

Federalismo y autonomía municipal: la Corte Suprema reafirma su función arquitectónica en el desarrollo constitucional argentino.

María Gabriela Abalos

Publicado en Suplemento de Derecho Constitucional, El Derecho, febrero 2015

I. Introducción.

La Corte Suprema una vez más ha ratificado el papel clave que asume en la implementación de la Constitución Nacional. Su tarea interpretativa no se reduce a la lectura originalista de un texto cristalizado en el tiempo, por el contrario, se afianza la lectura dinámica orientada a implementarlo. En este camino, el principio de autonomía del municipio íntimamente vinculado a la forma de estado federal, es una de las claves del constitucionalismo contemporáneo.

El fallo en comentario adquiere en este sentido una muy particular significación. A veinte años de la consagración constitucional del principio de autonomía, esta decisión viene a introducir una claridad indispensable, sobre todo en el contexto de la emergencia económica que impulsa tendencias centralizadoras de vigencia recurrente en la experiencia institucional argentina. El caso aporta, en efecto, importantes consideraciones sobre el régimen municipal y en ese sentido marca un fuerte reproche a los poderes constituidos en relación con la falta de observancia del mandato constituyente provincial, que en el caso, impone el dictado una ley de coparticipación municipal, cuyo incumplimiento pone en duda la efectividad de la autonomía municipal reconocida desde la Constitución Nacional y desarticula la forma de estado federal.

Tangencialmente a ello, las consideraciones vertidas por el Superior Tribunal sobre la falta de acuerdos políticos que justificaría la omisión legislativa referida, sirven también como un llamado de atención frente al grave incumplimiento en el dictado de la ley convenio de coparticipación que exige el art. 75 inc. 2 de la C.N.

Por último, la Corte Suprema reafirma el rol de los jueces frente a cuestiones de trascendencia institucional y en el caso, deja claro que los

aspectos vinculados a la autonomía municipal que se articula con la forma de estado federal constituye una garantía constitucional y son los magistrados los irrenunciables custodios de las mismas.

II. El municipio y el poder tributario: base de la autonomía municipal¹.

El municipio es una dimensión de la realidad estadual de no menor importancia que la de la Nación y las provincias, por lo que el poder tributario originario le es propio y esencial, radicando la diferencia en el ámbito de actuación de cada uno. Dado su carácter natural, histórico, político y sociológico el municipio posee cometidos y funciones esenciales que deben encontrarse acompañadas de la capacidad tributaria indispensable para su efectiva materialización. Esta es la traducción contemporánea del principio de función subsidiaria, clave para la comprensión de los regímenes federales, tanto tradicionales como actuales.

El poder tributario local está expresamente reconocido en el texto constitucional a partir de la reforma de 1994 que introduce en el art. 123 la autonomía municipal en el ámbito “económico – financiero”, reafirmado con el inc. 30 del art. 75 que preserva las facultades de imposición municipales.

Así pues si bien son las provincias las que deben reglar el alcance y contenido de tal autonomía, desde la Constitución Nacional se les asegura a los municipios un mínimo de contenido en tal ámbito, ya que no se concibe que aquellas puedan privar a sus municipios de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines, so pena de incurrir en una abierta violación del texto constitucional referido.

Se trata de un poder tributario originario pero no ilimitado, sino que por el contrario son las provincias las que deben asegurar y reglar los contenidos de la autonomía municipal en ese aspecto, respetando la distribución de competencia plasmada en la norma constitucional nacional, buscando compatibilizar dichas facultades con las propias. Este es el sentido de la “gobernanza” multinivel que tiende a adquirir una significación fundamental en el Estado contemporáneo, y sobre todo el federalismo argentino.

¹ María Gabriela Abalos; “Municipio y poder tributario local”; Ed. Ad Hoc, Bs.As.; diciembre 1997.

De este modo, la existencia de atribuciones tributarias municipales viene garantizada por la propia Constitución Nacional, mientras que su contenido y límites es obra de las normas provinciales, las que deberán tener presente las realidades propias de cada comunidad local dando respuestas concretas.

III. La Corte Suprema y la reafirmación de la autonomía municipal en el diseño federal.

La Corte Suprema de Justicia desde el retorno a la legalidad institucional en 1983 ha venido marcando con sus decisiones importantes hitos en materia de autonomía municipal desde “Rivademar” (1989), pasando por “Promenade” (1989), “Municipalidad de Rosario contra Provincia de Santa Fe” (1991), “Ponce contra Provincia de San Luis” (2005)² hasta el caso en análisis “Intendente Municipal Capital s/amparo” del 11 de noviembre de 2014³.

A. El reclamo municipal

Este pronunciamiento se inicia con un amparo presentado por el Intendente de la Municipalidad de La Rioja ante el Tribunal Superior de Justicia local contra la Provincia de La Rioja, fundándose en la omisión de ésta en sancionar una ley de coparticipación provincial de impuestos, tal como lo ordenan los arts. 168 y 173 de la Constitución local⁴ y en el art. 9º, pto. g), de la

² Ver el comentario a estos fallos de María Gabriela Abalos; “La autonomía municipal”, en Pablo Manili (director), “Máximos precedentes Derecho Constitucional”; tomo IV; Ed. La Ley, Bs.As., agosto de 2013; pág. 698/705.

³ CSJN Fallos I. 150. XLVIII, 11 de noviembre de 2014. Lorenzetti, Fayt, Maqueda y Highton de Nolasco. Ver el comentario a este fallo de Andrés Gil Domínguez; “Coparticipación, omisiones y control de constitucionalidad” en LL 27/11/2014, 27/11/2014, 6

⁴ Artículo 168. Autonomía. 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 artículos 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.

Artículo 173. 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.

ley 23.548⁵.

Los argumentos fundantes del amparo fueron:

1. La falta de instrumentación de un sistema provincial de coparticipación de ingresos tributarios federales y locales lesiona 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.

2. La autonomía institucional, política y financiera del municipio se ve afectada severamente por dicha omisión, 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.

3. El Poder Legislativo es el responsable de la omisión en el dictado de la norma de coparticipación y también el Poder Ejecutivo que no insta su sanción.

Cabe aclarar que en el contexto de las veintitrés provincias argentina, La Rioja es una de las pioneras que, en el retorno del país a la legalidad institucional en 1983, llevó adelante un movimiento constituyente que dio cabida amplia y generosa a la autonomía municipal. Así la provincia de La Rioja reforma su Constitución en 1986, y luego de la reforma nacional de 1994, vuelve a modificarla en 1998, en el 2002 y la última en el 2008.

Sin embargo, esa impronta autonomista de avanzada respecto a otras provincias, se ha visto malograda por las prácticas de la vida institucional riojana que no han acompañado adecuadamente tales iniciativas. En efecto, con claridad la Constitución provincial encomienda a la Legislatura la sanción de un régimen de coparticipación municipal y reproduce en buena medida el texto del inc. 2 del art. 75 de la C.N. con criterios objetivos y subjetivos de reparto, sentenciando que *“la autonomía que esta Constitución reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna”* (art. 168), sin embargo, tal normativa no se ha materializado contribuyendo a la discrecionalidad en la distribución de recursos. Se configura una verdadera burla al constituyente

⁵ Artículo 9: La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga: g) que 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.

provincial y también nacional puesto que sin recursos mal puede hablarse de autonomía municipal.

B. La decisión judicial de la Corte de Justicia riojana.

El Tribunal Superior de Justicia de La Rioja resolvió rechazar in limine la acción de amparo articulada en base a los siguientes argumentos:

1. El régimen de coparticipación provincial hacia los municipios está supeditado a la formalización de acuerdos o convenios entre éstos y la Provincia, debiendo intervenir los departamentos ejecutivo provincial y municipal, para alcanzar los acuerdos señalados, y seguidamente la función legislativa, para consagrar normativamente ese resultado, así pues 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. (Jueces Ana y Pagotto).

2. El constituyente riojano no atribuyó al Poder Judicial la edificación del régimen de coparticipación municipal, sino que asignó dicha tarea, a los poderes políticos de la provincia (Juez Luna Corzo).

3. La materia traída a decisión, es decir, la sanción de un régimen de coparticipación es una cuestión programática, política y compleja, por ello es improponible ante la Justicia, no es judicialable por ser ajena al Poder Judicial, que 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. (Juez Brizuela).

C. El municipio de La Rioja presentó el recurso extraordinario que fue denegado y originó la presentación directa que es la que da origen al pronunciamiento en comentario. En esta instancia intervino como apoderado de la actora el municipalista de nota, convencional constituyente de 1994, el Dr. Antonio M. Hernández que fiel a su incansable defensa de la autonomía municipal volcó todos sus conocimientos y experiencia en defensa de lo local.

D. El dictamen fiscal

La Dra. Laura M. Monti funda la opinión favorable a la admisión de la queja en los siguientes argumentos:

1. Tanto el régimen de coparticipación federal (art. 75 inc.2 CN) como la

autonomía municipal (art. 123 CN) son asuntos de indudable y preponderante trascendencia institucional, ya que vertebran financiera e institucionalmente la forma federal de Estado que adoptó nuestro país.

2. Es 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 por ello, tienen innegable legitimación para plantear un asunto vinculado con el cumplimiento del régimen de coparticipación frente a la provincia de la que forma parte.

3. Respecto a la autonomía municipal, 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 cuando la provincia ha determinado el alcance de tal autonomía, las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno.

4. La decisión del Superior Tribunal de La Rioja debe ser tachada de arbitrariedad, 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, importando un rigorismo formal injustificado que no se compadece con un adecuado servicio de justicia. Es en definitiva, un claro e injustificado menoscabo a la garantía de la defensa en juicio del art. 18 de la Constitución Nacional.

E. La decisión de la Corte Suprema de Justicia

El Superior Tribunal nacional hace lugar a la queja, declara procedente el recurso extraordinario y deja sin efecto la sentencia apelada, ordenando que el Superior Tribunal de Justicia de La Rioja sustancie la causa. Lo hace con una intención que trasciende la mera resolución del conflicto que se somete a su consideración. En su contenido y alcances, la decisión de la Corte adquiere una indudable vocación exhortativa. Además de resolver el caso, establece una interpretación hacia adelante que preanuncia, seguramente, ulteriores desarrollos. A veinte años de la reforma constitucional de 1994, la Corte afianza la construcción de una nueva doctrina acerca del federalismo en el siglo XXI.

Para comprender los alcances de la nueva doctrina, baste considerar algunos aspectos centrales de la decisión comentada.

1. El municipio en el diseño federal

a. Recalca el valor histórico del municipio citando a Alberdi que lo apuntaba 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”.

b. También hace mención a sus pronunciamientos anteriores a 1994, de ellos “Rivademar” y “Municipalidad de Rosario”, y resalta que las leyes provinciales no pueden privar a los municipios de sus atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido, ya que si estuviesen sujetos a las decisiones de una autoridad extraña ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica mediante restricciones o imposiciones.

c. Con la reforma de 1994 y el art. 123 de la CN. se establece 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 y económico financiero debe ser reglado por cada constitución provincial.

En este punto la interpretación de la Corte acude al argumento del constituyente originario. Su reconstrucción recupera, en efecto algunas cuestiones centrales del debate en la Convención Constituyente de 1994. Cita en tal sentido a diversos convencionales, focalizando su atención en tres aspectos: 1. La autonomía económico financiera es la que torna real a la autonomía municipal sin la cual quedaría reducida a una simple fórmula literaria grandilocuente pero vacía de contenido. 2. Los municipios argentinos van a poder controlar sus propios recursos que podrán ser manejados independientemente de otro poder. 3. Las provincias que no cumplan con los postulados de la autonomía municipal serán pasibles de intervención federal.

d. La Corte Suprema es categórica en cuanto a que la incuestionable omisión del dictado de la ley de coparticipación que manda la Constitución de La Rioja lesiona el diseño establecido por el constituyente nacional y por el provincial, puesto que se traspasan los límites de lo racional y razonable para la vigencia de la autonomía municipal.

2. El rol de los jueces frente a las cuestiones de trascendencia institucional

a. Si el constituyente nacional impuso el reconocimiento de la autonomía municipal a las provincias, y éstas deben reglar su alcance y contenido, los jueces al interpretar la Constitución en el marco de una causa contenciosa no pueden imponer un alcance determinado a la autonomía municipal pero sí 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.

b. Frente a cuestiones constitucionales como las que se ventilan en esta causa la respuesta meramente dogmática del Superior Tribunal de Justicia provincial carece de todo desarrollo argumentativo racional y por ello no satisface la garantía constitucional de fundamentación de las sentencias judiciales.

Estas consideraciones son una invitación a que los jueces de todas las instancias pero sobre todo las máximas instancias jurisdiccionales provinciales se hagan cargo de resolver temas institucionales de trascendencia como sería en los casos de las provincias de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires los planteos referidos a la desconocida autonomía municipal en sus textos constitucionales.

También conlleva el reconocimiento de legitimidad procesal a los departamentos ejecutivos municipales que deberían conminar a las provincias remisas en acoger la autonomía, ello sin perjuicio de hacerse cargo de la propia responsabilidad local en cumplimiento de sus cometidos propios.

Otro caso que podría ser interpretado a la luz de este resolutivo, es el de la provincia de Tucumán que, en su Constitución de 2006, dispone en el art. 132 que el dictado de la Carta Orgánica municipal se hará mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura provincial. Disposición legal que no se ha dictado a pesar de haber transcurrido ocho años desde la sanción del texto constitucional, tornando ilusoria la declamada autonomía municipal.

c. La autonomía municipal constituye una cuestión de trascendencia institucional pues el respeto al régimen federal y al ejercicio en plenitud de la zona de reserva jurisdiccional de las provincias exige reconocer a los jueces el carácter de irrenunciables custodios de garantías de la C.N.

3. El cumplimiento del mandato constitucional: autonomía municipal y federalismo.

El federalismo es una de las cuestiones más profundas y significativas que ocupan al derecho constitucional. De allí la trascendencia institucional indudable que reviste la decisión de la Corte en comentario, que a veinte años de la reforma de 1994, fija con toda claridad la vigencia de una concepción del federalismo que trasciende ampliamente toda interpretación coyuntural. La Corte Suprema ha ratificado que *“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”*. Precisamente por ello, la instrumentación reglamentaria de sus mandatos expresos no puede quedar supeditada a razones de oportunidad o conveniencia de los poderes políticos. La operatividad de las cláusulas referidas a la parte orgánica de la Constitución no es, en este sentido, sustancialmente diferente de la que caracteriza a la vigencia de los derechos fundamentales o las garantías que hacen a las libertades básicas. Por ello, *“no puede sostenerse que el acatamiento de la Constitución que en este caso supone el dictado de la ley de coparticipación municipal, quede condicionado a la concreción de acuerdos políticos entre la provincia y los municipios”*.

No es razonable – asevera la Corte- subordinar la realización del proyecto constitucional a la posibilidad de que se concreten acuerdos acerca de la distribución de la renta fiscal ente los diversos órdenes del sistema constitucional. La Constitución –establece el Superior Tribunal - 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 tu texto.

Estas consideraciones dan fuerza a la autonomía municipal por un lado, pero también marcan una posición de la Corte Suprema abiertamente crítica respecto a la omisión en el cumplimiento de las normas de coparticipación federal que, desde hace dieciocho años son letra muerta.

De esta forma, tres ideas fuerzas surgen del fallo en análisis:

.La autonomía municipal no puede debilitarse o desconocerse merced a la imposibilidad de arribar a acuerdos políticos.

. La base de la autonomía municipal real y efectiva es la autonomía económico financiera.

. Se puede extraer de este caso un llamado de atención en relación con los actores remisos a cumplir con el art. 75 inc 2, que involucra a los tres sujetos del federalismo: la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La doctrina de la Corte no es ciertamente nueva, aunque si lo es el énfasis con que vuelve a consagrar principios reiteradamente soslayados a lo largo de décadas de derecho de la emergencia y de centralismo. En este sentido, el fallo comentado adquiere una doble importancia institucional que se reflejará sin duda en la marcha futura de las controversias que hoy enfrenta a los diversos niveles de la gobernanza federal.

Por un lado, recuerda que el federalismo no es una herramienta constitucional que se agote en sus aspectos instrumentales, por el contrario, es la fórmula básica de la convivencia republicana y su vigencia constituye un imperativo que está más allá de la conveniencia episódica de los gobiernos. El proceso federal marcha conjuntamente a la evolución de la comunidad, es un proceso de crecimiento intercomunitario⁶ donde la autonomía municipal es clave. Por otro lado, se reafirma el significado que adquiere la función política y jurídica de la Corte, su papel es central en relación con el federalismo como fórmula dinámica, que se desarrolla a través del tiempo y se adapta a las circunstancias naturalmente cambiantes de tiempo y lugar.

En efecto, a través de la función interpretativa evolutiva y dinámica, la Corte implementa la Constitución, hace viables y posibles las fórmulas originarias en los contextos y circunstancias actuales. Esta función constructiva del control de constitucionalidad es particularmente central en el caso del federalismo y en el fallo en comentario la Corte Suprema da mayor preponderancia a la autonomía municipal que sale fortalecida y redimensionada.

⁶ Carl Friedrich; "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática"; Fondo de Cultura Económica; México; 1946; pág. 639.