

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, 23 de agosto de 2018. -

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ conflicto entre poderes públicos", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que el Fiscal de la Municipalidad de la ciudad de La Banda promovió la presente demanda a fin de que se condene al Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero a que dé cumplimiento con la elaboración anual de los índices distribuidores de coparticipación de impuestos a los municipios, de conformidad con lo que establece la ley provincial 6426, asegurando de manera adecuada la garantía de autonomía municipal reglada por los arts. 204 y 222 de la Constitución provincial y los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional.

2°) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Santiago del Estero, en un fallo dividido, declaró la inadmisibilidad formal de la acción promovida por el municipio.

Los jueces que integraron la mayoría señalaron que el art. 193 de la Constitución provincial establece que, en su función jurisdiccional, el Superior Tribunal de Justicia tiene entre sus competencias, de conformidad con las leyes que lo reglamentan, la de ejercer jurisdicción originaria y exclusiva "...a) En las causas que le fueran sometidas sobre competencia o conflictos institucionales que se susciten entre la Provincia y los

municipios, entre los municipios o entre los poderes de un mismo nivel de gobierno" (fs. 20 vta.).

En orden a ello consideraron que, en el caso, correspondía desentrañar la existencia o inexistencia de un conflicto institucional que habilitara la intervención de ese tribunal con carácter originario.

En tal sentido sostuvieron que el conflicto institucional o de poderes se configura cuando existe una situación de tensión entre dos o más ramas del Estado vinculadas con la delimitación de competencias que a cada uno de ellos les atribuye la Constitución, circunstancia que no concurría en autos en tanto "...no existe un poder del Estado que interviene en un caso que, según la Constitución, es propio de otro poder. Es decir, no hay un poder que incursiona en áreas que son privativas o reservadas del otro; no hay 'un poder invasor' ni un 'poder invadido' requisitos estos postulados por la mayor parte de la doctrina...".

Por su parte, los magistrados que suscribieron el voto minoritario, si bien consideraron que ese tribunal resultaba competente para entender en el planteo efectuado, sostuvieron que estando discutidos aspectos relacionados con la coparticipación de impuestos, la actora debió haber expuesto la cuestión, con carácter previo, ante la Comisión Bicameral Permanente creada por la ley 24.855 o bien ante la Comisión Federal de Impuestos ya que, solo en caso de no obtener respuesta favorable de dichos organismos, se encontraba habilitada a efectuar la presentación ante dicho cuerpo jurisdiccional.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

3°) Que contra tal decisión el Fiscal Municipal interpuso recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja. Sostiene que la decisión resulta arbitraria y se apoya en afirmaciones meramente dogmáticas omitiendo el análisis de los planteos de indudable trascendencia institucional relacionados con las disposiciones de índole constitucional que rigen la autonomía municipal garantizada por los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional y en los arts. 204 y 222 de la Constitución provincial.

Afirma que en virtud de diversas normas de la Constitución provincial que consagran la autonomía municipal así como de las previsiones que regulan el régimen de coparticipación local (arts. 204 y 222, ya citados), se dictó la ley 6426, cuyo art. 2° fija las bases de reparto de fondos entre los municipios en función de una serie de pautas tales como el porcentaje de población de cada uno de ellos; el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas; la población rural; el número de empleados, entre otras.

Agrega que el art. 3° de esa misma ley le impone al Ministerio de Economía, a través de la Subsecretaría de Economía (Secretaría Técnica de Coordinación Municipal) la elaboración de los distribuidores asignados a cada municipio a partir de los siguientes datos: población del último censo nacional; población rural del último censo en base a la población urbana de los municipios de cada departamento; porcentaje de población urbana del municipio con necesidades básicas insatisfechas; ejecución mensual, ajustada a las normas de contabilidad aplicables a los municipios, de erogaciones corrientes, recursos tributarios de

jurisdicción municipal, erogaciones de capital, total de recursos y total de erogaciones, lo que debe ser informado por cada municipio mensualmente dentro de los 90 días de finalizado cada mes. Aclara que el precepto establece que los distribuidores que se confeccionen con los datos mencionados tienen una vigencia anual, por año calendario.

En función de ello destaca que el ministerio no ha realizado los ajustes de los distribuidores de acuerdo a lo establecido en la ley, continuando con la utilización de los índices previstos en el decreto 1309/98 lo que provoca un trato desigual y discriminatorio en perjuicio de la Municipalidad de La Banda que, de actualizarse los guarismos, debería recibir mayores sumas en concepto de coparticipación.

4°) Que el recurso extraordinario resulta procedente en tanto se encuentra en discusión tanto la efectiva aplicación y vigencia del régimen de coparticipación federal de impuestos (art. 75, inc. 2° de la Constitución Nacional y ley 23.548 y sus complementarias), como asimismo el derecho que le asiste a los municipios de provincia a gozar de manera plena de la autonomía que nuestro ordenamiento les concede (art. 5° y 123 de la Norma Fundamental).

5°) Que en un caso que guarda sustancial analogía con la cuestión que aquí se debate (Fallos: 337:1263, "Intendente Municipal Capital"), este Tribunal recordó algunos de los aspectos sustanciales que regulan la efectiva vigencia del régimen de autonomía de los municipios sosteniendo, al precisar el alcance del art. 5° de la Constitución Nacional, que la necesaria exis-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

tencia de un régimen municipal impuesto por dicha norma "determina que las leyes provinciales no sólo 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" (confr. Fallos: 312:326 y 314:495).

6°) Que, en igual sentido, se destacó que la reforma de 1994 al introducir el concepto de autonomía municipal en el art. 123 remarcó la trascendencia del órgano municipal en el diseño federal argentino y su caracterización como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía.

En ese mismo orden de ideas, se puso de relieve que el constituyente estableció que las constituciones provinciales debían materializar el mandato de autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Esta caracterización -se dijo- es a tal punto definitoria 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 los 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):

7°) Que, asimismo, se reafirmó que el art. 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 le 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).

8°) Que, por su parte, la ley de coparticipación federal de impuestos actualmente vigente, dispone en su art. 9° una serie de obligaciones que asumen las provincias que adhieren voluntariamente a su régimen -por sí y por sus municipios- entre las cuales resulta procedente resaltar la previsión contenida en el inc. g, en cuanto a que cada provincia se "obliga a establecer un sistema de distribución de ingresos que se originen en esta Ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de

 Corte Suprema de Justicia de la Nación

distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos”.

9°) Que en lo que respecta a la situación objeto de análisis en el presente, es dable recordar que la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero, en su actual redacción (año 2005), dispone en su art. 204 -Régimen Municipal- que “Esta Constitución reconoce al municipio como una entidad jurídico política autónoma y como una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos, independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, de acuerdo con los principios establecidos en esta Constitución”.

Asimismo, al regular el Régimen Municipal (Título V) contempla las formas de organización (arts. 204, 207 a 217); las categorías en las que estos se dividen (art. 205) y sus competencias y atribuciones (arts. 219 y 220). Finalmente, en su art. 221, establece que los recursos comunales se formarán -entre otros- con los fondos provenientes de la coparticipación nacional y provincial (inc. 1).

Por otro lado, al regular los aspectos relacionados con el reparto de tributos entre los municipios, el art. 222 prescribe que “La distribución de la coparticipación de la Provincia a los municipios se efectuará de acuerdo con la ley en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria, contemplando criterios objetivos de reparto y procurando el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio provincial”.

10) Que, por su parte, la ley 6426 de coparticipación municipal regula las participaciones de los municipios y comisiones municipales sobre los recursos de jurisdicción nacional y provincial efectivamente percibidos por la provincia, estableciendo las formas y porcentajes de la masa de tributos a coparticipar (art. 1°), prescribe el modo en que dichos recursos habrán de repartirse, de acuerdo a una serie de pautas relacionadas con la población de cada municipio, la población con necesidades básicas insatisfechas, la de carácter rural, entre otros parámetros (art. 2°) y establece que el Ministerio de Economía, a través de la Subsecretaría de Economía (Secretaría Técnica de Coordinación con Municipios), será el encargado de elaborar **anualmente** los distribuidores asignados a cada municipio, teniendo en cuenta la población total, la población rural y la que tenga necesidades básicas insatisfechas, en base a los datos que surjan del último censo Nacional; asimismo, establece que el mecanismo de reparto de fondos se ejecutará mensualmente, debiendo los municipios remitir la información correspondiente en un plazo no mayor a los 90 días de finalizado cada mes (art. 3°).

11) Que, de acuerdo a lo que surge del marco normativo referenciado hasta aquí, se desprende que la Provincia de Santiago del Estero a través de sus disposiciones de carácter constitucional y legal, ha diseñado un mecanismo adecuado tendiente a garantizar la efectiva vigencia de la autonomía de los municipios, que incluye un sistema de coparticipación de impuestos que contempla criterios objetivos de reparto tendiente a lograr un grado equitativo de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio provincial, que re-

 Corte Suprema de Justicia de la Nación

sulta compatible con las claras directivas emanadas tanto de la ley 23.548 como de la Constitución Nacional.

12) Que, sin embargo, tal como lo sostiene el actor en su demanda y en su presentación ante esta Corte, a pesar de la claridad de las disposiciones vigentes en la materia, el organismo encargado de hacer efectiva la distribución de fondos entre los municipios (Secretaría Técnica de Coordinación de Municipios, dependiente del Ministerio de Economía provincial), continuaría, hasta la fecha, llevando a cabo esa distribución a partir de los datos que resultan del decreto 1309/98, incumpliendo su obligación de actualizar los índices distribuidores de acuerdo con las disposiciones de la ley vigente. De tal forma, al mantener las pautas del sistema original, establecido hace casi 20 años, sin efectuar las correcciones correspondientes, según datos estadísticos resultantes de los censos nacionales realizados en los años 2001 y 2010, el mencionado organismo habría puesto en entredicho de manera irrazonable y arbitraria el esquema ideado por el constituyente y el legislador provincial, generando de esta forma una restricción de las rentas públicas del municipio actor y una grave afectación en su autonomía, lo que encierra una evidente gravedad institucional.

Cabe recordar, como acertadamente lo hace la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, que esta Corte ha sostenido que las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición

comunal; de no procederse del modo indicado, aun por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales (Fallos: 328:175).

13) Que en tales condiciones la decisión del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Santiago del Estero resulta arbitraria toda vez que ha procedido a declarar la inadmisibilidad de la acción instaurada por el municipio actor alegando un tecnicismo jurídico que, a la vez que reconoce la existencia de una indudable controversia entre la actora y la provincia demandada, sostiene que ella no reviste el carácter de un "conflicto de poderes", por el simple hecho de no existir un poder que incursiona en áreas que son reservadas o privativas de otro. A partir de este razonamiento, excluye al caso de la previsión contenida en el art. 193 de la Constitución local a pesar de que dicha norma asigna competencia exclusiva y originaria al tribunal *a quo* en las causas en que exista un "conflicto institucional" entre esas partes.

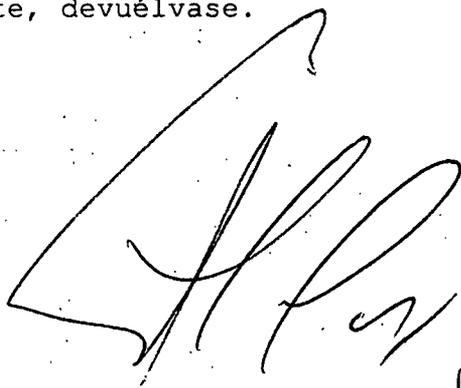
Por lo tanto, la decisión recurrida debe ser dejada sin efecto ya que utilizando argumentos que evidencian un excesivo rigorismo formal, que no se compadece con un adecuado servicio de justicia, ha resuelto un asunto de extrema importancia institucional y con los ribetes singulares de las cuestiones en juego, sin haber corrido traslado de la demanda y sin examinar de forma equilibrada y adecuada los alcances de la pretensión de la accionante ni las particularidades del planteo propuesto, ocasionando un claro e injustificado menoscabo a la garantía de

Corte Suprema de Justicia de la Nación

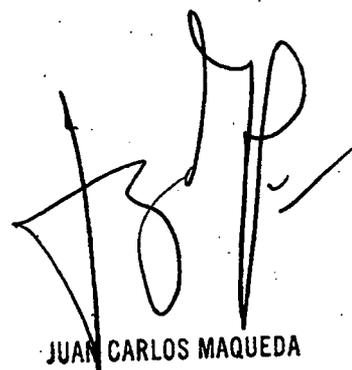
la defensa en juicio consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional.

En orden a ello, el tribunal a quo deberá proceder a sustanciar y resolver los planteos efectuados por la actora de conformidad con lo expuesto en los considerandos que conforman la presente decisión, sin que resulte relevante, a los fines indicados, la intervención de organismos externos de derecho intrafederal, atento a que el planteo deducido por la actora se sustenta en la falta de cumplimiento de las disposiciones emanadas de la ley 6426 por parte del organismo local de aplicación del régimen.

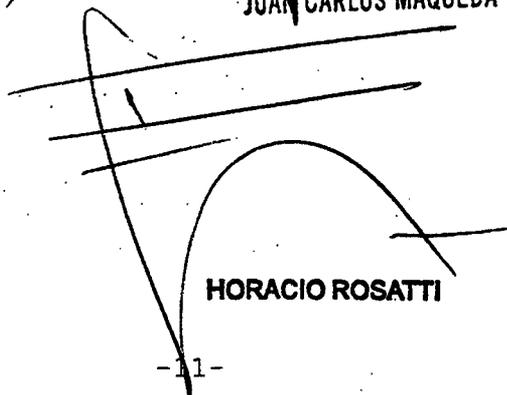
Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia. Vuelvan los autos al tribunal de origen a sus efectos. Reintégrese el depósito de fs. 2. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA



HORACIO ROSATTI

Recurso de queja interpuesto por Pablo Mirolo, Intendente de la Municipalidad de La Banda y el Dr. Osvaldo Alberto Palau, Fiscal Municipal, con el patrocinio letrado de los Dres. Antonio María Hernández y Antonio María Hernández (h).

Tribunal de origen: Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Santiago del Estero.