

**“MUNICIPALIDAD DE ROSARIO C/PROVINCIA DE SANTA FE”
(1991)**

LL, 1992-A, 396.

Sumario:

1. En lo relativo al alcance y límites de las facultades municipales, éstas surgen de la Constitución y las leyes provinciales, cuya correlación, interdependencia y conformidad entre sí, no incumbe decidir a la Nación, en tanto ellas no violen los principios, derechos y garantías establecidos en la C.N., las leyes de la Nación o los tratados con las potencias extranjeras (art. 31, C.N.).
2. La C.N. se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias (art. 5°), pero en manera alguna les ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban 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.
3. La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5° de la C.N., 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 tales entes se encontrasen sujetos en estos 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.

FALLO DE LA CORTE

Buenos Aires, junio 4 de 1991.

1. Que fs. 87/95 se presenta la Municipalidad de Rosario y solicita la declaración de inconstitucionalidad de los decretos del Poder Ejecutivo provincial 5085/68, 1766/70, 34/71 y 788/76, de las leyes provinciales 6509 y 6664, de los arts. 13 y 14 de la ley 2756 y de los arts. 29 y 17 de las leyes de presupuesto correspondiente a los años 1987 y 1988, así como que se condene a la provincia de Santa Fe a restituirle la suma de 5.217.968,31 con su correspondiente actualización, intereses y costas. Expresa que mediante las disposiciones legales citadas se creó en las municipalidades y comunas de esa Provincia el llamado Fondo de Asistencia Educativa al que se le adjudicó como finalidad “asegurar el mantenimiento, ampliación y construcción de todos los edificios escolares de propiedad provincial, municipal o comunal cuya ejecución no tome a cargo el Poder Ejecutivo por intermedio de los organismos correspondientes y contribuir al equipamiento de las escuelas ubicadas en su jurisdicción”. Ese fondo se integra en las municipalidades con no menos del 50 % de lo recaudado por imperio de lo prescripto en el art. 13 de la ley 2756, norma que obliga a cada municipio a destinar como mínimo el 10 % de sus rentas anuales para constituirlo y es administrado por una comisión creada a tal fin. Las leyes de presupuesto para los años 1987/88 —añade— autorizaron al Poder Ejecutivo a retener de los montos que correspondan a los municipios en concepto de coparticipación de impuestos, los importes de las deudas que mantengan con aquél. Dice que con fecha 1° de noviembre de 1985, el intendente de la ciudad de Rosario dirigió al Concejo Municipal el mensaje n° 105 SSH, cuya copia agrega, en el que acompañaba un proyecto de ordenanza de presupuesto general de erogaciones y cálculos de recursos para el año 1985 mediante el cual y con fundamento en la inconstitucionalidad de las normas antes citadas se creaba un subsidio destinado al mantenimiento y conservación de escuelas primarias dependientes de la provincia y ubicadas en el municipio de Rosario y se suprimía la partida afectada al Fondo, que no fue aprobado por aquel organismo. Se originaron entonces una serie de instancias administrativas que no dieron resultado. Por otro lado, el Poder Ejecutivo provincial ordenó descontar la deuda que mantenía la Municipalidad de Rosario en concepto de aportes al fondo cuestionado. En cuanto al fundamento jurídico de su reclamo, afirma que la exigencia constitucional de un régimen municipal, que es requisito

condicionante de la autonomía de las provincias, impone de manera inequívoca el deber de instituir en cada jurisdicción órganos municipales dotados no sólo de personalidad propia y susceptibles de diferenciarse netamente del resto de la Administración provincial, sino también de atribuciones suficientes para efectivizar el Gobierno y la Administración de los asuntos comunales. En ese sentido recuerda precedentes del tribunal y destaca la necesidad de que los municipios tengan la indispensable autonomía administrativa y tributaria que les posibilite la libre disposición y administración de sus recursos. De no ser así, continúa, el régimen municipal quedaría reducido a una ficción, pues no puede hablarse de una mínima dosis de autonomía administrativa y financiera frente al deber impuesto por las autoridades provinciales de destinar el 10 % de sus rentas para el F.A.E. y para promoción de actividades culturales y la mitad de ese porcentaje para el referido fondo.

Estos argumentos resultan válidos tanto en el caso de atribuir autonomía a los municipios como de considerarlos autárquicos. Aun esta última caracterización —sostenida por el tribunal antes de pronunciarse en el caso “Rivademar” (LL, 1989-C, 49)— supone personería para el ejercicio de sus funciones y también un patrimonio de afectación que ha de ser libremente administrado por el ente frente a cualquier intromisión de la provincia. Este

reconocimiento se ve afectado cuando los porcentajes de inversión de las rentas municipales vienen impuestos compulsivamente por la provincia de Santa Fe, lo que lesiona el principio del art. 5° de la C.N. Por lo demás, no modifica ese principio la circunstancia de que los pronunciamientos de la Corte consideren cuestión propia del ordenamiento jurídico provincial la del régimen municipal por cuanto el poder reglamentario que se admite a favor de los Estados provinciales no puede conducir al desconocimiento de los requisitos mínimos de aquél. De aceptarse la afectación de las rentas municipales se violaría el art. 5° de la Ley Fundamental y se abriría camino a una sucesión de imposiciones que terminarían por producir el vaciamiento financiero del sistema comunal. Cita en apoyo de su postura la sentencia dictada el 21 de marzo de 1989 en el caso Rivademar y sostiene, por último, que así como en ese precedente se expresó que era inconcebible que el gobierno municipal estuviese desprovisto del poder de designar y remover a sus empleados, también se impone la conclusión de que es inaceptable que las autoridades provinciales le impidan la libre disposición y administración de fondos ya presupuestados.

II. A fs. 187/91 contesta la demanda la provincia de Santa Fe. Reconoce los hechos y la existencia de las normas legales invocadas pero discrepa con la interpretación constitucional de estas últimas. Niega que los órganos municipales tengan las características que se les atribuyen y recuerda las prescripciones de la Constitución provincial sobre el tema, para señalar que no constituyen entes autónomos sino entidades autárquicas con base territorial, cuyas competencias están asignadas taxativa y específicamente por la ley y cuyas finalidades no se ven afectadas por las disposiciones legales cuestionadas. Por tal razón no se advierte injerencia provincial que lesione la autarquía municipal. Descarta que la Municipalidad de Rosario se vea imposibilitada de atender sus funciones como consecuencia de la aplicación de esas normas y advierte que la “incidencia del cumplimiento compulsivo del aporte al F.A.E. es mínimo” dentro de su comportamiento económico financiero. Cuestiona la interpretación que merece, a juicio de la demandante, la sentencia en el caso “Rivademar” y reitera que nada impide al municipio sus atribuciones específicas.

III. Declarada la causa de puro derecho se dispuso correr un traslado por su orden que fue evacuado por ambas partes en términos que reiteran lo sustancial de sus presentaciones anteriores.

CONSIDERANDO:

1) Que conforme a reiterada doctrina de esta Corte, resulta esta causa de competencia originaria del tribunal, por ser parte una provincia y tener la materia un manifiesto contenido federal (arts. 100 y 101, C.N.; entre otros: L.125.XXI., “Lavalle, Cayetano, A. y Gutiérrez de Lavalle, Juan”, del 30/4/1987 —LL, 1987-D, 506—; comp. n° 617.XXII., “American Express Argentina, S. A. c/Dirección Provincial de Rentas de la provincia de Buenos Aires”, del 18/10/1988).

2) Que en el caso, la municipalidad accionante tacha de inconstitucionales las normas provinciales que disponen la afectación de determinado porcentaje de las sumas recaudadas en el ámbito local, con fines de interés público en materia educacional en las áreas provincial, municipal o comunal. Afirma que, de aceptarse la legitimidad de esa imposición, el acatamiento de la provincia a lo dispuesto en el art. 5° de la C.N. sería sólo formal, pues se hallaría habilitada para ahogar financieramente a los municipios, aniquilando virtualmente la vigencia del requisito exigido en el precepto constitucional mencionado. Añade que la autarquía municipal resulta contrariada en su esencia frente a cualquier intromisión provincial en la administración y disposición de las rentas comunales.

3) Que esta Corte ha expresado (*in re*: R.593.XXI., “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario”, del 21/3/1989), que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5° de la C.N., 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 tales cosas 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. Este principio encuentra apoyo en la propia jurisprudencia de este tribunal, que reconoce a las municipalidades su calidad de organismos de gobierno de carácter esencial (*Fallos*, 154:25).

4) Que en lo relativo al alcance y límites de las facultades municipales, ha señalado esta Corte que éstas surgen de la Constitución y las leyes provinciales, cuya correlación, interdependencia y conformidad entre sí, no incumbe decidir a la Nación, en tanto ellas no violen los principios, derechos y garantías establecidos en la C.N., las leyes de la Nación o los tratados con las potencias extranjeras (art. 31, C.N.). La C.N. se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias (art. 5°), pero en manera alguna les ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban 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 (*Fallos*, 199:423, LL, 36-521; “Cía. Swift de La Plata, S. A. c/Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/cobro de pesos”, fallo del 17/2/1961).

5) Que la adecuada aplicación de los principios enunciados precedentemente, exige invocar y demostrar que las normas provinciales cuya constitucionalidad se cuestiona, comprometen efectivamente la existencia misma del municipio afectado por el accionar de la provincia en cuyo territorio se halla asentado. No basta, la simple manifestación de que el Gobierno provincial, mediante los actos legislativos atacados, ponga en peligro la subsistencia de la comu-

na, pues el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la C.N., causándole de ese modo un gravamen y, debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto (esta Corte, entre otros: L.S.387.XIX., “Sosa, Aristóbulo y otros c/Provincia de Neuquén y Agua y Energía, Soc. del Estado”, de 10/2/1987; B.660.XXI, “Banco del Chaco c/Quiña, Segundo N., suc. y/o herederos declarados s/ ej. hipotecaria”, del 15/9/1988, LL, 1989-E, 593).

6) Que en el caso, estas exigencias vitales no se cumplen, porque la interferencia del poder provincial en el ámbito municipal, es planteada por la actora como una amenaza de futuros avances que podrían desarticular su autonomía gubernamental; sin invocar ni mucho menos demostrar, que la aplicación actual de las normas provinciales que impugna, constituya un impedimento para subsistir como unidad política autónoma. En las condiciones descriptas, la pretensión deducida no puede prosperar, ya que de este modo no ha logrado acreditarse que el sistema financiero impuesto por la Provincia exceda las limitaciones que el art. 5° de la C.N. impone al orden jurídico interno del Estado demandado, lo que excluye la declaración de inconstitucionalidad perseguida.

7) Que, por lo demás, el art. 107 de la Constitución de la provincia de Santa Fe ha establecido los ingresos que corresponden a los municipios, precisando que éstos son organizados por la ley sobre la base de ciertos requisitos, entre los que se incluyen un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por la Constitución y la ley con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. Asimismo, dicha Carta Fundamental prescribe que con la finalidad aludida, los municipios pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios, provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción, asegurándoseles participación en los gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del 50 % del producido del impuesto inmobiliario, según un sistema de coparticipación. En tales condiciones, los preceptos legales que regulan lo concerniente a las fuentes de ingreso de los municipios, cuya incompatibilidad con la C.N. invoca la demandante, aparecen emitidas por la Legislatura local con base en una norma habilitante contenida en la Constitución de la Provincia, la cual, empero, no ha merecido igual tacha de inconstitucionalidad por parte de la actora, circunstancia que añade otro obstáculo a la admisibilidad de su pretensión.

Por las consideraciones expuestas, se rechaza la demanda.

Fdo.: *Ricardo Levene (h.), Mariano Cavagna Martínez, Carlos S. Fayt (en disidencia), Augusto C. Belluscio (en disidencia), Enrique S. Petracchi (en disidencia), Rodolfo C. Barra, Julio S. Nazareno, Eduardo Moliné O'Connor.*

Disidencia de los Dres. FAYT, BELLUSCIO y PETRACCHI:

I. A fs. 87/95 se presenta la Municipalidad de Rosario y solicita la declaración de inconstitucionalidad de los decretos del Poder Ejecutivo provincial 5085/68, 1766/70, 34/71 y 788/76, de las leyes provinciales 6509 y 6664, de los arts. 13 y 14 de la ley 2756 y de los arts. 29 y 17 de las leyes de presupuesto correspondiente a los años 1987 y 1988, así como que se condene a la provincia de Santa Fe a restituirle la suma de 5.217.968,31 con su correspondiente actualización, intereses y costas. Expresa que mediante las disposiciones legales citadas se creó en las municipalidades y comunas de esa Provincia el llamado Fondo de Asistencia Educativa al que se le adjudicó como finalidad “asegurar el mantenimiento, ampliación y construcción de todos los edificios escolares de propiedad provincial, municipal o comunal cuya ejecución no tome a cargo el Poder Ejecutivo por intermedio de los organismos correspondientes y contribuir al equipamiento de las escuelas ubicadas en su jurisdicción”. Ese Fondo se integra en las municipalidades con no menos del 50 % de lo recaudado por imperio de lo prescripto en el art. 13 de la ley 2756, norma que obliga a cada municipio a destinar como mínimo el 10 % de sus rentas anuales para constituirlo y es administrado por una comisión creada a tal fin. Las leyes de presupuesto para los años 1987/88 —añade— autorizaron al Poder Ejecutivo a retener de los montos que correspondan a los municipios en concepto de coparticipación de impuestos, los importes de las deudas que mantengan con aquél. Dice que con fecha 1° de noviembre de 1985, el intendente de la ciudad de Rosario dirigió al Concejo Municipal el mensaje n° 105 SSH, cuya copia agrega, en el que acompañaba un proyecto de ordenanza de presupuesto general de erogaciones y cálculos de recursos para el año 1985 mediante el cual y con fundamento en la inconstitucionalidad de las normas antes citadas se creaba un subsidio destinado al mantenimiento y conservación de escuelas primarias dependientes de la provincia y ubicadas en el municipio de Rosario y se suprimía la partida afectada al Fondo, que no fue aprobado por aquel organismo. Se originaron entonces una serie de instancias administrativas que no dieron resultado. Por otro lado, el Poder Ejecutivo provincial ordenó descontar la deuda que mantenía la Municipalidad de Rosario en concepto de aportes al Fondo cuestionado. En cuanto al fundamento jurídico de su reclamo, afirma que la exigencia constitucional de un régimen municipal, que es requisito condicionante de la autonomía de las provincias, impone de manera inequívoca el deber de instituir en cada jurisdicción órganos municipales dotados no sólo de personalidad propia y susceptibles de diferenciarse netamente del resto de la Administración provincial, sino también de atribuciones suficientes para efectivizar el gobierno y la administración de los asuntos comunales. En ese sentido recuerda precedentes del tribunal y destaca la necesidad de que los municipios tengan la indispensable autonomía administrativa y tributaria que les posibilite la libre disposición y administración de sus recursos.

De no ser así, continúa, el régimen municipal quedaría reducido a una ficción, pues no puede hablarse de una mínima dosis de autonomía administrativa y financiera frente al deber impuesto por las autoridades provinciales de destinar el 10 % de sus rentas para el F.A.E. y para promoción de actividades culturales y la mitad de ese porcentaje para el referido Fondo. Estos argumentos resultan válidos tanto en el caso de atribuir autonomía a los municipios como de considerarlos autárquicos. Aun esta última caracterización —sostenida por el tribunal antes de pronunciarse en el caso Rivademar— supone personería para el ejercicio de sus funciones y también un patrimonio de afectación que ha de ser libremente administrado por el ente frente a cualquier intromisión de la Provincia. Ese reconocimiento se ve afectado cuando los porcentajes de inversión de las rentas municipales vienen impuestos compulsivamente por la provincia de Santa Fe, lo que lesiona el principio del art. 5° de la C.N. Por lo demás, no modifica ese principio la circunstancia de que los pronunciamientos de la Corte consideren cuestión propia del ordenamiento jurídico provincial la del régimen municipal por cuanto el poder reglamentario que se admite en favor de los Estados provinciales no puede conducir al desconocimiento de los requisitos mínimos de aquél. De aceptarse la afectación de las rentas municipales se violaría el art. 5° de la Ley Fundamental y se abriría camino a una sucesión de imposiciones que terminarían por producir el vaciamiento financiero del sistema comunal. Cita en apoyo de su postura la sentencia dictada el 21 de marzo de 1989 en el caso “Rivademar” y sostiene, por último, que así como en ese precedente se expresó que era inconcebible que el gobierno municipal estuviese desprovisto del poder de designar y remover a sus empleados, también se impone la conclusión de que es inaceptable que las autoridades provinciales le impidan la libre disposición y administración de fondos ya presupuestados.

II. A fs. 187/91 contesta la demanda la provincia de Santa Fe. Reconoce los hechos y la existencia de las normas legales invocadas pero discrepa con la interpretación constitucional de estas últimas. Niega que los órganos municipales tengan las características que se les atribuyen y recuerda las prescripciones de la Constitución provincial sobre el tema, para señalar que no constituyen entes autónomos sino entidades autárquicas con base territorial, cuyas competencias están asignadas taxativa y específicamente por la ley y cuyas finalidades no se ven afectadas por las disposiciones legales cuestionadas. Por tal razón no se advierte injerencia provincial que lesione la autarquía municipal. Descarta que la Municipalidad de Rosario se vea imposibilitada de atender sus funciones como consecuencia de la aplicación de esas normas y advierte que la “incidencia del cumplimiento compulsivo del aporte al F.A.E. es mínimo” dentro de su comportamiento económico financiero. Cuestiona la interpretación que merece, a juicio de la demandante, la sentencia en el caso “Rivademar” y reitera que nada impide al municipio ejercer sus atribuciones específicas.

III. Declarada la causa de puro derecho se dispuso correr un traslado por su orden que fue evacuado por ambas partes en términos que reiteran lo sustancial de sus presentaciones anteriores.

CONSIDERANDO:

1. Que esta causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema (arts. 100 y 101, C.N.).
2. Que en los autos R.593.XXI, “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/Municip. de Rosario s/recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción”, sentencia del 21/3/1989, el Tribunal abandonó su anterior jurisprudencia que definía a las municipalidades como entes autárquicos territoriales de las provincias y les atribuyó la condición de autónomos por estimarla más adecuada a su naturaleza institucional y a los rasgos que la distinguen. Allí se afirmó, también, que el régimen impuesto por el art. 5° de la Constitución determina que estén dotadas de las atribuciones necesarias para el desempeño de su cometido (consid. 9° parte 1ª).
3. Que esta última conclusión, por otra parte aplicable cualquiera que sea la categoría conceptual en que se ubique a las municipalidades, encuentra fundamento en la indiscutida condición de organismos de gobierno con un ámbito propio a administrar (*Fallos*, 154:25; 156:323). Así se recordó en el caso citado en el considerando anterior para señalar, con directa relación al tema debatido, que en esa condición, bien que ajustada a un ámbito territorial y funcionalmente específico, resulta inconcebible que en el ejercicio de sus atributos estén desprovistas del poder de designar y remover a sus empleados. Por tal razón se concluyó en que la ley provincial impugnada, en tanto imponía a la Municipalidad rosarina admitir con carácter permanente a personal que sólo había sido contratado estaba en pugna con el art. 5° de la Constitución, por implicar una desnaturalización del régimen municipal que ponía en riesgo su subsistencia.
4. Que esos principios resultan plenamente aplicables al presente caso. En efecto, las normas legales aquí cuestionadas, en cuanto detraen de la libre disposición del municipio las partidas asignadas al Fondo de Asistencia Educativa, importan 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.
5. Que de admitirse esa injerencia se lesionaría la personalidad y las atribuciones de los municipios y se pondrían “en riesgo su subsistencia” (consid. 11 del caso citado) y la misión fundamental dentro de las instituciones políticas de la República que esta Corte les ha reconocido (*Fallos*, 210:1153), las que están aseguradas por el art. 5° de la C.N. frente a los sistemas políticos superiores. Es por lo tanto necesario preservar el derecho de usar todos los medios o instrumentos que conduzcan al logro legítimo de sus intereses específicos definidos por las leyes o las

constituciones provinciales para no frustrar aquel mandato que la Ley Fundamental de la Nación impone y que, de no ser así, se convertiría en un postulado meramente teórico con menoscabo de la vivencia efectiva e indestructible de estos poderes. Por lo demás, su preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal, como lo pretende la demandada al aludir a la mínima entidad del aporte, toda vez que, de lo contrario, se autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales.

6) Que las consideraciones expresadas conducen a la admisión de la demanda, respecto de cuyo contenido de condena parece oportuno diferir su estimación para el período de ejecución de sentencia. Por lo expuesto se decide: Hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad de los decs. 5085/68, 1766/70, 34/71 y 788/76, de las leyes 6509 y 6664, de los arts. 13 y 14 de la ley 2756 y de los arts. 29 y 17 de las leyes de presupuesto correspondientes a los años 1987 y 1988. Diferir para la oportunidad indicada en el consid. 6) la determinación del monto de condena.

Fdo.: *Carlos S. Fayt, Augusto C. Belluscio, Enrique S. Petracchi.*