



Corte Suprema de Justicia de la Nación
Secretaría de Juicios Originarios

CSJN

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

23000073144221



FECHA DE RECEPCIÓN EN NOTIFICACIONES:

Sr.: MUNICIPALIDAD DE LA RIOJA, LUIS AUGUSTO
MARTINEZ
Domicilio: 20166642656
Tipo de Domicilio: Electrónico
Carácter: Sin Asignación
Observaciones Especiales: Sin Asignación

	1575/2019		CS	CSJ		S	N	N
Nº ORDEN	EXpte. Nº	ZONA	FUERO	JUZGADO	SECRET.	COPIAS	PERSONAL	OBSERV.

Se notifica a Ud. la resolución dictada en la causa: **MUNICIPALIDAD DE LA RIOJA c/ LA RIOJA, PROVINCIA DE s/AMPARO**, cuya copia se acompaña.

Se efectúa esta notificación electrónica de conformidad y ajustado a las previsiones contenidas en los artículos 1 y 2, ley 26.685; en la Acordada CSJN nº 31/11, artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 8º apartado b, y su Anexo II, punto 11.

Queda Ud. debidamente notificado, dándose así cumplimiento a lo decidido al respecto.



CSJ 1575/2019

ORIGINARIO

Municipalidad de La Rioja c/ La Rioja,
Provincia de s/ amparo.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 14 de noviembre de 2023

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que el intendente del departamento Capital de la Provincia de La Rioja, promueve acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra esa provincia, y solicita que se declare la ilegalidad y arbitrariedad de la resolución 61/2019 del Tribunal de Cuentas provincial y la inconstitucionalidad de la ley local 9871, entre otras normas y disposiciones que de ella derivan.

Explica que la ley 9871 le asignó al Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Rioja facultades de contralor en la percepción e inversión de caudales en el Municipio de la Capital y que, a raíz de ello y través de la citada resolución 61/2019, ese órgano provincial intimó al Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de La Rioja a presentar rendiciones de cuentas correspondientes a diversos períodos de los años 2016 y 2017, bajo apercibimiento de aplicar sanciones, promover allanamientos e instruir el juicio de cuentas correspondiente (arts. 17, inc. 10; 18, punto 6 y 38 de la ley 4828).

Manifiesta que estas normas conculcan la autonomía municipal garantizada por los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional y 168 de la Constitución provincial pues, a su juicio, *"produce[n] la reducción de una entidad política como es el Municipio, a un mero órgano administrativo al que el Estado Provincial puede controlar en su gestión de gobierno, allanando e incluso deteniendo a sus funcionarios"*.

Luego de efectuar una reseña de los diferentes antecedentes y normas locales que regulan el régimen municipal en la Provincia de La Rioja, señala que, según surge de su Constitución y sus sucesivas reformas, la autonomía municipal es plena y, por lo tanto, no puede ser limitada por ley ni autoridad alguna, tal como acontece con las normas que impugna.

Refiere que el Municipio del Departamento Capital mantuvo desde el año 1989 su propio tribunal de cuentas y considera que la pretensión de la provincia demandada, plasmada en la resolución 61/2019, no solo cercena las facultades de un órgano municipal, como lo es el citado tribunal comunal, sino que también vulnera la potestad constitucional del municipio de crear y regular sus propias instituciones.

Añade que el Gobierno de la Provincia de La Rioja omitió valorar que el art. 123 de la Constitución Nacional establece el marco para la realización de un sistema federal que incluye un nivel de gobierno municipal autónomo, cuyo alcance y contenido en el orden político, administrativo, económico y financiero está reglado por cada constitución local.

En ese sentido, agrega que el Municipio inició ante el Tribunal Superior de Justicia provincial una acción de inconstitucionalidad que tramitó a través del expediente n° 2760, letra M, año 2017, caratulado "Municipalidad del Departamento Capital s/ acción de inconstitucionalidad", que fue rechazada el 24 de agosto de 2018. La decisión fue impugnada



Corte Suprema de Justicia de la Nación

mediante un recurso extraordinario por salto de instancia (art. 257 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) que tramitó por expediente CSJ 1788/2018/CS1 "Municipalidad Capital s/ inconstitucionalidad", que, a su vez, fue rechazado el 26 de febrero de 2019 por esta Corte Suprema de Justicia de la Nación. Y a su vez, como antecedente de la resolución 61/2019 impugnada, y en el marco de lo que denomina el "plan intervencionista e inconstitucional", destaca que ya en el mes de septiembre de 2017, el Tribunal de Cuentas provincial emitió dos resoluciones (115/17 y 116/17) por las cuales creó la "Unidad de Control Preventivo para el Municipio Capital", designó al titular de dicha unidad y estableció que el Municipio deberá rendir cuentas según la normativa provincial, con el propósito de concretar el desplazamiento en las funciones al Tribunal de Cuentas Municipal. Relata que contra estas dos resoluciones presentaron impugnaciones ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de La Rioja que fueron rechazadas, al igual que los recursos extraordinarios federales, lo que dio motivo a la presentación de los recursos de queja que tramitaron ante esta Corte en expedientes CSJ 1490/2018/RH1 "Municipalidad de la Ciudad Capital s/ casación" y CSJ 1491/2018/RH1 "Municipalidad de la Ciudad Capital s/ casación".

Por último, solicita que se dicte una medida cautelar que suspenda la aplicación de los apercibimientos previstos en la resolución 61/2019 impugnada.

2°) Que, a fs. 103/106, la señora Procuradora Fiscal dictamina que el proceso resulta ajeno a la instancia originaria de esta Corte pues la materia del pleito no resulta exclusivamente federal, en tanto se han planteado conjuntamente asuntos de esa naturaleza y otros de orden local, directa e inmediatamente relacionados con el alcance del régimen de autonomía municipal establecido por la Provincia de La Rioja y el control que puedan ejercer los organismos provinciales sobre los municipales.

3°) Que de acuerdo con los términos en que ha sido deducida la pretensión, el caso tiene vinculación con una cuestión constitucional, relativa a la compatibilidad del diseño de control provincial sobre las cuentas municipales que se ha implementado en la Provincia de La Rioja con la autonomía municipal consagrada en los arts. 5° y, específicamente, 123 de la Constitución Nacional.

Sobre este asunto, al resolver los recursos de queja que tramitaron bajo los expedientes CSJ 1490/2018/RH1 "*Municipalidad de la Ciudad Capital s/ casación*" y CSJ 1491/2018/RH1 "*Municipalidad de la Ciudad Capital s/ casación*", esta Corte declaró la arbitrariedad de las decisiones del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja que, con argumentos procesales, clausuraron la revisión judicial de actos locales que implementaron ese control provincial sobre la hacienda municipal (cfr. Fallos: 345:61).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

4°) Que por ello, cabe recordar en esta nueva causa que se trae al Tribunal, que desde su texto originario, la Constitución Nacional consagró la institución municipal como parte integrante de la organización política federal, ordenando a las provincias el aseguramiento de su régimen (art. 5°). A la luz de dicho mandato, de la jurisprudencia de este Tribunal derivó una regla según la cual las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Pues, si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratara de la provincial-, esta podría 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).

En esa misma línea, la reforma constitucional del año 1994 despejó todo margen de duda acerca de la naturaleza y ubicación institucional de los municipios dentro del concierto federal de la República. En efecto, con la incorporación del art. 123 en la Constitución Nacional se reconoció a dichas entidades autonomía, confiriendo a las provincias la atribución de reglamentar -sin desnaturalizar- su alcance y contenido concreto (Fallos: 325:1249; 337:1263; 341:939; voto de los jueces Rosatti y Maqueda en Fallos: 344:2123; 344:2728).

De esta forma, la Constitución Nacional exterioriza una intencionalidad inequívoca respecto de la inserción del

municipio en la vida política del país: se trata de sujetos necesarios del federalismo argentino dotados de "autonomía". Incorporar a la autonomía municipal en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio nacional, aunque ello en modo alguno significa sostener que todos los municipios del país (los urbanos y los rurales, los densamente poblados y los escasamente habitados, los históricos y los nuevos, etc.) deban tener un tratamiento jurídico idéntico, toda vez que -como se dijo- corresponde a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del citado parámetro que expresa una específica capacidad de derecho público.

5°) Que a la luz de lo expuesto, el mencionado art. 123 de la Constitución Nacional refiere a "contenidos" y "alcances" de la autonomía. Los primeros son taxativos y comprenden los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero; los alcances refieren a la delimitación del perímetro de aquellos, es decir, al *quantum* de sus atribuciones en relación con los cinco contenidos citados, definibles por las constituciones provinciales y demás normas de derecho público interno. Los alcances de cada contenido deben reflejar la heterogeneidad ínsita en todo régimen federal y por tanto cada provincia, en el ejercicio de su "margen de apreciación local", debe ser quien defina el *standard* jurídico



Corte Suprema de Justicia de la Nación

conforme a su específica e intransferible realidad (arg. voto de los jueces Maqueda y Rosatti en Fallos: 343:580 y 344:1151).

En síntesis: si bien es cierto que el margen de acción provincial en materia municipal (la definición de los alcances de los contenidos de la autonomía, en los términos del art. 123 de la Ley Fundamental) es amplio -pues la realidad local de las distintas jurisdicciones provinciales es disímil y son ellas las que deben ponderarlo-, tal amplitud de maniobra debe ser ejercido siguiendo el criterio de lealtad y buena fe federal, al que esta Corte ha adherido expresamente antes de ahora, otorgando "*el mayor grado posible de atribuciones municipales*" (Fallos: 345:22, voto de los jueces Rosatti y Maqueda y sus citas).

6º) Que, como bien señala la señora Procuradora Fiscal, la presente causa exige, para su resolución, acudir en primer lugar a la hermenéutica y aplicación del derecho público provincial; más específicamente, a las normas locales que conforman el régimen municipal cuestionado, interpretándolo en su espíritu y en los efectos que la provincia demandada ha querido darle. De modo que la causa no solo requiere analizar prescripciones de la Constitución Nacional sino que comprende cuestiones de índole local y de competencia de los poderes provinciales.

Tal circunstancia evidencia el incumplimiento del recaudo necesario para suscitar la competencia originaria de

esta Corte en los supuestos en que una provincia es parte, esto es, que la cuestión federal resulte predominante en el pleito (Fallos: 322:1470; 323:2380; 323:3279, entre muchos otros).

7°) Que, por esa razón, el proceso debe tramitar ante la justicia de la Provincia de La Rioja, dado que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales exige que sean dichos magistrados los que intervengan en las causas en que se ventilan cuestiones de ese carácter. Lo dicho no obsta a la tutela que esta Corte eventualmente pueda dar a los aspectos federales del litigio, que debe procurarse por la vía del recurso extraordinario, tal como ha sucedido con las controversias resueltas por este Tribunal en el precedente de Fallos: 345:61.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

VO-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando:

1º) Que el intendente del departamento Capital de la Provincia de La Rioja, promueve acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra esa provincia, y solicita que se declare la ilegalidad y arbitrariedad de la resolución 61/2019 del Tribunal de Cuentas provincial, la inconstitucionalidad de la ley local 9871, así como de las normas y disposiciones que de ella derivan.

Explica que la mencionada ley 9871 le asignó al Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Rioja facultades de contralor de legitimidad en la percepción e inversión de caudales en el Municipio de la Capital y que, a raíz de ello y través de la citada resolución 61/2019, el Tribunal de Cuentas provincial intimó al Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de La Rioja a presentar, en el término de 15 días, las rendiciones de cuentas correspondientes al tercer y cuarto trimestre del año 2016 y al primero, segundo y tercero del año 2017, bajo apercibimiento de aplicar las sanciones previstas en los siguientes artículos de la ley local 4828: 17, inc. 10 (allanar y secuestrar la documentación requerida); 18, punto 6 (imponer sanciones disciplinarias) y 38 (que establece la facultad de la Provincia de La Rioja para iniciar contra el

Ejecutivo Municipal juicio de cuentas y eventualmente promover denuncias penales en su contra).

Manifiesta que las normas impugnadas conculcan la autonomía municipal garantizada por los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional y 168 de la Constitución provincial pues, a su juicio, "produce[n] la reducción de una entidad política como es el Municipio, a un mero órgano administrativo al que el Estado Provincial puede controlar en su gestión de gobierno, allanando e incluso deteniendo a sus funcionarios" (fs. 75 vta.).

Luego de efectuar una reseña de los diferentes antecedentes y normas locales que regulan el régimen municipal en la Provincia de La Rioja, señala que, según surge de la Constitución provincial y sus sucesivas reformas, la autonomía municipal es plena y, por lo tanto, no puede ser limitada por ley ni autoridad alguna, tal como acontece con las normas que impugna.

En ese contexto, manifiesta, la Municipalidad del Departamento Capital de la provincia mantuvo desde el año 1989 su propio tribunal de cuentas. Por ello, considera que la pretensión de la provincia demandada, plasmada en la resolución 61/2019, no solo cercena las facultades de un órgano municipal, como lo es el citado tribunal comunal, sino que también vulnera la potestad constitucional del municipio de crear y regular sus propias instituciones.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Añade que el Gobierno de la Provincia de La Rioja omitió valorar que el artículo 123 de la Constitución Nacional establece el marco para la realización de un sistema federal que incluye un nivel de gobierno municipal autónomo, cuyo alcance y contenido en el orden político, administrativo, económico y financiero está reglado por cada constitución provincial.

Arguye que la arbitrariedad e ilegalidad de la resolución dictada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Rioja se manifiesta en los siguientes puntos: a) reduce al municipio a un mero órgano administrativo del estado provincial; b) viola el principio de progresividad, pues implica retornar al mecanismo anterior a la reforma de la constitución local del año 1986, retrotrayendo todo avance o progreso obtenido, que en el caso consistió en lograr la plena autonomía municipal a partir, entre otras cuestiones, de la creación del tribunal de cuentas comunal, y c) carece de sustento normativo, en tanto le exige rendiciones respecto de períodos anteriores a la vigencia de la ley 9871, cuya declaración de inconstitucionalidad también solicita.

Con respecto a este último punto, es decir, la inconstitucionalidad de la ley 9871, señala que sus disposiciones resultan contrarias al régimen municipal regulado por la Constitución local y a los arts. 5° y 123 de la Carta Magna.

En ese sentido, agrega que el Municipio interpuso por ante el Tribunal Superior de Justicia una acción de inconstitucionalidad que tramitó a través del expediente 2760, letra M, año 2017, caratulado "Municipalidad del Departamento Capital s/ acción de inconstitucionalidad" fundada, entre otros argumentos, en "la prohibición de la regresividad normativa", principio del que deriva la pertinencia de alegar una infracción constitucional frente a la sanción de una norma especial lesiva de un derecho constitucional, como lo es la ley provincial 9871, dado que el "nivel de protección ya alcanzado por un determinado sistema jurídico no puede ser afectado por nuevas disposiciones que impliquen un retroceso". Dicha demanda -siempre según el relato de la actora- fue rechazada el 24 de agosto de 2018, y esa decisión fue impugnada mediante un recurso extraordinario por salto de instancia (art. 257 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) que tramitó por expediente CSJ 1788/2018/CS1 "Municipalidad Capital s/ inconstitucionalidad", el que, a su vez, fue rechazado el 26 de febrero de 2019 por esta Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Asimismo, como antecedente de la resolución 61/2019 impugnada, y en el marco de lo que denomina el "plan intervencionista e inconstitucional", destaca que ya en el mes de septiembre de 2017, el Tribunal de Cuentas Provincial había emitido dos resoluciones (115/17 y 116/17) por las cuales creó la "Unidad de Control Preventivo para el Municipio Capital", designó al cr. Marcelo Macchi como titular de dicha unidad y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

estableció que el Municipio deberá rendir cuentas según la normativa provincial, con el propósito de concretar el desplazamiento en las funciones al Tribunal de Cuentas Municipal, y arrogarse -la provincia- las funciones de contralor que no ejercía desde el año 1989, cuando fue creado el órgano de control externo municipal, echando por tierra 30 años de ejercicio ininterrumpido de autonomía municipal. Contra estas dos resoluciones presentaron recursos de reconsideración administrativos, los cuales fueron rechazados por el Tribunal de Cuentas Provincial, ante lo cual se interpusieron sendos recursos de casación ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de La Rioja de acuerdo al régimen procesal establecido por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia (ley provincial 4828), los que fueron rechazados, al igual que los recursos extraordinarios federales, lo que dio motivo a la presentación de los recursos de queja ante esta Corte Suprema de Justicia de la Nación en expedientes CSJ 1490/2018/RH1 "Municipalidad de la Ciudad Capital s/ casación" y CSJ 1491/2018/RH1 "Municipalidad de la Ciudad Capital s/ casación" (ambos resueltos conforme sentencia publicada en Fallos: 345:61).

Siguiendo esa línea de razonamiento, insiste en que el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja es el "competente para intervenir y resolver en única instancia la acción de amparo promovida en contra de la Provincia de La Rioja por la conducta del Tribunal de Cuentas Provincial, de conformidad a

las reglas de competencia establecidas en la Constitución Provincial (artículos 136, 139 y concordantes), la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N° 2425/88 y Ley 7.249/2002, artículos 44 y 45 y el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, artículo 380, 2° apartado)".

Sin perjuicio de ello señala que, en tanto la actuación de dicho Tribunal "contribuye a mantener la mora en el dictado de las Cartas Orgánicas Municipales, manteniendo un *status quo* inaceptable a la hora del resguardo de las autonomías municipales", no existe otra vía que la de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación para el resguardo de los derechos que invoca.

De modo que, en tanto el planteo excede el mero interés individual y se proyecta sobre la comunidad, concluye en que se configura un caso de gravedad institucional que habilita la competencia originaria de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por último, solicita que se dicte una medida cautelar que suspenda la aplicación de los apercibimientos previstos en la resolución 61/2019 impugnada.

2°) Que, a fs. 103/106 la señora Procuradora Fiscal dictamina que el proceso resulta ajeno a la instancia originaria de esta Corte pues -según afirma- la materia del pleito no resulta exclusivamente federal, por cuanto en el caso se efectúa un planteamiento conjunto de un asunto de tal naturaleza con uno



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de orden local, directa e inmediatamente relacionado, de manera sustancial, con el alcance del régimen de autonomía municipal establecido por la Provincia de La Rioja y el control que puedan ejercer los organismos provinciales sobre los municipales.

3°) Que el Tribunal comparte los argumentos y la conclusión contenidos en el referido dictamen a los que corresponde remitir por razones de brevedad.

Ello es así, toda vez que la apertura de la jurisdicción originaria en razón de la materia solo procede cuando la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del Congreso, o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa, de modo que quedan excluidos de dicha instancia aquellos procesos en los que se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de estas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza, o el examen o revisión en sentido estricto de actos administrativos de las autoridades provinciales, legislativos o judiciales de carácter local (Fallos: 338:515; 343:2067, y sus citas, entre otros).

4°) Que a ello cabe añadir que, desde antiguo, este Tribunal ha sostenido que la facultad para acudir ante los jueces en procura de tutela de sus derechos, no autoriza a prescindir de las vías que constitucionalmente habilitan el

ejercicio de su competencia (Fallos: 310:279; 311:175; 321:551; 322:2856, entre muchos otros).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Parte actora: **Municipalidad de La Rioja**, representada por **Alberto Nicolás Paredes Urquiza**, asistido por su letrado patrocinante, **Dr. Luis Augusto Martínez**.

Parte demandada: **Provincia de La Rioja**. No presentada en autos.