

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 53/58 vta. de los autos principales (a los que se referirán las siguientes citas, salvo indicación en contrario), el intendente municipal de la ciudad de La Rioja inició la presente acción de amparo ante el Tribunal Superior de Justicia local, demandando a la Provincia de La Rioja, debido a la omisión de ésta en sancionar una ley de coparticipación provincial de impuestos, y fundándose en lo ordenado por los arts. 168 y 173 de la constitución local y en el art. 9°, pto. g), de la ley 23.548.

Indicó que el sistema nacional de coparticipación federal de impuestos, previsto en el art. 75, inc. 2°, de la Constitución Nacional, y regulado por la ley 23.548, prevé la transferencia de recursos tributarios desde la Nación hacia las provincias, como así también que éstas deben replicarlo hacia sus municipios, mediante mecanismos de similar naturaleza.

En ese orden de ideas, expresó que la falta de instrumentación de un sistema local por parte de la demandada le obtura la participación en los ingresos tributarios federales y locales, con lesión a la autonomía municipal que ordena la Constitución Nacional en los arts. 5° y 123, afectando también el régimen republicano de gobierno y el sistema federal de Estado.

Tras fundar la procedencia formal de la vía intentada en lo preceptuado por el art. 43 de la Carta Magna, en el art. 28 de la constitución provincial y en los arts. 379 y cc. del código procesal civil local, adujo que la autonomía institucional, política y financiera de su municipio se ve

afectada severamente, no sólo por no contar con los recursos suficientes para cumplir con los fines normativamente impuestos, sino también por la falta de previsibilidad en cuanto a los montos a recibir, como así también en lo relativo a su disponibilidad cierta y oportuna, restando toda certeza a su gestión.

Explicó que se trata de una cuestión de inconstitucionalidad por omisión en la sanción de una norma, lo que involucra tanto al Poder Legislativo local, como también al Poder Ejecutivo ya que tampoco ejerce su facultad de instar una ley en tal sentido, frente a un claro mandato positivo por parte de las normas superiores del ordenamiento jurídico.

- II -

A fs. 67/83, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja resolvió rechazar *in limine* la acción de amparo articulada.

En el voto del juez Ana, al que adhirió el juez Pagotto, se expresó que si bien la cuestión traída a resolver era la admisibilidad formal del amparo en los términos del art. 382 del código de rito local, dado que la controversia planteada era de puro derecho, en aras de la celeridad procesal, cabía expedirse sobre su aspecto sustancial.

En tal sentido, y tras admitir la competencia del tribunal, expresó que el art. 168 de la constitución local establece la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera de los municipios, y que la Legislatura debe sancionar un régimen de coparticipación municipal, fijando la distribución de fondos entre la provincia y los municipios. Agregó que el art. 173 prevé la conformación del tesoro de los

Procuración General de la Nación

municipios, entre los cuales se encuentran las sumas relativas a la coparticipación provincial, en la forma en que los municipios convengan con la Provincia.

Con base en tal inteligencia, sostuvo que el régimen de coparticipación provincial hacia los municipios está supeditado a la formalización de acuerdos o convenios entre éstos y la Provincia, de manera similar a lo regulado, a nivel federal, por el art. 75, inc. 2°, de la Constitución Nacional entre la Nación y los Estados provinciales. Es decir que primeramente deben intervenir los departamentos ejecutivo y municipal, para alcanzar los acuerdos señalados, y seguidamente la función legislativa, para consagrar normativamente ese resultado. En tal orden de ideas, señaló que no puede sostenerse la existencia de una conducta omisiva por parte de la Legislatura provincial, toda vez que aún no se ha cumplido con el hecho condicionante relativo a los mencionados acuerdos previos entre el municipio actor y la Provincia.

Por su parte, el juez Brizuela, en similares términos, pasó a considerar el fondo de la cuestión y propuso su rechazo, aunque discrepando de la interpretación constitucional realizada. Afirmó que la constitución local puso en cabeza de la Legislatura la competencia para sancionar la ley de coparticipación hacia los municipios, sin sujetarla al previo logro de acuerdos de especie alguna. Añadió que es un hecho que el régimen riojano no ha sido dictado todavía.

Tras sostener que la ley 23.548 se halla suspendida en su aplicación por su similar 24.130 y sus sucesivas prórrogas, dijo que las normas constitucionales invocadas como así también la materia traída a conocimiento del tribunal son programáticas, políticas y complejas, configurando una cuestión

improponible ante la Justicia, ya que no es judicialable por ser ajena al Poder Judicial, el que no puede inmiscuirse sin violar la división de poderes del Estado. Agregó que el tribunal carece de poder coactivo para librar un mandamiento que implique ejecutar el imperativo constitucional a la Legislatura, bajo apercibimiento de sanciones, ni puede suplir la omisión dictando una norma general.

- III -

El municipio actor presentó el recurso extraordinario que luce a fs. 103/118 vta., cuya denegación a fs. 136/140 vta. dio origen a esta presentación directa.

Tras remarcar que La Rioja es la única provincia que no ha establecido todavía un régimen de coparticipación local, remarcó que la sentencia en crisis convalida una clara violación a los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, y 168 y 173 de la constitución riojana.

Indicó que en el año 2007, mediante la ley 8.149, se suspendieron sus similares 8.034 y 8.067, mediante las cuales se había establecido la distribución de fondos a los municipios, y que a partir de ese momento las asignaciones se han realizado de manera arbitraria y carente de fundamento y previsibilidad, percibiendo ella montos significativamente menores a los anteriormente abonados.

Adujo que la situación reviste gravedad institucional, puesto que se afecta grave y burdamente el aspecto financiero de la autonomía municipal, comprometiéndose una base esencial del sistema democrático republicano de gobierno, y la forma de nuestro Estado federal, y comprendiendo además el interés de los restantes municipios de la Provincia.

Procuración General de la Nación

Agregó que la sentencia resulta arbitraria porque se ha desconocido la sustancia de la mencionada autonomía municipal tal como fue garantizada por la Corte Suprema en los precedentes "Rivademar", "Municipalidad de Rosario" y "Ponce", y puesto que la acción de amparo fue rechazada *in limine*, sin fundamentos razonables y sin realizar un estudio siquiera mínimo de las normas federales involucradas.

- IV -

Estimo que es mi deber dejar advertido que en autos se halla cuestionada 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 también el derecho que asiste a los municipios de provincia a gozar de la autonomía que nuestro ordenamiento les concede (arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional), y que ambos son asuntos de indudable y preponderante trascendencia institucional, ya que vertebran financiera e institucionalmente la forma federal de Estado que adoptó nuestro país.

Con relación al primero de ellos, y de manera sintética, puede recordarse que ha sostenido esa Corte que el art. 75, inc. 2°, de la Carta Magna, tras su reforma de 1994, ha asignado rango constitucional al instituto de la coordinación financiera instaurado por los mecanismos de coparticipación provincial en impuestos nacionales, y que es ella la que "regula actualmente tanto los aspectos sustanciales como los instrumentales de la coparticipación federal de impuestos, a la vez que delega en el Congreso de la Nación la determinación de las pautas para su distribución", y que "la afectación del

sistema así establecido involucra, en principio, una cuestión constitucional" (Fallos: 324:4226).

De manera coincidente, este Ministerio Público ha señalado que *"El sistema de coparticipación constituye una herramienta indispensable del federalismo fiscal argentino, de ya larga tradición en nuestro derecho positivo, inaugurada en 1935 (...)"* y que *"su función primera es contribuir al logro de la coordinación vertical de competencias tributarias entre los distintos niveles de gobierno de nuestro Estado federal (art. 1° de la Constitución Nacional)"* (dictamen del 25 de agosto de 2008, en la causa G.28, L.XLIII, "Gas Natural Ban S.A. c/ Provincia de Buenos Aires s/ violación del art. 22 de la Ley Nacional 23.966", sentenciada el 18 de junio de 2013).

Paralelamente, también debe ponerse de manifiesto que en el art. 9° de la ley 23.548, actualmente en vigor, se establece una serie de obligaciones que asumen las provincias que adhieren voluntariamente a su régimen -por sí y por sus municipios-, entre las cuales cabe aquí remarcar la de su pto. g), en cuanto cada provincia *"se obliga a establecer un sistema de distribución de los 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 distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos"*.

Es decir que el Congreso Nacional ha considerado que resulta esencial al régimen vigente de coparticipación federal de impuestos que los municipios también queden comprendidos en éste, en cuanto a las obligaciones como a los derechos que él importa. Y, con respecto a estos últimos, que ellos deben resultar beneficiarios del reparto de los recursos federales que se asignan a sus respectivas provincias, teniendo éstas la

Procuración General de la Nación

obligación de poner en práctica un sistema de participación y transferencia en dichos fondos, dentro del amplio margen de discrecionalidad que la norma implícitamente concede. Esta circunstancia es la que otorga al municipio actor innegable legitimación para plantear un asunto vinculado con el cumplimiento del régimen de coparticipación frente a la provincia de la que forma parte.

Y, con respecto a la autonomía de los municipios de provincia, la evidente importancia institucional del asunto que ha reconocido V.E. queda de relieve con la sola recordación de los precedentes de Fallos: 157:25; 156:323; 192:17, entre otros, y más cercanamente con los de Fallos: 312:326 ("Rivademar"), 314:495 ("Municipalidad de la Ciudad de Rosario"), 325:1249 ("Municipalidad de La Plata") y 328:175 ("Ponce"), entre tantos otros.

En el último de los casos citados, V.E. indicó -por remisión al dictamen de esta Procuración General- que el límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad de las autonomías de los municipios en los órdenes institucional, político, administrativo y financiero se encuentra en el principio de razonabilidad contenido en el art. 28 de la Ley Fundamental, en virtud del cual las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, transponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios. Y que si bien lo atinente a imponer un alcance determinado a la autonomía municipal es atribución del constituyente provincial, una vez ejercido ese poder, las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno.

- V -

Con el trasfondo del marco referido en el acápite anterior, tengo para mí que la sentencia de fs. 67/83 resulta pasible de la tacha de arbitrariedad, a la luz de la señera doctrina del Tribunal sobre tal vicio, toda vez que ha procedido a desestimar *in limine* la demanda -sin al menos dar traslado de ella y, en consecuencia, sin permitir siquiera la traba de la litis- por razones sustanciales, tornándola además definitiva para la quejosa, puesto que le impedirá a ésta volver a plantear el asunto en otro momento.

En efecto, considero que la resolución en crisis importa un rigorismo formal injustificado que no se compece con un adecuado servicio de justicia, puesto que, al resolver sin más sustanciación un asunto de tal importancia institucional y con los ribetes singulares en juego, no ha examinado de forma equilibrada y adecuada los alcances de la pretensión de la accionante ni las particularidades del planteo propuesto (arg. Fallos: 329:4593; 330:76). En otros términos, ello importa, en definitiva, un claro e injustificado menoscabo a la garantía de la defensa en juicio del art. 18 de la Constitución Nacional.

Es doctrina del Tribunal que el derecho a la defensa en juicio junto con el del debido proceso son de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones (arg. Fallos. 324:3593, entre otros).

Así, cabe recordar que, como lo dijo V.E., todo aquel a quien la ley reconoce personería para actuar en juicio en defensa de sus derechos está amparado por la garantía del debido proceso legal consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional, sea que actúe como acusador o acusado, como demandado o demandante; ya que en todo caso media interés institucional en

Procuración General de la Nación

reparar el agravio, si éste existe y tiene fundamento en la Constitución, puesto que ésta concede a todos los litigantes por igual el derecho a obtener una sentencia fundada previo juicio llevado en legal forma, cualquiera sea la naturaleza del procedimiento -civil o criminal- de que se trate (confr. arg. Fallos: 327:608).

- VI -

En virtud de lo expuesto, y sin abrir juicio alguno sobre la cuestión de fondo debatida ni sobre la forma en que eventualmente ella deba ser solucionada, considero que cabe hacer lugar a la presente queja, declarar formalmente procedente el recurso extraordinario deducido, revocar la resolución de fs. 67/83, y ordenar que, por quien corresponda y por las vías procesales que se estimen oportunas, se dicte un nuevo pronunciamiento, en los términos expresados en este dictamen.

Buenos Aires, ¹⁰ de abril de 2014.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA M. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación