

ACTUALIDAD EN MATERIA DE DERECHO MUNICIPAL ARGENTINO. ¿ACTIVISMO JUDICIAL DE LA CORTE SUPREMA EN LA AMPLIACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL?

*Martín Arévalo**
*Ricardo Sebastián Piana***

RESUMEN

Las autonomías municipales en el régimen constitucional argentino no son absolutas, ya que se encuentran enlazadas con (y dependientes de) las competencias que le son propias (o concurrentes) al Estado federal y a las provincias.

Sin embargo, y pese a lo amplio de la(s) autonomía(s) dada(s) a los municipios en la última reforma constitucional, no siempre las normas constitucionales de segundo grado dan a los municipios ni los recursos ni las competencias necesarias para resolver los reclamos ciudadanos. Es por ello que en los últimos años la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido consolidando una doctrina amplia en materia de competencia municipal acorde con las nuevas exigencias ciudadanas, propias de una democracia de cercanía.

¿Puede esa jurisprudencia encuadrarse en lo que algunos teóricos identifican con el activismo judicial? Entendiendo que los conceptos jurídicos están en constante debate por distintos factores socioculturales, en este trabajo examinaremos las principales líneas jurisprudenciales en materia municipal para identificar si de ellas pueden derivarse principios, propios de un activismo judicial, que puedan establecer las bases para futuras reformas constitucionales.

Palabras clave: Derecho municipal, autonomía, activismo judicial, Corte Suprema de Justicia de la Nación.

* Abogado, Universidad de Buenos Aires y Licenciado en Ciencia Política, Universidad del Salvador. Correo electrónico: arevalo.martin@usal.edu.ar

** Abogado, Universidad Nacional de la Plata; Doctor en Ciencia Política, Universidad del Salvador; Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de la Plata. Correo electrónico: Ricardo.piana@usal.edu.ar

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la reforma constitucional de 1994, una nueva variedad de posibilidades se abrió para los municipios cuando se estableció en su artículo 123 que las constituciones provinciales deben asegurar ... *la autonomía municipal ... reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*

Cada una de estas autonomías tienen fines específicos para un gobierno local: la institucional, para dictar su propia carta orgánica; la política, para dotarlo de una base de legitimación directa con su ciudadanía; la administrativa, para la prestación directa de los servicios públicos locales y tener el poder de policía o regulatorio respecto de sus competencias; la económica, para poder orientar y distribuir el uso de sus recursos; y la financiera, para la creación, recaudación e inversión de los tributos que le permitan el financiamiento de sus políticas.

Ha dicho Hernández (2001) que solo existe autonomía plena cuando los municipios reúnen todas las autonomías, ya que conforman una integralidad. En efecto, ellas se presuponen para configurar una autonomía plena porque no podría pensarse una autonomía política sin la capacidad de financiarse; no podría existir poder regulatorio sin la capacidad política de decisión acerca de cuáles serán las líneas de esa regulación y, finalmente, no podrían orientarse los recursos económicos sin legitimidad ciudadana.

Resulta una consecuencia de los diversos niveles de validez normativa que supone nuestro federalismo, que estas autonomías no pueden estar descontextualizadas de las regulaciones provinciales, es decir, no son absolutas. Pero, ya ha dicho la Corte en 2005 (CSJN, “Ponce, Carlos Alberto c/San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”) que las autoridades provinciales deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones, aun por mínima que fuera, pues la afectación autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones y personalidad municipales¹.

Ahora bien, la realidad de los municipios desde 1994 a la fecha ha cambiado sustancialmente. Sus clásicas funciones municipales estaban limitadas a la

construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos ... la

¹ Y en 2014 indicó: *No se trata entonces de imponer un alcance determinado a la autonomía municipal, pues ello es una atribución ya ejercida por el constituyente provincial, sino de asegurar que una vez ejercido ese poder, las autoridades constituidas respeten el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno, y provean los recursos de acuerdo a los parámetros preestablecidos para efectivizarla* (CSJN, “Intendente Municipal Capital s/ Amparo”, p. 8).

regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat ... (y) la asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales (Cravacuore, 2016, pp. 19-20).

Pero las funciones y responsabilidades históricas se han visto sobrepasadas, en especial en los municipios urbanos de grandes dimensiones y los municipios conurbanos de las grandes metrópolis. En efecto, la defensa de los consumidores, el cuidado del medio ambiente, el fomento del empleo, el acceso a la vivienda, las políticas de acción social y actividades culturales; la educación, salud y seguridad son también funciones de los municipios en concurrencia con las otras instancias políticas superiores, especialmente cuando estas no logran satisfacer las necesidades ciudadanas. El dato crítico es que en un contexto de crecientes demandas locales, los municipios deben afrontarlas con pocas potestades legislativas y escasos recursos.

Frente a estas problemáticas, muchos municipios argentinos han recurrido a estrategias innovadoras para recaudar fondos, regular aspectos de la vida social o comercial y legislar en competencias concurrentes con las jurisdicciones nacional y provinciales. Obviamente que esas estrategias no han sido siempre aceptadas y ha sido la Justicia la que ha debido dirimir esos conflictos.

El análisis de la jurisprudencia en materia municipal no es nuevo sino que resulta un elemento de continuo estudio porque la gran cantidad de municipios argentinos genera una rica dinámica en materia de antecedentes y decisiones judiciales que abren continuos espacios a las constantes demandas ciudadanas².

Es por ello que resulta necesario, previo a hacer un breve repaso acerca del carácter del régimen de los municipios en nuestro país y sus crecientes competencias, dar cuenta de las últimas soluciones que se han dado en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que progresivamente ha ampliado las bases locales del federalismo argentino³.

² Debemos recordar que fue justamente un conflicto municipal el que planteó ya antes de la reforma constitucional, en 1989, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconociera el carácter autónomo de los municipios, aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes y señaló que debido al art. 5º de la Constitución, las normas provinciales no solo no puedan legítimamente omitir reconocer a los municipios sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales la Corte reconoció la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo. (CSJN, “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”).

³ Reconocemos que existen otros tipos de acercamientos posibles al tema. Por ejemplo, Gutiérrez y Alonso (2018) estudian las políticas municipales multinivel y la necesidad de coordinación desde las redes de políticas públicas y las estructuras de gobernanza multinivel. Nuestra opción viene determinada por la necesidad de repensar las estructuras jurídicas involucradas en función de un necesario cambio normativo municipal más que por la preocupación de describir qué hacen los

II. ALGUNOS ASPECTOS DEL DERECHO MUNICIPAL ARGENTINO

En la República Argentina el grado de decisión jurídica que gozan las autoridades públicas puede identificarse en la Constitución política del Estado. Si bien la doctrina clásica ha fijado la soberanía en el Estado federal, la que se ejerce sobre todo el territorio de la Nación y su espacio aéreo hasta los límites con los demás Estados y con el mar libre, no es acertado estudiar la relación Nación-Provincias como un simple caso de subordinación. En verdad, el concepto de autonomía es complejo porque no existe un único modelo de federalismo (Piana y Arévalo, 2021).

La autonomía de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no permite, como en el caso confederal, separarse unilateralmente de la federación (derecho de secesión), ni anular por su sola voluntad las decisiones tomadas por los órganos del gobierno federal (derecho de nulificación). Pero no es correcto afirmar que las provincias solo están en una relación de subordinación respecto del Estado Federal. En efecto, existen competencias no solo reservadas (art. 121 Constitución Nacional), sino también exclusivas de las provincias (arts. 122, sin restricciones en cuanto a la elección de sus autoridades, de acuerdo con las pautas del art. 5 de la Constitución Nacional en lo que respecta a darse sus propias instituciones; 124 Constitución Nacional entre otros), complementarias de las del Estado federal (art. 41 Constitución Nacional) y concurrentes con este (arts. 125, 75 inc. 2 e inc. 22 de la Constitución Nacional, entre otras)⁴.

gobiernos locales y cómo lo hacen. En efecto, la “solución” a nivel jurisprudencial también es una alternativa a la que recurren habitualmente los municipios para forzar los cambios normativos.

⁴ El federalismo argentino es, según se advierte en las distintas cláusulas constitucionales, igualitario en tanto todas las provincias son autónomas en el mismo grado y medida. Es además, indestructible, pues su existencia no puede ser desvirtuada por el Estado Central. Esa *igualdad* surge de la representación uniforme que ostentan las provincias en el Senado y es *indestructible* ya que su existencia no puede ser modificada por los poderes constituidos del gobierno federal, ni siquiera con el consentimiento de la provincia interesada; es necesario, para ello, la decisión soberana del Poder Constituyente Nacional. Sin perjuicio de ello, las provincias podrían ceder una parte de su territorio al solo efecto de ser federalizado por el Congreso, previa cesión de la legislatura provincial, para fijar la sede de la Capital de la República (artículo 3° de la Constitución Nacional) o bien unirse para formar otra o ceder parte de su territorio a dicho fin (artículo 13 de la Constitución Nacional), pero ello no podría implicar su disolución. Por otra parte, nuestra Constitución admite la posibilidad de la desigualdad de poderes provinciales si ellas se los hubieran reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Esa situación se dio con la Provincia de Buenos Aires, el 11 de noviembre de 1859, cuando celebró con la Confederación Argentina el Pacto de San José de Flores (artículos 31 y 121 de la Constitución Nacional), antes de su incorporación, finalmente materializada con la reforma constitucional de 1860. Desde el punto de vista institucional, y no solo político, la gestión pública se hace mucho más compleja que en un sistema unitario, pues la pluralidad de actores, competencias y responsabilidades, solapamientos y vetos se vuelven casi naturales en un sistema como el argentino (Abal Medina y Cao, 2012).

Las provincias argentinas, a la que es posible agregar con un estatus especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la facultad de darse y regirse según sus propias instituciones locales y elegir sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios sin intervención del Gobierno federal (artículo 122 de la Constitución Nacional). Ahora bien, el derecho que ellas se dan, aun sus propias constituciones, debe ser adecuado –o ser conforme– al derecho federal. Así, el carácter autónomo de las provincias está dado por las limitaciones que tienen para organizarse, pues sus Constituciones deben ser dictadas *bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria* (art. 5 Constitución Nacional), teniendo el Gobierno Nacional la facultad-deber de intervenirlas *para garantizar la forma republicana de gobierno* (art. 6 Constitución Nacional)⁵. Pero más allá de esta restricción, y sobre todo en las materias de competencia exclusiva, su derecho de legislar es amplio. En verdad, nuestro sistema federal implica, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1937, siguiendo a la Corte norteamericana, una unión indestructible de Estados indestructibles (CSJN, “Bressani Carlos H. y otros contra la Provincia de Mendoza, Inconstitucionalidad de Leyes y devolución de dinero”)⁶.

Nuestro sistema federal se complementa con los municipios⁷. De hecho, los municipios están reconocidos desde nuestra organización en el art. 5 de la Constitución Nacional y no asegurar su régimen es una de las causas del Estado nacional para poder intervenir una provincia⁸. Sin embargo, es recién en 1994, con el mencionado artículo 123, que se establece que las constituciones provinciales deben asegurar las

⁵ Otro ejemplo, no jurídico de esta autonomía, lo encontramos en el artículo 128 de la Constitución Nacional que dice *Los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación*.

⁶ Como ha señalado la Corte Suprema en otros términos, *el sistema federal importa asignación de competencias a las jurisdicciones federal y provincial; ello no implica, por cierto, subordinación de las provincias al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin. No debe verse aquí enfrentamiento de poderes, sino unión de ellos en vista de metas comunes* (CSJN, “Provincia de Buenos Aires v. Empresa Nacional de Telecomunicaciones”, p. 1186).

⁷ Hemos trabajado en otro lugar el poco desarrollo de las regiones, estructura incorporada por el artículo 124 de la Constitución Nacional; véase Piana (2014).

⁸ Expresamente: *Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*.

diversas autonomías de los municipios⁹. Estas capacidades de los municipios forman parte de su atributo como parte del Estado argentino en el nivel local¹⁰.

Esta autonomía, según una línea interpretativa, no ha implicado convertir a los municipios en actores propios y directos del federalismo argentino (Barrera Buteler, 2006, por ejemplo)¹¹. Por nuestra parte entendemos junto con un grupo de autores destacados¹² que los municipios son actores necesarios del federalismo. Desde un análisis hermenéutico no podemos sino reconocer que son sustanciales y constitutivos del federalismo argentino aún antes del 94: siendo su existencia necesaria para garantizar la autonomía provincial y las provincias indiscutiblemente parte del federalismo argentino, estos dos presupuestos hacen que sea parte propia y necesaria del Estado argentino¹³. Por ello, desde la reforma constitucional de 1994 deben

⁹ Aclara María Gabriela Ábalos que *Esta exigencia se plasma de la mano de las particularidades locales que deben configurar ese “alcance y contenido” de la autonomía municipal. Ello implica, por un lado, que el diagrama autonómico no será –ni deberá serlo– uniforme ni idéntico y, por otro lado, que ninguna provincia podrá extremar las limitaciones que puedan llegar a privar al municipio de un contenido mínimo en cada grado de autonomía, ni extralimitarse de forma tal que se dificulte el ejercicio de potestades nacionales o provinciales* (Ábalos, 2022, p. 87). En definitiva, las provincias, en el marco de sus autonomías pueden diseñar las autonomías de sus regímenes municipales pero nunca desconocerlos ni establecer requisitos que los hagan ilusorios.

¹⁰ Este reconocimiento viene a reordenar la matriz de un federalismo centralista, si se nos permite el oxímoron, que desconoce la historia de nuestro país. Ha dicho Jorge Gaggero que *Nuestro proceso histórico muestra, en relación con el desarrollo jurisdiccional del aparato del Estado, una secuencia de construcción institucional “de abajo hacia arriba”: primero fue el municipio, en la colonia; con la Independencia, las provincias se constituyeron y afianzaron, con dispar fortaleza, antes que el propio Estado nacional; la república, por fin, comenzó tarde su camino, hace apenas un siglo y medio, cuando fue posible definir una institucionalidad aceptable para las provincias confederadas. Esta secuencia no aparece hoy reflejada en el funcionamiento federal de la Argentina* (Prólogo a López Accotto y otros, 2013, p. 13).

¹¹ Al respecto Barrera Buteler (1996) señala que son sujetos “en” la relación federal pero no “de” la relación federal porque no son parte de esta sino mediante la provincia en cuyo seno existen.

¹² Entre los autores clásicos, en torno a la tesis autonomista, identificamos a Alberdi, Estada, Korn Villafañe con su tesis de la república representativa municipal, Dana Montaña, Greca, de La Torre, Sánchez Viamonte, Bernard, Bidart Campos, Zuccherino y otros más actuales, como Hernández, Frías y Rosatti.

¹³ Más aún, se ha sostenido que: *... si alguna provincia no cumple con el mandato constitucional, además de la posibilidad de intervención federal, compartimos el criterio de Quiroga Lavié de que al existir una inconstitucionalidad por omisión tanto los tribunales provinciales como federales deben tutelar ese derecho que tienen los municipios En esta línea interpretativa, el distinguido constitucionalista comprende todos los órdenes de la autonomía, ejemplificando que si una provincia no garantiza un régimen mínimo de autoorganización, autoadministración y de autonomía económica y financiera, con los recursos suficientes para los municipios, estos pueden disponer medidas por sí mismos, en aplicación del art. 123, y que los tribunales federales deberán tutelar la acción municipal, mediante medidas de no innovar, frente a las acciones impeditivas del gobierno provincial* (Hernández, 2001, p. 90).

incorporarse a esta unión indestructible de la Nación y las provincias, la unión de Nación, provincias y municipios, hoy constitucionalmente autónomos.

A pesar del texto constitucional, el proceso de autonomía ha demostrado ser limitado. En cuanto a la autonomía económica, una nota del federalismo fiscal argentino es que los recursos se ingresan, en su mayoría, para o desde las organizaciones públicas superiores mientras que existe, por regla, más descentralización en materia de gastos. Este *sobra-falta* de recursos se “corrige” con la transferencia de fondos desde el gobierno superior a los inferiores, esto es, del Estado nacional a provincias y de provincias a municipios¹⁴. En este sentido, el gasto consolidado municipal representa el 3,7% del PBI, mientras que los ingresos apenas alcanzan el 1,3% del PBI, por lo que la dependencia de los municipios a las transferencias de Nación y Provincia ha aumentado en forma sensible (Mangas, A. López Accotto y Martínez, 2016).

En cuanto a la autonomía económica y financiera, se trataría de un poder tributario originario pero no ilimitado, sino condicionado por el ordenamiento político jurídico del cual dependen. Así, no podrían los municipios establecer derechos de importación y exportación (art. 75 inc.1 Constitución Nacional) o que afecten el comercio; que impliquen establecer aduanas interiores (art. 9, 10 y 11 de la Constitución Nacional); no podrían los municipios alterar los impuestos coparticipados por medio de las leyes Convenio-impositivas entre Nación y las Provincias; etcétera.¹⁵

En cuanto a la autonomía política, debido a la autonomía de las provincias, a la fecha no todas las organizaciones locales poseen capacidad jurídica para dictar su propia Constitución o carta orgánica. Si bien existen más de cien cartas orgánicas, siendo las provincias de Corrientes, Río Negro y Córdoba las provincias con mayor cantidad de cartas en vigencia (conf. Fidyka, 2020), la mayoría de las provincias argentinas estableció requisitos poblacionales para habilitar que sus organizaciones

¹⁴ En efecto, los tres niveles de gobierno del Estado argentino no son iguales, no solo en cuanto a competencias, sino especialmente en cuanto a sus capacidades económicas, lo que da cuenta del desequilibrio de su federalismo fiscal. Es expresión de la asimetría en la capacidad económica de la Nación, las provincias y los municipios la desigual capacidad de recaudación y gasto. La consecuencia es advertida por López Accoto, Martínez, Grinberg y Mangas (2013, p. 16): *Un gasto crecientemente local y una recaudación cada vez más centralizada tienen el efecto de incrementar la importancia y necesidad de sistemas de transferencias financieras entre niveles de gobierno de modo tal de reducir el desbalance entre responsabilidades de gasto y potestades sobre las fuentes de recursos públicos.*

¹⁵ Y si bien dentro del marco de su autonomía financiera, los municipios tienen la capacidad para crear su estructura impositiva, las posibilidades técnicas y jurídicas en cuanto al cobro son limitadas ... *por la incapacidad técnica y económica de los municipios para generar recursos propios y por los escasos niveles de coparticipación recibidos de las otras instancias de gobierno atentan contra las posibilidades de cumplir sus objetivos de gestión* (Flores, Gil Iparraguirre y Altavilla, 2016, p. 10).

políticas locales pudieran aprobar cartas orgánicas municipales¹⁶ y algunas, además, la aprobación del gobierno provincial¹⁷. Solo las provincias de Corrientes, Santa Cruz¹⁸, Tucumán¹⁹ y La Rioja habilitan a todos los municipios a sancionar una carta orgánica. Aún así, muchas provincias fijan condiciones institucionales a las cartas orgánicas²⁰.

¹⁶ Es el caso de la provincia de Catamarca, que requiere un mínimo de 10.000 habitantes para sancionar una carta orgánica; la provincia del Chaco, que crea la categoría de municipios de primera categoría con un mínimo de 20.000 habitantes que son los únicos habilitados para sancionar una carta orgánica; la provincia del Chubut, exige un mínimo de 1.000 electores para sancionar una carta orgánica; la provincia de Córdoba crea la categoría de ciudad a los que tienen un mínimo de 10.000 habitantes y a estas las habilita a sancionar una carta orgánica; la provincia de Entre Ríos requiere un mínimo de 10.000 habitantes estables; la provincia de Formosa requiere un mínimo de 30.000 habitantes previo a que el Concejo Deliberante haya aprobado un plan regular para sancionar una carta orgánica; la provincia de Jujuy, a los municipios con un mínimo de 20.000 habitantes; la provincia de Misiones, que requiere un mínimo de 10.000 habitantes para ser municipio de primera categoría, los que pueden sancionar una carta orgánica; la provincia del Neuquén requiere un mínimo de 5.000 habitantes para sancionar una carta orgánica (son municipio de primera categoría); la provincia de Río Negro requiere un mínimo de 2.000 habitantes para crear un municipio y con esta categoría pueden aprobar sus cartas orgánicas; la provincia de Salta exige un mínimo de 10.000 habitantes para aprobar su carta orgánica; la provincia de San Juan crea la categoría de municipios de primera categoría con al menos 30.000 habitantes, lo que los habilita para sancionar una carta orgánica; la provincia de San Luis requiere un mínimo de 25.000 habitantes para sancionar una carta orgánica; la provincia de Santiago del Estero, que crea la categoría de municipios de primera categoría con un mínimo de 20.000 habitantes y ello capacidad para sancionar una carta orgánica; y finalmente, la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur exige al menos 10.000 habitantes estables para sancionar una carta orgánica.

¹⁷ Es el caso de la provincia del Chubut, donde la Legislatura puede rechazar la aprobación de una carta orgánica.

¹⁸ El caso de la provincia de Santa Cruz, exige un mínimo de 1.000 habitantes para crear un municipio, habilitándolos luego para sancionar una carta orgánica.

¹⁹ La provincia de Tucumán, desde 2006, requiere un mínimo de 5.000 habitantes estables en no más de 250 hectáreas y mínimo de 300 propiedades privadas para crear un municipio; todos los municipios creados pueden sancionar una carta orgánica.

²⁰ Para dar cuenta de ello podemos transcribir el relevamiento que, a modo de ejemplo, realiza Leopoldo Fidyka: *En la diversidad federal se establecen variados requisitos para la sanción de las cartas como: el respeto del sistema representativo, republicano y democrático con elección directa de autoridades (Santa Cruz); imposición de un sistema de gobierno: (Ej. La existencia de un Departamento Ejecutivo unipersonal y otro deliberativo, –San Juan–); un régimen de contralor de la legalidad del gasto: (Ej. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría, –Córdoba–); las formas de democracia semidirecta: (Ej. El derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato, –Río Negro–). También se agregan otros requisitos: el reconocimiento de comisiones de vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano (Constitución de Córdoba); el procedimiento para la reforma de las cartas (Constitución de San Luis); la elaboración de un plan regulador aprobado por el Concejo Deliberante (Constitución de Formosa); la nacionalidad argentina de los miembros del gobierno municipal (Constitución de Río Negro); que los gastos*

Las provincias que aún no habilitaron a los municipios a dictar sus propias constituciones, son provincia de Buenos Aires a pesar de haber modificado su Constitución en 1994, la de La Pampa, a pesar de reconocerlos autónomos²¹, y las de Mendoza y Santa Fe, que aún no han reformado su Constitución luego de la reforma de la Constitución nacional de 1994.

Finalmente, en lo que respecta a la autonomía administrativa, el poder de policía o regulatorio muchas veces se encuentra limitado porque los derechos y obligaciones que puede regular un municipio se encuentran inmersos en otros más genéricos, como los de propiedad o del trabajo, amparados por las constituciones provinciales y nacional, lo que genera superposición o conflictos de competencia o judicialización de las medidas amparándose en esos derechos constitucionales.

Se ha dicho que procesos de descentralización que surgieron como consecuencia de la reforma del Estado de primera generación dieron lugar a la configuración de un nuevo escenario de lo local, en el que los gobiernos municipales han adquirido un rol preponderante (García Delgado, 1997) a la vez que han asumido múltiples funciones que desbordan las clásicas responsabilidades de los gobiernos locales sin los recursos necesarios para hacerlos (Arroyo, 1997; Carmona, 2006).

Como hemos señalado más arriba, las funciones y responsabilidades históricas se han visto sobrepasadas, en especial en los municipios urbanos de grandes dimensiones y conurbanos. Entre las actividades históricas propias de los municipios, podríamos enumerar las de alumbrado, barrido y limpieza, ornato de la vía pública, recolección de residuos domiciliarios y seguridad e higiene en el comercio, la industria y de las construcciones. En cambio, otras de las también consideradas como históricas, como las de control del tránsito vehicular y del transporte público, la reparación de caminos municipales y otras vinculadas al poder de policía regulatorio, son sin duda más relevantes para la vida de una ciudad aunque más costosas y conflictivas. Por fin, otro tipo de actividades sobrepasan sin duda a las actividades tradicionales de un municipio: desde los reclamos por acceso a la vivienda (incluyendo precios de alquileres) hasta acciones de mediación vecinal, pasando por la cooperación y la diplomacia internacional subnacional (Tissera, Manassero y Piana, 2019).

Como también hemos señalado, las limitaciones a las autonomías provinciales y la escasez de recursos tensionan el ejercicio político de la vida de un municipio, su capacidad gubernamental y como una consecuencia inevitable, su legitimidad. El ejemplo del reclamo de mejoras en materia de seguridad es paradigmático: *el municipio es visto por el ciudadano como el instrumento “a la mano” y el foco del*

de funcionamiento incluyendo nóminas salariales y cargas sociales, propendan a no superar el cincuenta por ciento de los ingresos totales permanentes por todo concepto (Constitución de Tierra del Fuego), la adopción de normas de ética pública con ajuste a las pautas establecidas en la Constitución (Constitución de Entre Ríos), para citar algunos de ellos (Fidyka, 2020).

²¹ Tiene una Ley Orgánica de Municipalidades.

reclamo (Ciafardini, 2016, p. 14) y los poderes ejecutivos locales, a pesar de carecer de competencias legales en materia de seguridad, empezaron a ser el destinatario privilegiado de las demandas de los electores (Rodríguez Games, 2016), solicitándoles soluciones a los problemas de inseguridad. Frente a estas presiones ciudadanas, la disyuntiva para los intendentes era clara: o se toma mano en el asunto o se pierden las elecciones²².

Toda una estructura teórica y vasta literatura se ha desarrollado para explicar esta nueva realidad: gobernanza local; articulación municipal; coordinación interjurisdiccional de políticas públicas; federalismo concurrente, entre muchas otras conceptualizaciones que intentan dar cuenta de la creciente complejidad de la institucionalidad local²³.

Si bien es posible asumir que en un sistema de competencias concurrentes una de las tendencias puede ser la inacción (véase Gutiérrez y Alonso, 2018)²⁴, este postulado no se ha dado en la política municipal argentina, especialmente, la bonaerense. En efecto, forzadas por las políticas neoliberales de los años 90 pero también por el contexto internacional que pone las soluciones (y consecuentemente los reclamos) en el nivel local, las provincias argentinas, y los municipios en particular, han asumido funciones que antaño estaban asignadas, exclusiva o principalmente, al nivel nacional, la gran mayoría de las veces sin la reasignación de partidas (Cravacuore, Ilari y Villar, 2007)²⁵.

Mangas, López Accotto y Martínez (2016) explican esta tendencia por una combinación de las varias circunstancias, entre ellas, por la transferencia explícita desde

²² De allí los primeros esquemas de las policías locales que fuera ordenado, en el caso de la provincia de Buenos Aires, por la Ley N° 13.982.

²³ En este sentido, *La importancia de nuevos roles político-institucionales y capacidades de gestión hace hincapié en la necesidad de pasar de un modelo municipal tradicional, más centrado en lo administrativo, concentrador de poder y poco activo en el plano social y económico, a un modelo más innovador caracterizado por la eficacia de las acciones, una mayor cultura de control y transparencia y un perfil estratégico y más abierto en términos de articulación y coordinación en redes. Se enfatiza así la relevancia de las interacciones desplegadas entre los múltiples actores –gubernamentales y sociales– involucrados en el territorio, como el fortalecimiento de los elementos de proximidad y canales de participación en el desarrollo de las políticas locales* (Carmona y Anzoategui, 2010, pp. 218-219).

²⁴ Cada cual responsabiliza al otro por la ausencia de las políticas públicas.

²⁵ Como se ha dicho *...a principios de los años 90 el Estado Nacional delegó en las provincias importantes funciones hasta ese momento llevadas a cabo por él, como por ejemplo la educación. El inconveniente que surge de este proceso es que la reasignación de recursos no fue la adecuada, y las provincias debieron acomodar sus estructuras de administración haciendo uso de fondos escasos con relación a la función que debían llevar a cabo. En forma análoga, hacia fines de los 90 se observa una delegación de funciones (implícita pero delegación al fin) de las provincias hacia los municipios, pero esta vez, la reasignación de recursos es prácticamente inexistente* (Paoletta, 2001, p. 1).

el Estado Nacional o provincial hacia los gobiernos locales, tales como las de salud, educación o seguridad ciudadana; pero también, y sin ningún tipo de respaldo normativo, cuando son desarrolladas por la Nación o provincia en forma insuficiente o inadecuada.

Este proceso de descentralización complejiza la gobernanza local y se materializa por medio de múltiples estrategias: creando nuevas Secretarías y áreas para la atención; repensando procesos de toma de decisión, especialmente mediante políticas participativas (ver Pagani, 2015); propiciando la articulación con los niveles nacionales y provinciales, pero también con la sociedad civil para mejorar la gobernanza (Cravacuore, Ilari y Villar, 2007; Gomá, 2018).

III. EL ACTIVISMO JUDICIAL

Afirma Loewenstein (1964) que en el Estado moderno, constitucional y democrático, la esencia del proceso del poder consiste en el intento de establecer un equilibrio entre diversas fuerzas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de la sociedad estatal, siendo garantizada la debida esfera para el libre desarrollo de la personalidad humana. En este sentido, Heller (1992) asevera que el contenido nuevo de los documentos constitucionales modernos consiste en la tendencia a realizar la limitación jurídica objetiva del poder del Estado y asegurarla políticamente por medio de los derechos subjetivos de libertad e intervención de los ciudadanos respecto del poder del Estado, de suerte que los derechos fundamentales del individuo sean protegidos en virtud de la estructura fundamental de la organización del Estado.

En ese marco tradicional, el Poder Judicial aparece como el órgano especializado del Estado moderno que, con la función específica de la administración de justicia, se constituye en el garante para los ciudadanos de los equilibrios necesarios entre la dinámica propia de los poderes políticos –muchas veces en conflicto entre sí– y la cristalización de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución jurídica del Estado. Como intérprete dinámico de las normas jurídicas, cumple la misión fundamental de controlar el conflicto y actualizar, mediante su decisión, el derecho positivo y sus principios que los fundamentan. Para el cumplimiento fiel y acabado de esa misión, el Poder Judicial debe ser un poder permanente e independiente para constituirse, sin lugar a dudas, en el órgano garante del cuidado y respeto de la Constitución.

Los tribunales, y como última instancia la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se intercalan en el proceso del poder al reclamar el derecho de invalidar leyes del Congreso por ser incompatibles con la Constitución o completar su sentido cuando los órganos propiamente políticos no cumplen su función reglamentaria o esta deviene

obsoleta por el transcurso del tiempo a la luz de los cambios políticos y ampliación de derechos (Corbetta y Piana, 2005).

Ha señalado Andrés Rosler (2019) que debido a que el texto de la Constitución es más abstracto, moral y político que cualquier otra norma o regla del derecho, es que encontramos respecto de ella mucha más interpretación de su texto que en cualquier otra área o disciplina jurídica. Pero a ello se suma una visión del sistema constitucional donde, además de reglas, existen principios que funcionan como mandatos de optimización (en la mayor medida posible), los que, a diferencia de las reglas, no son inválidos entre sí y su aplicación (de uno u otro) depende de las circunstancias. En caso de colisión de principios, resulta obvio la preponderancia del juez en la decisión-argumentación del caso (Alexy, 2007). La transformación del juez opera también mediante una mayor libertad en la interpretación de las normas y una visión cocreativa del derecho (Dworkin, 2017).

Más allá de ese campo teórico, como quiera que fuere, la presencia del poder judicial se ha acrecentado en los últimos años y merece una peculiar atención, pues ahora también para el estudio del sistema político y el desarrollo de las políticas públicas, su análisis debe recaer también en las causas judiciales que crean soluciones generales e innovadoras²⁶.

Es verdad, como señala Marianello (2012), que la figura del juez se ha modificado y ocupa un lugar cada vez más central en el rol de los poderes públicos. O como señaló García Jaramillo, se *renuncia a la pretendida neutralidad del jurista teórico a favor de una actitud “comprometida” con el desarrollo de los valores propios del constitucionalismo* (García Jaramillo, 2016, p. 53)²⁷.

Es el activismo judicial, como nuevo *nomen iuris*, el que viene a identificar esta nueva función del poder judicial con un juez que *a partir de una visión progresista, evolutiva, reformadora, sabe interpretar la realidad de su época y le confiere a sus decisiones un sentido constructivo y modernizador, orientándolas a la consagración de los valores esenciales en vigor* (Berizonce, 2010, p. 6). O bien, *un juez activista es un magistrado que desprovisto de toda formalidad brega por el cumplimiento de sus propósitos en búsqueda de la verdad jurídica objetiva con respeto de los derechos*

²⁶ Claro está que fenómenos como la expansión de la densidad normativa de la Constitución, la constitucionalización material del ordenamiento jurídico como el neoconstitucionalismo complementan el análisis del activismo judicial.

²⁷ Si bien es cierto que tanto la judicialización como el activismo judicial son fenómenos distintos, *ambos se relacionan, pues el proceso de judicialización, en virtud de sus características, favorece el surgimiento de conductas “activistas”* (Hennig Leal, 2012, p. 448). También activismo y acceso a la justicia se suponen o, como ha dicho Laise (2022, p. 162), *... una interpretación extensiva del derecho al acceso a la justicia sería capaz de potencial al activismo judicial.*

constitucionales (Marianello, 2012, p. 53)²⁸. Tal vez, la posición más conocida es la del filósofo del derecho Dworkin quien afirmó que

El programa del activismo judicial sostiene que los tribunales deben aceptar las directivas o mandatos de las estipulaciones constitucionales supuestamente vagas ... Deben elaborar principios de legalidad, igualdad y otros semejantes, revisarlos de tiempo en tiempo a la luz de lo que parezca ser la visión moral más reciente de la Corte y, de acuerdo con ello, juzgar los actos del Congreso, los diversos Estados y el presidente (Dworkin, 1989, p. 217).

Un juez activista busca la transformación social dentro del respeto a las leyes, buscando el sentido de la norma en la dinámica realidad social preservando los valores democráticos. Un juez activo, en este entendimiento, es frontal y directo ante los obstáculos que actúa con diligencia y eficazmente en la protección de los derechos; que resuelve prontamente los problemas y que toma la iniciativa en esa solución; un juez que dialoga y cuya actividad no finaliza con la sentencia, sino con el seguimiento que de ella hace. Son jueces comprometidos con la justicia del caso los que conforman un nuevo modelo de justicia que *aggiorna* ese formalismo por medio de la justa solución del caso, de la creatividad de las sentencias y del protagonismo del tribunal en el marco del respeto de la Constitución (Morello, 2007)²⁹.

Algunas de las causas de esa judicialización derivan de la creciente inflación legislativa (Piana, 2003) o de las omisiones a los cumplimientos de los mandatos constitucionales como consecuencia de las recurrentes crisis económicas y políticas (Berizonce, 2010)³⁰. Pero también, son producto de una mayor presencia de los ac-

²⁸ Como señalamos, el activismo judicial se vincula con el neoconstitucionalismo, corriente que retoma, por un lado, la existencia de una vinculación entre el Derecho y los valores y principios (Alexy, 2010), y por el otro, en la necesidad de recuperar una función de la jurisdicción creativa y políticamente comprometida (Ferrajoli, 2001; Carbonell, 2003). América Latina se ha destacado en este proyecto con procesos constituyentes de base popular, que ampliaron la base de derechos liberales y burgueses (Gil Domínguez, 2005, 2009). Constituciones como las de Nicaragua de 1987, Brasil de 1988, Colombia de 1991, Paraguay de 1992, Perú de 1993, Venezuela de 1999, Ecuador de 2008 y Bolivia de 2009, y en menor medida la reforma Argentina de 1994, son parte de este recorrido.

²⁹ Para Morello (2007) el activismo es más bien una actitud en la práctica judicial que prioriza la participación directa, intensa y continuada; que impulsa y guía el proceso; que innovadoramente orienta el accionar del gobierno.

³⁰ Como se ha dicho: *La omisión legislativa, por razones múltiples que incluyen inoperancia, desidia, incapacidad lisa y llana, y aún la elusión implícita de la solución de los problemas, deriva en un desplazamiento de responsabilidades en flagrante menoscabo de la institucionalidad que compromete la misión jurisdiccional, porque los jueces no están naturalmente preparados para la función de gobierno. Y de ahí que, a menudo, queden inopinadamente embretados en las oscuras tramas del juego político, en un terreno que no siempre les resulta propicio* (Berizonce, 2010, pp. 3-4).

tores judiciales que encuentran en esa presencia un campo fértil para el salto a la política o bien, en el mejor de los casos, para solucionar problemas que los poderes políticos evidentemente no han podido resolver. Otro rango de factores que activan el mayor dirigismo judicial está en la pretensión de superar alguna de las formalidades del propio sistema jurisdiccional³¹. Por último, la existencia de conceptos jurídicos cada vez más abstractos, indeterminados y con mayor grado de delegación, también propician el activismo judicial³².

Si el campo de actuación del activismo judicial suele identificarse con los derechos económicos, sociales y culturales a partir de su carácter más indefinido y programático, lo cierto es que el campo de intervención se ha ampliado exponencialmente³³. Si bien el *iura novit curia* ha sido una regla clásica en el procedimiento judicial, el activismo judicial ha orientado las facultades instructorias del juez hacia nuevos institutos o la prevalencia de otros ya reconocidos: el dirigismo del proceso de oficio, la conciliación en el marco del diálogo entre las partes; la tutela anticipatoria; las medidas autosatisfactivas, la reposición *in extremis*, el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, el proceso monitorio, las medidas cautelares innovativas, la declaración de inconstitucionalidad de oficio, entre otros³⁴.

Debido a la dificultad de definir el activismo judicial y sus límites, los autores que se encuentran en esta línea se ven obligados a distinguir entre activismo justo

³¹ Esto es, un sistema que se desatiende de los tiempos del proceso y la necesidad de los ciudadanos; que se concentra en la verdad formal y que deja al juez como mero ejecutor impasible de leyes injustas.

³² En ese contexto señalado más arriba, determinado por las urgencias y las necesidades sociales, los jueces deben encontrar soluciones expeditas, en el marco de una legislación con grandes vacíos, indefiniciones, cuando no ampliación de derechos sin recursos.

³³ Dejamos constancia que, a nuestro criterio, ya el marco de actuación de los derechos económicos, sociales y culturales es amplio y que son derechos que las propias Convenciones que los han reconocido los han condicionado *progresivamente ... en la medida de los recursos disponibles* (artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) o *hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos* (artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos).

³⁴ El formalismo jurídico se rompe cuando por ejemplo, se descrea de la igualdad de las partes en un proceso. Por ejemplo, Luigi Ferrajoli (1995, p. 614) señalaba que *Para que la contienda se desarrolle lealmente y con igualdad de armas, es necesaria, por otro lado, la perfecta igualdad de las partes: en primer lugar, que la defensa esté dotada de la misma capacidad y de los mismos poderes que la acusación; en segundo lugar, que se admita su papel contradictorio; en todo momento y grado del procedimiento y en relación con cualquier acto probatorio, de los experimentos judiciales y de las pericias al interrogatorio del imputado, desde los reconocimientos hasta las declaraciones testimoniales y los careos*. Cuando ello no se verifica, el activismo judicial parece ser una respuesta necesaria pues caso contrario, el juez sería el espectador de una contienda con un ganador de antemano.

o razonable, cuando amplía o crea derechos a partir de otros (derechos implícitos), conmina a los otros poderes del Estado a legislar o cumplir derechos, sentencia con un modelo social a seguir; mientras que el activismo es injusto o irrazonable cuando admite los saltos de instancias facilitando el accionar de los gobiernos; cuando convalida normas de emergencia que limitan derechos fundamentales o excesos del poder (Marianello, 2012). Otros distinguen entre una decisión ordinaria y una decisión activista, diferencia que radica *en el tipo de órdenes que imparte o la clase de control que ejerce. Por ejemplo, se definen como activistas las decisiones sobre derechos de los presos, separación de Iglesia y Estado, aborto y segregación racial en las escuelas públicas* (García Jaramillo, 2016, p. 95)³⁵. Por fin, para salvar el punto y su vinculación con la política o la moral se ha dicho que el activismo judicial solo tiene por fin el control de los excesos en el ejercicio de la competencia de los otros poderes (Laise, 2022)³⁶.

Para Morello (2007) el activismo en Argentina gana espacio porque la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ingresado con osadía en la composición o respuesta de fondo de las controversias. Algunos identifican este modelo de actuación activista de nuestra Corte en varios de sus casos más renombrados:

- en el año 2000 cuando el Estado nacional discontinuó la entrega de un remedio a un niño discapacitado, la Corte condenó al Estado nacional a entregarlo (CSJN, “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social – Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas”)³⁷;
- en 2001 cuando la Corte comenzó a revisar sus antecedentes y admitir, aun con varias limitaciones, la declaración de inconstitucionalidad de oficio³⁸ (CSJN, “Mill de Pereyra, Rita Aurora; Otero, Raúl Ramón y Pisarello, Ángel Celso c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ demanda contenciosa administrativa”);
- en 2005, al fijar pautas y estándares jurídicos a partir de los cuales debe elaborarse una política en materia de detenidos, exhortando al diálogo y la construcción de

³⁵ Dworkin también efectúa esta distinción: *El programa de restricción judicial, por el contrario, sostiene que los tribunales deben permitir que las decisiones de otras ramas gubernamentales sigan en pie, aun cuando lesionen el sentido que tienen los propios jueces de los principios que imponen las doctrinas constitucionales generales, excepto cuando tales decisiones lesionan en tal medida la moralidad política que violarían las estipulaciones sobre cualquier interpretación plausible, o quizá cuando un precedente claro exija una decisión en contrario* (Dworkin, 1989, p. 217).

³⁶ Esto último, sin embargo, implica volver los pasos respecto del interpretativismo.

³⁷ Mientras el Estado nacional basó su posición en la inexistencia de una obligación legal y la responsabilidad provincial, la Corte Suprema se basó en el grave riesgo a la salud del niño.

³⁸ Este principio fue luego admitido con más claridad en 2004 (CSJN, “Recurso de hecho deducido por el Banco Comercial Finanzas S.A. en la causa Banco Comercial Finanzas S.A. (en liquidación Banco Central de la República Argentina) s/ quiebra”).

- consensos para alcanzar políticas públicas eficaces (CSJN, “Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus”)³⁹;
- también en 2005 cuando además de reconocer la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, identificó que el sistema de protección de los derechos humanos de los individuos se sostiene en principios que se encuentran en los orígenes del derecho internacional y que atienden a valores esenciales que todo ordenamiento nacional debe proteger independientemente de su tipificación positiva (Considerando 35)⁴⁰;
 - en 2007, cuando a partir de la situación de emergencia extrema de poblaciones indígenas, no solo convocó a audiencia pública sino que también exigió al Estado Nacional y a la provincia del Chaco informes y tomar medidas urgentes (CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro (provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento”);
 - en 2007 cuando admitiendo el contenido social vinculado con el reajuste de haberes de los jubilados exhorta a los poderes políticos a encontrar una solución para evitar la litigiosidad y no asumir esa Corte, a partir de un caso particular, un efecto expansivo para otros casos, reemplazando el cometido del Poder Legislativo (CSJN, “Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/reajustes varios”)⁴¹;
 - en 2008 cuando utilizando sus facultades instructorias y con el fin de proteger el interés general requirió a las empresas demandadas información, ordenó al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de

³⁹ En esta causa además señaló *Que a diferencia de la evaluación de políticas, cuestión claramente no judicial, corresponde sin duda alguna al Poder Judicial de la Nación garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y decidir las controversias. Ambas materias se superponen parcialmente cuando una política es lesiva de derechos, por lo cual siempre se argumenta en contra de la jurisdicción, alegando que en tales supuestos media una injerencia indebida del Poder Judicial en la política, cuando en realidad, lo único que hace el Poder Judicial, en su respectivo ámbito de competencia y con la prudencia debida en cada caso, es tutelar los derechos e invalidar esa política solo en la medida en que los lesiona. ... No se trata de evaluar qué política sería más conveniente para la mejor realización de ciertos derechos, sino evitar las consecuencias de las que clara y decididamente ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos fundamentales tutelados por la Constitución, y, en el presente caso, se trata nada menos que del derecho a la vida y a la integridad física de las personas* (Considerando 27).

⁴⁰ CSJN, “Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc. Causa Nº 17.768”.

⁴¹ Allí dijo *Que en este entendimiento, esta Corte considera que contribuiría a dar mayor seguridad jurídica el dictado de una ley que estableciera pautas de aplicación permanentes que aseguren el objetivo constitucional. Una reglamentación prudente de la garantía en cuestión, además de facilitar el debate anual sobre la distribución de recursos y evitar el uso de facultades discrecionales, permitiría reducir la litigiosidad en esta materia, que ha redundado en menoscabo de los derechos de los justiciables y del adecuado funcionamiento del Poder Judicial ... por lo que se formula una nueva exhortación a las autoridades responsables a fin de que examinen esta problemática* (Considerando 24).

Buenos Aires, entre otras, a que presenten un plan integrado ambiental y convocó a audiencia pública (CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios –daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo–”);

- en 2009 cuando la Corte Suprema creó pretorianamente la acción de clase (CSJN, “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. – ley 25.873 – dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”);
- también en 2009 cuando la Corte reconoció que en función de la garantía de la seguridad de personas y bienes, los jueces deben tomar un rol activo y a desplegar particular energía para hacer efectivo el mandato constitucional dirigido a la protección de derechos fundamentales (CSJN, “Rozniatowski, Rosa Cristina c/ Estado Nacional – Secretaría de Energía de la Nación s/ amparo”).

Resulta así entonces de este breve recorrido, que la Corte Suprema de Justicia argentina, efectivamente, ha tomado un rol protagónico no solo creando nuevos institutos para la construcción de consensos y mejorar la información de las causas en que ella interviene⁴², sino también evaluando políticas públicas frente a estándares constitucionales y los hace efectivos cuando la pasividad de los poderes políticos son graves y lesivas.

También resulta obvio que no toda decisión judicial en esferas no legisladas, no toda declaración de inconstitucionalidad ni todo principio impuesto judicialmente del que deriven nuevos criterios de decisión en materia de políticas públicas da cuenta de un dirigismo o activismo judicial. Como ya señalamos, los valores democráticos, la operatividad de los derechos humanos y el carácter innovador de las sentencias marcan un distingo a este tipo de soluciones jurisdiccionales.

Vista la construcción que en materia de competencia municipal ha realizado la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina en los últimos años, queremos analizar si se desprende alguno de esos valores que marcan esa orientación en el desarrollo de esa jurisprudencia.

IV. LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LOS ÚLTIMOS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE DERECHO MUNICIPAL

En este marco y debido a que, como ha reconocido la Corte, las previsiones constitucionales, aun siendo exactas, suelen verse, más tarde o más temprano, desafiadas por la creciente complejidad de cuestiones originariamente previstas pero insuficientemente reguladas, o por la generación de cuestiones imprevistas en el

⁴² Con la Acordada 30/2007 estableció un régimen de audiencias públicas y con las Acordadas 28/2004, 14/2006 y luego 7/2013 instituyó un régimen que regula la participación de los Amigos del Tribunal.

origen del texto, es relevante realizar un *racconto* de los fallos más destacados que el máximo Tribunal argentino ha dictado en los últimos cinco años.

Estos nuevos estándares han, sin duda, creado todo un núcleo jurisprudencial sólido que van delineando esquemas más amplios de autonomía municipal pues, como veremos, ha ampliado y aclarado competencias, en el marco de las nuevas acciones que los gobiernos locales están adoptando para cumplir las crecientes exigencias de su ciudadanía.

El primer fallo que consideraremos, un recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Banda contra la Provincia de Santiago del Estero⁴³, es de 2018 y atañe a la autonomía económica del municipio. En efecto, el municipio de La Banda solicitó se condene al Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero a que elabore el índice de distribución para la coparticipación de impuestos a los municipios, ello en el marco de la obligación de hacerlo anualmente conforme lo establece la ley provincial. El retraso en la reelaboración de esa actualización⁴⁴, aseguraba el municipio, lo perjudica pues las pautas con las que se fija la coparticipación se habían modificado en su favor afectando sus ingresos y, consecuentemente, su autonomía económica.

La mayoría, conformada por Highton de Nolasco, Maqueda y Rosatti, recordó que la necesaria existencia de un régimen municipal determina que las leyes provinciales no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido además de su trascendencia en el diseño federal argentino y su caracterización como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía⁴⁵. Esta consideración, ya asentada en la jurisprudencia de la Corte⁴⁶, fue la base para revocar la sentencia del Tribunal de Santiago del Estero que por un excesivo rigorismo formal no llegó a analizar el reclamo del municipio *de extrema importancia institucional* (p. 10).

En los autos de Telefónica Móviles Argentina S.A. contra la municipalidad de General Güemes⁴⁷, de julio de 2019, la Corte por mayoría⁴⁸ invalidó la Ordenanza del municipio de la provincia de Salta que reglamentaba el emplazamiento, instalación y habilitación de antenas destinadas a la trasmisión de datos, comunicaciones,

⁴³ CSJN, “Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ conflicto entre poderes públicos”.

⁴⁴ En verdad continuaba usando los datos de una norma anterior a la reforma, del año 1998.

⁴⁵ Dicho por la Corte en “Intendente Municipal Capital s/ amparo” en noviembre de 2014.

⁴⁶ Y tal vez este sea el argumento central del fallo.

⁴⁷ CSJN, “Telefónica Móviles Argentina S.A. – Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”.

⁴⁸ Con votos concurrentes de los jueces Carlos Rosenkrantz, Elena Highton de Nolasco y Ricardo Lorenzetti.

telefonía celular y prestaciones de servicio de radiofrecuencia⁴⁹ al recordar que la reglamentación del servicio telefónico es facultad delegada por las provincias a la Nación (la cláusula de comercio del artículo 75, inciso 13 de la Constitución) y que el carácter interjurisdiccional del servicio de telefonía justifica y determina la competencia regulatoria federal y, por tanto, la imposibilidad de los municipios de adoptar medidas que interfieran u obstaculicen dicha competencia.

Más allá del resultado contrario a las pretensiones del municipio es importante señalar que en su voto, Rosenkrantz sostuvo que la autonomía municipal *debe ser concebida como el fundamento para que los municipios ejerzan aquellas competencias regulatorias que les resultan propias siempre que dicho ejercicio sea armónico con las atribuciones que la Constitución le ha concedido al gobierno federal* (p. 16). En el caso de Lorenzetti, respecto de las competencias concurrentes en materia medioambiental el principio debe ser la *interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida* (p. 52).

Los jueces Maqueda y Rosatti, que votaron en disidencia, reconocieron la competencia del municipio tanto en materia medioambiental, de planeamiento territorial y de salud pública, pero que ellas no pueden interferir con la actividad federal. Ahora bien, esa interferencia solo se da cuando el ejercicio de las competencias locales constituyan un obstáculo real y efectivo y no una mera incidencia económica, regulaciones periféricas o que no impliquen la interrupción definitiva o la degradación de la actividad de jurisdicción nacional⁵⁰.

En el siguiente caso, resuelto por la Corte en 2021, se analiza la validez de la Ordenanza 1660 de la ciudad de Arroyito, provincia de Córdoba aprobada en el 2014, conocida como “Descanso Dominical del Trabajador”. Esta Ordenanza prohíbe a los supermercados de superficie igual o superior a los 100 m² abrir los días domingo y sanciona las infracciones a esa prohibición con multas de montos progresivos ante la reiteración y con clausuras en días hábiles, previendo hasta la clausura definitiva⁵¹.

Contra ella, el dueño de uno de los supermercados afectados dedujo acción declarativa de inconstitucionalidad por afectar su derecho a ejercer el comercio y de

⁴⁹ La municipalidad de General Güemes había argumentado que tenía competencia para el dictado de la Ordenanza a base de su poder de policía local en materia de salubridad. Pero también invocó razones arquitectónicas, infraestructurales, tecnológicas, paisajísticas, patrimoniales, morfológicas, urbanísticas y ambientales para ordenar su erradicación fuera de la zona urbana.

⁵⁰ Expresamente: ... *una percepción cooperativa del federalismo procura superar decisiones disyuntivas, maximizar las órbitas de competencias y resolver los conflictos por la vía del consenso. Sin embargo, en última instancia, en cualquiera de los niveles de regulación señalados, el municipio conservará sus atribuciones primarias en la medida que no interfiera en los objetivos de la legislación nacional* (Considerando 23).

⁵¹ La norma permite la apertura de los minimercados y establecimientos de menor envergadura, siempre que fueren atendidos únicamente por sus propietarios.

propiedad (arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional), argumento que fue compartido por el máximo Tribunal de la Provincia, afirmando que también se encuentra afectado del derecho laboral y normas provinciales. Contra esa sentencia, el municipio adujo recurso extraordinario, el que denegado derivó en la Queja que la Corte admitió⁵².

Para el municipio, el ejercicio del poder de policía local buscó asegurar el derecho de la comunidad local a preservar su modo de vida, su idiosincrasia, una modalidad social particular y local. Afirma que la costumbre de respetar el domingo es parte del patrimonio cultural, del ambiente cultural de la ciudad⁵³.

El voto de la mayoría⁵⁴ diferencia los contenidos taxativos de la autonomía de los municipios (institucional, político, administrativo, económico y financiero) de sus alcances que son parte de la regulación propia del derecho público provincial *atendiendo a las diferencias observables en la escala de vida vecinal a lo largo y ancho del territorio nacional* (p. 14). Es en ese marco que la Constitución de la provincia de Córdoba reconoce al municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia (art. 180) y un cúmulo de atribuciones y competencias amplias⁵⁵.

A este respecto, los magistrados sostuvieron que no resulta irrazonable ni desproporcionada⁵⁶ la medida por cuanto solo restringe la atención los sábados a la tarde y los domingos y luego de los consensos alcanzados en las Actas Acuerdo que se suscribieron⁵⁷. Además, como señalaron los jueces de la mayoría y Lorenzetti, más allá del nombre de la Ordenanza, el objeto atañe, directamente, al desarrollo de la vida cotidiana de la comunidad y es por ello regulatoria del poder de policía local y no regulatoria del derecho laboral.

⁵² CSJN, “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”.

⁵³ Es oportuno destacar que la Corte llevó proceso de audiencia pública de carácter informativo, la que tuvo lugar el 3 de julio de 2019 y en donde se escuchó a las partes y a los “amigos del tribunal”.

⁵⁴ La mayoría estuvo conformada por los votos de Maqueda y Rosatti a los que se sumó, según su voto, Lorenzetti. En este caso, la doctrina de la mayoría corresponden a Maqueda y Rosatti. Por su parte, la minoría integrada por Rosenkrantz y Highton de Nolasco, reconoce las facultades que el municipio tiene en ejercicio del poder de policía, como es la fijación de los horarios de apertura y cierre, pero ello no puede desnaturalizar los aspectos del contrato de trabajo regulados por el derecho común, como lo es el relativo al descanso dominical.

⁵⁵ Específicamente de interés es el inciso 7° del artículo 186 de la Constitución cordobesa que fija entre las funciones, atribuciones y finalidades propias de la competencia municipal las de atender a las de *mercados, abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio; elaboración y venta de alimentos*.

⁵⁶ En el caso de Lorenzetti, además del criterio de razonabilidad, buscó analizar si la norma local entraba en incompatibilidad absoluta e inconciliable con la nacional, lo que desestimó.

⁵⁷ Donde se decidió el cierre, decisión que suscripta, la primera, por la totalidad de los propietarios de supermercados de la ciudad junto con el municipio, el centro de comercio local, el sindicato de empleados de comercio y el agregado parroquial, y la segunda por los mismos con excepción de dos comercios (uno de ellos, el del propio actor).

Otra de las decisiones de la Corte Suprema que aquí analizamos es de julio de 2021⁵⁸ y tiene como base fáctica la denegación de la Municipalidad de Esquel a la habilitación comercial definitiva a la empresa Minas Argentinas S.A. La denegatoria se había fundado en que la Ordenanza 33/03 había prohibido la minería que utiliza técnicas de lixiviación con sustancias tóxicas. Señalaba el municipio que dentro de su ejido puede establecer el régimen minero que considere apropiado a las características de su entorno, aduciendo competencia en materia ambiental en concurrencia con la Nación y la provincia conforme arts. 41 de la Constitución Nacional y 233, inc. 14, de la Constitución Provincial. Señalaba que aun cuando solo fuere una oficina administrativa, esta constituye el “cerebro” o la “usina de decisiones” del emprendimiento productivo –desarrollado en otra localidad– que está prohibido por la legislación local.

La empresa adujo, entre varios argumentos, que el establecimiento del régimen minero es facultad del Congreso de la Nación (art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional), o bien, según los casos, de las provincias, en su condición de titulares del dominio originario de los recursos naturales (art. 124 de la Constitución Nacional) y que no resulta razonable la prohibición de la habilitación comercial por el ejercicio de actividades que Minas Argentinas S.A. no desarrolla en Esquel.

La doctrina del fallo de la mayoría de la Corte⁵⁹ sostiene que no resulta razonable, es decir, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procuran alcanzar con ellas, la falta de argumentación acerca de cómo “actividades accesorias, complementarias o conexas” a otras prohibidas por el municipio pueden afectar a estas⁶⁰.

Lo más relevante del fallo es que tanto mayoría como la disidencia no cuestionan la facultad de los municipios de regular las actividades comerciales de acuerdo con parámetros ambientales, sino la razonabilidad de no haber justificado la decisión tomada (tanto el municipio como el Tribunal local).

El caso donde la petrolera Esso cuestionó la constitucionalidad del cobro de tasa por inspección de seguridad e higiene por hechos imponderables ocurridos fuera de sus límites geográficos tuvo relevancia política y mediática, especialmente a partir de la Audiencia Pública a la que concurrieron varios intendentes bonaerenses⁶¹ (CSJN, “Esso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa”).

⁵⁸ CSJN, “Minas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Esquel s/contencioso administrativo”.

⁵⁹ En este caso integrada por los ministros de la Corte Rosenkrantz, Highton de Nolasco y Lorenzetti.

⁶⁰ La ausencia de ese análisis en el fallo del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut la descalifica como acto jurisdiccional con arreglo a la doctrina de la arbitrariedad.

⁶¹ Además de la Audiencia Pública informativa con la participación de las partes, admitió la presentación de Amigos del Tribunal.

La Corte, en su composición –con las mayorías de Rosatti y Maqueda y según sus argumentos con los votos de Highton de Nolasco y Lorenzetti–, entendió en septiembre de 2021 que el Convenio Multilateral es un régimen contractual entre los estados provinciales y la ciudad de Buenos Aires con arreglo al cual se distribuye la base imponible del impuesto sobre los ingresos brutos entre las distintas jurisdicciones. No es, como se había entendido anteriormente⁶², derecho federal sino del derecho público local, por lo que la interpretación de una norma de ese alcance *deben ser ventiladas ante los jueces locales ... en el resguardo del respeto al sistema federal y de las autonomías provinciales* (p. 7).

En cuanto a la doctrina del régimen municipal, la Corte confirmó el principio de interpretación según el cual el municipio como ente autónomo encuentra su origen normativo en la Constitución Nacional mientras que el *quantum* de sus atribuciones, competencias e incumbencias deriva de las constituciones provinciales y demás normas complementarias de derecho público local. Pero, e insiste, que entre los medios para su subsistencia se encuentran los recursos provenientes de la potestad tributaria que titularizan.

Describió las condiciones que debe tener una tasa, entre ellas la definición clara y precisa del hecho imponible por la individualización de los servicios o actividades que se ofrecen; la organización y puesta a disposición del servicio al contribuyente así como la adecuada y precisa cuantificación del tributo (base imponible, alícuota, exenciones y deducciones), debiendo para ello la autoridad fiscal ponderar prudentemente, entre otros parámetros, el costo global del servicio o actividad. Ahora bien, la capacidad contributiva se ha reconsiderado como uno de sus elementos (y haciéndola más similar al impuesto). En efecto, la Corte señaló que la fijación de su cuantía toma en consideración no solo el costo de los servicios que se ponen a disposición de cada contribuyente sino también su capacidad contributiva *en tanto ello no derive en resultados irrazonables, desproporcionados y disociados de las prestaciones directas e indirectas que afronta el municipio para organizar y poner a disposición el servicio* (p. 15)⁶³.

Otro de los fallos relevantes es “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa (art. 322 Cód. Procesal)”⁶⁴, resuelto

⁶² Reconoció que al fallar en 2009 (CSJN, “Papel Misionero S.A.I.F.C. c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa”) había abandonado su posición de 2001 hasta 2004 (sostenida en CSJN, “El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa” y en CSJN, “Argencard S.A. c/ Provincia de Salta s/ sumarísimo – acción declarativa – medida precautoria”), volviendo a su interpretación inicial.

⁶³ Para ello, recurrió a un argumento esgrimido por los jueces Maqueda y Rosatti de 2020 (CSJN, “Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda. s/ acción de inconstitucionalidad – medida cautelar”).

⁶⁴ CSJN, “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa (art. 322 Cód. Procesal)”.

en febrero de 2022 por cuanto el Intendente del municipio de Castelli, Provincia de Buenos Aires⁶⁵, intentó una acción declarativa directamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que esta declare la inconstitucionalidad del “Régimen Municipal” regulado por los artículos 190 a 197 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Ley Orgánica de las Municipalidades, el Reglamento para la Administración de las Municipalidades del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia y el Decreto provincial que norma el sistema de gestión económico y financiero de las municipalidades, Decreto N° 2980/00, todos ellos, por no respetar la autonomía municipal.

Pretendía el entonces Intendente, además, el dictado de una medida cautelar que ordene a la Provincia de Buenos Aires fijar el alcance y contenido de la autonomía municipal y permitir a la Municipalidad de Castelli el ejercicio de la facultad constitucional federal de sancionar su propia carta orgánica, fijar su autodeterminación y ejercer su autonomía.

Los ministros de la Corte llegan a una solución común aunque con dos pares de votos según sus argumentos. Los doctores Maqueda y Rosatti⁶⁶ reconocen que la cuestión constitucional relativa a la compatibilidad del régimen municipal importa una especial relevancia y, además de recordar su doctrina en materia municipal, agregan que

Incorporar a la autonomía municipal en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio nacional, aunque ello en modo alguno significa sostener que todos los municipios del país (los urbanos y los rurales, los densamente poblados y los escasamente habitados, los históricos y los nuevos, etc.) deban tener un tratamiento jurídico idéntico, toda vez que –como se dijo– corresponde a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del citado parámetro que expresa una específica capacidad de derecho público (p. 5).

Ahora bien, siendo las normas que se cuestionan no solo propias de la Constitución nacional sino también locales, del derecho público provincial, hay que recurrir a su hermenéutica y su espíritu, debiendo intervenir en primer lugar la justicia de la Provincia de Buenos Aires y ello en respeto a la autonomía provincial.

⁶⁵ Como se recuerda, los municipios de la Provincia de Buenos Aires aún no cuentan con la posibilidad de dictarse su propia Carta Orgánica, pues la Constitución local no los habilita a pesar de haberse reformado en forma concomitante con la nacional.

⁶⁶ Los votos de Rosenkrantz y Lorenzetti coinciden con el resultado de Maqueda y Rosatti pero acentúan el criterio, en las consideraciones de su argumentación, de que los conflictos entre autoridades locales deben hallar solución –jurídica o política– en el ámbito provincial, sin injerencia de la justicia de la Nación. Sin perjuicio de ello, ambos pares de votos reconocen que la solución no obsta a que eventualmente se pueda recurrir a la Corte Suprema para tratar los aspectos federales pero a la que habría que llegar por la vía del recurso extraordinario y en la medida en que la decisión de los jueces provinciales afecte el interés de las partes.

Por último, resuelto también en febrero de 2022, la Corte tuvo oportunidad de intervenir en una causa donde se cuestiona, por arbitrariedad, las sentencias del Tribunal Superior de la provincia de La Rioja que declararon inadmisibles –por razones procesales– los recursos de la ciudad de La Rioja contra decisiones del Tribunal de Cuentas provincial (CSJN, “Municipalidad de la Ciudad Capital s/ casación”). Es importante aclarar que a pesar de que el municipio cuenta con un órgano de control hacendal propio, la ley provincial exige que aún los municipios sin Carta Orgánica propia, quedan sujetos al contralor de hacienda y gestión del Tribunal de Cuentas provincial.

En ese orden de cosas, el municipio cuestionó la limitación de los recursos de revisión contra las decisiones del Tribunal de Cuentas provincial, violando con ese excesivo rigor formal no solo el derecho de defensa en juicio, sino también el régimen municipal argentino por arrebatársele la potestad constitucional municipal de ejercer el control de sus gastos.

La Corte –por la mayoría integrada por Rosatti y Maqueda⁶⁷–, además de recordar su doctrina de la autonomía municipal en los contenidos y sus alcances, amplió y señaló que los alcances de cada autonomía *podrán tener una mayor o menor extensión, dependiendo de variados factores (cantidad de población del municipio, incidencia regional, carácter de capital provincial, etc.), pero de ningún modo podrán ser tan minimalistas como para frustrar el contenido que reglamentan* (p. 7) y tuvo como criterio orientador para la interpretación y solución del caso que las reformas provinciales –aun dentro del margen discrecional que pueden tener debido a la diversa realidad local– no pueden tener carácter regresivo. Justamente, el Máximo Tribunal entendió que las reformas habidas en 2016 tuvo criterios regresivos: el órgano del control de la hacienda provincial sujetó al municipio a un control preventivo de gestión y a una *posible injerencia en la ejecutoriedad de los actos administrativos municipales mediante visados y observaciones preventivas* (p. 9). Además de haber criticado, como ocurrió en el caso, las decisiones judiciales que incurren en un injustificado rigor formal que atenta contra la garantía de la defensa en juicio, hay dos Considerandos de la argumentación del fallo, por su relevancia, que corresponden transcribir *in extenso*:

8°) Que la ausencia temporal del dictado de una Carta Orgánica municipal no significa ausencia de autonomía, y de los atributos que de ese estatus se derivan, con más razón aun cuando dicha carencia proviene de la derogación provincial de una Carta ya dictada.

9°) Que de nada sirve el reconocimiento constitucional de contenidos si estos no pueden hacerse valer ante los sistemas de justicia provinciales (p. 9).

⁶⁷ El ministro Rosenkrantz fue concurrente con la solución aunque según su voto.

V. CONCLUSIONES

Habíamos planteado la necesidad de identificar, luego del desarrollo y descripción de los últimos casos fallados por la Corte argentina en materia de conflictos de competencia y autonomía municipal, algunos de los principios o líneas argumentativas centrales en esta materia para luego evaluar si es posible identificarlos con el modelo de poder judicial activista.

Comenzaremos por identificar los criterios que se derivan de los fallos reseñados. Como hemos detallado, los recientes fallos de la Corte, más allá de su resultado a favor o en contra de las decisiones municipales, se han orientado hacia un federalismo de compatibilización y de coordinación (de competencias no excluyentes).

En “Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ conflicto entre poderes públicos” no es solo un asunto económico en el marco de la distribución de la coparticipación, sino uno de los ejes de las autonomías, el económico, que posibilita su existencia como tal. Y para habilitar esa resolución, rechazó la utilización de un “tecnicismo” por el Tribunal local para declarar la inadmisibilidad de la causa. La Corte declaró que asuntos como estos son de extrema importancia institucional.

En “Telefónica Móviles Argentina S.A. – Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad” se va a ir desarrollando, mediante el voto (en ese caso en minoría y disidencia de Maqueda y Rosatti pero que luego se va a convertir en mayoría), el criterio de la amplitud de las competencias locales como base aun cuando tengan incidencia económica, regulen en forma periférica actividad de jurisdicción nacional siempre y cuando no impliquen la interrupción definitiva o la degradación de aquella competencia.

Es en “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” en que la Corte, en su nueva mayoría, va a consolidar la diferenciación de los contenidos taxativos de la autonomía de los municipios (institucional, político, administrativo, económico y financiero) respecto de la variabilidad de sus alcances, alcances en materia de regulación propia del derecho público provincial. Por su parte, en “Esso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa” vuelve acerca de las condiciones económicas necesarias para la autonomía económica.

En estos dos últimos casos hemos visto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha utilizado el mecanismo de audiencia pública –cada vez más presente en el marco de sus competencias instructoras–, recurso que es utilizado de forma sistemática.

En “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa (art. 322 Cód. Procesal)” se vuelve a reconocer que la cuestión constitucional relativa a la compatibilidad del régimen municipal con la Constitución Nacional importa una especial relevancia.

Finalmente, en “Municipalidad de la Ciudad Capital s/ casación” la mayoría de la Corte consagra como principio obligatorio la no regresividad en materia de las autonomías municipales.

En ese marco, el principio de lealtad federal o buena fe federal parece ir estableciendo las bases para los criterios interpretativos ponderando el juego armónico, plural y no abusivo de competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes.

En definitiva, la consolidación del distingo ya introducido doctrinariamente por Rosatti (2020) en cuanto a los contenidos de las autonomías municipales, obligatorios, respecto de los alcances y variables conforme con las regulaciones y realidades provinciales, aparece también como una orientación e importante línea interpretativa junto con la no regresividad.

¿Son estos criterios suficientes para identificar los fallos reseñados como producto de un modelo judicial activista por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina?

En nuestro entender, este tipo de argumentaciones y decisiones son compatibles con el modelo de activismo judicial y justificaremos por qué.

En primer lugar, el poder judicial se ha convertido en un espacio válido donde la ciudadanía canaliza sus demandas para encontrar soluciones a sus problemas económicos, sociales y políticos y esa vía es cada vez más fuerte. Una consecuencia derivada de un modelo de Estado benefactor que amplía derechos, no siempre con la capacidad económica, técnica o política para hacerlo, requiere también de un poder judicial fuerte y capaz de resolver esos reclamos.

En efecto, si los reclamos se fundamentan en algún derecho más o menos reconocido, en alguna declaración legal más o menos aplicable, en algún principio u orientación normativa, es entonces que sin un poder judicial activo, todos esos derechos, declaraciones y principios se tornarían ilusorios.

Pero además de ser un canal válido para el reclamo de la demanda, el Poder Judicial se ha convertido en un espacio efectivo para ello. En verdad, hemos visto en los casos traídos a estudio que la Corte (más precisamente, todo el sistema judicial hasta llegar al Máximo Tribunal) ha tomado el reclamo de las empresas o de los intendentes en contra de otro poder del Estado, ha estudiado los límites de las competencias, ha efectuado interpretaciones innovadoras en línea con un federalismo de concertación y de buena fe, resolviendo los conflictos.

Las audiencias llevadas a cabo por la Corte, convocando tanto a intendentes del Conurbano como a comerciantes de un pequeño pueblo del interior del país para la resolución de sus respectivos casos, además de la admisibilidad cada vez más amplia de los Amigos del Tribunal, encuadra en la caracterización del juez dialogal.

Asimismo, la Corte no ha hecho uso del mecanismo de la autolimitación (*self restraint*) para inhibirse de intervenir en cuestiones en las que el aspecto político es

indudable. Y cuando no ha decidido, como en el caso “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa (art. 322 Cód. Procesal)”, lo ha hecho en cuidado de la autonomía de la decisión local señalando también que eventualmente y con posterioridad, la cuestión también podría recaer a su decisión.

Por último, el principio de no regresividad de las reformas provinciales se va fortaleciendo como un criterio formal a la hora de evaluar la constitucionalidad de las potestades regulatorias de las provincias en cuanto a las autonomías dadas a sus municipios.

Aunque no aparece explicitado, puede advertirse un imperativo ético en la resolución de los conflictos tendiente a salvaguardar las omisiones de los poderes políticos que lesionan el sistema democrático.

Este camino no está exento de riesgos. En efecto, el recurso al poder judicial como mecanismo de solución no es inocuo sino que tensiona aún más el sistema político porque las “soluciones” que se le reclaman al poder judicial son aquellas que los poderes políticos llevan años sin poder resolver. No hay, entonces, soluciones “buenas” ni exentas de críticas, pues no son ya los clásicos conflictos de aplicabilidad o interpretación de la ley que toma el poder judicial sino que se orientan al diseño o ejecución de políticas públicas (ante la omisión política o déficit económico). En efecto, si los jueces están obligados a tomar un rol activo para efectivizar la vigencia de la Constitución y los derechos fundamentales en ella consagrados, no les compete suplir o revisar los actos de naturaleza política (*political question*) o normativos (presunción de constitucionalidad de las leyes y de validez de los actos administrativos). Es por ello que uno de los deberes más grandes del poder judicial era saber mantenerse dentro de la esfera de su actuación.

Si a la Constitución (o la ley), como acto de *imperium* del poder político se le puede oponer hoy la “representación argumentativa” del poder judicial como acto performativo (incluso contramayoritario), es evidente que ya no estamos ante la clásica teoría de la división de poderes, aunque tampoco en las antípodas del despotismo.

Si el poder judicial hoy puede casi todo (¿o todo?), las cuestiones políticas no judiciales, que constituían la zona de exclusión, ya casi no existen. Esta orientación progresista-argumentativa del activismo judicial parece ser una condición de su validez, pero si el juez es activista porque es progresista, el riesgo es que repolitizando al juez este redefine qué es el progreso, hasta dónde llega el progreso o bien decida ser efectivamente regresivo. En definitiva, el problema es quién decide en nuestra postmodernidad.

En estas circunstancias, si el único criterio que queda es el argumentativo o persuasivo, entonces el racionalismo *post* ley (para su interpretación incluso más allá de la propia ley) se está imponiendo al clásico racionalismo antes de la ley (como parte del proceso de su creación y legitimidad legal racional).

REFERENCIAS

- ABAL MEDINA, J.M. y CAO, H., comps. (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Ariel.
- ÁBALOS, MA. G. (2013). Facultades delegadas y potestades tributarias provinciales. Especial referencia a la prescripción de tributos locales. En *Estudios de Derecho Público*. Asociación de Docentes – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – UBA, pp. 409-431.
- ÁBALOS, MA. G. (2022). Fundamentos para la autonomía municipal de la mano de un *obiter dictum*. En *Forum Revista del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, Nº 13, 2022, págs. 79-102. <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/FORUM/article/viewFile/4140/4074>
- ALEXY, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ALEXY, R. (2010). *La construcción de los derechos fundamentales*. Ed. Ad-Hoc.
- ARROYO, D. (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. , en García Delgado, D. (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.
- BARRERA BUTELER, G. (1996). *Provincias y Nación*. Ed. Ciudad Argentina.
- BERIZONCE, R. (2010). Activismo judicial y participación en la construcción de las políticas públicas. En *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, Vol. 36, Núm. 36. <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/view/63>
- CARBONELL, M. (2003). *Neoconstitucionalismo*. Trotta.
- CARMONA, R. (2006). “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo”, en Rofman, A. y Villar, A. (comps.). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Universidad Nacional de Quilmes/UNGS/Espacio Editorial.
- CARMONA, R. y ANZOATEGUI, M. (2010). “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense”, en *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CIAFARDINI, M. (2016). Prólogo; en Schleider Tobías y Carrasco M. Eugencia (eds.) *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. ILSED.
- CORBETTA, J. C. y PIANA, R. S. (2005). Constitución política de la República Argentina: dimensiones normativas y jurisprudenciales de la realidad política argentina. Scotti.
- CSJN, “Argencard S.A. c/ Provincia de Salta s/ sumarísimo - acción declarativa - medida precautoria”, sentencia del 27 de mayo de 2004, *Fallos*, 327: 1473. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=10269>

- CSJN, “Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ reajustes varios” sentencia del 26 de noviembre de 2007, *Fallos*, 330: 4866. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6359051&cache=1660490507459>
- CSJN, “Banco Comercial Finanzas S.A. (en liquidación Banco Central de la República Argentina) s/ quiebra”, sentencia del 19 de agosto de 2004, *Fallos*, 327: 3117 <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5650251>
- CSJN, “Bressani Carlos H. y otros contra la Provincia de Mendoza, Inconstitucionalidad de Leyes y devolución de dinero”, sentencia del 2 de junio de 1937, *Fallos*, 178: 9. <https://sjservicios.csjn.gov.ar/sj/verTomo?tomoId=178>
- CSJN, “Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas”, sentencia del 24 de octubre del 2000, *Fallos*, 323: 3229. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=4936321&cache=1660493123151>
- CSJN, “Cooperativa Minera de Productores de Arena y Piedra del Noreste Ltda. s/ acción de inconstitucionalidad – medida cautelar”, sentencia del 19 de noviembre de 2020, *Fallos*, 343: 1688. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7342101&cache=1660600821563>
- CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otro (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 18 de septiembre de 2007, *Fallos*, 330: 4134. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6331521&cache=1660492591356>
- CSJN, “El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa”, sentencia del 7 de diciembre de 2001, *Fallos*, 324: 4226. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5135231&cache=1660600426057>
- CSJN, “Esso Petrolera Argentina S.R.L. y otro c/ Municipalidad de Quilmes s/ acción contencioso administrativa”, sentencia del 2 de septiembre de 2021, *Fallos*, 344: 2123. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7691031>
- CSJN, “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 24 de febrero de 2009, *Fallos*, 332: 111. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6625571&cache=1660489416732>
- CSJN, “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa (art. 322 Cód. Procesal)”, sentencia del 10 de febrero de 2022, *Fallos*, 345: 22. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7727411>
- CSJN, “Intendente Municipal Capital s/ Amparo”, sentencia del 11 de noviembre del 2014, *Fallos*, 337: 1263. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7167481&cache=1504543467257>

- CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)” sentencia del 8 de julio de 2008, *Fallos*, 331: 1622. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6476391&cache=1660491986305>
- CSJN, “Mill de Pereyra, Rita Aurora; Otero, Raúl Ramón y Pisarello, Ángel Celso c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ demanda contenciosa administrativa”, sentencia del 27 de septiembre de 2001, *Fallos*, 324: 3219. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5095591&cache=1660487153657>
- CSJN, “Minas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Esquel s/contencioso administrativo”, sentencia del 1 de julio de 2021, *Fallos*, 344: 1657. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7674911>
- CSJN, “Municipalidad de la Ciudad Capital s/ casación”, sentencia del 17 de febrero de 2022, *Fallos*, 345: 61. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7726611>
- CSJN, “Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ conflicto entre poderes públicos”, sentencia del 23 de agosto de 2018, *Fallos*, 341: 939. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7466342>
- CSJN, “Papel Misionero S.A.I.F.C. c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa”, sentencia del 5 de mayo de 2009, *Fallos*, 332: 1007 <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6659891&cache=1660600160282>
- CSJN, “Ponce, Carlos Alberto c/San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, sentencia del 24 de febrero de 2005, *Fallos*, 328: 175, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=11262>
- CSJN, “Provincia de Buenos Aires v. Empresa Nacional de Telecomunicaciones”, sentencia del 24 de agosto de 1982, *Fallos*, 304: 1186. <https://sjservicios.csjn.gov.ar/sj/verTomo?tomoId=326>
- CSJN, “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, sentencia del 21 de marzo de 1989, *Fallos*, 312: 326. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=1810>
- CSJN, “Rozniatowski, Rosa Cristina c/ Estado Nacional - Secretaría de Energía de la Nación s/ amparo” sentencia del 3 de marzo de 2009. <https://www.cij.gov.ar/nota-659-Ratifican-obligaci-n-de-aumentar-capacidad-de-Portezuelo-Grande.html>
- CSJN, “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 20 de mayo de 2021, *Fallos*, 344: 1151.

- <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7535142>
- CSJN, “Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc. Causa N° 17.768”, sentencia del 14 de junio de 2005, *Fallos*, 328: 2056. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5863381&cache=1660488067880>
- CSJN, “Telefónica Móviles Argentina S.A. - Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 2 de julio de 2019, *Fallos*, 342: 1061. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7535142>
- CSJN, “Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus”, sentencia del 3 de mayo del 2005, *Fallos*, 328: 1146 <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5824581&cache=1660486519565>
- CRAVACUORE, D.; ILARI, S. y VILLAR, A. (2007). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Editado por Universidad Nacional de Quilmes, en <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf>
- CRAVACUORE, D. (2016). “Gobiernos locales en Argentina”, en Ruano de la Fuente, José Manuel y Vial Cossani, M. Camilo (eds). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile.
- DWORKIN, R. (1989). *Los derechos en serio*. Ariel.
- DWORKIN, R. (2017). *Una cuestión de principios*. Siglo XXI.
- FERRAJOLI, L. (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta.
- FERRAJOLI, L. (2001). *Derechos y garantías-La ley del más débil*. Trotta.
- FIDYKA, L. (2020). Las Cartas Orgánicas Municipales en la República Argentina. Relevancia, componentes y desafíos. En *Revista Argentina de Derecho Municipal*, Número 5, mayo 2020. https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=21f4f26bd5304c-ce49246ea66cb8d0ce&hash_t=e212ce6e3108efb00d682657e352972d
- FLORES, H., GIL, M., IPARRAGUIRRE, E. Y ALTAVILLA, C. (2016). Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina. Un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos (2004-2006). En *Revista Terra*, n. 4, pp. 1-31. <https://ojs.uv.es/index.php/TERRA/article/view/10894/11728>
- GAGGERO, J. (2013). Prólogo en López Accotto, A., Martínez, Carlos R., Grinberg, Irene y Mangas, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- GARCÍA DELGADO, D. (1997). Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, pp. 13-42. UBA.

- GARCÍA JARAMILLO, L. (2016). *Activismo judicial y dogmática de los márgenes de acción: una discusión en clave neoconstitucional*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- GIL DOMÍNGUEZ, A. (2005). *Neoconstitucionalismo y derechos colectivos*. Ediar.
- GIL DOMÍNGUEZ, A. (2009). *Escritos sobre neoconstitucionalismo*. Ediar.
- GOMÁ, R. (2018). Políticas sociales y territorio: municipalismo y derecho a la ciudad. *Cuestión Urbana* - Año 2 N° 4. Buenos Aires. (19-36). Disponible en: http://cec.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/15/2019/01/08_Goma.pdf
- GUTIÉRREZ, R. A. y ALONSO G. (2018). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas. En *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 31, pp. 57-80. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/8448>
- HENNIG LEAL, M. (2012). La jurisdicción constitucional entre judicialización y activismo judicial: ¿existe realmente ‘un activismo’ o ‘el’ activismo? *Estudios Constitucionales*, Año 10, N° 2, pp. 429-454.
- HERNÁNDEZ, A. M. (2001). Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. En *Revista Iberoamericana de Administración Pública, RIAP*, N° 7, págs. 85-138.
- HELLER, H. (1992). *Teoría del Estado*. FCE.
- LAISE, L. (2022). ¿Puede la expansión del derecho al acceso a la justicia potenciar el activismo judicial? En Madoja, E. y Laise L. (coords.). *Estado de derecho, teoría del derecho e interpretación jurídica*. Ábaco.
- LOEWENSTEIN, K. (1964). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- LÓPEZ ACCOTTO, A.; MARTÍNEZ, C. R.; GRINBERG, I. y MANGAS, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Universidad Nacional de General Sarmiento. <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/handle/UNGS/777>
- LÓPEZ ACCOTTO, A. y MACCHIOLI, M., coord. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- MANGAS, M.; LÓPEZ ACCOTTO, A. y MARTÍNEZ, C. R. (2016). “La situación fiscal de las ciudades argentinas”, *RIEM*, N° 14, año VII, 2016, pp. 151-184. <https://doi.org/10.32457/riem.vi14.350>
- MARANIELLO, P. (2012). “El activismo judicial, una herramienta de protección constitucional”, en *Tla-melaua: revista de ciencias sociales*, Vol. 5, N° 32, 2012, págs. 46-83. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4548361.pdf>
- MORELLO, A. M. (2007). *La Corte Suprema en acción*. Editorial Platense.
- PAGANI, MA. L. (2015). *Vos proponés, vos decidís: Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón 2006-2014*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. <http://hdl.handle.net/10915/50125>

- PAOLETTA, E. (2001). *Autonomía Municipal: El problema económico*. Revista *Tiempos Patagónicos*, N° 6. Universidad Católica Argentina.
- PIANA, R. S. (2003). Judicialización de la Política y politización de la Justicia en Herrera, J. C. (Coord.). *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*, Ed. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- PIANA, R. S. (2014). Sobre el concepto de región en el derecho público argentino. Un estudio a partir del proyecto de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires. En *Actas del XI Congreso Nacional de Derecho Político*. Asociación Argentina de Derecho Político y la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires.
- PIANA, R. S. y ARÉVALO, M. (2021). Un nuevo recorte a la autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires (sí, otro más) o la creciente derivación de fondos con asignación específica. *RYD. Revista República y Derecho*, Vol. 6, Núm. 6, 1-33.
- RODRÍGUEZ GAMES, N. (2016). “Gobiernos locales y seguridad pública”, en Rodríguez Games, N.; Fernández, S. y Sain, M., *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET.
- ROSATTI, H. (2020). *Tratado de Derecho Municipal*. Rubinzal-Culzoni.
- ROSLER, A. (2019) *La ley es la ley*. Katz.
- TISSERA, J.C.; MANASSERO, S. y PIANA, R. S. (2019). La política internacional subnacional: desafíos para los municipios de la Provincia de Buenos Aires en el siglo XXI, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XXIV, N° 39/Diciembre 2019, págs. 58-79. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/6311>

