


Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 11 de noviembre de 2014.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Rioja en la causa Intendente Municipal Capital s/ amparo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que el intendente de la ciudad de La Rioja interpuso una acción de amparo a fin de que se declare la inconstitucionalidad del incumplimiento de su provincia de dictar el régimen de coparticipación municipal previsto en los artículos 168 y 173 de la Constitución local y en el artículo 9° inc. g de la ley 23.548 de Coparticipación Federal, de conformidad con los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional.

2°) Que el Tribunal Superior de Justicia de la provincia rechazó *in limine* el amparo. Para así decidir -en cuanto aquí interesa- el juez Luna Corzo sostuvo que la pretensión no podía prosperar porque el constituyente riojano no atribuyó al poder judicial la edificación del régimen de coparticipación municipal, sino que asignó la tarea a los poderes políticos de la provincia.

Por su lado, el juez Ana interpretó que el artículo 173 de la Constitución de La Rioja supeditó la vigencia del régimen de coparticipación a la formalización de acuerdos entre las provincias y los municipios: de ello infirió que en la implementación del régimen de coparticipación intervienen el poder ejecutivo, los municipios y luego el legislativo; los dos primeros en la formulación de los acuerdos previos y el último en su

consagración normativa. Concluyó que al no haberse producido los acuerdos que establece el artículo 173, el mandato del artículo 168 no resultaba exigible; su inobservancia no era entonces el resultado de un acto voluntario por parte del Poder Legislativo provincial. El juez Pagotto acompañó esta posición.

Finalmente, el juez Brizuela consideró que no podía desconocer que la Constitución provincial establecía un imperativo dirigido a la legislatura provincial de sancionar un régimen de coparticipación municipal; que era un hecho notorio que tal régimen aún no se había dictado, y que existía por tanto un principio de omisión. Aun así, precisó que la sanción de un régimen de coparticipación era una cuestión política no justificable que la Constitución provincial asignaba de manera privativa a los poderes políticos del Estado. Se trataba -evaluó- de una función de esos poderes cuya oportunidad no resultaba condicionada por ningún plazo establecido en las cláusulas constitucionales, y ello colocaba a la atribución fuera del ámbito de conocimiento de la función judicial. Como *obiter dictum*, exhortó de todos modos al dictado de la ley de coparticipación.

3°) Que el intendente municipal interpuso un recurso extraordinario federal -que denegado origina la presente queja- en el que sostiene la arbitrariedad de la sentencia reseñada. Considera que su fundamentación es solo aparente, en la medida en que ha dejado de lado la aplicación -que en su concepto resultaba imperativa para resolver el caso- de las normas federales que delinear la autonomía municipal. Afirma la presencia de una cuestión federal respecto de la interpretación de los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional. Agrega que el siste-


Corte Suprema de Justicia de la Nación

ma de coparticipación de impuestos ha sido transgredido por la provincia y que de este modo se ha vulnerado además el artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional y la ley 23.548 de Coparticipación Federal.

Relata que La Rioja es la única provincia que no ha sancionado una ley de coparticipación de municipios; que a partir del 3 de mayo de 2007, esta situación se agravó con el dictado de la ley 8149 que dispuso la suspensión de las leyes hasta entonces vigentes 8034 y 8067, que habían establecido la distribución de los gastos de funcionamiento de los 18 municipios de la provincia "hasta la sanción de una Ley de Coparticipación Municipal" (artículo 5° de la ley 8034). Como consecuencia de ello, explica que en la actualidad solo criterios discrecionales gobiernan la distribución de fondos a los municipios, y que la municipalidad de la capital ha sido particularmente discriminada en el reparto; sostiene que ello compromete la prestación de los servicios públicos municipales.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible en tanto la decisión del Superior Tribunal de Justicia provincial, al rechazar *in limine* el amparo, ha sostenido el carácter no justiciable de la cuestión planteada sin considerar los argumentos de derecho federal invocados por la parte.

5°) Que al cerrar el debate de modo definitivo y por razones de "admisibilidad sustancial", el a quo omitió valorar que la Constitución Nacional establece en el artículo 123 un marco para la realización de un sistema federal que incluye un nivel de gobierno municipal autónomo cuyo alcance y contenido en

el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero debe ser reglado por cada constitución provincial: el actor sostiene que el Poder Legislativo de la provincia incumple esta obligación a pesar de que la manda constitucional ya está establecida en La Rioja.

6°) Que el texto de la Constitución histórica reconocía la existencia de un régimen municipal en el ámbito de las provincias (artículo 5°). De hecho, Juan Bautista Alberdi ya lo apuntaba en su Derecho Público Provincial como el orden de gobierno *"más inteligente y capaz de administrar los asuntos locales"* siempre que no se produjese *"injerencia del Poder político o Gobierno general de la provincia"*.

Al precisar el alcance del artículo 5°, esta Corte interpretó que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesto por ese artículo de la Constitución Nacional *"determina que las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratara de la provincial- ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional"* (cfr. Fallos: 312:326 y 314:495).

7°) Que la reforma de 1994 introduce el concepto de autonomía municipal en el artículo 123; de este modo aparece el


Corte Suprema de Justicia de la Nación

municipio en el diseño federal argentino como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía.

El constituyente estableció entonces que las constituciones provinciales debían materializar el mandato de autonomía en el *orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*. Esta caracterización es a tal punto definitiva de la comprensión del término "autonomía" que en la *convención reformadora* se advirtió que "[u]na autonomía que no contenga esta característica (...), no sería una real autonomía municipal y solo quedaría reducida a una simple fórmula literaria grandilocuente pero, en la práctica, vacía de contenido, porque no puede haber municipio autónomo verdadero si no le reconocemos explícitamente entidad política o le retaceamos la capacidad de organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones o lo privamos del sustento económico-financiero indispensable para que preste aquellos servicios públicos que la provincia le asigne, inherentes a su existencia o le impedimos ejercer su autonomía institucional". (Convención Constituyente Nacional, sesión del 8 de agosto de 1994, intervención del Convencional Merlo).

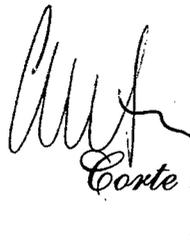
8°) Que el artículo 123 enlaza el principio de la autonomía municipal a la capacidad financiera de los municipios para ejercerla: *"los planos económico y financiero han sido especialmente considerados en el texto constitucional porque tienen una importancia superlativa. De esta manera estamos especificando y dejando en claro que los municipios argentinos van a poder (...) controlar sus propios recursos que, a su vez, podrán ser manejados independientemente de otro poder, complementando*

así las facultades de administración que les son propias" (sesión del 4 de agosto, intervención del Convencional Prieto al informar el dictamen de mayoría de la Comisión del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal).

9°) Que la reforma de 1994 mantuvo la potestad de cada provincia de dictar su propia Constitución, y en ese marco la competencia para desarrollar su modelo de autonomía municipal. Su texto establece así un marco cuyos contenidos deben ser definidos y precisados por las provincias con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que conservan (artículos 121, 122, 124 y 125) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en el artículo 123.

10) Que en el caso específico que nos ocupa, el Constituyente riojano estableció en dos artículos —el 168 y 173— las características del modelo de coparticipación municipal que impera en la provincia.

En el primero, la Constitución Provincial estableció la obligación de sancionar un régimen de coparticipación municipal con claras directivas para el legislador: "*Los Municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. La Legislatura Provincial sancionará un régimen de coparticipación municipal en el que la distribución entre la provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportu-*


Corte Suprema de Justicia de la Nación

nidades. La autonomía que esta Constitución reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.

Deberán dictar su propia Carta Orgánica, con arreglo a lo que disponen los artículos 169 y 172, a cuyos fines convocarán a una Convención Municipal, la que estará integrada por un número igual al de los miembros del Concejo Deliberante y serán elegidos directamente por el pueblo del departamento.

Por su parte el artículo 173 se ocupó de la provisión de recursos municipales: "cada Municipio provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste; con la participación, y en la forma que los municipios convengan con la provincia, del producido de los impuestos que el gobierno provincial o federal recaude en su jurisdicción; por la venta o locación de bienes del dominio municipal; por los recursos provenientes de empréstitos y otras operaciones de crédito que realice; por los subsidios que le acuerda el gobierno provincial o federal y por los demás ingresos provenientes de otras fuentes de recursos".

11) Que sin embargo, estas normas han sido incumplidas por los poderes constituidos de la Provincia de la Rioja. Es incuestionable que la omisión del dictado de la ley que coparticipa fondos entre los municipios lesiona el diseño mismo establecido por el constituyente, y que por esa vía la provincia traspone los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de la autonomía municipal (arg. Fallos: 328:175).

12) Que si la omisión desarticula en parte la forma de estado federal que dispuso el constituyente nacional -al reconocer el principio de autonomía municipal- y provincial -al reglar el alcance y contenido de dicha autonomía-, esclarecer la cuestión implica forzosamente que los jueces interpreten la Constitución en el marco de una causa contenciosa. No se trata entonces de imponer un alcance determinado a la autonomía municipal, pues ello es una atribución ya ejercida por el constituyente provincial, sino de asegurar que una vez ejercido ese poder, las autoridades constituidas respeten el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno, y provean los recursos de acuerdo a los parámetros preestablecidos para efectivizarla.

13) Que en este entendimiento no resulta posible sostener que el dictado de la ley -es decir, el acatamiento de la Constitución- queda condicionado a la concreción de acuerdos políticos entre provincia y municipios que en 16 años no han sido logrados. Al subordinar la realización del proyecto constitucional a la posibilidad o no de obtener esos acuerdos sin considerar la irrazonable demora en alcanzarlos, el argumento invierte una regla elemental del orden constitucional argentino, según el cual la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

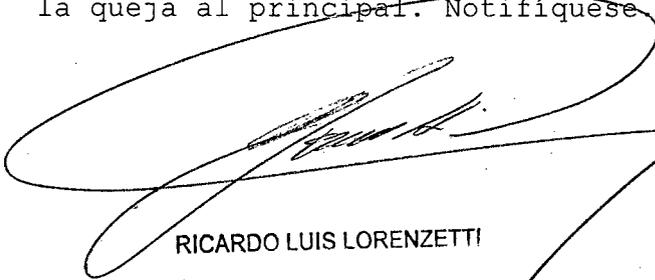
Es así que por voluntad popular ya consensuada en su Constitución, La Rioja debe sancionar una ley de coparticipación municipal. La gravedad que ostenta esta omisión provincial puede calibrarse en base al remedio que se señaló en la Convención Constituyente Nacional ante la hipótesis de su ocurrencia: "*la garantía federal del artículo 6° y la posibilidad de intervención en caso de incumplimiento de los requisitos del artículo 5° corresponde si las provincias no aseguran, ya no el régimen, sino el régimen cualificado de la autonomía municipal en las provincias*" (Convención Constituyente Nacional, sesión del 10 de agosto de 1994, intervención del Convencional Rosatti, entre otros).

14) Que la respuesta meramente dogmática de la máxima instancia jurisdiccional provincial carece de todo desarrollo argumentativo racional respecto de las cuestiones constitucionales reseñadas, y por ello no satisface la garantía constitucional de fundamentación de las sentencias judiciales. En efecto, el Superior Tribunal de Justicia no podía clausurar definitivamente el debate sobre la naturaleza no justiciable de las cuestiones de trascendencia institucional que se plantean rechazando *in limine* el amparo, pues el respeto al régimen federal de gobierno y al ejercicio en plenitud de la zona de reserva jurisdiccional de las provincias exige reconocer a sus magistrados el carácter de irrenunciables custodios de garantías de la Constitución Nacional (arg. Fallos: 324:2177).

15) Que en las condiciones expresadas, la garantía constitucional que se invoca como vulnerada guarda relación directa e inmediata con lo resuelto (artículo 15, ley 48), por lo

que corresponde privar de validez al fallo recurrido a fin de que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Rioja sustancie la causa.

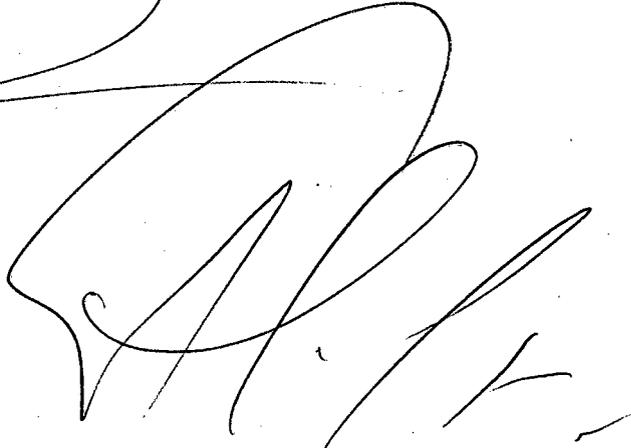
Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto con el alcance indicado y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen a sus efectos. Agréguese la queja al principal. Notifíquese



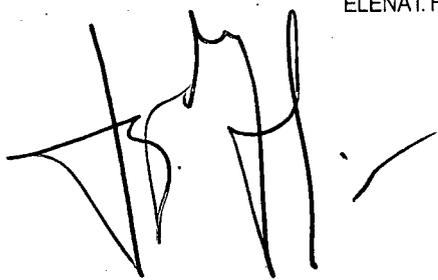
RICARDO LUIS LORENZETTI



CARLOS S. FAYT



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA

I. 150. XLVIII.

RECURSO DE HECHO

Intendente Municipal Capital s/ amparo.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de hecho interpuesto por la **Municipalidad de la ciudad de La Rioja**, representada por el Dr. **Antonio María Hernández**, apoderado, y el Dr. **Eduardo J. López**, en su carácter de **Fiscal Municipal**.

Tribunal de origen: **Tribunal Superior de Justicia de La Rioja**.

