

CONYUGAL"" Ed. RubinzalCulzoni SCC, Santa Fe, año 1981.

MENDEZ, Costa, María Josefa "De nuevo sobre las deudas de los cónyuges"-Publicado en: DJ1995-1, 261-Fallo comentado: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala C (CNCiv)(SalaC) ~ 1994-05-31 ~ Mansilla, Juan P. c. García, Carlos-Cita Online: AR/DOC/3298/2006

MENDEZ, Costa, María J. "La proyectada modificación del régimen patrimonial matrimonial" Publicado en: LA LEY1993-C, 943-Cita Online: AR/DOC/12724/2001KEMELMAJER de Carlucci, Aida- Herrera, Marisa- Lloveras, Nora -Directoras- en "TRATADO DE DERECHO DE FAMILIA, SEGÚN EL CODIGO CIVIL Y COMERCIAL DE 2014-T.I, ARTS.401 A 508, Ed. RUBINZAL-CULZONI, año 2014.-

RIVERA, Julio Cesar-Medina, Graciela -Directores- Esper, Mariano- Coordinador- "CODIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACION COMENTADO", T II, Ed. LA LEY, año 2014.-

SAMBRIZZI, Eduardo "REGIMEN DE BIENES EN EL MATRIMONIO" T I Y II, Ed. LA LEY, año 2007.-

ZANNONI, Eduardo, "TRATADO DE DERECHO DE FAMILIA" TII, Editorial AbeledoPerrot.

## EL PRINCIPIO REPUBLICANO DE DIVISIÓN DE PODERES DESDE LA ACCIÓN DE CONFLICTOS DE PODERES MUNICIPALES SEGÚN LA ÓPTICA DEL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE FORMOSA

### EDUARDO FABIÁN NAZARENO PERELLI

Magíster en Magistratura. Especialista en Derecho Penal. Profesor Universitario. Abogado. Notario.  
 Profesor Asociado de Derecho Constitucional y de Filosofía del Derecho y Ética Profesional.  
 Carrera de Abogacía. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Sede Formosa.

### PALABRAS CLAVES

- Autonomía municipal.
- Conflictos de poderes municipales.
- Valores republicanos.
- Anomia.

### I. INTRODUCCIÓN

La adopción del sistema republicano como forma de gobierno conlleva, no solo elegir los beneficios de la división de poderes y de su control recíproco entre las funciones estatales, sino también, en este juego de costos y beneficios, optar por las dificultades que dicho sistema trae aparejado.-

La adopción del sistema republicano como forma de gobierno conlleva, no solo elegir los beneficios de la división de poderes y de su control recíproco entre las funciones estatales, sino también, en este juego de costos y beneficios, optar por las dificultades que dicho sistema trae aparejado.

El presente trabajo tiene como meta última desandar el camino de una de esas dificultades: la de los conflictos entre los poderes de un estado. Pero no desde la cúspide de nuestro sistema constitucional (federal según los artículos 1, 5 y 123 de la CN) sino desde su escalón institucional más bajo: el del derecho municipal.

En los albores de la organización del estado constitucional, ya ALBERDI sostenía que el municipio representa la primera escuela de civismo para las personas y donde por primera vez se ven involucrados políticamente, en “la patria local”, el punto de arranque y de apoyo de la gran patria argentina”. Es por ello también que los conflictos que se suscitan en dicha esfera repercuten de manera más directa, significativa y sensible en las personas.

Señala HUTCHINSON que quienes “nacimos en un municipio (...) sabemos lo que significan la inmediatez y la intermediación, la ética social de la comunidad, la autenticidad de la sociedad conservando su idiosincrasia, la solidaridad de los vecinos”. Es decir, conocemos y sentimos el vivir la acción política en la célula básica de nuestra sociedad democrática.

## II. EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE FORMOSA Y LOS CONFLICTOS DE LOS PODERES MUNICIPALES

A fines de 2005, HERNÁNDEZ (h) se mostraba alarmado porque en la provincia de Córdoba aun restaba que diecinueve ciudades ejerzan la potestad de dictarse Cartas Orgánicas, no obstante haberse dictado la misma en otras diecisiete ciudades. En la provincia de Formosa la situación es mucho más grave, dado que ninguno de los treinta y siete entes comunales ha ejercido aun poder constituyente

205

de tercer grado; limitándose entonces las municipalidades a regir su vida institucional en lo reglamentado por la Ley N° 1028, con algunas normas esporádicas que solo buscan precisar dichos artículos en el seno comunal.

La Ley N° 1028 recepta la manda constitucional provincial del artículo 185, regulando los Conflictos de Poderes Municipales (en adelante CPM) en los artículos 187, 188 y 189, reglamentados en lo referente al procedimiento a seguir en los artículos 689 y 690 del Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la provincia (CPCC) y nada más. Ello ha llevado a que la conflictividad municipal, que no encuentra acabada respuesta en los textos legales, solicite el auxilio del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia para la resolución de sus conflictos internos.

## III. CONFLICTOS DE PODERES MUNICIPALES: CONCEPTO

Para el Superior Tribunal de Justicia (en adelante STJ) el CPM se configura cuando un departamento del estado municipal, avanzando sobre facultades que la ley no le concede como propias, invade competencias de otro departamento de gobierno municipal, implicando dicha invasión, al mismo tiempo, la paralización o la grave afectación del regular funcionamiento del ente municipal perturbando así los derechos de los vecinos.

La ubicación del procedimiento de la acción de los CPM en el código procesal civil y comercial cuanto menos conspira a los fines de sacar el mayor provecho posible de dicha acción como proceso constitucional. Adviértase que las normas supletorias serían las del rito civil, incluyendo las referidas a las medidas cautelares, aplicables a organismos que basan su actuación jurídica en normas del derecho administrativo y municipal y donde el interés en el proceso trasciende el de las propias partes involucradas en el conflicto.

En definitiva: una acción de derecho público en el marco de un proceso con reglas de procedimientos civiles. He aquí la mayor dificultad

tad normativa de los CPM en la provincia de Formosa.

#### IV. EL STJ Y LOS VALORES REPUBLICANOS EN LOS CPM

Señala DI CAPUA que *"...en el terreno de los poderes legislativos municipales (léase concejos deliberantes), se dan una serie de hechos impensables a otros niveles de instituciones democráticas, llegándose inclusive a plantearse situaciones realmente pintorescas, que luego la prensa se encarga de difundir no por su trascendencia política, sino por la curiosidad que despiertan. Es allí donde las autoridades comunales intentan encontrar soluciones recurriendo a la justicia. Tales planteos no constituyen una materia de menor entidad, ya que dichos cuerpos municipales son la esencia misma de las democracias, puesto que encierran una mayor inmediatez entre el individuo y las instituciones de gobierno"*.

En el análisis de las sentencias del STJ en materia de CMP se ha podido señalar numerosas ocasiones en que el tribunal se vio en la obligación de recordar, y a veces, hasta de hacer docencia, a los funcionarios municipales respecto de que consiste el servicio y empleo público que conlleva el ejercicio de una función emanada del mandato popular. Para el presente capítulo hemos seleccionado algunas de ellas.

##### IV. 1. "MAIMBIL"

El caso "Maimbil" resulta el exponente máximo de la falta de compromiso democrático y de la anomia de las autoridades municipales en conflicto y del nulo valor que para éstos parece tener la política como instrumento que debe estar al servicio de la prosecución del bienestar general de la comunidad antes que a la satisfacción de intereses individuales o sectoriales.

El fallo buscaba resolver un pedido de aclaratoria (es decir que el CPM ya había encontrado respuesta definitiva de manera anterior) y donde el presentante (parte vencida) consultaba al STJ respecto

de que llaves y de que edificio del HCD debía restituir a la contraparte ganadora. Ello porque se demandaba la entrega de las llaves de un edificio donde funcionaba el HCD desde 1983 e ínterin que la causa se sustanciaba el departamento legislativo se mudó a otro edificio. La parte perdedora entendía que solo estaba obligada a entregar las llaves del primer edificio y no el del segundo.

El STJ en palabras del primer votante (Dr. González y compartida por el resto) fue categórico al señalar que el HCD debe tener acceso a todos los edificios que pertenecen a dicho órgano, no pudiendo impedir su ingreso a sus dependencias, de ninguna manera, quien no tiene facultades para ello. Ya a título personal petitionó que atento *"...la manifiesta improcedencia de la presentación y conducta reprochable del presentante, al someter a este Tribunal a una discusión absolutamente innecesaria destinada a resolver interpretaciones que denotan una actitud inaceptable por parte de su proponente, y por sobre todo provocan un desgaste jurisdiccional inútil que repercute en perjuicio de los justiciables, debe imponérsele una multa sancionatoria de carácter personal"*.

Como se adelantara, los demás jueces compartieron la solución del caso, no así el pedido de sanción. Parte de la respuesta se encuentra en el voto del Dr. Coll, quien, con la mayoría ya asegurada, se explaya al decir que la argumentación del presentante *"...revela, no sólo el pobre asesoramiento jurídico que recibió, sino el mediocre y escaso apego a la virtud republicana que cabe esperar de quienes asumen como representantes del pueblo. Parece que los pobladores de Palo Santo deben acostumbrarse mansamente a las permanentes y tediosas disputas de sus Concejales, por ocupar efímeros espacios de poder"*. Para finalmente concluir que cuestiones como ésta no se resuelven con sanciones pecuniarias sino con más educación y apego a los principios democráticos.

##### IV. 2. "MUNICIPALIDAD DE GENERAL BELGRANO"

La cuestión referida al mayor compromiso republicano que se espera en las autoridades municipales se vio reeditada en el caso "Muni-



palidad de Gral. Belgrano". En la misma se perseguía por parte del Intendente la declaración de nulidad de las ordenanzas municipales Nros. 693/04 y 698/04 y de la resolución N° 133/05 del Honorable Concejo Deliberante, por entender que con ellas se contraría la Ley N° 1028, al exigir que el señor Intendente deba comunicar al Concejo Deliberante su ausencia transitoria del municipio por menos de cinco días para dar cumplimiento al artículo 14 de la Ley N° 1028 (reemplazo por el presidente del departamento legislativo).

La ley N° 1028 impone la obligación de pedir autorización cuando la ausencia del Intendente es mayor a cinco días. Pero nada dice respecto de ausencias por períodos menores. El legislativo municipal reglamentó esa normativa para que en la ciudad de General Belgrano esa comunicación deba ser obligatoria ante cualquier ausencia transitoria del ejido municipal por parte del intendente.

El titular del departamento ejecutivo argumentó que tales actos legislativos imponen una flagrante violación a su "derecho de libre circulación" amparado en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

No solo que se rechaza la acción de CPM ratificando en consecuencia la vigencia de las ordenanzas impugnadas, sino que el STJ señala que en autos solo se trataba de la puesta en práctica de las potestades legislativas propias del Concejo, en aras a lograr establecer las condiciones de operatividad del artículo 14 de la Ley N° 1028 respecto al reemplazo del Intendente frente a eventuales ausencias transitorias menores a cinco días.

El primer votante, Dra. Colman, expresa que "...no se observa menoscabo a derechos constitucionales. Nunca se impide al señor Intendente su derecho de circular libremente; simplemente se busca anotar al Concejo de tal circunstancia para impedir la acefalía municipal. El señor Intendente no debería olvidar que amen de ciudadano, reviste la calidad de representante del Órgano de conducción y gobierno de su comunidad por la confianza que en él depositaron los electores de General Belgrano, y como tal, no puede dejar a dicha comunidad sin dirección y al arbitrio de eventualidades que podrían dañarla severamente".

207

Severo llamado de atención que el Dr. Coll completa al indicar que "...provoca alarma que un funcionario municipal, elegido por la ciudadanía, pueda alegremente pretender que se le consienta ausentarse de las funciones ejecutivas que ejerce, sin siquiera comunicar a aquel otro funcionario, que legalmente debe reemplazarlo. Habría que explicarle al señor Intendente de General Belgrano - y esa era también función de su asesor letrado - lo que significa vivir en un régimen republicano, donde los funcionarios no son los dueños del poder, sino solo los mandatarios de quienes lo votaron, y que si la legislación comunal contempla que en ausencia del Intendente, lo reemplaza el Presidente del HCD, lo menos que puede hacer el titular de la intendencia es avisarle que estará ausente, para que el concejal que preside el departamento legislativo se haga cargo de la Administración comunal en su ausencia".

El STJ insiste con la idea de que el mero análisis de las normas impugnadas demostraba su manifiesto sentido común, concluyendo con palabras categóricas: "...provoca estupor el argumento sustentado en el artículo 19 de la Constitución Nacional cuando pretende equiparar las acciones privadas de los hombres - ámbito que regla la cláusula constitucional - con la función pública. La municipalidad no es un coto privado del señor intendente, la función que cumple y por la cual los vecinos le pagan el sueldo, no es una tarea privada, alejada del contralor de los Magistrados y solo reservadas a Dios como consigna la cláusula citada. El tema decidido, que resulta por cierto nimio y que no debió haber llegado a esta instancia, revela en el fondo, una concepción de poder totalmente nociva a la democracia que los argentinos pretendemos, no con poco esfuerzo, construir día a día".

#### IV. 3. "MUNICIPALIDAD DE VILLA GENERAL GÜEMES"

En el siguiente conflicto se analiza una situación extraordinaria. El mismo es contemplado en dos sentencias distintas. En primer lugar, el fallo N° 8004/2007 donde en puridad se le pide al STJ una "opinión", se rechaza por improcedente la acción. No obstante ello, el

caso es reeditado, ya con las formalidades propias del CPM, y resuelto en el fallo N° 8074/2007.

Bien vale una síntesis de la situación de hecho para comprender el tema en discusión: atento la destitución por medio de juicio político del intendente de la localidad de Villa General Güemes, el día diecisiete de diciembre de 2005 asume como intendente la concejal Aranda que cumplía las funciones de presidente del Honorable Concejo Deliberante, y que según la manda legal de la ley orgánica de municipios, debía completar el mandato del intendente destituido.

No obstante ello, en el mes de febrero de 2006, y al momento de llevarse a cabo la reunión preparatoria del Concejo Deliberante, se apersona la señora Aranda con intenciones de presidirla –y de hecho lo hace-, por lo que cumplía simultáneamente las dos funciones políticas más importantes del municipio: encargada de los departamentos legislativo y ejecutivo de la ciudad de Villa General Güemes. Lo difícil de comprender es que esta situación fue “tolerada” por los demás concejales a fin de evitar mayores inconvenientes (textual del acta de sesión preparatoria citada en fallo N° 8004/2007).

Pero más difícil de comprender es que la causa que finalmente termina con el dictado del fallo N° 8074/2007 principia con el pedido de la concejal Aranda en ser confirmada en esos dos cargos por parte del STJ.

El STJ no puede menos que señalar “...la preocupación que, como Máximo Tribunal Provincial, nos embarga al constatar los numerosos casos de conflictos municipales que las autoridades locales no parecen poder o querer resolver en su propio ámbito de competencia; evidenciando así una carencia de responsabilidad política necesaria para el recto ejercicio de las funciones que el mandato popular los llama a desempeñar. Y en casos como el presente, la preocupación es mayor al constatar que la solución del conflicto surge nítida de la misma letra de la ley, y donde solo hacía falta un poco de buena fe y de conciencia del servicio público que significa el ejercicio de un cargo político, para evitar que el conflicto llegue hasta donde ha llegado”.

208

Asimismo, se deja constancia de que sorprende al STJ “...la cantidad de irregularidades que se desprenden de los trámites parlamentarios que se suscitan en el seno del municipio de Villa General Güemes. Resoluciones dictadas sin quórum legal, intendentes que desean seguir perteneciendo al departamento legislativo pese a peticionar expresamente que se le tenga como cabeza del departamento ejecutivo, concejal que asume la intendencia y renuncia sin cumplimentar lo establecido en el artículo 172 primera parte de la Ley 1.028. No es raro, en consecuencia, que ante la falta de compromiso ciudadano pululen los conflictos comunales, sacrificando así, sin contemplación, la autonomía municipal” (el subrayado es propio).

Es delicado en las presentes causas el equilibrio desde el que debe asentarse el STJ para argumentar. Por un lado no queriendo perder de vista el lugar institucional y normativo que la constitución provincial desea y ordena que ocupe, y por el otro, constatar que las personas llamadas a ocupar y dignificar los cargos públicos por mandato popular, se limiten a administrar la cosa pública con intereses mezquinos y alejados de los valores de los hombres de Mayo.

#### V. ROL DEL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA EN LOS CONFLICTOS DE PODERES MUNICIPALES Y LAS CONSECUENCIAS DE LA ANOMIA REPUBLICANA

En la provincia de Formosa el STJ de Formosa ha asumido por medio de la acción de CPM competencia propia de las autonomías municipales, incrementando la que le es dada por la Constitución, y ello por anomia republicana de las propias autoridades municipales.

Es decir que la competencia que asume pretorianamente el STJ es aquella que las propias autoridades municipales de la provincia resignan. Son ellas las que de manera deliberada, ya sea por impericia, negligencia o ignorancia, acuden al STJ para que sea el Alto Cuerpo el que concluya señalando, no ya el derecho a aplicar, sino a recordar la propia letra de la ley, o el verdadero contenido y alcance

de los principios republicanos y democráticos.

La situación problemática no parece haber mejorado. Recientemente el STJ señaló que *“...cabe advertir la escasa seriedad de la presentación de fs.01/06 en tanto se sustenta – y así lo refiere de manera expresa – en una disposición legal que ya fue derogada en el año 2000 (...). Quizás la cuestión parezca menor, pero resulta alarmante que quienes ocupan funciones electivas en la Municipalidad donde se promueve un juicio político desconozcan la propia Ley Orgánica Municipal que deben aplicar diariamente en el cometido de su actividad”*.

Lícito es concluir que los poderes comunales transfirieron a la Justicia conflictos de naturaleza política que podrían y deberían resolver internamente y en el ejercicio de su autonomía, sin declinar su responsabilidad y procurar transferirla a un órgano que no debería ser el “árbitro” de peleas políticas. También puede leerse la situación como un comportamiento disruptivo y disfuncional que afecta la corrección municipal.

El principio general de que el Poder Judicial no está llamado a cumplir el rol del gobierno comunal, sino a dilucidar aquellos conflictos que en el marco de previsiones contempladas por la ley no encuentre solución por otra vía distinta, ha sido interpretado de una manera tan amplia por parte del STJ que más que resolver CPM, con la presente acción ha tutelado la normalidad constitucional de los entes municipales, mucho más allá de lo que su rol normativo permite.

En este orden de ideas, el mismo STJ ha señalado que son numerosos los casos de conflictos municipales donde las autoridades locales no parecen poder o querer resolverlos dentro de su propio ámbito de competencia, poniendo en evidencia así una carencia de la responsabilidad política necesaria para el recto ejercicio de las funciones que el mandato popular los ha llamado.

Textualmente ha dicho el Alto Cuerpo que *“...la preocupación es mayor al constatar que la solución del conflicto surge nítida de la misma letra de la ley, y donde solo hacía falta un poco de buena fe y de conciencia del servicio público que significa el ejercicio de un cargo político, para evitar que el conflicto llegue hasta donde ha llegado”*.

209

## VI. CONCLUSIONES

En un contexto propio del derecho municipal, con un trasfondo eminentemente político, se ha regulado una acción de derecho procesal constitucional dándole ribetes de derecho administrativo, pero subordinándola legislativamente a los principios procesales del procedimiento civil y comercial.

Ello no ha colaborado para que de la escueta afirmación constitucional de que *“Los conflictos que se susciten entre las autoridades del municipio serán resueltos en única instancia por el Superior Tribunal de Justicia Provincial”* se haya llegado a las precisiones del Alto Cuerpo al señalar que los CPM se configuran cuando un departamento del estado municipal, avanzando sobre facultades que la ley no le concede como propias, invade competencias de otro departamento del gobierno municipal, implicando dicha invasión, al mismo tiempo, la paralización y/o la grave afectación del regular funcionamiento del ente municipal perturbando así los derechos de los vecinos.

Y, como consecuencia de lo anterior, el STJ ha asumido el papel, no solo juez constitucional sino también el de una autoridad correctora de los comportamientos anómicos realizados por las autoridades municipales.

Lo dicho entraña un riesgo. Y es que como señala BIANCHI *“... el magistrado que interviene debe tener presente que está saliendo del mundo aséptico que ofrece el litigio entre el Estado y los particulares. La arena de la disputa es muy diferente y por más ropajes jurídicos con que se la quiera vestir el conflicto es netamente político. El conflicto se desarrolla ahora nítidamente entre gobierno y oposición y el juez deja de ser tal para convertirse en una suerte de árbitro de esa disputa aun cuando en su fuero íntimo no lo sienta así. Todo lo que diga en consecuencia estará irremediamente influenciado por la puja de poder que todo caso de esta naturaleza tiene insito”*.

## VII. UNA PROPUESTA A MODO DE EXORDIO FINAL

El problema descripto es de difícil y larga solución, y donde deben concurrir, necesariamente, reformas legales y el consecuente respeto y acatamiento de esas mismas leyes por parte de la sociedad. La resolución exige así una estrategia completa, global y permanente. Y el primer paso para ello, ineludible en la provincia de Formosa, es tornar operativa la autonomía municipal, comenzando con el dictado de Cartas Orgánicas que, resaltando las particularidades locales, instrumente mecanismos que hagan vivir de manera saludable a los valores republicanos en el municipio, en nuestra patria chica.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, Juan B., *Derecho Público Provincial Argentino*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- BIANCHI, Alberto B., "¿Pueden los tribunales federales intervenir en conflictos de poderes? Apuntes en torno a la legitimación procesal de los legisladores con especial referencia al amparo", LL 1998-D, 1245.
- BRÜGGE, Juan; MOONEY, Alfredo E., *Derecho Municipal Argentino*, segunda edición, Francisco Ferreyra Editor, Córdoba Argentina, 1998.
- DI CAPUA, Sebastián, "Los Conflictos de Poderes en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires", LL 1998-F, 321.
- GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, tercera edición, editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- HERNÁNDEZ (h), Antonio María, *El Régimen Municipal Cordobés*, en *Revista de Derecho Publico*, 2005-2: *Derecho Municipal: Tercera Parte*, dirigida por Tomás Hutchinson, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, Argentina, 2005.
- HUTCHINSON, Tomás, "La Hora del Municipio" en *Revista de Derecho Público* 2004-2: *Derecho Municipal*, dirigida por el Dr. Tomás Hutchinson, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, Argentina, 2004.

LUGO, Emilio Ramón, *Introducción Histórica a la Provincia de Formosa*, Editorial Gualamba, Formosa, Argentina, 1994.

PRIETO, Antonio Herald, *Para Comprender a Formosa, Una aproximación a la historia provincial*, edición del autor, Formosa, Argentina, 1990.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto; BENEDETTI, Miguel Ángel; CENICACE-LAYA, María de las Nieves, *Derecho Constitucional Argentina*, dos tomos, segunda edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, Argentina, 2009.

ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, cuatro tomos, segunda edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, Argentina, 1998.

SAGÜES, Néstor P., "El Régimen Municipal de la Constitución (a propósito del cabildo alberdiano)", LL 1985-C, 997.

