

Voces: AUTONOMIA MUNICIPAL ~ CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA ~ CONSTITUCION NACIONAL ~ CONSTITUCION PROVINCIAL ~ COPARTICIPACION MUNICIPAL ~ DISTRIBUCION DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO ~ IMPUESTO ~ PROVINCIA

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación(CS)

Fecha: 11/11/2014

Partes: Intendente Municipal Capital s/ amparo.

Publicado en: LA LEY 27/11/2014 , 6, con nota Andrés Gil Domínguez;

Cita Online: AR/JUR/53176/2014

Hechos:

El intendente de la Ciudad de La Rioja interpuso acción de amparo con el fin de que se declare la inconstitucionalidad del incumplimiento de su Provincia en dictar el Régimen de Coparticipación Municipal. El Tribunal Superior de la Provincia rechazó “in limine” la acción. El amparista interpuso recurso extraordinario, que al ser denegado, dio origen a la queja. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó sin efecto la sentencia apelada.

Sumarios:

1. La Provincia de La Rioja debe sancionar el Régimen de Coparticipación Municipal, pues la omisión del dictado de la ley lesiona el diseño establecido por el constituyente nacional (art. 5º, Constitución Nacional) y provincial; arts. 168 y 173 de la Carta Magna local), y, por esa vía, el Estado local traspondría los límites de lo racional y razonable para la vigencia de la efectiva autonomía municipal.
2. El dictado de la Ley de Coparticipación Municipal establecido en la Constitución Nacional y en la de la Provincia de La Rioja no puede estar condicionado por la concreción de acuerdos políticos entre provincias y municipios, pues la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular y los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto.

Texto Completo: Suprema Corte:

- 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. 9º, 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 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 juzicable 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 aperebimiento 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. 50 y 123 de la Constitución Nacional, y 168 y 173 de la Constitución riojana.

Indicó que en el año 2007, mediante la ley 8149, se suspendieron sus similares 8034 y 8067, 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.

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. 2º, 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. 5º 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. 2º, 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. 1º 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. 9º 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 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 compadece 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 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, 1° de abril de 2014. — Laura M. Monti.

Buenos Aires, noviembre 11 de 2014.

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 arts. 168 y 173 de la Constitución local y en el (art. 9° inc. g) de la ley 23.548 de Coparticipación Federal, de conformidad con los arts. 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 art. 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 art. 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 justiciable 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 arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional. Agrega que el sistema de coparticipación de impuestos ha sido transgredido por la Provincia y que de este modo se ha vulnerado además el art. 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” (art. 5° ley 8034). Como consecuencia de ello, explica que en la actualidad sólo 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 art. 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 (art. 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 art. 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 art. 123; de este modo aparece el 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 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 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 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 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 (arts. 121, 122, 124 y 125) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en el art. 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 oportunidades. 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 arts. 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 art. 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.

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 art. 6° y la posibilidad de intervención en caso de incumplimiento de los requisitos del art. 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 (art. 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. — Ricardo L. Lorenzetti. — Elena I. Highton de Nolasco. — Carlos S. Fayt. — Juan C. Maqueda.