

ALGUNAS CURIOSIDADES DE UN FALLO QUE MAXIMIZA LA COMPETENCIA MUNICIPAL¹

Por *Eduardo J. Torres Buteler* (*)



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar. ©
Universidad Católica de Córdoba
DOI [http://dx.doi.org/10.22529/rfd.2021\(5\)14](http://dx.doi.org/10.22529/rfd.2021(5)14)

¹ Nota recibida el 01/09/21 y aprobado para su publicación el 01/10/2021.

(*) Abogado (UCC). Profesor Adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal y Derecho Procesal Administrativo (UCC).

I. El caso

En agosto de 2014 la Municipalidad de Arroyito dictó la Ordenanza 1660 denominada “Descanso Dominical del Trabajador” prohibiendo a los supermercados de la localidad abrir los días domingos y estableciendo un régimen sancionatorio destinado a tornar efectiva la aplicación de dicha norma.

Contra la ordenanza, el propietario del “Supermercado Arroyito” inició una acción declarativa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, quien hizo lugar a la demanda por entender, en resumidas cuentas, que al regular una cuestión vinculada al trabajo, la Municipalidad de Arroyito había invadido la esfera de competencias de la Nación. A su vez, al establecer un sistema de policía del trabajo, se regularon materias propias de la Provincia de Córdoba.

Tras una Queja entablada por la demandada ante la declaración de inadmisibilidad de su Recurso Extraordinario Federal, el 20 de mayo de 2021 la C.S.J.N. revocó lo resuelto por el T.S.J. a través de un fallo dividido. La posición mayoritaria fue sostenida por los vocales Maqueda, Rosatti y Lorenzetti. En disidencia se expidieron Rosenkrantz y Highton de Nolasco.

II. Algunas particularidades de la sentencia

Ya existen varios análisis doctrinarios respecto a la interpretación que la C.S.J.N. ha efectuado aquí sobre las competencias municipales en el marco de nuestro sistema federal y la incidencia que ello tiene sobre la delicada cuestión del descanso dominical². Ante ello, en esta oportunidad intentaremos señalar otras particularidades del fallo:

² ARBALLO, Gustavo, “Federalismo potenciado: el caso de Arroyito”; BELISLE, José Manuel. “Constitución y autonomía municipal en la jurisprudencia de la Corte. Breve comentario al fallo “Shi c. Municipalidad de Arroyito”, ed. El Derecho, ED-MCMLXI-140; FERA, Mario S. y DE MANUELE, Abel Nicolás “¿Facultades derivadas de la autonomía municipal o reglamentación del descanso dominical?”, ed. La Ley, TR LALEY AR/DOC/2253/2021; GIL DOMINGUEZ, Andrés,

1.- En primer lugar encontramos una preocupante paradoja. Mientras la mayoría de los vocales procuran enaltecer la autonomía municipal, la sentencia soslaya casi por completo la mayor expresión política, jurídica e institucional en la que se refleja dicha autonomía: la Carta Orgánica Municipal de Arroyito, dictada voluntariamente habida cuenta su condición de “Ciudad” en virtud de la atribución conferida por el régimen jurídico provincial (art. 181 de C.Prov. y art. 2 de Ley 8102), en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Nacional (art. 123).

Pese a la cantidad de fundamentos explicitados, la sentencia solo se hizo una ligera mención al art. 34 de la Carta Orgánica Municipal en tanto contempla a la familia como “célula social básica”.

2.- A su vez, a lo largo de toda su fundamentación, la posición mayoritaria otorga gran relevancia a los consensos arribados por el pueblo de Arroyito. Hace mención a la Ordenanza 1660 y, fundamentalmente, a las dos actas acuerdo que la precedieron. Ahora bien, al pasar por alto a la Carta Orgánica Municipal, olvida la Corte que dicha norma configura, en sí misma, el máximo reflejo de consenso que ha logrado la comunidad local.

Sancionada por 17 representantes de distintos partidos políticos elegidos democráticamente, y vigente de manera ininterrumpida desde septiembre de 1998, la Carta Orgánica Municipal no debiera pasar inadvertida al momento de resolver un conflicto que gira en torno a las competencias municipales, los objetivos del Municipio y su inserción en el sistema provincial y federal.

3.- La omisión resulta aún más llamativa a poco de comprobar que el análisis y referencia a la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Arroyito hubiera contribuido a apuntalar la mayoría de los argumentos expuestos por la postura mayoritaria. Existen previsiones normativas en la Carta vinculadas al carácter participativo de la comunidad (arts. 2, 15 y 25 inc. 5) y a la previsión de competencias ligadas al comercio (art. 26 inc. 3), al mercado (art. 36), a mejorar la

“Federalismo, municipios y libertad de comercio”, ed. Rubinzal Culzoni, RC D 416/2021 y SAMUEL, Osvaldo M. - ROMUALDI, Emilio E., “El descanso semanal y la regulación de la actividad comercial. Un fallo a mitad de camino”, ed. La Ley TR LALEY AR/DOC/1769/2021.

calidad de vida de los vecinos (arts. 14, 24, 33) y cualquier otra cuestión de interés municipal (art. 5 inc. 11).

Es más, el propio Preámbulo de la Carta Orgánica de Arroyito contiene expresiones ligadas al tema objeto del conflicto y a los fundamentos utilizados por la C.S.J.N. para su resolución: *“Nosotros, los representantes del Pueblo de la Ciudad de Arroyito, (...) con el objeto de organizar el Municipio como garante del sistema (...) democrático y participativo; afianzar el respeto por la dignidad del hombre; asegurar el ejercicio de los derechos y las libertades de sus habitantes basados en un profundo sentir cristiano, popular, nacional y latinoamericano; promover la solidaridad y la justicia social; defender la familia como célula básica de la sociedad;...); enaltecer la fuerza dignificante del trabajo; resguardar y enriquecer (...) la calidad de vida de los vecinos...”*

4.- Por otro lado, si bien en el plano jurídico se ha desarrollado extensamente el deber y la importancia de la motivación en las sentencias y de los actos administrativos, no es común que los operadores jurídicos hagan mención a la motivación de los actos legislativos.

Usualmente se entiende que los fundamentos de una ley u ordenanza residen en las razones explicitadas en su respectivo proyecto parlamentario, así como en los debates que se suceden en las comisiones o plenarios de los respectivos cuerpos legislativos. Es que, sencillamente, el contenido de las leyes se circunscribe solo normas de carácter dispositivo o preceptivo.

Sin embargo, en este caso todos los vocales de la posición mayoritaria hicieron mención a la motivación de la Ordenanza 1660. De allí infirieron los objetivos de los concejales y, al mismo tiempo, a partir de ella se exaltó el valor de las actas acuerdo celebradas con anterioridad.

5.- En similar sentido, tampoco es usual que la jurisprudencia otorgue tanto valor a instrumentos de consenso forjados por fuera de los canales institucionales existentes. Podría entenderse que son de gran utilidad para acreditar la legitimidad política y social de una medida, pero en esta oportunidad se le confiere, además, una trascendencia que impacta directamente en la dimensión jurídica del análisis.

6.- En cuanto al contenido central de lo resuelto, estimamos que la flexibilización del criterio esbozado respecto a las competencias municipales genera un límite difuso que, lógicamente, dará lugar múltiples conflictos interpretativos, lo que atenta contra la seguridad jurídica.

Es que prácticamente todos los temas de “derecho común” a los que se refiere el art. 75 inc. 12 de la C.N. podrían ser afectados indirectamente por una regulación municipal so pretexto del ejercicio de su competencia en materia de poder de policía local.

7.- Frente a esto, pareciera ser que uno de los límites que contribuirán a analizar si el fallo “Shi” puede servir de antecedente puntual para otros casos concretos, será ponderar el nivel de consenso logrado en relación a la normativa que sea objeto de análisis.

III. Conclusión

Se trata de un curioso fallo que no solo expande la competencia municipal en forma riesgosa, sino que, para decidir de manera, se ha valido de fuentes al menos poco usuales, como la motivación de la ordenanza y las actas acuerdo cebradas previamente, en desmedro de la Carta Orgánica Municipal que, a nuestro entender, sí merecía ser ponderada con mayor detenimiento.