



**CONFLICTO DE PODERES
EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL BONAERENSE**

Vicente Santos Atela

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: ISSN 3008-8062

Año: 04/ Nro. 6 - Junio 2026

Recibido: 20/01/2026

Aprobado: 02/04/2026

CONFLICTO DE PODERES EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL BONAERENSE

CONFLICT OF POWERS IN THE BUENOS AIRES PROVINCE MUNICIPAL REGIME

Por Vicente Santos Atela¹

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Resumen: El presente artículo analiza la problemática institucional, constitucional y legal de los conflictos de poderes dentro del régimen municipal de la provincia de Buenos Aires. Partiendo del principio republicano de tripartición de funciones, se explora cómo el Estado municipal construye su poder a través de los departamentos ejecutivo, legislativo y judicial.

Palabras clave: régimen municipal, conflicto de poderes, ley orgánica de las municipalidades

Abstract: This article analyzes the institutional, constitutional, and legal issues surrounding conflicts of power within the municipal regime of the Province of Buenos Aires. Starting from the republican principle of the tripartite division of functions, it explores how the municipal State builds its power through its executive, legislative, and judicial branches.

Keywords: municipal regime, conflict of powers, Organic Law of Municipalities

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiende a explorar una problemática en la que se vincula lo institucional con cuestiones de constitucionalidad y legalidad en el funcionamiento del municipio.

¹ Abogado. Profesor titular de Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata). Docente del posgrado en El Sistema Constitucional Bonaerense (UNLP). Miembro del Observatorio de Asuntos Federales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Exdecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP (2014-2018) y vicedecano de la misma institución (2007-2010 y 2010-2014). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5286-4387>. Correo electrónico: atelavicente68@gmail.com.

Se entremezcla la dinámica del principio republicano del Estado local y la solución que se debe dar tanto desde la Constitución como desde la ley que reglamenta el funcionamiento de los municipios (Dec. ley 6769/58).

Partiendo del principio republicano que dimana del artículo 5.º de la Constitución nacional,² el Estado municipal construye su poder a través del modelo clásico de tripartición –Poder Ejecutivo (intendente), Poder Legislativo (Concejo Deliberante) y Poder Judicial (Justicia municipal de faltas)–, cuyas atribuciones específicas son desarrolladas en la Constitución bonaerense y en la Ley Orgánica de las Municipalidades,³ así como también en las leyes específicas que reglamentan la función local.

Solo diremos en este artículo que los municipios bonaerenses, en concordancia con la Constitución nacional (art. 123),⁴ se organizan bajo el principio de "autonomía local", caracterizada por una autonomía, del tipo relativa o parcial, que se reglamenta en su ley orgánica y demás normativa emanada de la Legislatura provincial.

I - CONCEPTO DE CONFLICTO DE PODERES

Para que exista un conflicto de poderes debe existir una superposición, o avasallamiento, o contradicción, una invasión de esferas de la competencia de un poder y lo que resulta el reconocimiento constitucional o legal en cabeza de otro poder (Kogan, Soria y Torres, 2026). Es decir, un poder se arroga o ejerce competencias de otro. Esto permite considerar que se susciten distintas variantes de conflictos de poderes: ejecutivo y legislativo, ejecutivo y judicial, legislativo y ejecutivo, legislativo y judicial, y viceversa entre ellos.

Estos conflictos suponen el ejercicio por parte de un órgano o autoridad provincial o municipal de atribuciones que la Constitución o la ley le han asignado a otro, o bien cuando determinadas prerrogativas propias se ven impedidas de materializarse por el obrar de otro que directa o indirectamente invade su ámbito de competencia.

La configuración de esta situación debe darse entre poderes. En caso de que sea dentro del mismo poder –intrapoder–, ya no existirá conflicto en sentido propio, sino que será la cabeza superior del poder quien deberá dirimir la cuestión –por ejemplo, en una divergencia entre dos direcciones de la Secretaría de Gobierno, deberá resolver el secretario de esa área–.

² "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

³ En el ámbito bonaerense, el Poder Ejecutivo (intendente) y el Poder Legislativo (Concejo Deliberante) se encuentran reglamentados en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Dec. ley 6769/58). La Justicia municipal de faltas, por su ley organizativa (Dec. ley 7751/77).

⁴ "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5.º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

En este sentido, el conflicto se define tanto por los sujetos involucrados –poder contra poder– como por la competencia que cada uno se atribuye o disputa.

Si lo que se pretende es dirimir algún vicio o defecto de procedimiento en la sanción de una norma o acto administrativo, o se busca la declaración de inconstitucionalidad, la vía que habilita el conflicto de poderes no será la idónea. Así lo ha sostenido reiteradamente la Suprema Corte provincial en distintos precedentes⁵. Tampoco quedan comprendidos como supuestos de este tipo de controversias entre poderes:

- Las discusiones de competencias y atribuciones entre la autoridad federal y la provincial o municipal.
- Los reclamos de particulares por los incumplimientos u omisiones de deberes legales de los poderes públicos provincial o municipal.
- Los desacuerdos que se susciten entre los órganos jurisdiccionales en ejercicio de su función, en tanto deben ser resueltos por su superior común.

II - EL CONFLICTO DE PODERES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La Constitución bonaerense, en el Capítulo VII dedicado al régimen municipal, prevé los supuestos de divergencias institucionales en el ámbito local.

Los conflictos internos de las municipalidades, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo, sea que ocurra en el seno de este último, los de las distintas municipalidades entre sí o con otras autoridades de la Provincia, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia. (art. 196)

A su turno, la Ley Orgánica de las Municipalidades lo reglamenta, pudiendo resultar de tres tipos:

- Conflicto de poder como colisión de competencia - atribución entre los poderes municipales.
- Conflicto de poder sancionador con motivo de la revisión del juicio político municipal.
- Conflicto de poder - competencia entre el Municipio y la Provincia.

⁵"Será la acción originaria de inconstitucionalidad y no el conflicto de poderes la vía procesal apta cuando el reproche a la ley solo versare sobre ciertos vicios en la formación de la voluntad legislativa –por ejemplo, en la ausencia del *quorum* previsto en los arts. 104 *in fine* y 206 inc. a) de la CPBA– pues tales supuestos, aunque pasibles de cuestionamiento constitucional, no evidenciarían una contienda de poderes en tanto ningún otro órgano estaría llamado a reclamar para sí la titularidad de las atribuciones supuestamente avasalladas por la Legislatura a través del dictado de la norma censurada", 25 de febrero de 2024, (SCBA, "Gobernador de la Provincia de Buenos Aires s/ Conflicto de Poderes", B 67.594). "Si una Municipalidad promueve acción con el objeto de impugnar judicialmente una serie de actos concretos de aplicación emitidos por un organismo provincial, la contienda no atañe a la competencia originaria de este Tribunal en los términos del art. 196 de la Const. Local, al no tratarse estrictamente de un conflicto de poderes", 23 de septiembre de 2020, (SCBA, "Municipalidad de La Plata c/ Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires s/ Pretensión Anulatoria", B 76.584).

Aun ello, no puede descartarse la hipótesis de existencia de otros sujetos municipales en la eventualidad de un conflicto, como ser la Asamblea de Mayores Contribuyentes o la Justicia municipal de faltas, en aquellas controversias de competencias que no poseen otro procedimiento específico para su resolución (Mc Cormak, 2012). En estos casos se observa que, más allá del conflicto formal, será la Suprema Corte provincial quien deba dirimir mediante un "proceso de conflicto de poderes".

Ignacio Seara (2016) sostiene que los conflictos de poderes municipales se pueden subdividir en internos y externos, típicos y atípicos:

- Departamento ejecutivo versus departamento deliberativo (o inverso): se trata de un conflicto interno y típico.
- Intendente versus departamento deliberativo o concejal versus Concejo Deliberante: ambos resultan un conflicto interno y atípico.
- Municipalidad versus Municipalidad: se trata de un conflicto externo y típico.
- Autoridad municipal versus autoridad provincial (o inverso): se trata de un conflicto externo y atípico.

Conflicto de poderes propio

Como expresé en párrafos anteriores, la propia Constitución provincial define el conflicto municipal únicamente cuando hay contradicción entre el intendente y el Concejo Deliberante. Aun ello, corresponde hacerlo extensivo a la Justicia municipal de faltas –ya que constituye el Poder Judicial local (república municipal)– y a la Asamblea de Mayores Contribuyentes –como órgano particular local–. Se trata de aquellos casos en que el Ejecutivo desconoce o resiste una sentencia de la Justicia municipal, o veta una ordenanza aprobada por la Asamblea de Mayores Contribuyentes.

Conflicto de poderes sancionador

Este tipo de conflictos de poderes está reservado para la revisión del proceso de juicio político municipal, encontrándose reglamentado en la Ley Orgánica de las Municipalidades, en sus artículos 263 bis y siguientes. Así, dispone:

Contra las decisiones del Honorable Concejo Deliberante adoptadas con arreglo al procedimiento normado en los artículos 247 a 256, con excepción de los supuestos previstos en los artículos 248 y 255 primer párrafo, por la que se disponga la suspensión preventiva o destitución del Intendente o de cualquier Concejal, así como en el caso del artículo 254 para estos últimos, procederá la revisión judicial por la vía del conflicto de poderes que prevé el artículo 261 de la presente ley. (Art. 263 bis)

Aquí se procura la revisión judicial de la suspensión o destitución en el juicio político a que se ha sometido al intendente o concejal. Se trata de un control de la legalidad –y la razonabilidad– de la sanción y el cumplimiento del debido proceso (Atela, 2016).

La promoción del conflicto de poderes suspende los efectos del acto impugnado. Sin embargo, no siempre ha sido uniforme la interpretación que ha dado la Suprema Corte de Justicia, entendiendo en ocasiones que la naturaleza administrativa del acto que dispone la suspensión o destitución, por la presunción de legitimidad de los actos administrativos, no cede ante el planteo de conflicto de poderes.

Al respecto, debe mencionarse que la Suprema Corte tradicionalmente ha limitado su instancia revisora, pues no entiende en las suspensiones preventivas resueltas por el Concejo Deliberante, por cuanto son medidas cautelares provisorias. En cambio, sí entiende en los procesos de remoción en su carácter de resolución definitiva del juicio político municipal. Igualmente, habrá de estarse al caso concreto y sus circunstancias.

Conflicto de poderes externo

Aquí el conflicto de poderes se suscita entre diferentes municipios de la misma provincia, o entre un municipio y una autoridad provincial –por ejemplo, un intendente y un ministro provincial–⁶. En estos casos se observa nítidamente la función institucional en el sistema constitucional que asume la Suprema Corte provincial, con un rol dirimente.

III - LA INTERVENCIÓN DE LA SUPREMA CORTE PROVINCIAL

El constituyente bonaerense puso en cabeza de la Suprema Corte provincial la misión de resolver los conflictos de poderes. Así, dispone:

La Suprema Corte de Justicia tiene las siguientes atribuciones: ... 2) Conoce y resuelve originaria y exclusivamente en las causas de competencia entre los poderes públicos de la Provincia y en las que se susciten entre los tribunales de justicia con motivo de la jurisdicción respectiva. (art. 161)

Se trata de una competencia originaria y exclusiva, por lo tanto, le corresponde únicamente a dicho poder su resolución, asumiendo no solo una función jurisdiccional, sino esencialmente de carácter constitucional e institucional para dirimir el conflicto. Es constitucional por cuanto la máxima autoridad del Poder Judicial provincial es quien

⁶ Se ha entendido que no se configura un caso de conflicto entre municipios cuando un municipio declaró de interés la incorporación a su territorio de terrenos aluvionales que otra comuna entendía le eran propios; o cuando un municipio reclama que otro cese en la realización de obras de canalización que importaba el ingreso de aguas a su distrito; o cuando un municipio reclama por una potestad tributaria que considera propia en detrimento de otro municipio.

interpreta y determina los límites del ejercicio del poder, delineando el desempeño desde la Constitución y la ley.

El conflicto de poderes como "proceso constitucional especial" se encuentra reglamentado en los artículos 689 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires.

En cuanto a su sustanciación, ante la existencia de un conflicto de poderes se debe hacer la denuncia –se promueve como demanda– ante la Suprema Corte provincial, debiendo describirse a qué poder representa –intendente, concejal, juez municipal o titular de qué órgano local– así como indicarse contra qué otro poder se plantea el conflicto, cuál es la competencia/atribución que se menoscaba o contrapone y la norma de la que emerge.

El primer test que realizará la Corte será evaluar la legitimación de quien denuncia y que los hechos constituyan un conflicto. Admitido, se intimará al denunciado para que acompañe todos los antecedentes del caso –actos administrativos, expedientes, versión taquigráfica en caso de sesión del Concejo, etcétera–, dándose intervención al procurador general para que se expida.

Si bien la Constitución provincial y el Código Procesal Civil y Comercial no establecen un plazo para que la Suprema Corte resuelva, no es menos cierto que el artículo 690 del Código de rito dispone que "el Procurador General deberá expedirse en el plazo de cinco días y la Suprema Corte resolver de inmediato", entendiéndose que deberá ser resuelto en el menor plazo posible a tenor de la naturaleza propia de los conflictos, que en la mayoría de los casos conllevan la paralización de la Administración (*cf.* Kogan, Soria y Torres, 2026, pp. 323 y ss.).

La sentencia que resuelva el conflicto deberá determinar la existencia o no del avasallamiento –conflicto– de competencia denunciado, indicando a qué poder corresponde su ejercicio –denunciante o denunciado–, estableciendo la correcta interpretación de la Constitución o la ley.

IV - CONFLICTO DE PODERES Y DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Una cuestión que se debate en doctrina es si, en el marco de una demanda por conflicto de poderes, se puede declarar la inconstitucionalidad de alguna norma. Ya la Suprema Corte provincial se expidió afirmativamente, siempre que el asunto debatido exija desentrañar, por ejemplo, si la Legislatura, al sancionar una ley, ha invadido una atribución expresamente consagrada por la Constitución al Poder Ejecutivo.⁷ Ello, claro está, no impli-

⁷ SCBA, "Gobernador de la provincia de Buenos Aires s/ conflicto de poderes (Poder Legislativo)", 10 de octubre de 2003, B. 66.093.

ca aseverar que esta vía pueda convertirse en el carril ordinario de revisión de la constitucionalidad de las normas estatales, ni conduce a auspiciar la recepción y el tratamiento de cualquier alegación en el marco de este proceso, en tanto de un lado la declaración de inconstitucionalidad importa la más delicada de las funciones encomendadas a un tribunal de justicia (Arazi, Bermejo, De Lázzari, Falcón, Hooft, Kaminker, Oteiza, Rojas y Soria, 2024).

Es decir que la declaración de inconstitucionalidad será consecuencia necesaria para la resolución del conflicto, y no como remedio para la inconstitucionalidad en sí misma, ya que para ello deberá acudirse a otro tipo de proceso.

CONCLUSIÓN

El conflicto de poderes en el ámbito municipal bonaerense se encuentra reconocido en la Constitución provincial, reglamentado en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Dec. ley 6769/58) y el Código Procesal Civil y Comercial (Dec. ley 7425), siendo un proceso judicial de los denominados "procesos constitucionales".

A modo de recapitulación:

- Es la colisión o superposición de atribuciones o competencias entre dos poderes.
- En el ámbito municipal, estas situaciones pueden presentarse como supuestos de carácter interno sancionador o de origen externo.
- Quedan excluidos aquellos generados por la provincia o el municipio con la autoridad federal, o cuando involucra a particulares.
- El trámite judicial de estas cuestiones constituye una competencia constitucional originaria y exclusiva de la Suprema Corte provincial, donde asume un rol constitucional e institucional al momento de resolver.
- La resolución del conflicto determina la interpretación que realiza la autoridad máxima judicial provincial acerca que cuál es la correcta interpretación de la Constitución o ley que se encuentra en tensión.

REFERENCIAS

- ARAZI, R., BERMEJO, P., DE LÁZZARI, E., FALCÓN, E. M., HOOFT, I., KAMINKER, M. E., OTEIZA, E., ROJAS, J. A. y SORIA, D. F. (2024). *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires. Anotado y Comentado*, Tomo 3. Rubinzal-Culzoni.
- ATELA, V. (2016). La responsabilidad política en el ámbito municipal bonaerense. En J. L. Bastons (Dir.). *Derecho Municipal*, Tomo I. Abeledo Perrot.
- KOGAN, H., SORIA, D. F. y TORRES, S. G. (Dir.) (2026). *Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires*, Tomo 3. Hammurabi.

- MC CORMAK, C. (2012). Conflicto de poderes en la provincia de Buenos Aires. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 9(42).
- SEARA, I. (2016). Estudio sobre los conflictos de poderes municipales en la provincia de Buenos Aires. En J. L. Bastons (Dir.). *Derecho Municipal*, Tomo I. Abeledo Perrot.

