciones irrecurribles, por cuanto es inconcebible que en el actual Estado de Derecho, que garantiza el acceso a la tutela judicial efectiva, existan reductos que impiden el control judicial del ejercicio de la potestad sancionatoria, aun cuando la sanción sea la menor'. En el caso 'Maguini, Nicolás c/Tribunal de Disciplina de Abogados', se sostuvo en relación con el art. 87 de la ley 5805, que en forma expresa señala la irrecurribilidad de la sanción de apercibimiento público, que '...atento el actual desarrollo del Estado de Derecho y la plena vigencia del «derecho a la tutela jurisdiccional» (art. 19, inc. 9º, Const. Prov., y arts. 18 y 95, CN) es inconcebible la existencia de normas que consagran la irrevisibilidad judicial de actos administrativos susceptibles de agravar la situación jurídica de los administrados'. En definitiva, se declaró inconstitucional el citado precepto y se revisó judicialmente la sanción aplicada".

[28] CSJN, 19-9-60, "Fernández Arias, Elena y otros c/Poggio, José s/Suc.", Fallos: 247:646.

[29]

CSJN, G.639.XXXVIII, 9-3-2004, "Gador SA s/Infracción ley 16.463", causa 1626/01, Fallos: 327:367.

[30]

CSJN, 10-4-2007, "Marchal, Juan", Fallos: 330:147, Consid. 5º.

[31]

Idéntica denominación se le asignan a los actos que dictan los Tribunales de Cuentas provinciales cuando deciden en los juicios de cuentas o de responsabilidad que, en realidad y más allá de su denominación, son material y formalmente administrativos. Al respecto, la Constitución de la Provincia de Corrientes expresa en su artículo 137: "Los fallos del Tribunal de Cuentas quedan ejecutoriados treinta (30) días corridos después de su notificación y son recurribles ante el fuero contencioso administrativo..."

[32]

KOTLER, Edgardo A., Procedimiento ante la Justicia de Faltas. Discrecionalidad y garantismo, en obra colectiva Cuestiones de procedimiento administrativo, RAP, Buenos Aires, 2006, ps. 275 y ss.

[33]

Idénticas incongruencias existentes en la ordenanza 3588/00 de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes, arts. 15, 19, 21, 24, 38, 40, 48, 50, 51, 54, pero, claro está, superables acudiendo a una interpretación razonable

computando la totalidad de sus preceptos y las normas, especialmente las de rango superior, en las que aquéllas se insertan.

[34]

Previstas en las Resoluciones Generales AFIP 79/98 (punto 6.4.3. del Anexo I) y 247/98.

[35]

La inserción de los Tribunales Municipales de Faltas de los tribunales administrativos, no supone en modo alguno negar la posibilidad cierta de que, de lege ferenda, y reformadas que fueran las Constituciones provinciales, pudiera consagrarse un Departamento Judicial que, junto a los Departamentos Ejecutivo (encabezado por el intendente) y Legislativo (Honorable Concejo Deliberante), lograra plasmar a nivel municipal el principio republicano de división de poderes. En la Provincia de Corrientes se ha perdido la oportunidad en la reforma de 2007, pues se sigue manteniendo en el régimen municipal a los dos departamentos clásicos (art. 220), previendo simplemente la posibilidad de crear juzgados "administrativos" de faltas (art. 233). Sobre el punto, puede ampliarse en ROSATTI, Horacio, Tratado de Derecho Municipal, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2006, t. II, ps. 247 y ss. En la p. 248, expresa el autor que "...el propio artículo 123 aclara que el perímetro de la autonomía municipal ('su alcance y contenido' en el orden institucional y político, además del económico y financiero) debe ser definido por cada provincia. De modo que el Derecho Público provincial tiene la llave, en cada provincia, para organizar o negar un Poder Judicial municipal. Hasta tanto ello no ocurra, los municipios argentinos oscilarán entre un sistema 'jurisdiccional no judicial' (tribunales municipales de faltas) o un sistema de 'imposición administrativa' de sanciones (a través del órgano ejecutivo..."

[36]

CCAdm. de La Plata, 24-10-2006, "Fernández, Aníbal Domingo c/Honorable Tribunal de Cuentas s/Pretensión anulatoria, otros juicios (374)", EDA 2006-468. Se sostuvo -entre otras razones- que el Tribunal de Cuentas, por ser un órgano de control administrativo que funciona en el marco de atribuciones del art. 159 de la Constitución provincial, como encargado de examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, no posee un mayor status que el resto de la organización administrativa (del voto del doctor Spacarotel).

[37]

SCJBA, 22-12-2008, "Colegio de Bioquímicos de la Provincia de Buenos Aires c/M., M. H.", J. A. 2009-I-115.

[38]

Anexo B. O. N° 25.947 del 18-4-2011. Cualquiera sea el grado de autonomía reconocida a los municipios, tratándose de una cuestión de atribución de competencia a tribunales judiciales pertenecientes a la provincia, es la Legislatura provincial la llamada a reglar tales aspectos. De allí su previsión en la Ley Orgánica Municipal.

[39]

CCAdm. de Mar del Plata, 14-4-2011, "González, Alejandro Gustavo s/Recurso de queja", Rubinzal Online, RC J 5125/11. Ver también al respecto, la sentencia de fondo en la misma causa y mismo tribunal, de fecha 13-9-2011.

[40]

CSJN, Fallos: 333:1891.

[41]

Sobre el tema me he ocupado con mayor detalle en mi trabajo Procedimientos municipales, en revista Conexiones I-2009 de la Universidad de la Cuenca del Plata, Moglia, Corrientes, 2010, p. 65, en especial a partir de la p. 73.

[42]

DIEZ, Manuel M., Derecho Administrativo, Plus Ultra, Buenos Aires, 1969, t. IV, p. 441.

[43]

"Legajo de Apelación en Autos: Las Brasas SRL c/Municipalidad de la Ciudad de Corrientes s/Acción de Amparo", expte. EDC-325/8, en la que habiéndose decretado una medida cautelar por la Cámara Civil y Comercial, sala I, mediante resolución 10 de fecha 24 de abril de 2008, ésta fue revocada por el Excmo. Superior Tribunal de Justicia, mediante resolución 227 del 13 de noviembre de 2008.

[44]

En ocasión de analizar el procedimiento vigente en el orden nacional, sostuvo el alto tribunal de la Nación que "No es inconstitucional el procedimiento instituido por el art. 1º de la ley 17.091 para que la administración recupere sin debate judicial los bienes a que se refieren los permisos de uso concedidos a particulares" ("Ferrocarriles Argentinos c/Retiro SRL y/u otros", 1980, Fallos: 302:997), agregando que "Si la Corte Suprema se ha pronunciado expresamente en favor de la validez de la ley 17.091, resulta ser una cuestión insustancial la tacha de inconstitucionalidad de la misma, pues los argumentos en que se apoya no sustentan una nueva controversia sobre el tema" ("Ferrocarriles Argentinos c/Ale, Gaiad SA", 1980, Fallos: 302:1280).

[45]

CNFed.CAdm., sala IV, 4-11-2010, "ADIF SE c/Bermudez, Carlos y/u otro s/Lanzamiento ley 17.091", expte. 19.653/2010, elDial.com - AA6770, del 3-2-2011.

[46]

Tal como lo resolviera el TSJ CABA, 7-10-2002, "Comisión Municipal de la Vivienda c/Saavedra, Felisa A.", J. A. 2003-I-125, con nota de Jorge A. Rojas. El tribunal confirmó la declaración de inconstitucionalidad de oficio del art. 463, CCAYT, por entender -entre otras razones- que resulta irrazonable la desproporción entre la prerrogativa que el artículo citado le otorga al Estado y el bien jurídico allí tutelado.

[47]

Como dato ilustrativo, debe advertirse que, por ejemplo, las Constituciones provinciales de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza no reconocen a los municipios la potestad de dictar su Carta Orgánica, rigiéndose por una Ley Orgánica Municipal emanada del Poder Legislativo provincial.

[48]

Si así fuese, tendrían -al menos- que tener una representación en la Legislatura provincial, lo que no ocurre, como sí ocurre en el seno del Congreso nacional, donde son los senadores los representantes de las provincias.

[49]

CASTELLO, Juan D. A., Principios de las relaciones interjurisdiccionales. Relaciones entre la Nación, las provincias y los municipios, Mave, Corrientes, 2011, p. 110.

[50]

ATCHABAHIAN, Adolfo, *Tributación y desarrollo económico en el Federalismo*, Prólogo de J. R. Vanossi, La Ley, Buenos Aires, 2011, ps. 49 y ss.

[51]

ATCHABAHIAN, *Tributación...* cit., p. 50.

[52]

ATCHABAHIAN, *Tributación...* cit., p. 84.

[53]

Tal lo resuelto por la CSJN, 11-11-2014, "Intendente Municipal Capital s/Amparo", RDA 2015-98-397, donde se condenara a la Provincia de La Rioja a garantizar tales recursos a sus municipios mediante la ley respectiva.

[54]

Con las modificaciones de: ley 4966 (B. O. del 11-10-95), ley 5039 (B. O. del 19-3-96), ley 5120 (B. O. del 8-4-97), decreto-ley 99/2000 (B. O. del 24-11-2000) y ley 5438 (B. O. del 8-8-2002).

[55]

Anexo B. O. N° 25.947 del 18-4-2011.

[56]

Art. 75: "Corresponde al Congreso [...] 2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos..."

[57]

Respecto a dicho punto, enseña Lagarde que "...El régimen de coparticipación se instrumenta mediante una ley del Congreso nacional a la cual las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben adherirse en forma expresa mediante la sanción de sendas leyes locales; de ello se colige que los sujetos de la coparticipación son la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quedando excluidos los municipios, ya que éstos ingresan al régimen como consecuencia de la adhesión de las provincias a las que pertenecen..." (LAGARDE, Fernando M., *Mecanismo de solución de controversias en el ámbito de la coparticipación federal de impuestos: Análisis de la función jurisdiccional de la Comisión Federal de Impuestos*, en RAP, *Doctrina Pública*, XXVII-1, ps. 187-273, esp. p. 198).

[58]

Art. 9º: "La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga..." La Provincia de Corrientes adhirió a la ley 23.548 mediante ley 4214 (sanc.: 3-8-88; prom.: 11-8-88; publ.: 30-8-88).

[59]

"...f) Que se obliga a suspender la participación en impuestos nacionales y provinciales de las municipalidades que no den cumplimiento a las normas de esta Ley o las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos;Â "

[60]

GELLI, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada, 3ª ed. ampl. y act., 3ª reimp., La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 47.

[61]

Agrega en su art. 211: "El gobierno y administración de los bienes y rentas escolares destinados a la educación por cualquier título, corresponden al Ministerio del área, con arreglo a la ley. En ningún caso puede hacerse ejecución ni trabarse embargo sobre los bienes y rentas destinados a la educación en todas sus formas. La asignación, recepción e inversión de los recursos destinados a la educación y a la cultura se controlan por los organismos de fiscalización que establece la ley, de los que deben dar cuenta en el tiempo que ésta establece, o anualmente".

[62]

STJ de Corrientes, sent. 2 del 3-12-2012, en la causa "Municipalidad de la Ciudad de Corrientes c/Estado de la Provincia de Corrientes s/Conflicto de Poderes", expte. 1495/11. La sentencia se encuentra firme.

[63]

STJ de Tierra del Fuego, 14-12-2012, "Fiscal de Estado de la Provincia de TDF c/Municipalidades de Río Grande, de Ushuaia, y la Comuna de Tolhuin s/Acción declarativa de certeza", eIDial - AA7C5E, del 1-2-2013, y también en Rubinzal Online, RC J 2914/13, del 18-2-2013. En esta última se declaró que el fondo de financiamiento educativo regulado por la ley 648 de Tierra del Fuego debe conformarse con carácter previo a la coparticipación de recursos a las municipalidades y comunas.

[64]

La causa judicial es la caratulada "Poder Ejecutivo remite decreto N° 1093, convocatoria a elecciones del Municipio de 'San Isidro', dto. de Goya, para intendente, viceintendente y concejales para el día 15-9-2013", exptes. 1359/13 de la Junta Electoral y sus acumulados.

[65]

Un detallado derrotero de las vicisitudes del proceso judicial fue publicado en REY VÁZQUEZ, Luis E. y SCHUSTER, Jorge Oscar A., Tres nuevos municipios pudieron elegir sus autoridades. El rol de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Corrientes, en Revista del Foro Federal Permanente de Fiscalías de Estado de la República Argentina, Año 1, N° 1, mayo de 2014, Formosa, ps. 20/34.

[66]

Para ampliar el punto, remito a mi trabajo Facultades jurisdiccionales de los órganos administrativos. Análisis de constitucionalidad. Criterios de la CSJN, en Revista de Derecho Público, N° 2011-1, Control judicial de la jurisdicción administrativa - I, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, ps. 39/93.

[67]

VIALE, C. M., La provincia en la Constitución Nacional, en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP), N° 309, ps. 285-296, esp. ps. 292/293.

[68]

Al respecto, expresa Jaime Rodríguez-Arana Muñoz que "la reforma del Estado actual hace necesario colocar en el centro de la actividad pública la preocupación por las personas, por sus derechos, sus aspiraciones, sus



expectativas, sus problemas, sus dificultades, o sus ilusiones en un contexto de servicio objetivo al interés general", dejando atrás el modelo de Estado intervencionista que acabó por ser un fin en sí mismo, como el gasto público y la burocracia. "Hoy más que nunca -agrega- hay que recordar que el Estado es de la gente, la burocracia es de la gente y que los intereses generales deben definirse con la activa participación de la gente" (Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional, 1ª ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009, p. 40).