

AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL FALLO *MUNICIPALIDAD DE ESPERANZA c/PROVINCIA DE SANTA FE.* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE SANTA FE

Agustín López Olocco

Universidad Nacional de Córdoba
agustin.lopez.olocco@mi.unc.edu.ar

Resumen

El presente trabajo consiste en una explicación del *leading case* de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, *Municipalidad de Esperanza c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo*, de fecha 25 de abril de 2006. Se pretende elaborar un análisis preciso y minucioso desde una mirada crítica del rol de los jueces en la aplicación del artículo 123 de la Constitución Nacional. Se busca resaltar la importancia del respeto de la autonomía municipal desde un enfoque con clave en la supremacía constitucional. Este análisis fue elaborado en el marco del II Seminario de Derecho Municipal del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. A su vez, el método de estudio se basa en el modelo jurídico multidimensional propuesto por el jurista cordobés Fernando Martínez Paz (2005).

Palabras clave: poder de policía, medioambiente, exención tributaria, poder fiscal, autonomía municipal.

Municipal Autonomy in the Leading Case *Municipalidad de Esperanza c/Provincia de Santa Fe*. Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe

Abstract

This work consists of an explanation of the leading case of the Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, *Municipalidad de Esperanza c/Provincia de Santa Fe s/Recurso contencioso administrativo*, dated April 25, 2006. It is intended to elaborate a precise and meticulous analysis from a critical perspective of the role of judges in the application of article 123 of the National Constitution (hereinafter: CN). It seeks to highlight the importance of respect for municipal autonomy from an approach with a key to constitutional supremacy.

It is made within the framework of the II Municipal Law Seminar of the *Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales* of the U. N. C. In turn, the study method is based on the multidimensional legal model proposed by the lawyer Fernando Martínez Paz (2005).

Key words: police power, environment, tax exemption, fiscal power, municipal autonomy.

1. Introducción

En las sesiones del II Seminario de Derecho Municipal del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, se llevó a cabo una serie de debates en torno a cierta jurisprudencia específica. Esta versó sobre algunos de los fallos más importantes de los máximos tribunales de justicia de tres provincias argentinas: Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza.

El tema objeto de análisis fue la autonomía municipal, y las tres provincias mencionadas fueron elegidas por una particular razón. Guillermo Barrera Buteler (2010a) entiende que sus constituciones provinciales son inconstitucionales en lo que refiere a la autonomía de los municipios. Ello es así porque estas no consagraron normativamente la naturaleza jurídica del municipio como lo manda el artículo 123 de la Constitución Nacional (en adelante, CN). De tal modo, el objetivo principal de estas jornadas fue estudiar el rol que tuvieron los jueces en la corrección de esta falencia.

Uno de los fallos objeto de estudio fue *Municipalidad de Esperanza c/Provincia de Santa Fe* (2006). Allí, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe estaba compuesta por los señores ministros Roberto Héctor Falistocco, María Angélica Gastaldi, Mario Luis Netri, Eduardo Guillermo Spuler (según su voto) y Rodolfo Luis Vigo, con la presidencia de Rafael Francisco Gutiérrez.

La Municipalidad de Esperanza entendía que ciertos decretos y leyes provinciales se estaban inmiscuyendo en potestades propias del municipio. Estas facultades giraban en torno a su poder tributario, poder de policía sanitario, de higiene urbana y medioambiental e incluso sobre planificación urbana y servicios públicos.

La intromisión alegada como ilegítima era la intención de la provincia de Santa Fe de regular y prestar el servicio público de provisión de agua potable y desagües. En este sentido, la provincia impuso una exención tributaria municipal, licitó y adjudicó la prestación del servicio y limitó la posibilidad del municipio de ejercer control sobre la actividad.

Lo resuelto por este fallo fue contrario a la pretensión de la Municipalidad de Esperanza, por lo que la Corte entendió que la autonomía municipal no era

vulnerada en el caso concreto. Corresponde determinar el grado de acierto de la decisión (con su consiguiente impacto institucional) a partir de la descripción y estudio de los fundamentos empleados por las tres partes: la actora, la demandada y los jueces.

2. Vía de acceso a la Corte

La Ley 11330 regula el Recurso Contencioso Administrativo previsto en el artículo 93, inciso 2 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe (en adelante, CP). Esta, en su artículo 35, se reserva una modalidad específica cuando el sujeto impugnante es un municipio o una comuna. Dicho artículo posee un trámite judicial especial y rápido, ya que es resuelto directamente por la Corte Suprema de Justicia cuando el Poder Ejecutivo provincial no hubiera dictado resolución dentro de los treinta días.

Sin embargo, este instituto procesal se encuentra reservado “contra los actos del Poder Ejecutivo de la Provincia que invadan ilegalmente la esfera de atribuciones de los Municipios y Comunas o desconozcan sus potestades o vulneren los derechos o intereses legítimos que el ordenamiento jurídico les reconoce” (artículo 35, Ley 11330). A pesar de que su redacción carece de comas, es un instrumento altamente novedoso que no se encuentra regulado en todas las provincias de Argentina.

La Municipalidad de Esperanza interpone el mentado recurso ante la Corte contra el Decreto 2141/1995 de la provincia de Santa Fe en 1998¹ (Expediente 00306). Este es el que puso fin a un proceso licitatorio adjudicándole a Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagüe. Empero, se reclamó la inconstitucionalidad de muchos artículos de la Ley 11220, en la que la Legislatura reglamentó cómo debía prestarse tal servicio en todo el territorio provincial.

La vía optada posibilitó un acceso rápido al máximo tribunal provincial, pero este resolvió en ocho años desde la primera presentación judicial. Ello demuestra, *prima facie*, la dificultad extrema que existe a la hora de hacer valer los derechos en el Poder Judicial.

El primer argumento esgrimido por la provincia para repeler esta acción fue la de sostener que la vía procesal no era la correcta. Ello por entender que el

1 Es menester resaltar que desde el primer reclamo administrativo, el 14 de septiembre de 1995, se interpusieron debidamente tres pronto despacho (11/12/1995, 09/12/1996, 01/12/1997), frente a lo cual el Poder Ejecutivo provincial guardó silencio absoluto.

decreto de adjudicación de una licitación solo puede ser impugnado por aquellos que formaron parte del procedimiento. En alusión a esto, expresa que la Municipalidad debió iniciar una acción de inconstitucionalidad contra la Ley 11220. A pesar de ello, el recurso fue admitido formalmente por la Corte con el argumento de que el decreto del Poder Ejecutivo objeto de impugnación torna aplicable ciertos artículos de la Ley 11220 pretendidamente inconstitucionales por vulnerar facultades del municipio.

No obstante, el municipio sostiene que estas normas no garantizan ningún régimen municipal, por lo que es indistinto que se lo considere como una entidad autárquica o autónoma. Quizás, el municipio optó por esta alternativa argumental dadas las reiteradas interpretaciones de la Corte contrarias a la autonomía de los municipios.

3. Poder tributario municipal

El primer agravio expresado por la Municipalidad de Esperanza es el relativo al inciso n del artículo 70 de la Ley 11220, al que reputa como inconstitucional. Este refiere a los deberes y atribuciones de los prestadores del servicio:

Cumplimentando las disposiciones aplicables, utilizar la vía pública y el subsuelo para la obtención de fuentes de agua, la instalación de cañerías, conductos y otras obras o construcciones afectadas al servicio, sin cargo o gravamen alguno, de naturaleza provincial, municipal o comunal. Esto no incluye los costos vinculados a inspección de obra inherentes al poder de policía urbano y hasta el monto que efectivamente irroge la inspección para el municipio o comuna que la realice.

De tal modo, se encuentra el municipio imposibilitado de cobrar la tasa de ocupación de dominio público. Lo único que puede percibir la municipalidad en concepto de tasa son los gastos que irroge en inspeccionar tales obras. Ahora bien, ¿cómo es el régimen aplicable al poder tributario de un municipio de Santa Fe?

El artículo 123 de la CN expresa que las provincias deben asegurar la autonomía municipal y reglar el contenido y alcance de los cinco aspectos que enumera. Dos de estos aspectos son el económico y el financiero, que refieren a la potestad de los municipios de procurarse sus propios recursos y de administrarlos sin injerencia de ningún otro poder. Esto es,

el reconocimiento con jerarquía constitucional de una capacidad de los municipios para decidir por sí mismos, sobre la cuantía de los recursos que han de obtener para atender a las necesidades públicas municipales, efectuando una libre, racional, armónica y organizada distribución de sus gastos. (Pidoux, 2020, p. 1)

De esto se desprende la indubitable potestad tributaria –propia del poder de imperio– que ostentan los municipios de toda la República Argentina. Sin embargo, si bien las provincias están obligadas a asegurar tal estatus, pueden reglamentarlo de manera diversa entre sus pares. En el caso que nos acoge, debemos ahondar en la regulación optada por la provincia de Santa Fe.

En primer lugar, la Constitución de Santa Fe, en su artículo 107, inciso 3, expresa que la ley debe proveer recursos financieros suficientes para gestionar los intereses locales del municipio, y continúa: “Pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción”. Ello implica que en la regulación provincial del “alcance y contenido” de este aspecto mínimamente se ha concedido a los municipios el poder de crear y recaudar tasas. A su vez, el artículo citado habla de “demás contribuciones”, pero no corresponde ahondar en este asunto por cuestiones de extensión y relevancia.

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal de Santa Fe 2756 (en adelante, LOM) incorpora en su articulado una serie de normas dignas de análisis. En su artículo 2 se enuncia que los municipios: “Forman sus rentas, pudiendo establecer impuestos, tasas derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen, administran libremente sus bienes”. A continuación, el artículo 39 enumera una serie de potestades de los concejos municipales, entre las que se encuentra crear impuestos (inciso 16) y fijar un presupuesto anual de gastos con cálculo de recursos (inciso 17).

Dado que es evidente que los municipios argentinos, incluidos los santafesinos, poseen poder tributario con raigambre constitucional, el debate del fallo comienza a centrarse en la potestad de la provincia de eximir transjurisdiccionalmente.

La Municipalidad de Esperanza, en su acción judicial, expresa que el artículo 70, inciso n de la Ley 11220 no se adecúa a los preceptos constitucionales en esta materia. En este orden de ideas, señala que el artículo 55, inciso 16 de la CP marca como potestad de la Legislatura conceder estímulos o privilegios, pero estos deben ser por tiempo indeterminado, con fines industriales y de carácter general, lo que en el caso concreto esto no se evidencia. Por otro lado, remarca que el artículo 55, inciso 22 de la CP tampoco regula esta situación, ya que habla de subsidios, no de exenciones.

Frente a tales alegaciones, si bien la provincia no niega la potestad tributaria del municipio, tampoco la reconoce absolutamente, ignorando toda la normativa citada precedentemente. Menciona que la situación jurídica se enmarca verdaderamente en el artículo 55, inciso 27 de la CP, que reza:

En general, ejercer la potestad legislativa en cuanto se considere necesario o conveniente para la organización y funcionamiento de los poderes públicos y para la consecución de los fines de esta Constitución, en ejercicio de los poderes no delegados al gobierno federal, sin otras limitaciones que las emergentes de dicha Constitución o de la Nacional.

La Corte, por su parte, acoge la tesis propuesta por la provincia. Entiende que el artículo 55, inciso 27 de la CP autoriza a la provincia a realizar tal exención municipal. Nada más alejado de la realidad, porque si tal precepto constitucional habilitara a realizar sin límites todo aquello que se considere “necesario”, no tendría sentido redactar una constitución con división de poderes y asignación de potestades. En efecto, este artículo debe ser usado para llevar adelante las competencias propias, no las ajenas. El límite de esta facultad legislativa está dado por la propia Constitución de la Provincia de Santa Fe, por lo que mal podría entenderse que se puede realizar tal exención municipal cuando en el inciso 16 del mismo artículo se detallan las condiciones, las cuales no pueden eludirse.

Es curioso que la Corte, seguidamente, exponga una serie de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación referidos al artículo 75, inciso 18 de la CN, la mentada “cláusula del progreso”. Estos son: *Municipalidad de la Plata, Telefónica Argentina S.A. c/Municipalidad de General Pico*; *Gas Natural Ban S.A. c/Municipalidad de Campana*; *Litoral Gas S.A. c/Municipalidad de Villa Constitución*. Tales pronunciamientos son irrelevantes, ya que la normativa en cuestión no es la cláusula del progreso nacional. El hecho de que la nación realice exenciones provinciales en nada tiene relación con que la provincia realice exenciones municipales, porque las normas aplicables son diferentes.

Finalmente, la Corte manifiesta que el Municipio no acreditó venir cobrando la tasa con significativa trascendencia. Al respecto, cabe decir que es absurdo sostener que, con el correr del tiempo, el poder tributario de un municipio se pierde por su no uso. La Municipalidad de Esperanza no acreditó tal extremo porque era evidentemente innecesario. Ante tales posturas, Fazio (2010) se proclama férreo defensor de los intereses locales: “La posibilidad de imponer tributos deviene de un poder propio y no de una graciosa delegación efectuada

en su favor por otros niveles de gobierno. Admitir lo contrario implicaría reducir el municipio a un mero administrador de fondos ajenos” (p. 345).

4. Poder de policía sanitario, de higiene urbana y medioambiental

El poder de policía es la facultad estatal de reglamentar los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos (Ávalos et al., 2016). Su carácter es eminentemente local (artículos 121 y 123 de la CN), por lo que su ejercicio le compete como regla a provincias y municipios. Se evidencian tres formas de su función: la reglamentaria, la preventiva o de control y la represiva. Además, María Angélica Gelli (2004) entiende que facilita la convivencia social, la libertad y el bienestar general.

En el Estado federal argentino, de gran extensión, existe una multiplicidad de conflictos de jurisdicción constantes, más aún en materias como la contaminación ambiental y salubridad, en las que los límites territoriales se convierten en meras ficciones jurídicas.

Frente a esta dificultad, se dictó el artículo 41 de la CN, que asegura el derecho constitucional a un medioambiente sano. A su vez, se impone el deber a las “autoridades” de proteger este derecho, aunque sin hacer referencia a su procedencia nacional, provincial o municipal, lo que parece indicar una concurrencia necesaria entre estas. La nación dicta una ley de presupuestos mínimos, mientras que las provincias deben complementarla.

Al no hacer mención a los municipios, comienzan a forzarse interpretaciones. Un ejemplo de ello es que la Municipalidad de Esperanza, en el fallo en cuestión, entiende que la mención de la palabra “aquéllas”, en la expresión “sin que *aquéllas* alteren las jurisdicciones locales”, hace referencia a las provincias que no deberían inmiscuirse en los intereses locales del municipio. Sin embargo, esto es incorrecto, ya que el vocablo alude a las normas que dicte la nación, y “jurisdicciones locales” comprende tanto provincias como municipios sin asignar preeminencia a ninguno de estos. El inconveniente surge, entonces, para determinar cuándo debe actuar el municipio y cuándo la provincia. Es inteligible que existe en materia de poder de policía medioambiental una concurrencia de funciones, es decir, que los tres órdenes de gobierno tienen potestades para reglamentar, controlar y sancionar. Se requiere una acción conjunta entre todos estos actores para armonizar funciones e instituciones a partir de una concertación y coordinación que permita alcanzar los objetivos sin que los conflictos entre estados menoscaben los derechos de los habitantes.

La Municipalidad de Esperanza pretende determinar cómo se debe llevar a cabo en su territorio la prestación del servicio de agua y saneamiento, realizar un control preventivo sobre el actuar del prestador y sancionar el incumplimiento de tales normas dictadas por su Gobierno local. Encuentra algunas dificultades para esto en la Ley 11220, la que parece limitar las potestades del municipio en este sentido. En su artículo 20, asigna el poder de policía al Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la provincia. Aunque los artículos 25 y 54 otorguen cierta participación a los municipios, entiende que no son suficientes, ya que el artículo 100 dispone que el Ente Regulador “podrá obligar a las autoridades locales a permitir la ejecución de los planes de mejoras y desarrollo” frente a la oposición de los municipios o comunas. Finalmente, el artículo 118 absorbe para los organismos provinciales todas las competencias de contralor y sancionatorias medioambientales.

El Municipio manifiesta que dicha normativa le imposibilita cumplir con las prerrogativas de la LOM contenidas en los artículos 39, incisos 52, 53 y 62; y 41, inciso 24, todos estos relativos a la preservación de la higiene general, desinfección de agua, salud y bienestar general del municipio. Asimismo, asevera que sus posibilidades de planificación urbanística y arquitectónica se encuentran disminuidas. Ello lo prueba por medio de una informativa –contenida en fojas 311/314– practicada por un profesional arquitecto y especialista en gestión urbana. En su dictamen se marcó como imprescindible la necesidad de que el municipio ostente competencia y jurisdicción sobre los servicios mencionados, así como también que es imprescindible la presencia del municipio en la planificación por su calidad de receptor de las necesidades primarias de los vecinos.

La Corte no identificó en estos argumentos un menoscabo de los intereses locales. Así, enmarcó la situación jurídica en el artículo 72, inciso 5 de la CP, que estipula: “Provee, dentro de los mismos límites, a la organización, prestación y fiscalización de los servicios públicos”, en referencia a las potestades del gobernador de la provincia. De tal modo, la Municipalidad de Esperanza se quedó sin la posibilidad de: combatir eficazmente el surgimiento de enfermedades; controlar la calidad de las aguas que beben; planificar el crecimiento demográfico de la ciudad; fijar nuevos barrios, parques industriales y reordenar la ciudad; determinar la calidad del aire que respiran; decidir la utilización del suelo y el grado de contaminación; e imponer sanciones.

Indubitablemente, este pronunciamiento no soluciona la problemática en cuestión. El municipio no puede gestionar sus intereses locales y la provincia

no es alentada a concertar ni descentralizar funciones. Con cita al fallo *Obras Sanitarias Mendoza S.A. c/Municipalidad de Rivadavia* (2003) de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, la máxima autoridad judicial santafesina sentencia que el servicio público de agua potable y desagüe le compete a la provincia de Santa Fe por ser materia no delegada en la nación (artículo 121 de la CN). No debe sorprender que la Corte decida traer a colación un fallo de otra de las tres provincias argentinas que no reconocen la autonomía del municipio, como lo es la provincia de Mendoza.

Etcheverry (2006) entiende que hay una serie de servicios públicos eminentemente municipales, entre los que se pueden mencionar la provisión de agua potable y cloacas. Por esto, los intereses locales fueron dejados de lado en el fallo objeto de análisis. Un marcado desconocimiento territorial fue el imperante allí, ya que la provincia de Santa Fe tiene 133007 km², de los cuales 289 km² son de Esperanza. Frente a una comunidad que en un momento histórico determinado pretende ejercer un rol más activo, la provincia debería ceder y los jueces tendrían que alentar este actuar. Es insólito que un estado de tales dimensiones pretenda ejercer funciones que no puede y se mantenga sin intenciones de descentralizar al aparato burocrático-estatal.

Además, no se puede dejar de mencionar que el municipio es la entidad más próxima a los problemas locales, por lo que ostenta una posición privilegiada en su solución. Los servicios públicos son de las más importantes razones de la génesis del municipio (Bonifacino, 2010) porque procuran satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad, motivo esencial de su existencia. Es por tal motivo que su participación debe acrecentarse no solo en Santa Fe, sino en toda la República Argentina.

5. Antecedentes del servicio de provisión de agua potable y saneamiento

Una de las defensas más fuertes esgrimidas por la provincia de Santa Fe es la relativa a los antecedentes históricos nacionales y provinciales sobre la regulación jurídica del servicio objeto de análisis. Argumenta que la normativa impugnada en nada innova la situación jurídica previa, en la que el municipio tampoco ostentaba las potestades que pretende. De tal modo, hace uso de la teoría de los actos propios, cuya aplicación implicaría que si Esperanza consintió la situación con anterioridad, no se encontraría en posición de reclamar. La Corte parece acoger este posicionamiento, pero sin ahondar demasiado.

El servicio público analizado comienza a ser responsabilidad del Gobierno

nacional en el año 1892. Allí, mediante la Ley 2927 se creó la Comisión de Obras de Salubridad. Seguidamente, en pos de una mayor tecnificación, se creó el organismo denominado Obras Sanitarias de la Nación (OSN) a través de la Ley nacional 8889 de fecha 18 de julio de 1912. En el año 1949, se le impuso el carácter de empresa a OSN, pero bajo las directrices de la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Ley 13577).

Durante todos esos años, las provincias reclamaban su lugar en la participación de esta prestación, hasta que las presiones efectuadas comenzaron a dar frutos. En 1970, a través de la Ley 18586, se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias los organismos y funciones nacionales que se prestaran en ellas. Sin embargo, recién diez años después se efectuó la mentada transferencia –por medio del Decreto 258/1980– de diversos servicios como el prestado por OSN.

Santa Fe, para poder prestar este servicio, creó la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DiPOS) hacia fines de 1980 con el dictado de la Ley 8711. Cabe resaltar que el capítulo XIII de esta norma excluye completamente a los municipios, asignando “potestad exclusiva a la Provincia en la materia”. Luego, con la finalidad de privatizar la prestación del servicio, se comenzó a llevar a cabo un proceso licitatorio de este, que empezó con los decretos 3666/1994 y 3927/1994. Licitación que culminó con la adjudicación a la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. al dictarse el Decreto 2141/1995, el que fue impugnado en el fallo objeto de análisis.

Es interesante remarcar que el trato que las provincias le exigían a la nación argentina hasta la década de 1980 es el mismo que les exigen los municipios a sus respectivas provincias desde tal fecha. Es insólito pensar que el servicio de agua y saneamiento puede prestarse para todo el país por un organismo que tiene sede en Buenos Aires. Las distancias existentes evidencian esta dificultad, haciendo nacer la necesidad de un federalismo de concertación que descentralice funciones. También es inaudito pretender que las provincias argentinas de gran tamaño puedan prestar el servicio, con todo lo que conlleva. Lo que es dificultoso comprender es por qué las provincias practican el mismo actuar que la nación tiene (o tuvo, en este caso) para con ellas, hacia sus municipios. Durante décadas, las provincias forzaron a la nación a delegar funciones, pero ahora son los municipios quienes batallan desde hace años contra sus provincias por los mismos motivos.

6. Supremacía constitucional y autonomía municipal

La Constitución Nacional es el cuerpo normativo que le da unidad a todo el sistema jurídico de un país, representa un centro aglutinador de todo el derecho vigente y futuro. Así ha querido ser demarcado por su artículo 31, cuando expresa que esta es la “ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella”.

En este sentido se ha pronunciado Del Rosario Rodríguez (2011):

La Constitución es suprema por los valores y principios fundamentales que alberga, por esta razón es que debe contener una fuerza normativa lo suficientemente eficaz que permita el funcionamiento estructural del sistema jurídico y, de esta manera, no existan elementos que se antepongan a ella. (p. 102)

Los jueces han sido instituidos como garantes de esta supremacía constitucional a través del control de constitucionalidad que están obligados a practicar. El deber judicial de preservar la supremacía de una Constitución rígida data del precedente *Marbury v. Madison*” (1803) de la Suprema Corte de los Estados Unidos.

Es evidente la importancia supina del control de constitucionalidad en el Estado de derecho constitucional. Gelli (2011, p. 1), en este sentido, expresa que se funda en “razones de política institucional y constituyente, en la preservación de la estructura del Estado y en la distribución de poder prevista en la Constitución”. Ahora bien, no surge de manera evidente que los jueces de la República Argentina sean verdaderos custodios de la Constitución. Ello, a la luz de las sistemáticas violaciones a esta, ya sea por particulares o por los estados mismos que conviven en este país.

El fallo que ha sido analizado cuidadosamente en este ensayo demuestra que los jueces que componían la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe en el año 2006 no se esforzaron lo suficiente en defender al federalismo de concertación argentino. Se limitaron a tomar una decisión sin soluciones a una problemática con ocho años de antigüedad. Lo cierto es que el artículo 123 de la CN se vio vulnerado.

El ámbito de competencias no puede ser jamás una decisión discrecional del Estado, sino que se deben respetar un mínimo de atribuciones necesarias, por lo que tal reglamentación no puede desvirtuar o retacear indebidamente los fines propios del municipio (Barrera Buteler, 2010b). Sin un poder judicial fuerte, los habitantes se encuentran altamente desprotegidos. Es por ello que los jueces deben corregir los abusos a las constituciones. Esta desprotección es

irremediable, ya que la instancia judicial es la última línea de defensa que las personas tienen.

7. Conclusiones

En los párrafos que anteceden se describieron los argumentos volcados en el fallo. Este presenta ciertas incoherencias, ya que *lo resuelto no resuelve* el problema. Además, la Corte reconoce expresamente la autonomía del municipio con cita de los fallos *Rivademar* y *Municipalidad de Rosario*. Sin embargo, en ambos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó el pronunciamiento de la Corte santafesina por entenderlo contrario a la autonomía municipal. Luego de varios años, y a pesar de los esfuerzos de la Corte nacional, los jueces santafesinos continúan vulnerando los Estados municipales.

El municipio es un estado, al igual que las provincias y la nación. Como tal, ostenta potestades y poderes propios e independientes de inmisiones ilegítimas. El constituyente nacional y provincial lo dispone así en este país, cuya extensión requiere una descentralización contraria a una concentración de poder. Una interpretación armónica de la CN lleva a la aplicación del principio de subsidiariedad del federalismo. Barrera Buteler (2008) lo explica claramente:

En virtud de este principio, la autoridad central debe permitir que cada comunidad local resuelva por sí todas aquellas cuestiones que hacen a su vida interna y no afecten a otra comunidad ni al conjunto de la federación y sólo deberá intervenir, subsidiariamente, cuando la entidad local no pueda hacerlo. (p. 6)

A la Municipalidad de Esperanza se le vedó la posibilidad de gestionar sus intereses locales. No pudo cobrar una tasa de suma importancia, ya que por medio de ella se arreglan las calles, se gestionan semáforos, se barren las veredas, se ilumina la vía pública y se ejercen diversos controles. Todos servicios necesarios para el funcionamiento del municipio y que son utilizados por la provincia y la empresa prestadora del servicio.

Además, el poder de decisión sobre el uso del suelo se quebrantó de manera patente. Una herramienta instrumental del federalismo es la concurrencia de funciones. Esta es impuesta por los constituyentes en diversas oportunidades para fomentar el diálogo entre los diversos órdenes de estado. Sin embargo, en la práctica esto no ocurre de tal modo e implica una lucha (muchas veces judicial) constante en determinar quién es el competente en cada caso. Más que fomentar la unión, este tipo de normas han generado conflicto permanente.

Cabe preguntarse si la dirigencia de todo el territorio nacional argentino está a la altura de tales debates.

Las decisiones de los jueces, en particular de las máximas cortes provinciales, se encuentran altamente influenciadas por los signos partidarios imperantes en la escena política del momento. Durante los años atinentes al fallo analizado –desde 1991 hasta 2007– fueron gobernadores de la provincia Carlos Reutemann (1991-1995; 1999-2003) y Jorge Obeid (1995-1999; 2003-2007), ambos por el Partido Justicialista. En simultáneo, en la Municipalidad de Esperanza el signo político era opuesto. Hasta el año 1995 fue intendente Carlos Fascendini y, a continuación, Rafael De Pace fue el titular del Ejecutivo municipal hasta 2007, ambos afiliados a la Unión Cívica Radical y al Partido Socialista. Esto lleva a concluir la alineación entre los jueces de la Corte y los gobernadores de provincia en desmedro de las autonomías municipales cuando el intendente no comparte banderas partidarias.

Parte del articulado de la Ley 11220 le impide a la Municipalidad de Esperanza gobernar sus propios intereses, por lo que se convierte en derecho opuesto a la constitución (artículo 123 de la CN), ergo, es derecho inválido (Sagüés, 2016). Lastimosamente, los jueces del fallo no defendieron los estandartes federales de la Constitución Nacional.

Bibliografía

- Ávalos, E., Buteler, A y Massimino, L. (2016). *Derecho Administrativo I* (2ª ed.). Alveroni Ediciones.
- Barrera Buteler, G. E. (2008). Estado unitario y formas federativas. En Barrera Buteler, G. E. (Dir.), *Cuadernos de estudio: Derecho Público Provincial y Municipal, Cátedra "B"*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba.
- Barrera Buteler, G. E. (2010a). Marco normativo del Municipio. En Barrera Buteler, G. E. y Zarza Mensaque, A. (Dirs.), *Introducción al Derecho Municipal* (pp. 123-163). Advocatus.
- Barrera Buteler, G. E. (2010b). El Municipio. En Barrera Buteler, G. E. y Zarza Mensaque, A. (Dirs.), *Introducción al Derecho Municipal* (pp. 7-33). Advocatus.
- Bonifacino, N. (2010). Servicios Públicos. En Barrera Buteler, G. E. y Zarza Mensaque, A. (Dirs.), *Introducción al Derecho Municipal* (pp. 286-309). Advocatus.
- Del Rosario Rodríguez, M. F. (2011). La supremacía constitucional: Naturaleza y alcances. *Dikaion, Revista de actualidad jurídica*, 20(1), 97-117.
- Etcheverry, G. (2006). Aproximación al estudio del servicio público municipal como fenómeno multidimensional. En Bonifacino, N., *Derecho Municipal Profundizado, Cuadernos de Estudio: Una propuesta para profundizar el estudio y análisis del Derecho Municipal a través del*

- modelo jurídico multidimensional* (pp. 477-502). Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Fazio, J. (2010). Régimen económico-financiero municipal. En Barrera Buteler, G. E. y Zarza Mensaque, A. (Dir.), *Introducción al Derecho Municipal* (pp. 337-364). Advocatus.
- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada* (2ª ed.). La Ley.
- Gelli, M. A. (2011). El debido proceso adjetivo en el control de constitucionalidad y convencionalidad. En Sagüés, N. P. (Dir.), *Jurisprudencia Argentina. Suplemento Especial Derecho Procesal Constitucional*. Abeledo Perrot.
- Martínez Paz, F. (2005). *Introducción al derecho* (2ª ed.). Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Pidoux, V. (2020). Análisis del Poder Tributario Municipal en la Provincia de Córdoba y las limitaciones del Derecho Federal e Intrafederal. *Revista de Estudios Jurídicos y Sociales*, (1). <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=423f4fe815338d52c125eb7944542582>.
- Sagüés, N. P. (2016). *Manual de derecho constitucional* (2ª ed.). Astrea.

Legislación citada

- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 258/1980, Organismos Nacionales. República Argentina, 13/02/1980.
- Decreto Ejecutivo 2141/1995, Adjudicación del servicio de agua potable y saneamiento a Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. Provincia de Santa Fe.
- Decreto Ejecutivo 3666/1994, Comisión y Pliego del servicio público de agua potable y saneamiento. Provincia de Santa Fe.
- Decreto Ejecutivo 3927/1994, Licitación pública del servicio de agua potable y saneamiento. Provincia de Santa Fe.
- Ley Nacional 2927, Comisión de Obras de Salubridad. República Argentina, 30/12/1892
- Ley Nacional 8889, Reorganización de la Dirección General de Obras de Salubridad. República Argentina, 18/07/1912.
- Ley Nacional 13577, Obras Sanitarias de la Nación. República Argentina, BO 02/11/1949.
- Ley Nacional 18586, Transferencia de Organismos Nacionales. BO 26/02/1970.
- Ley Provincial 2756, Orgánica de Municipalidades. Provincia de Santa Fe, BO 21/05/1986.
- Ley Provincial 8711, Dirección Provincial de Obras Sanitarias. Provincia de Santa Fe, BO 19/12/1980.
- Ley Provincial 11220, Transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento. Provincia de Santa Fe, BO 12/12/1994.
- Ley Provincial 11330, Recurso Contencioso Administrativo. Provincia de Santa Fe, BO 26/12/1995.
- Constitución de la Provincia de Santa Fe, 14/04/1962.
- Ley 24430, Constitución Nacional, Ordena su publicación, 03/01/1995.

Jurisprudencia citada

- Gas Natural Ban S.A. c/Municipalidad de Campana (Pcia. de Buenos Aires) s/acción meramente declarativa* (2003). Corte Suprema de Justicia de la Nación, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=541555&cache=1610915510077>.

- Litoral Gas S.A. c/Municipalidad de Villa Constitución s/acción meramente declarativa* (2004). Corte Suprema de Justicia de la Nación, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=560427&cache=1610915653492>.
- Marbury v. Madison* (1803). Suprema Corte de los Estados Unidos.
- Municipalidad de Esperanza c/Provincia de Santa Fe s/recurso contencioso administrativo* (2006). Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, <http://bdj.justiciasantafe.gov.ar/index.php?pg=bus&m=busqueda&c=busqueda&a=get&id=21361>.
- Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/Provincia de Santa Fe* (1991). Corte Suprema de Justicia de la Nación, <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-municipalidad-ciudad-rosario-santa-fe-provincia-inconstitucionalidad-cobro-australes-fa91000263-1991-06-04/123456789-362-0001-9ots-eupmocsollaf>.
- Municipalidad de La Plata c/Provincia de Buenos Aires s/inconstitucionalidad del decreto-ley 9111* (2002). Corte Suprema de Justicia de la Nación, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=520631&cache=1610915250990>.
- Obras Sanitarias Mendoza S.A. c/Municipalidad de Rivadavia s/acción de inconstitucionalidad* (2003). Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, <http://www2.jus.mendoza.gov.ar/jurisprudencia/consultar/fallo.php?fallo=03199126&ta=sc>.
- Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván c/Municipalidad de Rosario* (1989). Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21 de marzo de 1989. En Bonifacino, N. (2006). *Derecho Municipal Profundizado, Cuadernos de Estudio: Una propuesta para profundizar el estudio y análisis del Derecho Municipal a través del modelo jurídico multidimensional*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba.
- Telefónica Argentina S.A. c/Municipalidad de General Pico s/acción meramente declarativa* (1997). Corte Suprema de Justicia de la Nación, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=380532&cache=1610915393279>.

