

DOS MINUTOS DE DOCTRINA

4 de septiembre de 2018

PUEBLADA

Una pueblada es “una revuelta protagonizada por el pueblo o por un sector numeroso del mismo”. En este caso, el episodio fue judicial.

La constitución argentina, en dos de sus ciento veintinueve artículos, exige a cada una de las provincias que se dicte una constitución “que asegure... su régimen municipal”. Luego les ordena también “asegurar la autonomía municipal reglando su alcance y contenido...”.

A su vez, la constitución de la Provincia de Santiago del Estero, en dos de sus doscientos treinta y nueve artículos dice que “reconoce al municipio como una entidad jurídico-política y como una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos y asegura la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Agrega que “el régimen municipal será organizado teniendo en cuenta el número de habitantes de cada población, o su desarrollo y posibilidades económico financieras, dictándose una ley especial que reconozca la categoría del o de los municipios”

Sobre la base de esas normas de la constitución provincial, la legislatura dictó una ley local que exige que *anualmente* se elabore un “índice distribuidor de

coparticipación de impuestos a los municipios”. Dicho de otro modo, la provincia recauda impuestos que deberían distribuirse entre los municipios según una proporción establecida *año tras año* en función de pautas tales como el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas, población urbana y rural, cantidad de empleados, total de recursos propios, etcétera. Pero el gobernador no cumple.

Pues bien, la Municipalidad de La Banda (uno de los principales municipios de Santiago del Estero, al que la propia constitución provincial califica como “de primera categoría”) exigió al gobernador provincial —que ya lleva tres períodos consecutivos en el cargo— que cumpliera con la obligación legal de fijar esos “índices distribuidores”. (Aclaremos que el gobierno municipal y el provincial pertenecen a signos políticos opuestos).

El reclamo fue planteado directamente ante el Superior Tribunal de la Provincia de Santiago del Estero, pues la Municipalidad entendió que ese organismo tenía “competencia originaria”. *El Superior Tribunal no hizo saber a la Provincia que existía una demanda en su contra.*

La mayoría de los jueces declaró que el reclamo era “formalmente inadmisibles”. Para esos magistrados, el Superior Tribunal “tiene, entre sus competencias, la de ejercer jurisdicción originaria y exclusiva... en las causas que le fueran sometidas sobre competencia o *conflictos institucionales* que se susciten entre la Provincia y los municipios...”. Entonces, antes de tomar una decisión, consideraban necesario “desentrañar la existencia o inexistencia de un conflicto institucional que habilitara la intervención de ese tribunal con carácter *originario*”.

Tener jurisdicción *originaria* o intervenir *originariamente* en una cuestión quiere decir que alguna norma especial atribuye a un tribunal determinado la capacidad de ser el juzgador específico y primario (y a veces hasta único) de una clase o tipo de asuntos. En este sentido, el término se opone a jurisdicción *derivada*, que es la que recibe un tribunal cuando escucha un caso por vía de apelación.

Los jueces entendieron que “un conflicto institucional [...] 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”, y que en este caso *no existía tal tensión*.

Según ellos, no había un poder del estado que estuviera interviniendo en un caso que según la constitución fuera propio de otro poder. “Es decir, no hay un poder que incursione en áreas que son privativas o reservadas del otro, no hay un poder *invasor* ni un poder *invadido*...”

La minoría del Tribunal Superior dijo que, en su opinión, la Municipalidad de La Banda debería haber planteado la cuestión ante algún organismo nacional o provincial de tipo administrativo.

En palabras crudas, por algún argumento u otro, los jueces superiores no quisieron meter mano en el asunto.

El fiscal municipal apeló a la Corte Suprema; como la apelación fue denegada por el Superior Tribunal, se presentó en queja y aquella decidió oír el caso, porque “se encuentra en discusión tanto la efectiva aplicación y vigencia del régimen de coparticipación federal de impuestos —reglado por la Constitución— como el derecho de los municipios a gozar de manera plena de [su] autonomía”.

La Corte¹ dijo que, como para la Constitución la existencia de los municipios *es necesaria*, entonces “las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecerlos, *sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido*. Si los municipios se encontrasen sujetos a las decisiones de una autoridad extraña —aunque se tratara de la provincia— ésta podría impedirles desarrollar su acción específica mediante diversas restricciones o imposiciones capaces de desarticular las bases de su organización funcional”.

Dijo también que el órgano municipal resulta “trascendente” en el diseño federal argentino al ser “el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía”.

Para la Corte, la autonomía municipal debe materializarse “en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Si no fuera así “no sería una real autonomía municipal y sólo quedaría reducida a una simple fórmula literaria grandilocuente pero, en la práctica, vacía

¹ In re “Municipalidad de la Ciudad de La Banda c. Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero”, CSJN, 23 agosto 2018 (CSJ 5992016/RH1)

de contenido”, agregó, citando los debates de la Convención Constituyente de 1994.

El tribunal agregó que “no puede haber municipio autónomo verdadero si no se le reconoce explícitamente entidad política o si 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”.

Esa autonomía, “se enlaza con la capacidad financiera para ejercerla”. Además, bajo el régimen de coparticipación federal de impuestos, las provincias “se obligan a establecer un sistema de distribución [...] para los municipios [...] asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos”.

Pero a pesar de la claridad de las normas, “el organismo encargado de hacer efectiva la distribución de fondos [...] incumple su obligación [anual] de actualizar los índices distribuidores”. Eso viola “de manera irrazonable y arbitraria el esquema ideado por el constituyente y el legislador provincial” lo que restringe las rentas del Municipio y afecta su autonomía, “lo que

encierra una evidente gravedad institucional”.

Entonces, “la decisión del Superior Tribunal de Santiago del Estero resulta arbitraria [ya] que ha procedido a declarar la inadmisibilidad de la acción alegando un tecnicismo que, a la vez que reconoce la existencia de una indudable controversia entre el municipio y la provincia, *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*”.

Esa decisión “utilizando argumentos que evidencian un excesivo rigorismo formal [...] no se compadece con un adecuado servicio de justicia” porque “ha resuelto un asunto de extrema importancia y con los ribetes singulares de las cuestiones en juego, sin haber corrido traslado de la pretensión y *sin examinar de forma equilibrada y adecuada los alcances de la pretensión ni las particularidades del planteo propuesto, ocasionando un claro e injustificado menoscabo a la garantía de la defensa en juicio...*”

La Corte ordenó al Superior Tribunal de Santiago dictar una nueva sentencia “sin que resulte relevante la intervención de organismos externos”. En otras palabras: ¡a resolver el caso!

¡Bien La Banda por insistir! ¡Bien la Corte por resolver el caso!

* * *

Esta nota ha sido preparada por Juan Javier Negri. Para más información sobre este tema pueden comunicarse con el teléfono (54-11) 5556-8000 o por correo electrónico a np@negri.com.ar.

**Este artículo es un servicio de Negri & Pueyrredon Abogados a sus clientes y amigos.
No tiene por objeto prestar asesoramiento legal sobre tema alguno.**