

NOTA A FALLO:

LA CORTE REAFIRMA UNA VEZ MÁS SU JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL FALLO “MUNICIPALIDAD DE LA BANDA C/ PROV. DE SANTIAGO DEL ESTERO” DE 2018 ¹

THE COURT REAFFIRMS ONCE AGAINST ITS JURISPRUDENCE IN MUNICIPAL AUTONOMY IN THE FAILURE "MUNICIPALIDAD DE LA BANDA C / PROV. OF SANTIAGO DEL ESTERO "OF 2018

Por *Cristian Altavilla* (*)



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar. © Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2019\(7\)07](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2019(7)07)

¹ Artículo recibido el 11 de mayo de 2019 y aprobado para su publicación el 13 de junio de 2019.

(*) Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal y de Derecho Político en la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor y Director de la Carrera de Abogacía de la Universidad Siglo 21.

I. Introducción. El caso comentado: los hechos y el derecho

El fallo analizado es el dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *in re* “Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ conflicto entre poderes públicos”, sentenciado el 23 de agosto de 2018.

La Municipalidad de La Banda accionó contra el gobierno de la Provincia de Santiago del Estero a fin de que dé cumplimiento con la elaboración anual de los índices distribuidores de coparticipación de impuestos a los municipios, establecido por la ley provincial N° 6.426, basando su presentación en la garantía de la autonomía municipal establecida en los arts. 204 y 222 de la Constitución provincial y arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional.

Los hechos que dieron motivo a esta presentación fueron la no actualización de los índices que la ley establece para efectuar el reparto de recursos a través del sistema provincial de coparticipación de impuestos. En efecto, este régimen está establecido por la Ley N° 6.426 (sancionada el 16 de junio de 1998), reglamentaria de los arts. arts. 204 y 222 de la Constitución provincial que regulan los lineamientos generales del régimen de coparticipación local. Esta ley establece que los recursos coparticipables se distribuirán a los municipios de acuerdo a una serie de indicadores elaborados anualmente por el Ministerio de Economía, tales como (1) población, (2) población rural (3) porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas por población urbana y (4) Ejecución mensual de erogaciones corrientes (art. 3°). Tal información será extraída de los diferentes censos nacionales y provinciales. Provisoriamente, para dar cumplimiento con la Ley, el Poder Ejecutivo Provincial emitió ese mismo año el Decreto Serie “B” N° 1309/98, donde se fijaron los índices de coparticipación vigentes para ese año, hasta tanto fueron actualizados por el Ministerio de Economía. Estos índices debieron ser actualizados anualmente, pero el Ministerio nunca realizó tales ajustes de los distribuidores de acuerdo a lo establecido en la ley, sino que, por el contrario, continuó utilización los índices fijados por el Decreto N° 1309 de 1998. Esta desactualización de los índices provoca un serio perjuicio – a criterio de la parte actora – ya que, de actualizarse los guarismos, debería recibir mayores sumas en concepto de coparticipación.

La Municipalidad encuadró su pretensión como una cuestión de conflicto entre poderes públicos. Como tal, interpuso la demanda directamente ante el Superior Tribunal de Justicia de la provincia (en adelante STJ), de acuerdo a las prescripciones del art. 193 de la Constitución provincial que fija la competencia del STJ, siendo el conflicto entre poderes públicos una competencia originaria de éste órgano supremo.

El voto mayoritario del STJ, haciendo una interpretación literal y restrictiva del concepto de “conflicto institucional o de poderes” tal como surge del art. 193 de la constitución local, desestimó la acción de la Municipalidad ya que “...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" (Cons. N° 2). El voto minoritario, por su parte, también por cuestiones formales, entendió que 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”.

Ante el rechazo, la Municipalidad interpone Recurso Extraordinario Federal (REF) ante el TSJ. Siendo rechazado por el máximo tribunal local, la municipalidad promueve el respectivo Recurso de Queda directamente ante la CSJN. Dicho recurso se fundó en la causal de sentencia arbitraria, apoyada “en afirmaciones meramente dogmática” y por encontrarse en juego una cuestión de “indudable trascendencia institucional”, que es nada más ni nada menos que la autonomía municipal garantizada por los arts. 5° y 123, CN y por los arts. 204 y 222 de la carta provincial.

II. La decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Con los votos de los Dres. Elena L Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti, la Corte reforzó su postura sobre la autonomía municipal a través de una serie de referencias y análisis de fundamental importancia para el Derecho Municipal argentino.

El concepto de autonomía y su garantía en la CN y la CP:

En este fallo, la Corte continúa su postura cada vez más contundente sobre la autonomía de los municipios argentinos. Siguiendo sus propios precedentes, en particular el sentado en un caso muy similar al resuelto en este, “Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Rioja en la causa Intendente Municipal Capital s/ amparo”, del 11 de noviembre de 2014 (Fallos: 337: 1263), al cual sigue en sus principales argumentos (aunque más breve), reafirma en primer lugar el concepto de autonomía municipal que fuera incorporado en 1994 y “los aspectos sustanciales que regulan la *efectiva vigencia* del régimen de autonomía de los municipios”. En este sentido, el nuevo art. 123 viene a complementar y dar contenido a la obligación (enunciada de un modo un tanto genérica) del art. 5° CN de

“asegurar el régimen municipal”. La Corte entiende que el constituyente provincial (a) no solo debe “imperativamente” asegurar un régimen municipal, sino que además (b) “no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido” (Cons. N° 5°).

El art. 123 introdujo el término “autonomía” a la expresión “régimen municipal” – cuya ausencia en el texto constitucional de 1853/60 dio origen a un debate que se extendió hasta la misma reforma de 1994 (ver al respecto Hernández, Antonio M., *Derecho municipal. Parte general*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, N° 159, 2003 y Ábalos, María Gabriela, “El régimen municipal en el Derecho Público Provincial Argentino: Principales aspectos”, en Pérez Guilhou, Dardo (coord.) *Derecho Público Provincial y Municipal*. Buenos Aires, La Ley. Tomo I, 2003, pp. 317-345). La Corte interpreta así que la incorporación de este término en el art. 123, el Convencional puso de resalto “la trascendencia del órgano municipal en el diseño federal argentino y su caracterización como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía” (Cons. 6°, 1° párr.).

Que, además esta autonomía es plena, pues debe comprender los cinco aspectos que la conforman: institucional, político, administrativo, económico y financiero. La Corte, realizando aquí una interpretación literal y teleológica del legislador (en este caso, el propio constituyente federal), se remonta a las expresiones vertidas en la Convención Constituyente, rescatando una frase trascendental para la cuestión en juego: “Una 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” (Cons. 6°, citando al Convencional Merlo)

La autonomía económico-financiera municipal

Específicamente, este caso trata sobre un aspecto crucial de la autonomía municipal, la capacidad financiera. Citando nuevamente al Convencional Constituyente del 94, rescata que “los planos económico y financiero han sido especialmente considerados en el texto constitucional porque tienen una importancia superlativa” ello en cuenta el constituyente ha querido especificar y dejar 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” (Cons. N° 7°, citando al Convencional Prieto).

Que además del texto constitucional federal, la constitución provincial también recepta la autonomía plena de los municipios santiagueños. Así lo hace en su art. 204, que además de reconocer la autonomía municipal, define al municipio en términos más bien *iusnaturalistas* (véase Zarza Menzaque, Alberto y Guillermo Barrera Buteler, dirs., *Introducción al Derecho Municipal*, Córdoba, ed. Advocatus, 2010), contemplando las formas de organización (arts. 204, 207 a 217), las categorías en las que estos se dividen (art. 205), como así también sus competencias y atribuciones (arts. 219 y 220). El art. 221 establece los recursos comunales y dispone que se formarán, entre otros recursos, con los fondos provenientes de la coparticipación nacional y provincial (inc. 1).

Tras analizar estas disposiciones provinciales, la Corte concluye que son “adecuadas” y “compatibles” con las disposiciones de la constitución nacional – en lo que pareciera ser un test de constitucionalidad.

Sobre la afectación de la autonomía municipal y su gravedad institucional

La Corte advierte – recurriendo a otro de sus precedentes, esta vez el caso “Carlos Alberto Ponce v. Provincia de San Luis”, de 24 de febrero de 2005 (Fallos: 328: 175) – sobre los peligros que ciertas actividades (u omisiones) de las autoridades provinciales que puedan redundar en el cercenamiento de la autonomía municipal, constituyendo “una evidente gravedad institucional” (Cons. 13 y 12).

El organismo encargado de llevar adelante la distribución de recursos de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales vigentes incumplió con su cometido, desde que en lugar de hacer aplicación de la ley vigente (Ley provincial N° 6.426), continuó utilizando el criterio fijado en el decreto N° 1309/98. La no actualización de los datos estadísticos para efectuar la transferencia de recursos (tal como lo establece la legislación vigente) constituye, en términos de la Corte, “una restricción de las rentas públicas del municipio actor” y, por tanto, “una grave afectación en su autonomía, lo que encierra una evidente gravedad institucional” (Cons. 12).

III. Línea jurisprudencial de la CSJN respecto de la Autonomía Municipal y sus aspectos

Este fallo se inscribe en una tendencia cada vez más robusta de la jurisprudencia de la CSJN en materia de autonomía municipal que iniciara en el famoso fallo “Rivademar” de 21 de marzo de 1989 (Fallos, 312:326).

En este fallo, basándose en los avances normativos a nivel provincial (en particular, las constituciones de las nuevas provincias patagónicas y del noreste del país que pasaban de ser territorios nacionales a provincias, sancionadas entre 1957 y 1962, así como del ciclo constituyente iniciado durante el período de redemocratización, que abarcó los años 1987-1992, todas estas constituciones (ver Altavilla, Cristian, “Asignación de competencias y atribución de facultades tributarias en el régimen municipal argentino. Alcances y límites del poder tributario municipal”, en *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, Antonio M. Hernández *et al.*, coords., Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015, pp. 413- 448), la Corte Suprema declarará por primera vez que los municipios argentinos son entes autónomos. A pesar del Dictamen de la Procuradora, en cuanto sostuvo que “la cláusula constitucional no importa una definición en cuanto al grado de independencia que debe acordársele, quedando reservado, a la discreción del constituyente o del legislador provinciales, la determinación del modo e intensidad que revestirá la descentralización” y que si bien “el municipio provincial es una institución necesaria, [...] su configuración resulta atribución privativa del orden local, pudiendo escoger la provincia entre un régimen autárquico o autonómico, con las múltiples facetas que cada uno de éstos puede adoptar” (p. 336), la Corte se inclinó decididamente por la autonomía municipal. Incluso, en este fallo se discutía el régimen municipal de la provincia de Santa Fe, la cual no garantizaba en términos expresos la autonomía de los municipios, como ya lo habían hecho varias provincias.

Incluso, la propia Corte dirá que “aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios”, entre ellos, el origen constitucional, la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, la imposibilidad de su supresión o desaparición, el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales, el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33 del viejo Código Civil, el alcance de sus resoluciones, la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios y la elección popular de sus autoridades (Cons. N° 8°, 2° párrr.).

En este caso, la Corte reafirmará específicamente el *aspecto administrativo* de la autonomía, al reconocer que “si los municipios son órganos de gobierno, resulta inconcebible que ese

gobierno, bien que se ejerza en un ámbito limitado territorial y funcionalmente, esté desprovisto del poder de designar y remover a sus empleados”.

En “Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad y cobro de australes”, fallado el 4 de junio de 1991 (Fallos 314:495), la Corte sostendrá que “La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución Nacional, 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*” (Cons. N° 3º) y que a modo de corolario de este razonamiento – “si los municipios se encontrasen sujetos, respecto a las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido, 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” (Cons. N° 3º, *in fine* – párrafo citado en el fallo aquí comentado).

Sin embargo, en este caso la Corte afirmará que la Constitución Nacional “de manera alguna les ha prefijado [a las provincias] un sistema económico-financiero al cual deben ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales conforme a los arts. 104, 105 y 106 de la Constitución”. Aunque cabe resalta en este caso el voto en disidencia de los ministros Fayt, Belluscio y Petracchi quienes reafirmarán la autonomía municipal en su aspecto económico, sosteniendo la posibilidad de los municipios de elaborar su presupuesto, y declarar inconstitucional la normativa provincial atacada en cuanto ésta importaba “la asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales, cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos” (Cons. 4º del voto en disidencia).

Más adelante, en Fallos: 328: 175, en la causa “Carlos Alberto Ponce v. Provincia de San Luis”, fallada el 24 de febrero de 2005, la Corte reafirmará la autonomía municipal en su aspecto político, más precisamente en su capacidad para llamar a elecciones. Por último, en Fallos 337:1263, “Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Rioja en la causa Intendente Municipal Capital s/ amparo”, fallado el 11 de noviembre de 2014, la Corte dictaminará a favor de la autonomía municipal en sus aspectos económico y financiero, fallo sobre el que se asientan la mayoría de las argumentaciones del fallo aquí analizado, por la analogía de los hechos bajo consideración.

Sin embargo, en el fallo *Municipalidad de La Banda* la Corte por un lado resalta la importancia de la efectiva autonomía municipal y que su afectación importa una “evidente gravedad institucional”, omite la cita que en el fallo sobre *Municipalidad de La Rioja* de 2014 había hecho del convencional Rosatti (ahora miembro de la Corte). En ese fallo sostuvo que “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)” (Fallos 337:1263, Cons. N° 13).

La Corte afirmó la autonomía municipal aun cuando el texto constitucional no contenida disposición expresa (“Rivademar”). Con mayor razón, con la inserción del art. 123, no cabe la menor duda respecto a la autonomía económico-financiera de los municipios, aun cuando los textos constitucionales nada digan al respecto (Confr. Cristian Altavilla, “El poder tributario en el régimen municipal de la Provincia de San Luis”, en *Anuario Revista Jurídica Región Cuyo - Argentina* N° 3, Publicación del Instituto de la Región Cuyo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Buenos Aires: IJ Editores.

IV. Conclusiones

El Fallo bajo análisis es un fallo corto, simple pero contundente que reafirma de manera incontrastable la línea jurisprudencial de la Corte Suprema acerca de la autonomía municipal. Esta línea jurisprudencial fue iniciada en 1989, cinco años antes de la reforma constitucional nacional y la incorporación del art. 123, basándose en el derecho público provincial que ya había avanzado con el reconocimiento de la plena autonomía municipal. Para 1989, quince provincias reconocían en sus textos constitucionales la autonomía municipal – para 1994 eran ya diecisiete las constituciones provinciales (Altavilla, Cristian “Asignación de competencias y atribución de facultades tributarias...”, op. cit.). Pero su argumentación se base en parte en el derecho provincial, ya que, por otro lado, concluye que los municipios son entes autónomos “aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes” hasta ese entonces.

En sucesivos precedentes, la Corte irá reafirmando los distintos aspectos de la autonomía municipal: su aspecto económico-financiero (Fallos 314:495, en voto disidente), político (Fallos: 328: 175) y nuevamente el económico-financiero (Fallos: 337: 1263). También en esta línea jurisprudencial sostuvo que las provincias a la hora de reglar el contenido y alcance de la autonomía municipal debían hacerlo “con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123” (“Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Plata en la causa Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111”, Fallos 325:1249, del 28/5/2002, no citado por la Corte en el precedente que aquí se analiza).

El fallo en sí no constituye novedad jurisprudencial ni doctrinaria; su relevancia estriba fundamentalmente en el robustecimiento de esta línea jurisprudencial que se traduce también en un coto a las invasiones provinciales sobre las autoridades de los municipios, algo muy común y expectable en cualquier federación (Bednar, Jenna, *The Robust Federation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009). Con este tipo de pronunciamientos, la Corte se erige como el tercero imparcial necesario para dirimir los conflictos suscitados entre los distintos niveles de gobierno, algo que la literatura sobre federalismo sostiene como un elemento esencial de toda federación (Ronald Watts, Karl Lowenstein, Linares Quintana – confr. Hernández, Antonio, “Los sistemas políticos federales” en Hernández, Antonio y Guillermo Barrera Buteler, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, pp. 23-52.).

FALLO

Corte Suprema de Justicia de la Nación

“Municipalidad de la Ciudad de La Banda el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ conflicto entre poderes públicos”.

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 el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero si conflicto entre poderes públicos", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) 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 reglamenten, 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.

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. 20 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).

5º) 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 arto 5º de la Constitución Nacional, que la necesaria existencia 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).

6º) Que, en igual sentido, se destacó que la reforma de 1994 al introducir el concepto de autonomía municipal en el arto 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).

7º) Que, asimismo, se reafirmó que el arto 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 Convecional Prieto al informar el dictamen de mayoría de la Comisión del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía ,Municipal) .

8º) Que, por su parte, la ley de coparticipación federal de impuestos actualmente vigente, dispone en su' art. 9º 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 distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos".

9º) 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. 10), 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. 2º) 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. 3º).

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 resulta 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 artº 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 la defensa en juicio consagrada en el artº 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 coriforman 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.