

*Procuración General de la Nación*

S u p r e m a      C o r t e :

- I -

A fs. 59/64 vta. del expediente 16.476/2007 (a los que se referirán las siguientes citas, salvo indicación en contrario), el representante legal de la municipalidad de La Banda inició la presente acción ante el Superior Tribunal de Justicia local contra la Provincia de Santiago del Estero con el objeto de requerir que se cumpla con la ley provincial 6.426, de coparticipación a los municipios. En especial, solicitó que actualicen los índices anuales distribuidores para los municipios previstos en dicha ley.

Indicó que se trata de una controversia que hace a la vida misma del municipio y al respeto de su autonomía, prevista ésta tanto en el art. 204 de la Constitución Provincial como en el art. 123 de la Constitución Nacional.

Señaló que el art. 222 de la Constitución local fijó las pautas relativas a la coparticipación hacia los municipios, y que la ley 6.426, en su art. 2°, concretó los guarismos de reparto, estableciendo que el 98% de la masa debe repartirse tomando en cuenta -entre otros conceptos- los porcentajes de población de cada municipio, de población con necesidades básicas insatisfechas, y de población rural que recibe servicios municipales.

En tal sentido, el art. 3° de dicha ley establece que el Ministerio de Economía debe elaborar los índices de distribución tomando en cuenta los guarismos del último censo nacional, las necesidades básicas insatisfechas y otros datos relativos a los municipios, teniendo aquéllos vigencia anual.

Indicó que la provincia sigue empleando los números que surgen del decreto 1.309/98, a pesar de que en el año 2001

se realizó un nuevo censo nacional. Y que esta situación le trae un perjuicio económico a su parte, importando un tratamiento desigual, discriminatorio y desproporcional con respecto a otras entidades comunales.

Recordó que realizó presentaciones administrativas respecto de esta situación, las que no fueron respondidas, situación que la obligó a iniciar este pleito.

- II -

A fs. 68/70, el Superior Tribunal de Justicia resolvió, por mayoría de votos, declarar inadmisibile la acción.

Para así decidir, recordó que el art. 193 de la Constitución Provincial establece que dicho tribunal tendrá competencia -entre otros casos- para entender de manera originaria y exclusiva en las causas que le fueren sometidas sobre competencia o conflictos institucionales suscitados entre la Provincia y sus municipios.

Expresó que existe un conflicto de poderes o institucional cuando hay una controversia entre un municipio y otro, o bien entre uno de éstos y las autoridades de la provincia, y la solución no es posible de ser alcanzada dentro del ámbito de los poderes en pugna. O bien cuando un órgano -comunal o provincial- se arroga atribuciones que exceden el marco de su competencia, en detrimento de las de otro ente al que sí le corresponden.

Dijo que, sin embargo, en este caso no se configuran dichos extremos, en tanto no existe un poder que incursione en áreas que son privativas o reservadas de otro.

*Procuración General de la Nación*

- III -

A fs. 8/12 vta., ahora del expediente 2.369/2015, obra el recurso extraordinario interpuesto por la parte actora.

Arguye que la sentencia resulta arbitraria, puesto que el art. 193, inc. 1°, de la Carta Magna local atribuye competencia al tribunal apelado en casos de conflicto entre la Provincia y uno de sus municipios, sin requerir que se trate, estrictamente, de un conflicto de poderes. Afirma que en autos se trata, sí, de un conflicto institucional.

Por otra parte, agrega que la sentencia es definitiva, en tanto ha dado fin a la cuestión, sin siquiera dar traslado de la demanda a la contraria.

Insistió en que su parte resulta gravemente perjudicada al recibir fondos de la coparticipación provincial de acuerdo con índices establecidos con los guarismos de 1998 sin que se hayan actualizado éstos.

A fs. 22/25 la apelación federal fue denegada, dando origen a esta presentación directa.

- IV -

A mi modo de ver, la presente causa guarda innegable similitud con lo planteado en el precedente registrado en Fallos: 337:1263, "Intendente Municipal Capital s/ Amparo", resuelta por V.E. el 11 de noviembre de 2014.

En efecto, tal como señaló este Ministerio Público en el dictamen vertido en su oportunidad en ese expediente, cabe advertir que subyace en el *sub lite* una discusión acerca tanto de 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 del 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

### *Procuración General de la Nación*

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 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 del Superior Tribunal de Justicia de Santiago del Estero del 16 de febrero del 2010 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 declarar inadmisibile la acción instaurada -sin dar traslado de ella y, en consecuencia, sin permitir siquiera la traba de la litis- alegando un tecnicismo jurídico consistente en sostener que, si bien hay un indudable conflicto entre el municipio actor y la provincia demandada, éste no reviste los caracteres de un "conflicto de poderes", razón que lo excluiría de la previsión contenida en el art. 193 de la Constitución local, a pesar de que éste asigna competencia exclusiva y

*Procuración General de la Nación*

originaria al tribunal a quo en causas en las que exista un "conflicto institucional" entre esas partes.

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 ocasiona, en definitiva, un claro e injustificado menoscabo a la garantía de la defensa en juicio del art. 18 de la Constitución Nacional, máxime en una causa en la que no sólo se ha alegado una afectación de las rentas públicas del municipio y una merma a la autonomía de éste -supuesto que encierra una evidente gravedad institucional, de acuerdo con las claras pautas de la doctrina de V.E. al respecto- sino que además, a la fecha del presente, lleva casi 10 años de tramitación judicial (confr. cargo de fs. 64 vta.), sin computar el tiempo transcurrido desde las presentaciones administrativas anteriormente realizadas por la actora, sobre cuya respuesta no existe constancia alguna en autos.

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 legitimación 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 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).

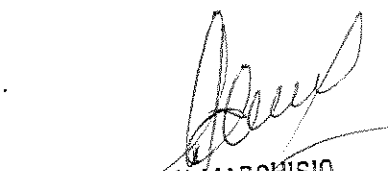
- VI -

En virtud de lo expuesto, y sin abrir juicio alguno sobre la cuestión de fondo debatida, considero que cabe hacer lugar a la presente queja, declarar formalmente procedente el recurso extraordinario deducido, revocar la resolución apelada 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, 20 de febrero de 2017.

ES COPIA

LAURA M. MONTI

  
ADRIANA N. MARCHISIO  
Subsecretaria Administrativa  
Procuración General de la Nación