

“Aproximación a la Autonomía Provincial a través de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.”¹

Por Alberto Antonio Spota (h)

Sumario: – Introducción. – Aproximación al concepto histórico de autonomía provincial. – Las provincias históricas. – Las cláusulas del progreso, del comercio y de los poderes implícitos. Las facultades reservadas y concurrentes. – La autonomía provincial y los tratados internacionales celebrados por el Estado federal. – El control de razonabilidad sobre las leyes de provincia. – La doctrina de la arbitrariedad de sentencias. – La doctrina de la arbitrariedad de sentencias. – La competencia de la Corte de conocer en conflictos habidos entre los poderes públicos de una misma provincia. – La facultad provincial de darse sus propias instituciones y regirse conforme ellas. – Conclusión.

Introducción.

El presente trabajo tiene por propósito abordar, mas no sea de modo resumido y sucinto, la suerte y manera con respecto a la cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha venido precisando –desde su primigenia instauración en adelante– el alcance de la autonomía provincial. Sobre el particular, el Tribunal se limitó –en términos tradicionales– a conjurar agravios a la distribución de competencias, mas no a conocer de asuntos donde se ventilase el empleo que las provincias hiciesen de sus facultades reservadas. Esta línea jurisprudencial fue rotunda y pacífica. No cedió ante invocaciones de gravedad institucional, arbitrariedad, ni tampoco frente a argumentaciones de haberse subvertido la forma republicana de gobierno, pues –a decir de la Corte Suprema– la autonomía provincial encontraba en la intervención federal su único régimen de excepción. En esta lógica, arguyó que al haberse las provincias reservado imperio para darse sus propias instituciones y regirse conforme a ellas sin participación del poder federal, conocer del caso importaría juzgar –en agravio a la autonomía provincial– en torno al criterio político por ellas preferido en ejercicio de las competencias que les son confiadas.

Esta jurisprudencia ha quedado parcialmente relegada. Tan es así que con el transcurso del tiempo la Corte se permitió atender asertos que –a su propio entender– habían resultado ajenos a su competencia por revestir –en términos típicos y tradicionales– naturaleza reservada. Para ello, se valió de las doctrinas de la arbitrariedad y del debido proceso adjetivo y sustantivo. En esta lógica, no sólo gustó velar, sino que también garantizar la observancia de los cánones establecidos en el art. 5º de la norma de base. Junto a ello, y en razón de las cláusulas del progreso, del comercio y de los poderes implícitos, ha convalidado restricciones por demás significativas a la autonomía local. De tal suerte vino a producirse un acotamiento –harto sensible– de la competencia local, en lo que respecta al

¹ Texto de la disertación presentada en las “I Jornadas de Derecho Constitucional del GCBA”, organizadas por el Centro Federal de Estudios de Derecho Público y el Instituto Superior de la Carrera del GCBA, celebradas los días 29 y 30 de noviembre de 2011 en el Salón San Martín de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

empleo por parte de los poderes de provincia de ciertas capacidades políticas que en su momento habían cobrado –a los ojos de la Corte– entidad de cuestión no justiciable. En este orden de ideas, pretendo dar cuenta de las distintas pautas con arreglo a las cuales la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha venido dilatando –desde su primera instauración hasta el presente– el concepto de agravio federal, en términos inversamente proporcionales a la entidad y el contenido de la autonomía provincial.

Aproximación al concepto histórico de autonomía provincial.

Desde sus mismos orígenes, la Corte Suprema concibió a la Constitución Nacional como el instrumento jurídico –de eminente naturaleza política– en virtud del cual las provincias –en su antigua condición de verdaderos Estados soberanos– acordaron transferir en favor del Estado central –ente que de tal suerte vinieron a constituir– una cuota o porción del poder político que hasta aquel entonces les resultaba propia. De tal modo renunciaron –a decir del Tribunal– a su antigua condición de Estados soberanos, devinieron así en unidades autónomas, y plasmaron –en definitiva– la unión nacional. Es así como –según reseña la Corte– se reservaron la potestad de decidir –según su exclusivo criterio político– sobre todos aquellos asuntos que no fueron transferidos al Estado central, garantizándoseles conjuntamente su autonomía política (arts. 5, 6 y 122 de la CN) y su integridad territorial (art. 13 de la CN), siempre que no comprometan las pautas del inc. 15 del art. 75 de la CN. Por ello, el Estado federal importó –a decir de la Corte– la coexistencia –en un mismo territorio– de dos ordenamientos jurídico-políticos independientes, de distinto orden y naturaleza², bajo la consigna que –cada uno de ellos– ostenta la suma y máxima autoridad en cuanto concierne a sus respectivas competencias³. No casualmente señaló que la estructura federal de Estado bajo ningún aspecto ni condición implica el sometimiento o sumisión de los poderes provinciales –en el ámbito de lo reservado– a lo dispuesto por la autoridad federal. En sus antípodas, proyectó a la autonomía local como resabio de la antigua soberanía, reconociendo en favor de los poderes locales –en tanto no agredan la distribución de competencias– imperio para disponer –con absoluto arbitrio y discreción– en todo cuanto concierne a la cuota de poder político reservado. No fue fortuito que se refiriera a ellas como entes “soberanos”⁴, mas no por ello les confirió inmunidad de jurisdicción⁵. Y –en dicha inteligencia– tampoco lo es que limitara con estrictez el marco

² “Banco de Córdoba apelando de una resolución de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios”, (Fallos: 147:239).

³ “Don Domingo Mendoza y hermano, contra la Provincia de San Luis, sobre derechos de exportación (sic)” (Fallos: 3:131) (1866) y “D. Luis Resoagli contra la Provincia de Corrientes por cobro de pesos.” (Fallos: 7:373) (1869).

⁴ “D. Luis Resoagli contra la Provincia de Corrientes por cobro de pesos.” (Fallos: 7:373) (1869) y “Don José Leonardo Avegno contra la Provincia de Buenos Aires, sobre reivindicación de una finca” (Fallos: 14:425) (1874).

⁵ “Don José Leonardo Avegno contra la Provincia de Buenos Aires, sobre reivindicación de una finca” (Fallos: 14:425) (1874).

de acción del poder central a aquellos asuntos que expresa⁶ o implícitamente⁷ fueran delegados por las Provincias en su favor⁸, reconociéndoles así a ellas existencia y gobierno propio, pues –a su decir– conservan todos los atributos de estados independientes en todo aquello que no se refiere a los propósitos y fines del gobierno federal⁹.

En tales términos, sentenció el Tribunal que las provincias cuentan en su haber con atribuciones por demás amplias¹⁰, siéndole dado obrar –en la esfera de sus respectivas competencias– con absoluta independencia del poder central. De tal modo, les corresponde ejercer sus atribuciones con cuasi irrestricto arbitrio y discreción –sin que haya remedio alguno contra las arbitrariedades habidas a escala local¹¹– siempre que no comprometan la distribución federal de competencias¹²; único extremo que –por importar agravio federal– supo –en un principio– habilitar su instancia extraordinaria¹³. Como contrapartida, no les

⁵ “Don Domingo Mendoza y hermano, contra la Provincia de San Luis, sobre derechos de exportación (sic)” (Fallos: 3:131) (1866); “Don Felipe López contra la Provincia de Entre-Ríos, por cobro de pesos, sobre inconstitucionalidad de un impuesto” (Fallos: 21:498) (1879); “Viñedos y Bodegas Arizu c/ Provincia de Mendoza” (Fallos: 156:20); “Luis A. Miranda y Otro” (Fallos: 219:400) y “Hugo Vaca Narvaja v. Antolín Pérez” (Fallos: 220:911); “Fábrica Argentina de Calderas S.R.L. c. Provincia de Santa Fe” (Fallos: 308:2569); “Disco S.A. v. Provincia de Mendoza” (Fallos: 312:1437); “Banco del Suquía c. Tomassini, Juan” (Fallos: 325:428) y “Romero, Carlos Ernesto c/ Andrés Fabián Lema s/ desalojo – recurso de casación e inconstitucionalidad”, CSJN 23.06.09.

⁷ “Provincia de Buenos Aires v. Empresa Nacional de Telecomunicaciones” (Fallos: 304:1186) y “Buenos Aires, Provincia de c/ EDENOR S.A. s/ remoción de electroductos” (Fallos: 330:4564).

⁸ Fallos: 61:19; 113:158; 119:117; 121:250; 171:431; 172:11; 176:230; 182:498; 198:458; 275:254; 311:1795; 318:2660; 321:3508; 322:1050.

⁹ “Contienda de competencia entre el Juez de Comercio de Buenos Aires, y el de Sección de Santa Fe, para conocer de juicios iniciados contra el vapor “Lujan” (Fallos: 19:283) (1877).

¹⁰ “Don José Leonardo Avegno contra la Provincia de Buenos Aires, sobre reivindicación de una finca” (Fallos: 14:425) (1874).

“Contienda de competencia entre el Juez de Comercio de Buenos Aires, y el de Sección de Santa Fe, para conocer de juicios iniciados contra el vapor “Lujan” (Fallos: 19:283) (1877).

¹¹ “Don Daniel V. y Correas, reclamando de un decreto espedido (sic) por el Gobierno de la Provincia de Mendoza” (Fallos: 7:59) (1869).

¹² “Don Domingo Mendoza y hermano, contra la Provincia de San Luis, sobre derechos de exportación (sic)” (Fallos: 3:131) (1866); “Don Felipe López contra la Provincia de “Entre Ríos, por cobro de pesos, sobre inconstitucionalidad de un impuesto” (Fallos: 21:498) (1879).

¹³ “El Procurador Fiscal de la Provincia de San Juan contra el Prior del Convento de Santo Domingo, por el precio de una finca de dicho convento; –sobre inconstitucionalidad de una ley” (Fallos: 10:380) (1871); “La sucesión de Doña Tomasa Velez Sarsfield contra el consejo de educación de la provincia de Buenos Aires, sobre inconstitucionalidad de impuesto” (23:647) (1882); “La sucesión de Don Cipriano de Urquiza, contra la sucesión del General D. Justo J. de Urquiza, por reivindicación; sobre procedencia del recurso del artículo 14 de la ley de jurisdicción de los Tribunales Federales.” (Fallos: 35:302) y “Candioti de Iriondo” (Fallos: 76:351).

correspondió a las Provincias disponer sobre aquellas cuestiones prohibidas¹⁴ ni delegadas, criterio mantenido hasta el presente¹⁵. Menos aún desconocer ni frustrar –directa¹⁶ ni indirectamente¹⁷– autoridad alguna ejercida en nombre de la Nación. En definitiva, el Estado federal –como así también las provincias– fueron –a decir de la Corte– la autoridad exclusiva y excluyente para entender y decidir sobre la temática que hace a sus respectivas competencias, advirtiéndose únicamente en la intervención federal excepción a dicha regla¹⁸.

Señaló la Corte –en cuanto atañe al criterio territorial– que mientras los poderes constituidos nacionales ejercen con exclusividad en todo el territorio de la República y para toda la población del país las competencias que les fueron transferidas por las provincias en su favor¹⁹; estas últimas –a las provincias me refiero– hacen lo propio dentro de sus fronteras –y no más allá–²⁰, sobre el caudal de atribuciones que se han reservado para con sí.

Las provincias históricas.

Muchas de las provincias que actualmente integran nuestra geografía fueron creadas a posteriori del interregno 1853-1860, mediante la provincialización de territorios

¹⁴ “José Benci y C^a, contra D. Abrahan Medina; sobre inconstitucionalidad de un impuesto” (Fallos: 26:94); “Aguiles Galetti c/ Pcia. de San Juan” (Fallos: 148:65) y “Viñuales contra Provincia de Jujuy” (Fallos: 149:188).

¹⁵ “Viñedos y Bodegas Arizu c/ Provincia de Mendoza” (Fallos: 156:20); “Luis A. Miranda y Otro” (Fallos: 219:400) y “Hugo Vaca Narvaja v. Antolín Pérez” (Fallos: 220:911); “Fábrica Argentina de Calderas S.R.L. c. Provincia de Santa Fe” (Fallos: 308:2569); “Disco S.A. v. Provincia de Mendoza” (Fallos: 312:1437); “Banco del Suquia c. Tomassini, Juan” (Fallos: 325:428) y “Romero, Carlos Ernesto c/ Andrés Fabián Lema s/ desalojo – recurso de casación e inconstitucionalidad”, CSJN, 23.06.09.

¹⁶ Fallos: 10:134.

¹⁷ Fallos: 23:560; “S.A. Indunor C.I.F.I. v. Chaco” (Fallos: 286:301) y “Dinel S.A. c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (Fallos: 315:660).

¹⁸ “El Doctor don Joaquín M. Cullen, por el Gobierno provisorio de la provincia de Santa Fe, contra el Doctor don Baldomero Llerena; sobre inconstitucionalidad de la ley nacional de intervención de la Provincia de Santa Fe, y nulidad de los actos del Interventor” (Fallos: 53:420) (1893); “Compañía Azucarera Tucumana contra la Provincia de Tucumán, por devolución de sumas de dinero e inconstitucionalidad de ley, sobre competencia” (Fallos: 141:271) y “Don Alejandro Orfila interpone recurso de habeas corpus a favor de Alejandro Orfila” (Fallos: 154:192) (1929).

¹⁹ “Banco de Córdoba apelando de una resolución de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios”, (Fallos: 147:239).

²⁰ Fallos: 141:217; 147:239; 210:460; 286:301; 326:3368 y “Capatti, Gustavo J. c/ Provincia de Buenos Aires” (Fallos: 330:5226).

nacionales²¹. Es palmario que no concurrieron a la sanción de la Constitución histórica. Empero –y por evidente que resulte– debe de resaltarse que con excepción de la Provincia de Buenos Aires –que encuentra su marco de competencia mejor resguardado, a tenor del agregado practicado en el año de 1860 al artículo 31 de la Constitución Nacional²²– nuestra norma suprema no establece distingo alguno en lo que a competencias y atributos jurídico-políticos respecta entre las diversas provincias del país. Todas ellas se encuentran en un mismo pie de igualdad, sin importar –en absoluto– la data de su institucionalización. Por esto, es más adecuado sostener que las provincias no se reservan poderes, sino que la Constitución –como expresión de la voluntad de la soberanía del pueblo de la Nación– los distribuye, delegándolos en forma definida en el Gobierno Federal, y sosteniendo que los no delegados corresponden a las provincias²³.

Las cláusulas del progreso, del comercio y de los poderes implícitos. Las facultades reservadas y concurrentes.

Tal lo expuesto y atento la letra de la Constitución Nacional, la temática reservada importó para el Estado central una valla insalvable ante la cual cedió su capacidad legislativa, viéndose así incapacitado de inmiscuirse en cuanto convoca al cúmulo o caudal de facultades y atribuciones no delegadas²⁴, salvo que medien los supuestos contemplados en los arts. 5 y 6 de la CN.

Sin embargo, fue jurisprudencia pacífica que bien le es dado a la Nación –siempre que lo haga en los términos de la cláusula del progreso– prohibir –por plazo determinado– que las provincias²⁵ y las municipalidades²⁶ ejerzan atribuciones propias, en tanto indique –de modo expreso e inequívoco– la competencia local que va interdicta.

²¹ A guisa de ejemplo, Chaco y La Pampa se convirtieron en tales por la ley 14.037 del 20 de julio de 1951; Misiones, con la ley 14.294 del 10 de diciembre de 1953; Formosa, Río Negro, Neuquén y Chubut lograron dicho carácter el 15 de junio de 1955 con la sanción de la ley 14.408; el territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur fue provincializado en el año de 1990 con la ley 23.775.

²² Fallos: 31:161; 170:37; 176:292; 177:15; 186:170; 239:251; 276:432 y “Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ D.G.I.” (Fallos: 330:4988) (2007).

²³ “Julio Alfredo Solís” (Fallos: 308:1298).

²⁴ “D. Luis Resoagli contra la Provincia de Corrientes por cobro de pesos.” (Fallos: 7:373) (1869); “Don José Leonardo Avegno contra la Provincia de Buenos Aires, sobre reivindicación de una finca” (Fallos: 14:425) (1874); “Contienda de competencia entre el Juez de Comercio de Buenos Aires, y el de Sección de Santa Fe, para conocer de juicios iniciados contra el vapor “Lujan” (Fallos: 19:283) (1877); “SOCIEDAD Com. E Ind. GIMENEZ VARGAS v. PROVINCIA DE MENDOZA”, (Fallos: 239:343); “Elvezio Domingo Brego v. S.A. de Seguros La Rural” (Fallos: 271:206) y “Provincia de Entre Ríos c/ Estado Nacional” CSJN, 10.06.08.

²⁵ Fallos: “El Ferrocarril Central Argentino contra la provincia de Santa Fe, sobre repetición de pago indebido” (Fallos: 68:227) y “Ferrocarril Central Argentino contra la Municipalidad de Rosario, por devolución de impuestos” (Fallos: 104:73).

²⁶ “Ferro Carril Central Argentino contra la Municipalidad de Rosario, por devolución de impuestos” (Fallos: 104:73).

Más tardíamente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dilató esta tesis, al enervar todo precepto local, siempre que en pleito se acredite que comporta “*repugnancia efectiva*” con normativa federal dictada en virtud de aquella cláusula, sin que en nada importe que medie veda expresa, indubitada y limitada en el tiempo²⁷.

Asimismo, el Tribunal convalidó también que por medio de las cláusulas de los poderes implícitos²⁸ o del comercio²⁹ se arribe a idénticos fines, propósitos y efectos.

En punto al ámbito de las facultades concurrentes, la Corte Suprema –con estribo en dichas cláusulas– hizo siempre prevalecer la decisión federal en tanto medie supuesto de “*repugnancia efectiva*”³⁰. No así, cuando existe margen para observar ambos extremos³¹. A tal efecto empleó la pauta hermenéutica –por ella creada desde antiguo– que manda a interpretar la Constitución como un plexo armónico, dentro del cual cada uno de sus preceptos merece considerarse de acuerdo con el contenido de los demás, evitando neutralizarlos y ponerlos en pugna³²; máxime cuando se halla comprometido el alcance de la autonomía provincial³³. De ser menester, corresponde –vía exégesis– procurar que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa, pues del logro de ese equilibrio debe resultar la amalgama perfecta entre las tendencias unitaria y federal, que los originarios constituyentes propiciaron mediante la coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuaran en órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse, pero nunca para destruirse³⁴; temperamento que bien se complementa con la doctrina del Tribunal que veda a la autoridad federal ensanchar por interpretación la esfera de competencia que le es concedida por el constituyente³⁵.

La jurisprudencia mentada vino a redefinir la dimensión y entidad de la autonomía provincial, al sostener que las provincias resultan competentes para emplear las facultades

²⁷ “Armando Boto v. Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros” (Fallos: 320:786).

²⁸ Fallos: “Provincia de Buenos Aires v. Empresa Nacional de Telecomunicaciones” (Fallos: 304:1186) y “Buenos Aires, Provincia de c/ EDENOR S.A. s/ remoción de electroductos” (Fallos: 330:4564).

²⁹ Fallos 154:104; 188:27; 198:445; 257:169; “Empresa Gutiérrez SRL c/ Pcia. de Catamarca” (Fallos: 316:2865); “Harengus S.A. c/ Provincia de Santa Cruz” (Fallos: 317:397); Fallos: 322:2862; 324:3048; 327:1292 y “Buenos Aires, Provincia de c/ EDENOR S.A. s/ remoción de electroductos” (Fallos: 330:4564).

³⁰ “Don Domingo Mendoza y hermano, contra la Provincia de San Luis, sobre derechos de exportación (sic)” (Fallos 3:131) (1866); “Griet Hermanos contra Provincia de Tucumán, por devolución de sumas de dinero provenientes del cobro de impuestos fiscales al azúcar” (Fallos: 137:212); 239:343; 300:402; 315:1013; 321:1705; 322:2862; 323:1705 y “OSPLAD c/ Catamarca, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” CSJN, 20.05.08.

³¹ Fallos: 304:1186.

³² Fallos: 167:121; 190:571; 194:371; 240:311; 296:432; 304:1186, entre muchos otros.

³³ Fallos: 271:186; 286:301; 293:287 y 296:432

³⁴ Fallos: 186:170; 271:186; 286:301; 293:287; 296:432; 304:1186; 307:360, 315:660; 326:3368 y 327:3852.

³⁵ Fallos: 9:384.

que no hayan sido delegadas ni expresa ni implícitamente, siempre que su ejercicio no resulte prohibido por el Estado central en los términos de las cláusulas del progreso, o importe repugnancia efectiva a la luz de aquella cláusula, o de las del comercio o de los poderes implícitos.

Me permito advertir que esta doctrina bien puede llegar a traducirse en una potencial restricción –de corte inconstitucional– para con la autonomía provincial. No debe perderse de vista que el principio de supremacía constitucional importa un respeto ineludible al reparto federal de competencias. No significa una verticalidad que asegure siempre la prelación de las normas nacionales sobre las provinciales. Por ello, la supremacía del derecho federal lo es, indudablemente, en el ámbito de lo expresamente delegado o tácitamente adjudicado a los poderes nacionales. No hay supremacía federal en lo reservado, pues –sobre el particular– la capacidad decisoria es exclusiva de las provincias. Las políticas nacionales deben estar limitadas por el reparto de competencias, siendo válidas en el ámbito de lo expresa o tácitamente delegado y en el de lo concurrente, mas nunca en lo reservado. Marginar a los poderes nacionales de la temática reservada no significa coartar sus funciones ni atentar contra los intereses del Estado central. Muy por el contrario, importa comprender la esencia de la dinámica operativa de nuestro federalismo. Las cláusulas del progreso, del comercio y de los poderes implícitos deben gozar de valimiento, exclusivamente, dentro del ámbito de lo delegado o concurrente. No pueden ser empleadas para afectar las autonomías provinciales. Lo contrario importa sostener que el poder Legislativo federal, siempre que obre en los términos de tales preceptos, puede modificar el alcance de las facultades reservadas haciendo las veces de Poder unitario. La autonomía provincial es un principio indisponible de Derecho Público³⁶. Lejos deberá ser marginada o desconocida por los poderes constituidos. No podemos olvidar que nuestra Constitución es una constitución de estructura rígida, y que –en tanto ello– no corresponde que sea modificada por los poderes constituidos. Esto no veda ni impide su reforma. De manera alguna. Simplemente para ello exige que medie un procedimiento más complejo que el estatuido para sancionar cualquier ley común, siendo éste –de concurrir consenso suficiente– el único conducto del cual en Derecho es dable echar mano a fin de ensanchar o restringir la competencia local.

La autonomía provincial y los tratados internacionales celebrados por el Estado federal.

En Fallos: 325:1873, la mayoría de la Corte Suprema³⁷ ordenó a la Provincia de Salta, en el marco de una medida cautelar, que se abstuviera de ejecutar el cobro de impuestos a una empresa, en el entendimiento que la aprobación por parte de la Nación de ciertos tratados internacionales imponía obligatoriamente –ante controversias fiscales como la narrada– la previa sustanciación y el debido agotamiento de una instancia de negociación extrajudicial.

³⁶ “SOCIEDAD Com. E Ind. GIMENEZ VARGAS v. PROVINCIA DE MENDOZA” (Fallos: 239:343).

³⁷ Este fallo contó con la disidencia de los Doctores Carlos Santiago Fayt y Guillermo A. López, ver Fallos: 325:1881.

Allí se habilitó al Estado federal a privar a la provincia –mediante la adopción de instrumentos internacionales– del ejercicio de competencias reservadas –en general– y de la aplicación de su código fiscal –en particular–.

No me atrevo siquiera a visualizar este pronunciamiento como una jurisprudencia incipiente, sino como un decisorio aislado, recaído en el estricto y limitado marco de una medida cautelar. No por ello dejo de alertar que de concebirse el principio según el cual el Estado central obra capacitado para condicionar a las provincias en el ejercicio de potestades no delegadas por conducto de la suscripción de acuerdos internacionales, habrán de acarrear temerarias consecuencias –de orden inconstitucional– para con la suerte de la autonomía local. Más aún en un cuadro de integración internacional; integración que si bien aplaudo y celebro –con prudencia– no por ello dejo de reconocer que carece de aptitud jurídica suficiente para soslayar la autonomía provincial.

Quiérase o no, el art. 27 de la Constitución Nacional sienta un condicionamiento para con todo tratado que celebre la Nación, al establecer que debe de respetar los principios de orden público. No es discutible que la autonomía provincial es uno de ellos³⁸. En tanto lo expuesto, la Constitución Nacional impide que de tal suerte se la vulnere. Por lo tanto, se impone apelar a los resortes legales que el Derecho Público nos ofrece en aras de conjurar este dilema y así evitar que la autoridad federal resulte, paradójicamente, responsable –en la esfera internacional– por el proceder provincial, sin perjuicio de que éste –desde la óptica constitucional– no sólo no resulte acreedor de reproche alguno, sino que por el contrario devenga plenamente legítimo y ostensiblemente legal.

Distinta es mi opinión con respecto a las sentencias de Fallos: 324:3143³⁹ y 327:5118⁴⁰ donde se declaró la inconstitucionalidad de preceptos consagrados en las Constituciones de las Provincias de Corrientes y de Buenos Aires al resultar ambos agraviantes del art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dado que las provincias –en virtud del art. 5º de la norma fundamental– sí están llamadas a observar los derechos y garantías constitucionales, provengan estas de la parte dogmática⁴¹ o del inc. 22 del art. 75; criterio éste que fuera reproducido para con la Ciudad de Buenos Aires⁴².

El control de razonabilidad sobre las leyes de provincia.

La piedra de toque del sistema federal argentino es el art. 121 de la Constitución Nacional. Esta norma –que proviene en lo sustancial del texto de 1853, ya que sólo ha sufrido un pequeño agregado en el año de 1860– es una traducción casi literal de la Enmienda X de la

³⁸ “SOCIEDAD Com. E Ind. GIMENEZ VARGAS v. PROVINCIA DE MENDOZA” (Fallos: 239:343).

³⁹ “Alianza “Frente para la unidad” (elecciones provinciales gobernador y vicegobernador, diputados y senadores provinciales)”.

⁴⁰ “Hoof, Pedro C. E. c. Provincia de Buenos Aires” (Fallos: 327:5118).

⁴¹ “Sergio Damián Persoglia v. Provincia de Buenos Aires (Honorable Senado)” (Fallos: 311:260) y “Rosa Griselda Aranzazu y Otros v. Provincia de Buenos Aires (Cámara de Diputados)” (Fallos: 317:682).

⁴² “Gottschau, Evelyn Patricia c. Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo” (Fallos: 329:2986) (2006).

Constitución de los Estados Unidos de América, que fuera adoptada por el primer Congreso en 1789 y ratificada dos años más tarde. Demarca que todas aquellas atribuciones, potestades y facultades que conforme el reparto de competencias no hayan sido expresamente delegadas en el Estado central, quedan reservadas en cabeza de las provincias. Por lo tanto, hacen en esencia al marco de autonomía local. Tan es así, que en lo que a estas cuestiones concierne son los poderes locales quienes ostentan con exclusividad la única y máxima autoridad política para decidir a su respecto.

A tal objeto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentenció en múltiples pronunciamientos que corresponde a sus respectivos poderes y autoridades locales dictar, interpretar y aplicar las constituciones, leyes y estatutos que se hayan dado para su propio régimen de gobierno⁴³, por juzgar conducente a su bienestar y prosperidad⁴⁴, como así también leyes de policía interior⁴⁵ y de orden administrativo, tributario⁴⁶ y procesal⁴⁷, con el límite de no afectar incumbencias propias del Estado central⁴⁸, de las demás provincias⁴⁹, de la Capital Federal⁵⁰ ni de las autoridades municipales⁵¹.

En sus orígenes, el Tribunal –como regla– vedó su instancia a la revisión de leyes provinciales impugnadas, so pretexto de resultar arbitrarias, salvo que comportasen agravio a los términos del art. 14 de la ley 48. Por ello, se juzgó incompetente para conocer de las arbitrariedades habidas por las autoridades de provincia en aplicación de facultades

⁴³ “El doctor Pedro Llanos solicitando la excarcelación de los procesados por el delito de rebelión, Antonio Abregú, Francisco Matos Molina y otros; sobre constitucionalidad” (Fallos: 102:219).

⁴⁴ Fallos: 7:373; 9:277; 174:105; 289:238 y 323:1374 entre otros muchos.

⁴⁵ Fallos: 65:58; 156:290 y 237:397.

⁴⁶ Fallos: 105:273; “Griet Hermanos contra Provincia de Tucumán, por devolución de sumas de dinero provenientes del cobro de impuestos fiscales al azúcar” (Fallos: 137:212); 151:363; “LORENZO LARRALDE y OTROS” (Fallos: 243:98); 286:301; “Dinel S.A.” (Fallos: 315:660); 320:1302; “Provincia de Entre Ríos c. Estado Nacional” CSJN, 10.06.08.

⁴⁷ Fallos_138:158; 141:254; 162:376; 184:223 y 480; 186:531; 190:124; 211:410; 247:252; 254:282; 256:215; 258:255; 265:30; “Juan Luis Strada v. Ocupantes del perímetro ubicado entre las calles Dean Funes, Saavedra, Barra y Cullen” (Fallos: 308:490); “Di Mascio, Juan R. Interpone recurso de revisión en expte. N° 40.779” (Fallos: 311:2484).

⁴⁸ Fallos: 3:131; 10:380 y “Total Austral S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de s/ Acción declarativa.” (Fallos: 326:3368).

⁴⁹ Fallos: 141:217; 147:239; 210:460; 286:301; 326:3368 y “Capatti, Gustavo J. c/ Provincia de Buenos Aires” (Fallos: 330:5226).

⁵⁰ Fallos: 141:217; 147:239 y “Capatti, Gustavo J. c/ Provincia de Buenos Aires” (Fallos: 330:5226).

⁵¹ “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario” (Fallos: 312:326) (1989); “Promenade S.R.L. c/ Municipalidad de San Isidro” (Fallos: 312:1394) (1989); “Municipalidad de la Ciudad de Rosario v. Provincia de Santa Fe” (Fallos: 314:495) (1991); “Recurso de Hecho deducido por la Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del Dto. Ley 911/78” (Fallos: 325:1249); “Municipalidad de la ciudad de San Luis c/ San Luis, Provincia y Estado Nacional s/ acción de amparo” (Fallos: 324:2315) y “Ponce, Carlos A. c. Provincia de San Luis” (Fallos: 328:175).

reservadas cuando estos abusos solo atañen a los individuos o intereses locales⁵². No debe omitirse –tal lo expuesto anteriormente– que las provincias –en la órbita de lo reservado– fueron concebidas por el Tribunal como Estados soberanos⁵³.

Sin embargo, más tardíamente volvió sobre sus pasos e invalidó en competencia originaria, por arbitrarias, disposiciones locales⁵⁴. Empero, ello no constituyó –en un principio– sino un precedente de excepción, que recién con el transcurso del tiempo mutó en doctrina pacífica⁵⁵. Y así ocurrió, en punto a garantizar que la vigencia de los derechos y garantías constitucionales no resulte desnaturalizada a instancias de la reglamentación que la autoridad local se sirva imprimirle en uso del poder de policía local. Por ello, a instancias del contralor de razonabilidad la Corte Suprema vino a limitar el ejercicio de poder de policía de provincia, al permitirse invalidar todo acto local que juzgue arbitrario. Ello importa considerar que el Tribunal se dice competente para inmiscuirse en las órbitas reservadas en punto a enervar legislación provincial, siempre que devenga arbitraria por someter el ejercicio de los derechos y garantías federales a reglamentaciones inconstitucionales.

La doctrina de la arbitrariedad de sentencias.

La reforma constitucional de 1860 acentuó el rasgo federal del por hasta entonces texto vigente. En su consonancia, los gobernadores de provincia dejaron de ser sujeto de juicio político por ante el Congreso Nacional, se suprimió la competencia congresal de aprobar las constituciones provinciales antes de su entrada en vigor y, entre otras tantas modificaciones efectuadas, se incluyó la reserva del antiguo inciso 11 del art. 67, actual inciso 12 del art. 75 de la Constitución Nacional.

Por intermedio de esta disposición el constituyente traspasó la aplicación del derecho común desde la Judicatura federal a la local, vedando de la competencia de la Corte –por añadidura– la capacidad de conocer en grado de apelación de sentencias pronunciadas por la Justicia de provincia en punto a dicho tipo normativo; principio ulteriormente ratificado por los arts. 14 y 15 de la ley 48.

En cuanto a la aplicación de derecho local atañe, se arribó a idéntica conclusión, mas por diferentes causales. En tanto la Argentina es un Estado federal, y las provincias son entes

⁵² Fallos: 7:59 y 373.

⁵³ “D. Luis Resoagli contra la Provincia de Corrientes por cobro de pesos.” (Fallos 7:373) (1869) y “Don José Leonardo Avegno contra la Provincia de Buenos Aires, sobre reivindicación de una finca” (Fallos: 14:425) (1874).

⁵⁴ Fallos: 98:20 y 52.

⁵⁵ “Synge, Kathleen Frances Anne” (Fallos: 235:883); “Inés María Repetto v. Provincia de Buenos Aires” (Fallos: 311:2272); “Alianza “Frente para la unidad” (elecciones provinciales gobernador y vicegobernador, diputados y senadores provinciales)” (Fallos: 324:3143) y “Hoof, Pedro C. E. c. Provincia de Buenos Aires” (Fallos: 327:5118) entre otros tantos muchos.

autónomos, ellas mismas resultan competentes para darse –según su sana discreción– sus propias instituciones y regímenes de gobierno, sin intervención alguna del Estado federal. Esta competencia provincial ostenta cuanto menos dos fases. La primera de ellas, pasa por dictar y ejecutar sus propias leyes y estatutos locales. La restante, consiste en preservar con exclusividad para el Poder Judicial de provincia el conocimiento y decisión de todo pleito donde se ventile derecho local. De aquí proviene la incompetencia sobre el tópico de la Justicia federal –en general– y de la Corte Suprema –en particular–; con excepción –va de suyo– de los supuestos previstos en el art. 14 de la ley 48.

En sus antípodas, la Corte Suprema sólo se permitió revocar sentencias pronunciadas por la magistratura local siempre que desconocieran –en el caso concreto– la validez de preceptos federales que rigieran –de manera directa e inmediata– puntos en disputa. Sólo allí advirtió la existencia de agravio federal⁵⁶. Fuera de tales supuestos, nada vino a comportar –a criterio del Tribunal– cuestión constitucional. Por tal razón, cerró su instancia apelada al conocimiento y decisión de causas donde se ventilase la interpretación y aplicación que la Justicia de provincia hiciese de derecho común^{57 58}, local⁵⁹ o procesal⁶⁰; salvo que, como se dijo, se enervase la aplicación de normativa federal que regule de manera directa e inmediata la cuestión. Sostuvo, de manera constante, que resulta inadmisibles el recurso extraordinario por falta de relación directa, si se lo ha fundado en la violación de leyes comunes o locales, e indirectamente en la Constitución Nacional⁶¹.

Este principio no cedió ni incluso ante invocaciones de arbitrariedad⁶², de gravedad institucional o de haberse subvertido la forma republicada de gobierno⁶³. El razonamiento

⁵⁶ “El Procurador Fiscal de la Provincia de San Juan contra el Prior del Convento de Santo Domingo, por el precio de una finca de dicho convento; –sobre inconstitucionalidad de una ley” (Fallos: 10:380) (1871); “La sucesión de Doña Tomasa Vélez Sarsfield contra el consejo de educación de la provincia de Buenos Aires, sobre inconstitucionalidad de impuesto” (Fallos: 23:647) (1882); “La sucesión de Don Cipriano de Urquiza, contra la sucesión del General D. Justo J. de Urquiza, por reivindicación; sobre procedencia del recurso del artículo 14 de la ley de jurisdicción de los Tribunales Federales.” (Fallos: 35:302) y “Candioti de Iriondo” (Fallos: 76:351).

⁵⁷ Fallos: 26:140; 36:307; 55:253; 108:100; 112:32, 126; 113:427; 114:136, 444; 115:11; 122:133; 125:158, 247; 132:36; 136:131; 139:309; 143:356; 149:175; 152:169; 188:12, 401 y 371:211.

⁵⁸ Va de suyo que existen al menos dos excepciones a este principio. La Corte puede en ejercicio de su competencia originaria aplicar derecho común siempre y cuando se trate de “causas civiles” y concurran en la especie los demás recaudos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal. Lo mismo, en los términos del Recurso ordinario de apelación ante la Corte Suprema.

⁵⁹ Fallos: 1:87; 2:34; 7:59,373; 97:184; 102:219; 125:247; 155:134; 255:256; 259:321; 264:375; 266:235; 267:176; 282:423, 200; 283:429; 310:295,1074; 311:489,1470, 1588; 314:94,620; 315:448.

⁶⁰ Fallos: 174:252.

⁶¹ Fallos: 295:797.

⁶² Ver: “Don Daniel V. y Correas, reclamando de un decreto espedido (sic) por el Gobierno de la Provincia de Mendoza” (Fallos: 7:59) (1869) donde se sentenció que “*Los Tribunales nacionales son incompetentes para*

era claro: la Corte carecía de jurisdicción en tanto las provincias habían reservado para sí la facultad de resolver toda controversia que se sustanciase sobre materia no federal; asertos que, a criterio del Estrado, deberían encontrar solución jurídica o política en el exclusivo ámbito provincial, sin mediar participación ni injerencia alguna de la Justicia Nacional. Tales decisorios, por más que fueran impugnados por arbitrarios, no eran idóneos como para instar con éxito la competencia del Tribunal, pues, con apego a la jurisprudencia histórica o tradicional arraigada en los arts. 121 y 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, muy lejos estaban de constituir alguno de los supuestos de procedencia contemplados en cualquiera de los tres incisos del artículo 14 de dicha ley.

Al Poder Judicial Federal –como contrapartida– se le reconoció –ya desde un principio⁶⁴– la función de atender toda causa donde se ventilara la aplicación de normativa federal; cuestión lógica y coherente, ya que no sólo le corresponde la tutela y el resguardo de los intereses nacionales debatidos en pleito⁶⁵, sino que, de haberse sometido el conocimiento de tales asertos a la magistratura de provincia, el vigor del derecho federal habría quedado subsumido a la voluntad de la autoridad local.

Empero, a mediados de los años ‘50 comenzó a tomar cuerpo en los Estrados de la Corte una incipiente jurisprudencia que por hasta aquel entonces sólo se había manifestado de manera esporádica y excepcional, en precedentes aislados⁶⁶ y mayoritariamente vía *obiter dictum*⁶⁷. A mérito de esta doctrina la Corte Suprema se permitió conocer y revocar determinadas sentencias, extraordinarias por cierto, dictadas por la Justicia ordinaria en aplicación de derecho común y, más tardíamente, local que resultasen apeladas por ante sus estrados en los términos del art. 14 de la ley 48.

Es por todos sabido que para que proceda el recurso extraordinario se exige, irremediamente, que medie agravio federal, siendo la Corte Suprema la única autoridad competente para determinar cuándo ello acaece. No casualmente le corresponde –con exclusividad– ser el intérprete final y definitivo de los casos en los que haya derecho

conocer de los abusos que las autoridades provinciales puedan cometer en el ejercicio de sus funciones, cuando esos abusos atañen solo a los individuos ó a los intereses locales”. Ver también Fallos: 215:157.

⁶³ Fallos: 141:217; 177:390; 184:639 (1939); 187:79; 190:397 (1941); 206:21 y 312 (1944); 210:1031 y 1113 (1948); 211:682 (1948); 212:105 (1948); 215:157 (1949); 216:267 (1950); 238:320; 251:340 (1961), 252:60 (1962); 253:454; 261:103; 262:104 y 212 (1965); 263:12 y 264:7 y 373.

⁶⁴ “Don Domingo Mendoza y hermano, contra la Provincia de San Luis, sobre derechos de exportación (sic) –cuestión de competencia” (Fallos: 1:485); “El Banco Nacional contra D. Francisco Villanueva, por cobro de pesos. Incidente sobre competencia” (Fallos: 18:162); “Don Felipe López contra la Provincia de Entre Ríos, por cobro de pesos, sobre inconstitucionalidad de un impuesto” (Fallos: 21:498) y 97:177.

⁶⁵ Fallos: 210:643, 830; 226:55 y 308:1560 entre otros.

⁶⁶ “Victoria Storani de Boidanich e hijo v. Ansaldi, Imperiale y Bovio” (Fallos: 184:137).

⁶⁷ “Don Celestino M. Rey contra Alfredo y don Eduardo Rocha, por falsificación de mercaderías y de marca de fábrica” (Fallos: 112:384); 131:387, 133:298 y “Carlozzi c. Tortonese Ballesteros” (Fallos: 207:72).

federal comprometido⁶⁸; función de estricta naturaleza política que es ejercida con absoluto arbitrio y discreción. Arribado a este punto, se impone señalar que no hay impedimento alguno –de orden constitucional– para que la Corte actúe discrecionalmente a la hora de ampliar o restringir su propia competencia, siempre que exista derecho federal comprometido⁶⁹. Esto equivale a reconocer que impera un criterio dinámico, político y discrecional en ocasión de precisar los supuestos ante los cuales se sustancia agravio federal; tónica que ha llevado a extender sensiblemente la competencia del Tribunal.

La Corte, en empleo de dicha potestad política, ha autohabilitado su instancia al conocimiento y decisión de casos que fueron antaño considerados –a su legal entender– ajenos a su propia competencia, por corresponder su dilucidación a los Poderes Judiciales de Provincia –de conformidad con el art. 121 y la reserva del inc. 12 del art. 75 de la Constitución Nacional– y por ende no calificar dentro de los patrones prescriptos en el art. 14 de la ley 48. El nacimiento de la doctrina de la arbitrariedad es elocuente testimonio de ello. Atiéndase que se sustenta en el criterio según el cual de no ser una sentencia aplicación razonada y razonable del derecho vigente en particular consideración a las pruebas y constancias debidamente arrimadas en autos violenta el derecho de propiedad, el debido proceso y las garantías de razonabilidad y coherencia –consagradas respectivamente en los arts. 17, 18, 28 y 33 de la Constitución Nacional–⁷⁰, y muta –de tal modo– en agravio federal, sin perjuicio del art. 121, ni de la reserva del art. 75 inc. 12 del texto supremo. El pronunciamiento que del caso fuere excede el plano de lo reservado, pues al devenir en arbitrario conculca derechos y garantías constitucionales y así, al comportar agravio federal, promueve con éxito la competencia extraordinaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin que en nada importe que no encuadre estrictamente dentro de los supuestos previstos por el art. 14 de la ley 48.

Es por ello que –a la fecha– la Justicia local resulta competente para aplicar a su libre arbitrio y discreción derecho común y/o local en la medida en que no obre con arbitrariedad. Así las cosas, y en defensa de los principios, derechos y garantías constitucionales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha restringido –con sustento en la doctrina de la arbitrariedad de sentencia– la capacidad decisoria de la magistratura de provincia, al permitirse invalidar sentencias arbitrarias, mas nunca opinables⁷¹; puesto que el recurso extraordinario –a su decir– no es sino un remedio de excepción, cuya aplicación

⁶⁸ “El Ministerio Fiscal con Don Benjamín Calvete, por atentados contra la inmunidad de un Senador” (Fallos: 1:340, 348).

⁶⁹ Recuérdese que en algunos pleitos (Fallos: 294:430 y 295:376) la Corte entendió que mediando gravedad institucional podía prescindirse del requisito de cuestión federal. Esta jurisprudencia, extrema por cierto, es a mi entender reprochable, toda vez que importa sustituir el criterio que la Justicia de provincia adopte en legítimo ejercicio de las facultades reservadas a mérito del inc. 12 del art. 75. Bajo la estructura del Estado federal argentino la gravedad institucional *per se* no es causal de habilitación de la instancia extraordinaria en los términos del art. 14 de la ley 48 pues no basta para suplir la exigencia de la cuestión federal.

⁷⁰ Fallos: 261:209; 274:60; 291:202; 295:535 y 316:2464, 2718.

⁷¹ Fallos: 303:2091.

debe de hacerse restrictivamente, tal como lo ha sentado en numerosos pronunciamientos⁷², para no desnaturalizar su función ni convertir al Tribunal en una nueva instancia ordinaria de todos los pleitos que se tramiten por ante los tribunales del país⁷³.

La competencia de la Corte de conocer en conflictos habidos entre los poderes públicos de una misma provincia.

La reforma de 1860 sustrajo del antiguo art. 97 de la Constitución Nacional –en provecho de la autoridad local– la competencia de la Corte Suprema de juzgar de los conflictos habidos entre los poderes políticos de una misma provincia. Valga recordar que el Tribunal jamás tuvo posibilidad de ejercer tal competencia, puesto que entró en funciones en el año de 1863; es decir, tres años después de que fuera privada de tal atribución.

En base a ello y desde sus mismos inicios, la Corte Suprema supo invocar al unísono y de modo conteste una misma jurisprudencia, siempre tendiente a abstenerse de resolver –por exceder su marco de competencia– los conflictos sustanciados entre los poderes públicos de una misma provincia. Así procedió por estar de por medio la autonomía provincial, en lo que a darse sus propias instituciones y por ellas regirse atañe; como también al considerar a dichas controversias de estricta índole política local. En respeto a sendos patrones, el Estrado reconoció la competencia exclusiva y excluyente de las provincias para disponer –sobre el particular– a entero arbitrio y absoluta discreción, habiendo trazado una jurisprudencia eminentemente prohibitiva en lo que a volcarse a su estudio y decisión respecta. Tales conflictos se hallaban detraídos del conocimiento de la Corte por importar divergencias políticas de exclusiva atinencia provincial, razón por la que –al no comportar cuestión federal– no se veían alcanzados por el remedio extraordinario. Tamaña incompetencia no cedía incluso ante invocaciones genéricas de arbitrariedad o de interés institucional⁷⁴. El razonamiento era claro: la Corte carecía de jurisdicción en tanto que las provincias se habían reservado para sí, en 1860, la facultad de resolver tales controversias; asertos que, a criterio del Tribunal, deberían encontrar solución, jurídica o política, en el exclusivo ámbito provincial, sin mediar participación ni injerencia alguna de la Justicia Nacional⁷⁵.

La Corte instaurada en el año de 1983 vino –en la especie– a ensanchar su campo de competencia, habilitando pretorianamente su instancia al conocimiento y decisión de

⁷² Fallos: 97:285; 151:48; 190:466; 155:248; 172:149; 186:497 y 194:220.

⁷³ Fallos: 237:69; 244:384; 297:173; 302:1574.

⁷⁴ Fallos: 141:217; 177:390; 184:639 (1939); 187:79; 190:397 (1941); 206:21 y 312 (1944); 210:1031 y 1113 (1948); 211:682 (1948); 212:105 (1948); 215:157 (1949); 216:267 (1950); 238:320; 251:340 (1961), 252:60 (1962); 253:454; 261:103; 262:104 y 212 (1965); 263:12 y 264:7 y 373.

Fallos: 308:490, 961 y 1745; 310:804; 311:2484 y 317:1162.

⁷⁵ Ver: Fallos: 136:147; 171:14; 177:390; 178:199; 188:494; 189:392; 190:123 y 499; 193:495; 194:18 y 496; 212:206 y 286; 228:539; 236:15; 238:58; 245:532; 250:373; 253:454; 259:11; 260:64; 262:227; 263:15; 264:7 y 375; 270:240; 271:175; 283:143, 429; 291:384; 300:243; 301:1226; 302:254; 304:351.

conflictos dados entre los poderes públicos de una misma provincia, siempre que fuere menester tutelar garantías federales o coadyuvar al perfeccionamiento del funcionamiento de las instituciones locales⁷⁶. Esta jurisprudencia hunde sus raíces en singulares disidencias del Doctor Luis María Boffi Boggero, quien ha entendido que el contenido político de una cuestión local no priva a la Corte de su conocimiento y decisión cuando existan agravios a la garantía del debido proceso⁷⁷ o se susciten circunstancias de trascendencia institucional que superen los intereses locales e importen a la Nación toda⁷⁸.

El trato brindado por la Corte en estos últimos veinticinco años al enjuiciamiento político de funcionarios provinciales es un fiel reflejo del avance jurisdiccional habido sobre la materia. El giro doctrinario que va señalado, nacido a mediados de la década del ochenta⁷⁹ y mantenido hasta el presente⁸⁰, contribuyó a declarar su competencia para entender en asuntos que –a su decir– habían excedido enormemente su marco de acción, por importar asertos políticos de corte local. Todo ello, en el afán de resguardar el debido proceso y la defensa en juicio. Su fundamento radica en que la reforma constitucional de 1860 sustrajo del conocimiento de la Corte la facultad de dirimir los conflictos políticos sustanciados entre los poderes públicos de una misma provincia. Pese a ello, mantuvo dentro de la competencia federal “*todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución*”, disposición que no se ha visto alterada por las posteriores reformas constitucionales. En este entendimiento, concluyó la Corte que la naturaleza política de un conflicto habido entre poderes públicos de una misma provincia inhibe su competencia en tanto no se encuentren afectados o comprometidos principios o garantías federales, ya que el deber de velar por el imperio de la Constitución y de evitar la conculcación del derecho federal a merced de los poderes públicos provinciales es razón bastante –habida cuenta la competencia arreglada en su favor por el antiguo art. 101, actual art. 116 de la Constitución Nacional– para que tales casos surtan exitosamente su instancia⁸¹.

La facultad provincial de darse sus propias instituciones y regirse conforme ellas.

⁷⁶ Ver también: Fallos: 308:1745 (1986); 310:804 (1987) y voto del Doctor Adolfo Vázquez en Fallos: 322:1253, 1265 (1999).

⁷⁷ Ver también: Fallos: 261:103 (1965); 264:7 y 375 (1966) y disidencia del Doctor Carlos Zavala Rodríguez en Fallos: 264:385 (1966).

⁷⁸ Permítaseme recordar que el Doctor Luis María Boffi Boggero justificó la jurisdicción de la Corte en asuntos como los que van tratados ante supuesto de “*gran trascendencia institucional que excede los límites del derecho local*” (Ver Fallos: 261:103 (1965) 264:7 (1966).

⁷⁹ Fallos: 308:525, 961, 2609; 310:2031; 311:811, 2320; 312:253 y 313:114.

⁸⁰ Fallos: 315:762,781; 314:1723; 317:874; 319:705 y 325:2534

⁸¹ Fallos: 308:961; 310:2845 y E.D. 160:15 y 152:175.

En términos históricos, la Corte Suprema sólo habilitó su instancia para invalidar Constituciones locales cuando de su articulado proviniesen afectaciones concretas al reparto federal de competencias, en la particular misión de garantizar el monopolio del dictado de la legislación de fondo en cabeza del Congreso federal⁸². El fundamento era claro: las provincias no pueden ejercer facultades delegadas. De ninguna manera⁸³. Ni mediante leyes, decretos, ni reglamentos. Por ello, tampoco pueden hacerlo vía constituciones.

Esta jurisprudencia persiste hasta nuestros días. Muestra de ello es que recientemente se declaró la inconstitucionalidad del art. 58 *in fine* de la Constitución de la Provincia de Córdoba en cuanto declara la inembargabilidad de la vivienda única, en el entendimiento que la determinación de los bienes sujetos al poder de agresión patrimonial del acreedor es materia de la legislación común, y –como tal– prerrogativa única del Congreso de la Nación⁸⁴.

Conjuntamente, la Corte Suprema –en términos históricos– rehusó merituar el cumplimiento por parte de las provincias del compromiso por ellas asumido en virtud del art. 5º de la Constitución Nacional, consistente en darse instituciones republicanas de gobierno análogas a las del Estado federal. Tal inhibición fue ineludible, amén de la excepción de Fallos: 269:243. Iba en línea con la postura histórica de autorrestricción frente a las cuestiones políticas. Repárese en que conflictos como el de marras pueden considerarse “doblemente” políticos. En primer lugar, huelga indicar que al haberse las provincias reservado imperio para darse sus propias instituciones y regímenes de gobierno sin intervención del poder federal, conocer el caso importaría –por parte del Poder Judicial– juzgar en torno al criterio político por ellas preferido en ejercicio de su propia autonomía. Junto a ello, siempre se consideró que era del resorte exclusivo de los restantes poderes federales constatar la correspondencia del régimen político adoptado por las provincias con

⁸² “Don Juan F. Shary contra la Municipalidad del Rosario, por cobro ejecutivo de pesos” Fallos: 103:373 (1906); “Compañía Alemana de depósito de carbón limitada, contra la Municipalidad de Santa Fe, por cobro de pesos” Fallos: 124:379 (1916); “Don Domingo Etcheverry contra la provincia de Mendoza, sobre reivindicación. Incidente por cobro de honorarios” Fallos: 133:161 (1920); “Don Amadeo Zorruguieta y Don Arturo Funes, en el juicio seguido por la Municipalidad de Godoy Cruz, contra el Ferrocarril Pacífico, sobre cobro de pesos” Fallos: 146:122 (1926); “Don Antonio Pautasso contra la Provincia de Santiago del Estero, sobre ejecutivo de honorarios” Fallos:147:88 (1926); “Don Modesto González contra la provincia de Santiago del Estero, por cobro de alquileres. Inconstitucionalidad del artículo 6º de la Constitución local” Fallos: 159:326 (1930); “Don Cecilio Espinosa contra la Provincia de Santiago del Estero, sobre cobro de pesos” Fallos: 171:9 (1934); “Compañía Luz y Fuerza Motriz v. Municipalidad de Córdoba, ejecución de sentencia” Fallos: 188:383 (1940) y “S.A. LIEBIG’S EXTRACT of MEAT Company v. PROVINCIA de ENTRE RIOS” Fallos: 284:458 (1972).

⁸³ Fallos: 61:19; 113:158; 119:117; 121:250; 171:431; 172:11; 176:230; 182:498; 198:458; 275:254; 311:1795; 318:2660; 321:3508 y 322:1050.

⁸⁴ “Banco del Suquia c. Tomassini, Juan C.” (Fallos: 325:428) (2002) y “Romero, Carlos Ernesto c/ Andrés Fabián Lema s/ desalojo – recurso de casación e inconstitucionalidad” CSJN, 23.06.09.

los extremos del art. 5º de la Constitución, en vista a echar mano –de ser del caso– del instituto de la intervención federal⁸⁵.

Sólo a los poderes eminentemente políticos del Estado federal le correspondía visualizar el respeto en las provincias de los patrones indicados en el art. 5º de la Constitución. Ninguna participación le cabía a la Corte Suprema sobre el particular⁸⁶. Era –a decir del tribunal– una típica cuestión política no justiciable. En base a ello, sentenció que el constatar e imponer dicha correspondencia implicaría revivir el art. 5º de la Constitución del ‘53⁸⁷, pero transfiriendo a la Corte Suprema la facultad que aquel precepto atribuía al Congreso⁸⁸. Sendas razones impedían que se promoviese su competencia. Por ello, el contralor de la Corte Suprema sobre las constituciones provinciales se limitó, en términos tradicionales, a conjurar agravios a la distribución de competencias, mas no a resguardar –a mérito del art. 5º de la Constitución Nacional– su analogía con la forma republicana del gobierno federal. A partir de mediados de la última década del ochenta, la Corte ha alterado su tradicional jurisprudencia inhibitoria en derredor del art. 5º⁸⁹, llegando a declarar la inconstitucionalidad de constituciones provinciales al no resultar compatibles con el sistema republicano del gobierno central⁹⁰ o afectar derechos y garantías federales⁹¹, criterio –este último– que conoce de un antecedente remoto y aislado⁹². También hizo lo propio, con

⁸⁵ “El Doctor don Joaquín M. Cullen, por el Gobierno provisorio de la provincia de Santa Fe, contra el Doctor don Baldomero Llerena; sobre inconstitucionalidad de la ley nacional de intervención de la Provincia de Santa Fe, y nulidad de los actos del Interventor” (Fallos: 53:420) (1893); “Compañía Azucarera Tucumana contra la Provincia de Tucumán, por devolución de sumas de dinero e inconstitucionalidad de ley, sobre competencia” (Fallos: 141:271) y “Don Alejandro Orfila interpone recurso de habeas corpus a favor de Alejandro Orfila” (Fallos: 154:192) (1929).

⁸⁶ “El Doctor don Joaquín M. Cullen, por el Gobierno provisorio de la provincia de Santa Fe, contra el Doctor don Baldomero Llerena; sobre inconstitucionalidad de la ley nacional de intervención de la Provincia de Santa Fe, y nulidad de los actos del Interventor” (Fallos: 53:420) (1893).

⁸⁷ El texto de 1853 preveía en sus arts. 5º y 64 inc. 28 que las constituciones de provincia fueran examinadas y eventualmente aprobadas por el Congreso federal de no resultar observadas por enervar la Constitución Nacional, preceptos suprimidos en 1860.

⁸⁸ Fallos: 141:217; 177:390; 184:639; 187:79; 190:397; 206:21, 312; 210:1031 y 1113; 211:682; 212:105; 215:157; 216:267; 238:320; 251:340, 252:60; 253:454; 261:103; 262:104 y 212; 263:12 y 264:7 y 373.

⁸⁹ Fallos: 308:490, 961 y 1745; 310:804; 311:2484 y 317:1162.

⁹⁰ Fallos: 311:460; “Iribarren, Casiano Rafael c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa” (Fallos: 322:1253) y “Álvarez, Raúl José c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa”, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 14 de octubre de 1999.

⁹¹ “José Eduardo Ormache” (Fallos: 308:934) y “Alianza “FRENTE para la UNIDAD” ELECCIONES PROVINCIALES GOBERNADORES Y VICEGOBERNADOR, DIPUTADOS Y SENADORES PROVINCIALES 2001” (Fallos: 324:3143).

⁹² “El doctor Pedro Llanos solicitando la excarcelación de los procesados por el delito de rebelión, Antonio Abregú, Francisco Matos Molina y otros; sobre constitucionalidad” (Fallos: 102:219).

respecto al inc. 15 del art. 75 de la Constitución Nacional, para evitar que las provincias se arroguen imperio y jurisdicción sobre territorios ajenos⁹³.

Conforme lo indicado, la competencia de la Corte Suprema para invalidar constituciones y disposiciones locales no sólo se promueve ante afectaciones que estas hagan al reparto de competencias. Tan es así que la doctrina actual ha venido a constituir, con sustento en el art. 5º de la Constitución, una nueva causal de habilitación sobre el particular, al exigirle a las provincias –so tacha de inconstitucionalidad– que se den instituciones de gobierno de corte republicano análogas, semejantes o equiparables a las del gobierno central y observen los derechos y garantías federales.

Ello equivale a decir que la Corte Suprema –a la fecha– se entiende competente para cotejar la organización política escogida por las provincias desde la perspectiva del art. 5 de la Constitución Nacional y –en caso de encontrar alguna incongruencia entre ambos– permitirse invalidar la disposición local que del caso fuere.

Sin embargo, la Corte Suprema bien declara que el art. 5º de la Constitución Nacional no exige a las provincias una sujeción sin cortapisas al sistema político instituido por el constituyente federal, pues las constituciones locales, lejos de deber ser una copia literal o casi idéntica del texto federal, pueden –y con derecho– diferir de éste en tanto guarden razonable semejanza con su forma de gobierno⁹⁴ y reconozcan límite en los derechos y garantías constitucionales.

En este orden de ideas, y con estribo en el art. 5 de la Constitución, la Corte Suprema también entró a conocer en pleitos donde se cuestionaron –y con éxito– normas locales referentes a la organización interna y desempeño de los poderes públicos de provincia. Así lo hizo, por ejemplo, para garantizar la autonomía municipal⁹⁵, el buen funcionamiento del régimen electoral⁹⁶, el correcto establecimiento de la competencia y jurisdicción de los propios tribunales locales⁹⁷ y la debida tramitación de los juicios políticos⁹⁸. Permítase reiterar que, históricamente, estos casos resultaron extraños a la instancia extraordinaria por corresponder su dilucidación a las autoridades políticas locales o al gobierno federal en los casos previstos en los arts. 5 y 6 de la Constitución Nacional⁹⁹.

⁹³ “Total Austral S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de s/ Acción declarativa.” (Fallos: 326:3368).

⁹⁴ Fallos: 311:460; 317:1195.

⁹⁵ “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario” (Fallos: 312:326) (1989); “Promenade S.R.L. c/ Municipalidad de San Isidro” (Fallos: 312:1394) (1989); “Municipalidad de la Ciudad de Rosario v. Provincia de Santa Fe” (Fallos: 314:495) (1991); “Municipalidad de San Luis c/ San Luis, Provincia y Estado Nacional s/ acción de amparo” (Ver disidencia de los Doctores Carlos Santiago Fayt y Enrique Santiago Petracchi) (Fallos: 324:2315) (2001).

⁹⁶ Fallos: 308:1745.

⁹⁷ Fallos: 311:21484.

⁹⁸ Fallos: 308:961; 310:2845; 314:1723 y 317:874.

⁹⁹ Fallos: 154:192, 206:312; 253:454 y 246:373 entre otros muchos.

Cabe concluir que la competencia de los poderes de provincia de darse asimismo sus instituciones políticas y regirse conforme a ellas, lejos de ser enteramente discrecional está –a criterio de la Corte Suprema– limitada por los arts. 5, 75 inc. 12 y 15, 121, 123, 124 y 126 de la Constitución Nacional, pues en caso de no satisfacerse los recaudos allí indicados será del resorte del Tribunal declarar la invalidez de la normativa local que oficie en su contrario.

No puede obviarse que –al presente– la Corte Suprema coparticipa junto a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del deber que tradicionalmente sólo sobre estos últimos reposaba, consistente en velar por el respeto en las provincias de las pautas del art. 5 de la Constitución. Como es de presumir, esta incipiente jurisprudencia suscita varias consideraciones. En primer lugar, cabe advertir que conforme la tónica tradicional y con asiento en los arts. 6, 75 inc. 31 y 99 inc. 20 de la CN –según nomenclatura del texto reformado en 1994– la Corte Suprema había considerado que era de exclusiva incumbencia del Congreso de la Nación y –en su caso– del Poder Ejecutivo, dilucidar el cumplimiento en las provincias de los patrones del art. 5 de la Constitución, en aras de articular, de considerarlo necesario, la intervención federal¹⁰⁰. En sus antípodas, esta novel jurisprudencia comporta un muy relevante incremento de las competencias del Tribunal, en un doble sentido. Ello, pues al velar por el cumplimiento de tal disposición, no sólo avanza sobre las atribuciones resultantes de los demás poderes políticos federales; sino que también se vuelca a revisar el criterio político escogido por las autoridades de provincia en ejercicio de las facultades consagradas en los arts. 5, 121, 122 y 123 de la Constitución.

Adviértase que no resulta para nada sencillo determinar con precisión las circunstancias ante las cuales pueda considerarse que las provincias faltan a los deberes impuestos por el art. 5, dato que representa un potencial avasallamiento de las autonomías locales, en detrimento de los demás poderes federales. Sin embargo, puede argumentarse que el compromiso de velar por el imperio de la Constitución y de evitar la degeneración de los gobiernos de provincia en agravio al art. 5º de la norma fundamental es razón suficiente –habida cuenta la competencia arreglada en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional– para que se promueva la instancia del Tribunal. Más aún cuando esta tesitura lleva por propósito perfeccionar el funcionamiento de las instituciones locales, en vista a conciliar su correspondencia con aquellos principios rectores que las mismas provincias se han juramentado respetar al suscribir la Constitución Nacional¹⁰¹. Asimismo, esta jurisprudencia opera de paliativo ante puntuales deficiencias de orden local que comprometan la vigencia del art. 5, pero que –pese a ello– no alcancen a revestir –a criterio de los poderes eminentemente políticos del Estado Federal– tal envergadura y trascendencia como para justificar la intervención federal; motivo por el cual deviene

¹⁰⁰ Corresponde recordar que la Constitución histórica nada precisaba con respecto al Poder encargado de decretar la intervención, habiéndose preferido –pero no siempre respetado– la doctrina de Fallos: 154:192, que reconoce en el Congreso competencia para declararla y en su receso al Poder Ejecutivo, a las resultas de la decisión de aquél.

¹⁰¹ Fallos: 308:1745; 310:804 y voto del Doctor Adolfo Vázquez en Fallos 322:1253, 1265.

conveniente que el auxilio de dichos poderes permanezca inerte –siendo suplido por la intervención de la Corte– en atención al costo que su actuar implicaría¹⁰².

Conclusión.

En términos históricos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación –en cuanto importó delimitar el campo de competencias y atribuciones de la autonomía provincial– se avocó, como regla y principio, a garantizar que las provincias no ejerciesen potestades delegadas ni invadiesen incumbencias de las demás provincias.

Complementariamente, se autoinhibió de conocer en todo pleito donde se ventilase la aplicación que los poderes y autoridades de provincia hiciesen de sus facultades reservadas. Este principio no cedió ante supuestos de arbitrariedad, gravedad institucional ni tampoco frente a argumentaciones de haberse subvertido la forma republicana de gobierno.

Así sostuvo que la única excepción a la autonomía provincial era la intervención federal.

La Corte ha modificado radicalmente su originaria jurisprudencia, habiéndose permitido conocer en asertos que ella misma había rotulado como de índole local.

Tan es así que:

Le es dado invalidar legislación de policía dictada por los poderes locales, siempre que devenga arbitraria.

Con asiento en la doctrina de la arbitrariedad, y a fin de resguardar la vigencia de los derechos y garantías constitucionales, conoce y resuelve –por intermedio del recurso previsto por el art. 14 de la ley 48– en causas donde se ventile la aplicación de derecho local y común.

También, y a idéntico propósito, hace lo propio en conflictos dados entre los poderes públicos de una misma provincia.

Todo ello, para evitar que los derechos y garantías federales queden a merced de las decisiones que los poderes y autoridades de provincia adopten en uso de sus facultades reservadas.

Asimismo, y por infringir los términos del art. 5º de la Constitución Nacional, ha declarado la inconstitucionalidad de disposiciones locales dictadas en ejercicio de la facultad provincial de darse sus propias instituciones y regirse conforme a ellas.

Paralelamente, ya desde antiguo la Corte Suprema de Justicia de la Nación supo convalidar limitaciones a la autoridad local en los términos de las cláusulas del progreso, del comercio y de los poderes implícitos.

¹⁰² Son por demás alentadoras las consecuencias que de aquí pueden declinarse. A criterio del suscripto resultaría ajustado a derecho que se declarase la inconstitucionalidad de constituciones de provincia en cuanto prevén la reelección indefinida de sus gobernadores, toda vez que esto representa –sin ningún lugar a dudas– una indisimulable afrenta al deber que sobre ellas pesa de consagrar gobiernos republicanos de corte equiparable al del Estado federal. Lo mismo, para con aquellas constituciones y/o leyes de provincia que infrinjan la autonomía municipal, brindándole un alcance menor al establecido en el art. 124 de la Constitución Nacional.

Por lo tanto, y sin emitir juicio valorativo al respecto, me atrevo a sostener que el campo de la autonomía provincial está delimitado, a criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la siguiente manera:

- a- No les corresponde a las provincias ejercer facultades expresa o implícitamente delegadas;
- b- Tampoco les es dado valerse de aquellas atribuciones reservadas cuyo ejercicio haya sido prohibido por el Congreso Nacional en función de la cláusula del progreso o resulte repugnante a la luz de aquella cláusula o de las del comercio o de los poderes implícitos;
- c- Al poder de policía provincial no le es permitido afectar las incumbencias propias del Estado central, de las demás provincias, de la Ciudad de Buenos Aires ni de los municipios, ni tampoco desconocer los términos del art. 75 inc. 15;
- d- La capacidad provincial de darse asimismo sus propias instituciones de gobierno y de regirse conforme a ellas encuentra límite en el reparto federal de competencias, en las pautas del art. 5° de la Constitución Nacional y en los derechos y garantías constitucionales;
- e- La facultad de la Justicia de provincia de aplicar derecho local, común y de resolver conflictos dados entre poderes públicos de una misma provincia no puede soslayar los derechos y garantías constitucionales, ni infringir los parámetros del art. 5° de la Constitución Nacional.

En suma: siempre que un precepto o sentencia de autoridad provincial, mas allá de versar sobre tópicos no delegados, sea cuestionado en pleito por: i) violentar la distribución de competencias; ii) invadir atribuciones de las demás provincias, de la Ciudad de Buenos Aires o de los municipios; iii) desconocer el inc. 15 del art. 75 de la Constitución Nacional; iv) importar el ejercicio de facultades reservadas cuyo uso haya sido prohibido por el Congreso federal a través de las cláusulas del progreso o devenga incompatible con precepto dado en virtud de esta cláusula o de las del comercio o de los poderes implícitos; v) incumplir con los patrones del artículo 5° de la Constitución Nacional o vi) afectar derechos y garantías federales, será susceptible de ser invalidado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya sea –según el caso– en instancia originaria o en grado de apelación extraordinaria; de no ser antes conjurado por parte de los demás poderes federales en los términos del art. 6 de la Constitución Nacional.

Así las cosas, hace a la autonomía provincial –y en tanto ello importa decisión provincial irrevisable por el poder central– el ejercicio de toda atribución que no infrinja aquellos extremos.