

STD 1571/16

"MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES C/ ESTADO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ CONFLICTO DE PODERES"

En la ciudad de Corrientes a los tres (03) días del mes de marzo del año dos mil diecisiete, estando reunidos los Señores Ministros del Superior Tribunal de Justicia Doctores, Eduardo Gilberto Panseri, Luis Eduardo Rey Vazquez, Alejandro Alberto Chain, Fernando Augusto Niz, con la Presidencia del Guillermo Horacio Semhan, asistidos de la Secretaria Jurisdiccional N° 3 Dra. Adriana M. Camino de Falcione, tomaron en consideración el Expediente **STD 1571/16** caratulado ***"MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES C/ ESTADO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ CONFLICTO DE PODERES"***

ANTECEDENTES

A fojas 13/21 se presenta el Ingeniero Roberto Fabián Ríos, en su calidad de Intendente Municipal de la ciudad de Corrientes, promoviendo, a través de apoderados, un conflicto de poderes en los términos del inciso 2) del artículo 187 de la Constitución Provincial contra el Estado de la Provincia de Corrientes, pretendiendo que se abstenga de aplicar el Código Electoral durante las próximas elecciones comunales y todo aquello que se oponga a la implementación de la Ordenanza N° 6502 que establece el sistema de boleta única electrónica en la jurisdicción para las elecciones de este año 2017.

En primer término, funda la competencia municipal para dictarse su propio régimen electoral en los artículos 37 de la Constitución Nacional que reconoce la soberanía popular y la participación ciudadana; 216 de la Constitución Provincial que reconoce la existencia del municipio como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional; 2° y 29 incisos 57) y otros de la Carta Orgánica Municipal que ratifican esa autonomía y le confieren potestad para dictar códigos y ordenanzas.

Sostiene que a la luz de dichas normas la aplicación del

Código Electoral en contraposición con la Ordenanza 6502 deviene manifiestamente inconstitucional al desconocer la provincia las facultades propias del municipio y vulnerar, en consecuencia, su autonomía.

Y, agrega, que el sistema de “boleta única” establecido por la ordenanza en cuestión para la elección de autoridades municipales, reafirma el ejercicio de aquella autonomía y además, combina las fortalezas de los sistemas clásicos basados en la boleta con las innovaciones tecnológicas que permiten ahorrar tiempo e incorporar transparencia al procedimiento eleccionario, razón que torna imprescindible, según manifiesta, evitar que el Código Electoral de la Provincia interfiera en su aplicación.

Solicita medida cautelar innovativa; ofrece como prueba la Ordenanza N° 6502 y la Resolución N° 2449/16 del D.E.M. que la promulga; funda el derecho de su parte y plantea la cuestión federal.

Tal presentación tuvo lugar durante la feria judicial, habilitándose la misma con base en lo prescripto en el artículo 105 inciso a) de la Ley Orgánica de la Administración de Justicia para sustanciar por cuerda separada y, finalmente, resolver la medida cautelar peticionada, concediéndola. (I.M.C., Res. N° 01 del 06/01/2017)

Reanudada la actividad judicial, previa vista del Señor Fiscal General del Poder Judicial cumplimentada a fojas 28/29, el Tribunal declara su competencia exclusiva y originaria para entender en la causa, de conformidad a lo establecido en el inciso 2) del artículo 187 de la Constitución Provincial, ordenando el pertinente traslado al Estado de la Provincia de Corrientes en resguardo del debido proceso y vista a la Junta Electoral Permanente. (fs. 33/34 vta.)

A fojas 44 la Junta Electoral Permanente informa que, con arreglo al Acta N° 2 /17 (cuya copia certificada obra a fojas 39/41), si se dispusiera llevar adelante las elecciones con el sistema de boleta única electrónica, a fin de cumplimentar sus obligaciones constitucionales procederá “[...] a dictar toda la reglamentación y protocolos que resulten necesarios para compatibilizar y adecuar dicha normativa a situaciones no previstas en la ley vigente.”

Y a fojas 62/64 brinda mayores detalles respondiendo al

*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

requerimiento efectuado por el Tribunal para mejor proveer, fundando su competencia, señalando la posibilidad fáctica de aplicar el sistema y aclarando que, no obstante carecer de la experiencia y pericia necesarios para emitir un juicio de certeza al respecto y considerando además, que intervendrán en la votación empresas privadas con antecedentes y solvencia técnica que no le constan por no haber participado en el procedimiento licitatorio, garantizan el estricto cumplimiento de lo que el Tribunal ordene.

A fojas 49/55 responde el Estado planteando la falta de causa y legitimación activa ante la inexistencia de un daño cierto, real y actual generado por algún acto del Poder Ejecutivo Provincial que pudiera considerarse lesivo de la autonomía municipal y observando también, que no se ha atacado de inconstitucional norma alguna ni se ha denunciado violación de deberes formales.

Niega, a continuación, los hechos y el derecho invocados, señalando la inadmisibilidad de la vía intentada, no configurando la cuestión traída a consideración un conflicto de poderes en los términos de la ley 6042 sino un caso electoral cuya competencia es extraña al Superior Tribunal en esta instancia inicial.

Y reitera lo manifestado al ejercer su defensa en la medida cautelar respecto de la imposibilidad de realizar la elección municipal en forma simultánea con las provinciales y nacionales al no hallarse previsto el sistema de boleta única electrónica en los códigos electorales vigentes y aplicables en tales casos, abonando tal postura contraria a la implementación del sistema electrónico en las actuales circunstancias sobre la base de lo prescripto por los artículos 131 y 135 de la Carta Orgánica Municipal en concordancia con el artículo 9 de la ley 5847 y 118 inciso 22) de la Constitución Provincial. Finalmente, funda su derecho e introduce, a todo evento, el caso federal.

En este estado, oídas atentamente las partes, se llaman autos para resolver a fojas 66 y agregada a fojas 67/68 la resolución 01/17 del H. Concejo Deliberante convocando a elecciones generales municipales para el próximo 4 de junio, se reanuda el llamamiento a fojas 70 hallándose el presente conflicto de poderes en condiciones de ser resuelto sin más trámite.

**EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
SE PLANTEA LA SIGUIENTE CUESTIÓN:**

¿QUE PRONUNCIAMIENTO CORRESPONDE DICTAR EN AUTOS?

EL SR. MINISTRO DR. EDUARDO GILBERTO PANSERI, dice:

Que luego de un exhaustivo estudio de las constancias obrantes en la causa, las posiciones sustentadas tanto por el Sr. Intendente de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes como por el Estado provincial, representado por el Sr. Fiscal de Estado, revelan, en síntesis, la existencia de discrepancias en torno a la implementación del sistema de voto con boleta única electrónica incorporado por ordenanza 6502/16 para las elecciones municipales, planteando la parte actora la inconstitucionalidad del Código Electoral Provincial en cuanto se contraponga con dicho sistema de voto electrónico establecido por la mencionada ordenanza y destacando el Estado la imposibilidad de realizar la elección municipal en forma simultánea con las provinciales y nacionales al no hallarse previsto ese mecanismo en el código electoral vigente, sin perjuicio de observar la inadmisibilidad de la vía y más aún, la inexistencia de causa o controversia.

En función de tal discrepancia, que constituye, en rigor, el núcleo del conflicto y no ameritando mayor detenimiento aquellos planteos respecto a la vía escogida y a la inexistencia de caso, habida cuenta del reseñado planteo de inconstitucionalidad de la ley electoral provincial, caben las siguientes consideraciones.

De modo preliminar, debe recordarse que la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal constituye la última ratio del orden jurídico, y sólo cabe llegar a ello cuando se han agotado las posibilidades hermenéuticas, debiendo previamente armonizar la solución interpretando armónicamente las normas jurídicas relevantes para la solución del caso.

En efecto, respecto de leyes y demás actos de alcance general, ha dicho la Corte Suprema reiteradamente que: “La declaración de inconstitucionalidad de una norma es acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como última ratio del orden jurídico”. (Corte Sup., 1981- Tarantello de Casciota, María Inés v. Ruiz y Compañía S.A.C.I.F.I.A. Fallos 303:448), añadiendo que

“La declaración de inconstitucionalidad de una norma no juega en un plano abstracto o meramente académico, sino que debe traducirse en una lesión real a las garantías invocadas...”. (CSJN, Arabi Katbi, Munira c/ Pacheco Santamarina, Carlos Juan. 0/00/78. Fallos 300:1049).

Paralelamente, ha dicho la Corte Suprema que “la interpretación de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que las informan, y en ese objeto la labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento y profundo de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, extremos que no deben ser obviados por las posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente para evitar la frustración de los objetivos de la norma” (Fallos: 310:1390; 312:1036; 327:1507, 4200). Asimismo, que “la interpretación debe hacerse armónicamente teniendo en cuenta la totalidad del ordenamiento jurídico y los principios y garantías de raigambre constitucional, para obtener un resultado adecuado, pues la admisión de soluciones notoriamente disvaliosas no resulta compatible con el fin común, tanto de la tarea legislativa como de la judicial” (Fallos 311:255; 317:1440).

Y, también ha señalado que “la interpretación debe evitar asignar a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, correspondiendo adoptar como verdadero -en cambio- el criterio que las concilie y obtenga la integral armonización de sus preceptos” (Fallos 306:721; 307:518 y 993; 313:1293; 315:2668; 316:1927, entre muchos otros).

Con dicha comprensión, debe repararse que los municipios se definen como instituciones que gozan de plena autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, garantizadas en su existencia tanto por la Constitución Nacional en su artículo 123, como por la Constitución Provincial y Carta Orgánica Municipal dictada en su consecuencia.

Ahora bien, el marco legal para las elecciones municipales es el código electoral vigente en la provincia, esto es, el aprobado por decreto ley 135/01 del 12 de julio de 2001, con las modificaciones introducidas por leyes provinciales 5894, 6050 y 6217, en tanto la Constitución provincial faculta al Poder Legislativo a dictar la ley general de elecciones (art. 118, inc. 22) cuyas disposiciones,

conforme los artículos 212 a 222 de la ley 6042 - Orgánica de las Municipalidades, deben aplicarse bajo autoridad y control de la Junta Electoral Permanente, a quien compete pronunciarse sobre la validez o invalidez de los comicios en razón de solemnidad y requisitos de forma externa, conforme lo previsto en el artículo 83 de la misma Constitución.

Y el expreso reconocimiento por parte de los artículos 5° y 123 de la Constitución nacional de un contenido general de la autonomía no deslegitima tal afirmación, porque es la norma constitucional provincial la que marca o determina, la medida del status real de los municipios. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos "Municipalidad de La Plata s/Inconstitucionalidad decreto ley 9111" ha dicho: "Que, por otra parte, el art. 123 de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido". Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123." (Fallos 325:1249)

En esa línea, el artículo 225 de la Constitución Provincial prescribe que los municipios tienen las atribuciones expresas e implícitas derivadas de la misma Constitución, de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local, lo que no es un dato menor ya que alude a atribuciones propias y originarias que le corresponden por su mera condición de tal. De allí que ningún municipio requiera de permiso alguno para realizar sus cometidos y la Carta Orgánica de la Municipalidad de Corrientes es clara al señalar que los poderes que la Constitución de la Provincia y las leyes le confieren con carácter exclusivo no podrán ser limitados por autoridad alguna, la cuestión es, en el caso que nos ocupa, que la competencia para incorporar el mecanismo de voto electrónico para la elección de sus autoridades no le ha sido

otorgada en forma expresa por el ordenamiento jurídico, razón por la que, debe verificarse si resulta atribuida de modo implícito o importa una atribución inherente conforme al citado artículo 225.

Veamos, los poderes implícitos, según la Corte Suprema, son aquellos poderes imprescindibles para el ejercicio de los expresamente concedidos, esto es, atribuciones que no son sustantivas ni independientes de estos últimos sino auxiliares y subsidiarias y, en ese orden ha dicho que: “La doctrina de los poderes implícitos sólo atiende a la valoración de atribuciones que, no depositadas expresamente en rama alguna, puedan considerarse razonablemente apropiadas y relevantes para el ejercicio de los poderes expresamente otorgados a determinado departamento, en cuyo caso puede admitirse que constituyan un acompañamiento de estos últimos.” (Fallos 318:1967).

Ahora bien, ni en la Constitución Provincial, ni en la Ley Orgánica de las Municipalidades o la Carta Orgánica de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes se establece de modo expreso la atribución de dictar su propia ley electoral, remitiéndose siempre a la aplicación de la ley provincial, ergo, el dictado de la ordenanza 6502/16 no se trataría entonces, del ejercicio de una atribución implícita pues no existe el poder antecedente que requiera acompañamiento, sino una atribución propia, original, para el efectivo cumplimiento de la autonomía política municipal.

Sentado ello, debe determinarse si ese marco legal es adecuado para la implementación de un mecanismo de voto diferente al allí previsto como la boleta única electrónica y en su defecto, si tal imposibilidad lesionaría la reconocida autonomía municipal.

En ese cometido, huelga señalar que la falta de reglamentación del Sistema de Voto con Boleta Única Electrónica impide determinar dicha adecuación con suficiente certeza en la instancia; no obstante, considerando que la misma ordenanza establece que el sistema debe contener un respaldo en papel o símil, que permita comprobar la elección efectuada y sirva a los fines del recuento provisorio o definitivo (art. 2º) y consignar en forma visible y clara para cualquier ciudadano la oferta electoral, incorporando, mínimamente, la foto y nombre del candidato o del primer candidato de la lista en caso de que se elija más de uno en esa categoría (art. 4º)

y además, requiere condiciones mínimas para su utilización tendientes a resguardar la accesibilidad para el votante, la confiabilidad del resultado, la privacidad del emisor, el carácter secreto del voto, seguridad contra ataques externos, caídas o fallos de software o hardware o falta de energía eléctrica y que no pueda ser manipulado por el administrador, respaldo en papel o símil de cada voto emitido por los electores, correctamente custodiado desde su emisión hasta la finalización de todo el proceso electoral, posibilidad de las fuerzas políticas intervinientes de controlar y fiscalizar la elección en todas sus etapas y el derecho del elector a poder controlar su voto en todo momento (art. 3°), no parece, a priori, tarea imposible que la reglamentación pendiente logre aquella adecuación.

Reglamentación que compete al Departamento Ejecutivo Municipal conforme al artículo 6° de la ordenanza 6502/16 y dicho órgano debe cumplimentar en tiempo y forma. En tiempo oportuno porque el proceso electoral se ha puesto en marcha con la resolución 01/17 del H. Concejo Deliberante convocando, en función de lo estatuido en el artículo 29 inciso 1) de la Carta Orgánica Municipal de conformidad al artículo 225 inciso 3) de la Constitución provincial, a elecciones generales municipales para el próximo 4 de junio y en debida forma a efectos de lograr una aplicación eficiente, transparente y acorde con la legislación nacional y provincial vigente en la materia, previendo expresamente además de las condiciones exigidas por la ordenanza, por ejemplo, efectuar audiencias públicas con los partidos políticos para tratar cuestiones de interés, recibir consultas y sugerencias que deberían ser resueltas en forma escrita, incorporándolas a la reglamentación si fuere pertinente y debidamente notificadas en todos los casos, así como la realización de una auditoría como primer trámite ineludible del escrutinio definitivo, procediendo a sortear en presencia de los partidos políticos un porcentaje determinado de mesas testigos en las que se deberá escrutar mediante su apertura y recuento manual de votos, cotejándose el resultado de los certificados de escrutinio con los votos soporte papel contenidos en las respectivas urnas de esas mesas testigos, pudiendo establecer que ante la constatación de diferencias significativas no atribuibles a error humano de las autoridades de mesa, se debería realizar el escrutinio definitivo de la totalidad de las mesas restantes mediante la apertura de las urnas y recuento manual de votos, siendo el cumplimiento de tal

*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

auditoría condición necesaria de validez de la elección. Y, por supuesto, el municipio tendría que contar con la previsión presupuestaria del monto que la señalada implementación irrogue, tomando en cuenta el monto que la Junta Electoral Permanente ha determinado como costo del proceso electoral.

Resulta oportuno aclarar al respecto, que la coordinación y cooperación de la Secretaría Electoral provincial con la reglamentación que debe efectuar el DEM según dicho artículo 6°, de ninguna manera significa otorgar facultad regulatoria alguna a dicha dependencia de éste Superior Tribunal de Justicia, tratándose, en realidad, de una de las Secretarías Jurisdiccionales que, a la vez, actúa como secretaria de la Junta Electoral Permanente, siendo éste el órgano que debe actuar a tales fines con arreglo a lo normado por los artículos 83 de la Constitución provincial, 2° y 5° de la Ley 5847, 52 del código electoral provincial y 131 de la Carta Orgánica Municipal respecto a su competencia sobre ese punto en particular, recordando además que está facultado para impartir directivas y resolver cuestiones propias del acto eleccionario en sí.

Sintetizando, en mérito a las consideraciones efectuadas, resulta procedente reconocer la potestad inherente de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes de establecer, en función de su autonomía política, el llamado “Sistema de Voto con Boleta Única Electrónica” y adecuar su implementación al Código Electoral provincial, permitiendo las condiciones exigidas por la ordenanza de creación avizorar esa posibilidad en la instancia, debiendo el Departamento Ejecutivo Municipal proceder a su reglamentación en tiempo y forma, atendiendo a las sugerencias y observaciones formuladas en el presente, a título ejemplificativo, advirtiendo la necesidad de preservar la transparencia y validez del proceso electoral en el municipio y, claro está, siempre que no coincida con las elecciones provinciales o nacionales, supuestos en los que los ciudadanos deberían utilizar distintos mecanismos para emitir su voto en el mismo acto electoral, generándose confusión respecto a dichos mecanismos y a la normativa aplicable en cada caso, lo que podría burlar su derecho electoral.

Destacándose, a todo evento, que la proclamada autonomía municipal obsta la injerencia de este Poder Judicial o cualquier otro Poder del Estado más allá de las competencias delimitadas por la Constitución y leyes

vigentes, debiendo asumir la Municipalidad de la ciudad de Corrientes toda la responsabilidad de su ejercicio, es decir, reglamentar la implementación del “Sistema de Voto con Boleta Única Electrónica” adecuándolo al marco legal vigente y garantizando al cuerpo electoral del municipio el cómputo correcto de su voto, la confidencialidad del mismo evitando que terceros puedan probar su contenido y el anonimato, características esenciales del sistema de voto electoral vigente y contar con la previsión presupuestaria del monto que la señalada implementación irrogue.

Las costas se imponen en el orden causado, atenuando el principio objetivo de la derrota, atendiendo al hecho que el debate se centró en la interpretación de la autonomía municipal y su alcance, respecto de cuestiones puntuales en las que no existían criterios asentados, conforme habilita el segundo párrafo del artículo 68 del C.P.C.y

EL SEÑOR MINISTRO DR. LUIS EDUARDO REY VÁZQUEZ dice:

Que adhiere al voto del Dr. Panseri.

EL SEÑOR MINISTRO DR. ALEJANDRO ALBERTO CHAÍN dice:

Que adhiere al voto del Dr. Panseri.

EL SEÑOR MINISTRO DR. FERNANDO AUGUSTO NIZ dice:

Que adhiere al voto del Dr. Panseri.

EL SEÑOR PRESIDENTE DR. GUILLERMO HORACIO SEMHAN dice:

Que adhiere al voto del Dr. Panseri.

En mérito del precedente acuerdo y por unanimidad, el Superior Tribunal de Justicia dicta la siguiente:

SENTENCIA N° : 01

1°) Reconocer la potestad inherente de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes de establecer, en función de su autonomía

*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

política, el llamado “Sistema de Voto con Boleta Única Electrónica” incorporado por ordenanza 6502/16 y adecuar su implementación al Código Electoral provincial, recordándole que ello implica asumir íntegramente la responsabilidad de su ejercicio. 2°) Recordar al Departamento Ejecutivo Municipal que en cumplimiento del art. 6° de la ordenanza 6502/16 debe proceder a su reglamentación, adecuándola al marco legal vigente y garantizando al cuerpo electoral del municipio el cómputo correcto de su voto, la confidencialidad del mismo evitando que terceros puedan probar su contenido y el anonimato, características esenciales del sistema electoral y que deberán contar con la previsión presupuestaria del monto que la señalada implementación irrogue. 3°) Hacer saber a la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes que dicho sistema de voto podría aplicarse siempre que no exista simultaneidad con las elecciones provinciales o nacionales. 4°) Distribuir las costas en el orden causado, intimando a los letrados intervinientes que denuncien su posición ante el IVA bajo apercibimiento de considerarlos como monotributistas a los efectos regulatorios. 5°) Insértese, regístrese y notifíquese. DR. EDUARDO GILBERTO PANSERI - Dr. EDUARDO REY VAZQUEZ – DR. ALEJANDRO CHAIN. DR. FERNANDO A. NIZ- MINISTROS. DR. GUILLERMO HORACIO SEMHAN- Presidente.