



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2023

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Banco de la Pampa Sociedad de Economía Mixta c/ Municipalidad de Santa Rosa s/ acción de inconstitucionalidad", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Pampa hizo lugar a la demanda promovida por el Banco de La Pampa Sociedad de Economía Mixta y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de la ordenanza 5546/2016 sancionada por la Municipalidad de Santa Rosa, Provincia de La Pampa, por medio de la cual se autorizó al Departamento Ejecutivo a realizar aperturas de cuentas corrientes y cajas de ahorro y a canalizar las colocaciones de fondos disponibles en inversiones que tengan por fin primordial el mantenimiento del poder adquisitivo de los recursos en cualquier entidad financiera regida por la ley 21.526. Asimismo, rechazó el planteo de inconstitucionalidad formulado por dicho municipio con respecto al artículo 14 de la Carta Orgánica del banco mencionado, aprobada mediante la ley local 1949.

Contra esa decisión, la demandada interpuso el recurso extraordinario que, denegado, dio origen a la presente queja.

2°) Que el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la aplicación e interpretación de normas de carácter federal

(artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional) y la decisión del superior tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que la apelante funda en ellas (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48). Asimismo, se ha cuestionado la validez del artículo 14 de la Carta Orgánica del Banco de La Pampa, aprobada por la ley local 1949, por ser contrario a la Constitución Nacional, a las leyes federales 21.526 y 24.144 y a la circular "A" 5460 del Banco Central de la República Argentina, planteo que ha sido rechazado sin considerar los argumentos de derecho federal invocados por la recurrente (artículo 14, inciso 2°, de la ley 48).

3°) Que mediante la ordenanza 5546/2016 dictada por el Concejo Deliberante de la ciudad de Santa Rosa, Provincia de La Pampa, se autorizó al Departamento Ejecutivo a realizar la apertura de cuentas corrientes o cajas de ahorro en cualquier entidad financiera regida por la ley 21.526, dando prioridad al Banco de la Provincia de La Pampa, al Banco de la Nación Argentina, al Banco Hipotecario Nacional y al Banco Credicoop Coop. Ltda. (artículo 2°). Asimismo, se lo autorizó a efectuar colocaciones de fondos disponibles en inversiones que tengan por fin primordial el mantenimiento del poder adquisitivo de los recursos, lo que puede canalizarse por cualquier entidad financiera regida por la ley 21.526 en la que el municipio tenga cuenta habilitada (artículos 4 ° y 5°). También se lo faculta a dictar la reglamentación pertinente previendo que en las inversiones a plazo fijo se priorice canalizarlas a través de



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

las entidades mencionadas en el artículo 2° siempre que la tasa ofrecida por la institución sea igual o superior a la del resto de las consultadas (artículo 6°).

4°) Que la Municipalidad de Santa Rosa sostiene la validez de la ordenanza aludida e impugna la Carta Orgánica del Banco de La Pampa -aprobada como anexo I de la ley provincial 1949- cuyo artículo 14 dispone que dicha institución es el agente financiero del Estado provincial, organismos descentralizados y autárquicos, municipalidades y comisiones de fomento de la provincia y la caja obligada para el ingreso de las rentas fiscales y de los dineros, títulos y depósitos de todas las reparticiones oficiales, como así también de los depósitos judiciales.

5°) Que la organización de los gobiernos municipales es una materia que los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional reconocen que se ha mantenido en la jurisdicción de los gobiernos locales y son las constituciones provinciales las que deben materializar el mandato de autonomía en los ámbitos antes mencionados (Fallos: 338:515). En este orden de ideas, se ha señalado que el artículo 123 de la Constitución Nacional no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas

realicen la determinación de su "alcance y contenido". Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (artículos 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123 ([Fallos: 325:1249](#); [327:4103](#)).

6°) Que, sobre esas bases, cabe concluir que la norma que instituye al Banco de La Pampa como agente financiero del Estado provincial, los municipios, las comisiones de fomento y los demás organismos enumerados, de manera alguna importa un avasallamiento de la autonomía municipal, toda vez que se trata del ejercicio de una atribución conferida por la Constitución provincial (artículo 68, inciso 19) que incide, en lo que aquí interesa, en la organización de los gobiernos municipales y se vincula al carácter de garante que tiene la provincia con respecto a todo tipo de operaciones financieras pasivas que realice el Banco de La Pampa (artículo 16 de la Carta Orgánica).

7°) Que, por otra parte, la demandada no ha logrado demostrar que los actos emanados del gobierno provincial pongan en peligro la existencia misma del municipio ni de qué manera contrarían la Constitución Nacional (arg. [Fallos: 325:1249](#)). Tampoco ha podido acreditar el perjuicio que la exclusividad dispuesta en favor de la actora en la norma provincial le ocasiona.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

8°) Que, en consecuencia, cabe concluir que la ordenanza impugnada por la actora resulta incompatible con el ordenamiento jurídico pues si bien la consagración de la autonomía municipal implica el reconocimiento de ciertas potestades normativas, su ejercicio no puede desconocer el reparto de competencias formulado por los constituyentes. Máxime cuando, como se advierte en autos, la provincia reguló de modo razonable el régimen bancario oficial instituyendo al agente financiero exclusivo de los municipios asentados dentro de su jurisdicción, sin que se haya demostrado que ello implique una grave restricción a la libre disponibilidad de los recursos de la demandada ni le impida su subsistencia.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se declara admisible la queja, procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 4. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.

VO-//-

-//-TO DE LA SEÑORA CONJUEZA DOCTORA DOÑA ROCÍO ALCALÁ

Considerando:

1°) Que comparto la relación de la causa efectuada por el magistrado que me precede en el voto y coincido en lo sustancial con los fundamentos desarrollados. Asimismo, considero oportuno profundizar los argumentos que estructuran mi decisión en tal sentido.

2°) Que el artículo 123 de la Constitución Nacional incorporado por la reforma de 1994 establece que cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Conforme este artículo, la autonomía municipal no es absoluta, sino que su alcance y contenido deben ser reglados por las provincias. Y de manera específica menciona dentro de esos contenidos a los órdenes económico y financiero.

En el uso de tales atribuciones, la Constitución de la Provincia de La Pampa establece en su artículo 68, inciso 19, al enunciar las atribuciones y deberes de la Cámara de Diputados, que entre las primeras se encuentra la de crear y suprimir bancos oficiales. Atribución que se vio materializada con la sanción de la ley provincial 1949 que aprueba la Carta Orgánica del Banco de La Pampa, cuyo artículo 14 la recurrente



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

cuestiona por inconstitucional, concretamente en cuanto se constituye a la entidad como "caja obligada para el ingreso de las rentas fiscales."

3°) Que como explica el maestro Germán Bidart Campos, la estructura constitucional de nuestra federación presenta los rasgos fundamentales de todos los estados federales, a saber, las tres relaciones vertebrales: a) de subordinación, b) de participación, c) de coordinación.

La *relación de subordinación* se expresa en la llamada *supremacía federal*. El equilibrio del principio de *unidad* con el de *pluralidad* tiende a proporcionar cohesión y armonía mediante la subordinación de los ordenamientos jurídico-políticos locales al ordenamiento federal, para que las "partes" sean congruentes con el "todo". Ello quiere decir que la Constitución federal impone ciertas pautas en las estructuras de lineamiento que deben ser acatadas y reproducidas por las constituciones de los estados miembros.

En virtud de esta relación, lo que se subordina es el "orden jurídico" *provincial* al "orden jurídico" *federal* (Bidart Campos, Germán, Manual de la Constitución Reformada, 8va. reimpresión, Buenos Aires, 2019, Ed. Ediar, T. I., pág. 440). Y como derivación lógica de tal afirmación es posible concluir, que de igual manera, debe verificarse la misma relación de subordinación del "orden jurídico" *municipal* al "orden jurídico" *provincial*.

Entonces, la interpretación que se realice del artículo 123 de la Constitución Nacional no puede soslayar que, de la misma manera que establece el deber de respetar la autonomía municipal, prevé que su alcance y contenido sean determinados por las provincias. De ello se desprende que su ejercicio no es ilimitado.

4°) Que cabe destacar que el diseño constitucional a partir de la reforma de 1994 impone a las provincias el aseguramiento de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones, pero no las obliga a establecer un único modelo de autonomía.

En relación con ello, este Tribunal ha sostenido que las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios (["Ponce, Carlos Alberto", Fallos: 328:175](#)), sentando de tal manera la pauta de "razonabilidad" como elemento para examinar la validez de los límites que las regulaciones provinciales imponen a los municipios, en consonancia con lo previsto en el artículo 28 de la Constitución Nacional.

5°) Que de tal manera -siendo que la normativa que la Municipalidad cuestiona ha sido dictada en el uso de atribuciones que la Constitución Nacional confiere a las provincias- la cuestión a dirimir se centra en analizar si la





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

injerencia del estado provincial en el caso concreto aparece como desproporcionada o irrazonable.

En tales condiciones debo coincidir con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal en punto a que el municipio no logra demostrar eficazmente que el artículo 14 de la Carta Orgánica que impugna comprometa su existencia patrimonial ni aporta prueba alguna que pueda acreditar el perjuicio que le ocasiona la exclusividad dispuesta para sus operaciones financieras, lo que me convence de la improcedencia del recurso intentado.

Por ello, de conformidad con lo allí dictaminado, se declara admisible la queja, procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 4. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR DON ALEJANDRO OSVALDO TAZZA

Considerando:

1°) Que el Superior Tribunal de La Pampa acogió favorablemente la demanda presentada por el Banco de la Provincia de La Pampa (Sociedad de Economía Mixta con participación mayoritaria de la provincia respectiva) y en tal sentido procedió a declarar la inconstitucionalidad de la ordenanza 5546/2016 dictada por el Concejo Deliberante del Municipio de Santa Rosa (Provincia de La Pampa) por medio de la cual se autorizaba al Departamento Ejecutivo a realizar aperturas de cuentas corrientes o de cajas de ahorro o canalizar colocaciones de fondos en inversiones que tuvieren por fin principal el mantenimiento del poder adquisitivo de tales recursos en cualquier entidad financiera regida por la ley 21.526, aunque otorgando prioridad a tales efectos tanto al Banco de la Provincia de La Pampa, como al Banco de la Nación Argentina, al Banco Hipotecario Sociedad Anónima, y al Banco Credicoop Coop. Ltda.

2°) Que interpuesto en legal tiempo y forma el recurso extraordinario contra dicho pronunciamiento por parte de la Municipalidad de Santa Rosa (La Pampa), el mismo fue denegado, lo que motivó la presentación directa ante esta Corte por medio del pertinente recurso de queja que se analiza en estos autos.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

3°) Que en lo atinente a este aspecto he de coincidir con los votos precedentes en cuanto se sostiene que el recurso es formalmente admisible toda vez que se halla en juego la aplicación e interpretación de normas de carácter federal (cfr. artículo 5° y artículo 123 de la Constitución Nacional) y la decisión del Superior Tribunal de la causa ha sido contraria a las pretensiones que el apelante funda en ellas (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48). Por otra parte, también se ha cuestionado la validez del artículo 14 de la Carta Orgánica del Banco de La Pampa que fuera aprobada por la ley provincial 1949 en razón de ser contraria a la Constitución Nacional, a las leyes federales 21.526 y 24.144, como así también a la Circular "A" 5460 del Banco Central de la República Argentina, planteo que fuera rechazado, sin entrarse a considerar los argumentos de derecho federal invocados por la recurrente (cfr. artículo 14, inciso 2°, de la ley 48). Es por tanto que a tenor de las disposiciones legales invocadas precedentemente el recurso de queja debe ser declarado formalmente admisible.

4°) Que sentado lo anterior, y expuestos que fueran en los votos precedentes, tanto los argumentos de hecho como los razonamientos jurídicos aplicables al supuesto aquí planteado, he de coincidir en que sin perjuicio de los conceptos que nutren al artículo 123 de la Constitución Nacional y sus alcances acerca de las potestades que en materia económica y financiera se ha dotado a los municipios en nuestra Carta Magna, entiendo que en el caso concreto la demandada no ha logrado demostrar

eficazmente que el artículo 14 de la Carta Orgánica del Banco Provincial de La Pampa que aquí impugna pueda comprometer su existencia patrimonial, como así igualmente, que tampoco se ha aportado en autos elemento concreto y probatorio cierto que pueda acreditar el efectivo perjuicio que le ocasionaría la exclusividad dispuesta para sus operaciones financieras, limitándose solamente a alegar que el Banco de la Provincia de La Pampa no realiza política de fomento alguna por ser un banco comercial minorista, sin que ello alcance a mi juicio como para arribar a una solución diferente a la determinada por el superior tribunal de la provincia. Aun así, a todo ello debe sumarse, como bien sostiene la representante de la Procuración General de la Nación en su dictamen que obra en autos, que la Provincia de La Pampa reguló de modo razonable el régimen bancario oficial instituyendo al agente financiero exclusivo de los municipios asentados dentro de su jurisdicción, sin que se haya demostrado en tal caso que dicho proceder implique una grave restricción a la libertad de disponibilidad de los recursos de la demandada, ni impida su subsistencia en materia económico-financiera, atento lo cual los agravios esgrimidos en tal sentido no podrán tener acogida favorable en esta instancia.

Por tales argumentos y por lo expuesto sustancialmente en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, corresponde declarar la admisibilidad formal y la procedencia de la queja y del recurso extraordinario interpuestos oportunamente y, en consecuencia, confirmar en todos sus términos el pronunciamiento



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

que fuera recurrido ante esta instancia. Con costas. Reintégrese el depósito que fuera oportunamente consignado en estos autos. Notifíquese, agréguese la queja al expediente principal y, oportunamente, devuélvase.

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI Y DEL  
SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que por intermedio de la ordenanza 5546/16 (fs. 18/20 de los autos principales a los que se hará referencia en lo sucesivo), el Concejo Deliberante del Municipio de Santa Rosa -Provincia de La Pampa- autorizó al Departamento Ejecutivo a realizar aperturas de cuentas corrientes o cajas de ahorro en cualquier entidad financiera regida por la ley 21.526, dando prioridad a dicho efecto al Banco de la Provincia de La Pampa, al Banco de la Nación Argentina, al Banco Hipotecario SA y al Banco Credicoop Coop. Ltda. (artículo 2°).

En la misma norma, con la finalidad de mantener el poder adquisitivo de sus recursos, se facultó al intendente a efectuar colocaciones de los fondos disponibles en inversiones en cualquier otra entidad financiera en la cual el municipio tuviese cuenta habilitada. Asimismo, se previó que, siempre que la tasa ofrecida fuese igual o superior a la del resto de las entidades consultadas, se debía otorgar prioridad a los Bancos de la Provincia de La Pampa, Nación, Hipotecario y Credicoop, siguiendo dicho orden (artículos 4°, 5° y 6°).

2°) Que el Banco de la Provincia de La Pampa -Sociedad de Economía Mixta, con participación mayoritaria de la provincia- dedujo ante la máxima instancia local una acción de



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

inconstitucionalidad contra la norma municipal reseñada (fs. 49/72).

En resumen, sostuvo que la ordenanza resulta inconstitucional por dos órdenes de razones, a saber:

*i)* la primera, porque desconoce que, según la Constitución local, es competencia del Poder Legislativo provincial crear y suprimir bancos oficiales y legislar sobre el régimen crediticio bancario (artículo 68, inciso 19); y

*ii)* la segunda, por cuanto vulnera el artículo 14 de la ley provincial 1949 -Carta Orgánica del Banco de La Pampa- que estatuye a dicha entidad como agente financiero de la provincia, municipios y comisiones de fomento; y, en consecuencia, caja obligada para el ingreso de las rentas fiscales y de los dineros, títulos y depósitos (incluidos los judiciales) de las reparticiones oficiales, siendo que toda excepción a ese régimen debe ser dispuesto por el Poder Ejecutivo provincial.

Al contestar la demanda, la accionada defendió la validez de su ordenanza. Manifestó que, en el diseño de la Constitución federal, los municipios gozan de autonomía y, por ende, se encuentran habilitados para definir el destino de sus recursos. En un sentido concordante, argumentó que la Constitución provincial dispone que el gobierno municipal se ejerce con independencia de la injerencia de todo otro poder, como así también que la administración y disposición de los

recursos municipales constituye una atribución propia (artículos 115, 123 y 124 de la Constitución local). En estos términos, expuso que las limitaciones establecidas por el legislador provincial en la ley 1949 -cuya inconstitucionalidad dejó articulada- afectaba la libre disponibilidad de sus ingresos y, de esa forma, su autonomía (fs. 124/139).

3°) Que el Tribunal Superior de la Provincia de La Pampa, al hacer lugar a la pretensión de la entidad financiera actora, declaró la inconstitucionalidad de la ordenanza municipal (fs. 191/218 vta.).

Para decidir de ese modo, y luego de desestimar el planteo del municipio contra la ley 1949, sostuvo que la Constitución Nacional (artículos 5° y 123) al tiempo que reconoce la autonomía municipal, difiere a las provincias -que cuentan con un poder originario e indefinido- determinar su alcance concreto; por ello -agregó- dado el carácter federal de gobierno no todos los municipios argentinos, necesariamente, deben tener la misma competencia.

En función de lo anterior, precisó que el constituyente provincial definió los contornos del régimen municipal pampeano reconociéndoles un régimen de autonomía plena y un gobierno independiente (artículo 115). Sin embargo, de tal premisa -dijo- no se infiere que tales caracteres fuesen absolutos, toda vez que las competencias municipales -que las ciñó a seguridad, salubridad, planificación urbana e higiene- se





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

deben interpretar en consonancia con el resto de las cláusulas constitucionales; en particular, con el artículo 68, inciso 19 de la Ley Suprema provincial, que estatuye al legislador provincial como la autoridad competente para crear bancos oficiales y establecer el régimen crediticio bancario. Al ser ello así, señaló que la materia debatida en esta causa era competencia de la legislatura provincial y que el municipio demandado, al dictar la ordenanza impugnada, había pasado por alto la Constitución provincial y, como corolario de ello, el carácter de agente financiero del Banco de La Pampa (artículo 14 de la ley 1949).

4°) Que, contra esa decisión, la Municipalidad de Santa Rosa dedujo recurso extraordinario federal que, tras ser contestado por la parte actora, fue denegado. Ello motivó la presentación directa ante esta Corte (fs. 226/245 vta., fs. 248/267 vta., fs. 269/275 vta. y fs. 122/127 expediente CSJ 1795/2017/RH1).

En su apelación extraordinaria, sostiene que existe cuestión federal toda vez que la decisión de la máxima instancia local resulta violatoria de los artículos 5°, 14, 16, 17, 28, 42, 75 incisos 6°, 12 y 19, y 123 de la Constitución Nacional, como así también de las leyes federales 21.526 y 24.144 y de la circular "A" 5460 del Banco Central de la República Argentina.

Tras reseñar la jurisprudencia de esta Corte, argumenta que la sentencia objetada menoscaba gravemente la

autonomía municipal, al desconocer las atribuciones de su parte para administrar y disponer de sus recursos. Sostiene que la inconstitucional limitación del artículo 14 de la ley 1949, le impide obtener el máximo aprovechamiento de sus escasos ingresos y, con ello, entorpece la regular gestión de los servicios a su cargo. Infiere que la provincia invadió la autonomía municipal al imponerle -unilateralmente- la obligación de operar en forma exclusiva con el Banco de La Pampa.

Por otra parte, cuestiona el fallo porque desconoce las leyes federales 21.526 y 24.144, como así también la circular "A" 5460, que reconocen a los usuarios de servicios financieros el derecho a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. También entiende que en la decisión criticada se pasa por alto el artículo 42 de la Constitución Nacional.

Por último, manifiesta que la parte actora es un banco comercial minorista en los términos de la Ley de Entidades Financieras y que, a la luz de su nuevo estatuto societario, ha dejado de ser de fomento. De este modo, expresa que la demandada se dedica, principalmente, a la intermediación financiera con ánimo de lucro, como cualquier otra entidad financiera que opera en plaza. Por ello, argumenta que no existe justificación para impedirle a su parte abrir cuentas y efectuar inversiones en otras entidades que le ofrezcan condiciones más ventajosas.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

5°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible pues se halla en tela de juicio la inteligencia que cabe asignar a los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que el apelante funda en ellas (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48). Asimismo, el municipio ha cuestionado la validez del artículo 14 de la Carta Orgánica del Banco de La Pampa -aprobado por la ley 1.949- por ser contrario a la Constitución Nacional, las leyes federales 21.526 y 24.144 y la circular "A" 5460 del Banco Central de la República Argentina (artículo 14, inciso 2°, de la ley 48).

6°) Que la cuestión que se trae a conocimiento y decisión de esta Corte consiste en establecer si el Municipio de Santa Rosa cuenta con atribuciones para el dictado de la ordenanza 5546/16, a través de la cual -en síntesis- autorizó al intendente a abrir cuentas e invertir sus recursos en entidades financieras distintas al Banco de La Pampa, en la medida en que le brinden condiciones más beneficiosas.

El tribunal superior de justicia -al hacer propio el razonamiento y la línea argumental del Banco de La Pampa- entendió que la solución adoptada por el legislador municipal es inconstitucional pues, a su juicio, avanzó sobre atribuciones que la Constitución local reserva a la legislatura provincial y, con ello, ignoró el citado artículo 14 de la ley 1949 "Carta Orgánica del Banco de La Pampa".

Frente a ese conflicto normativo, el eje de la discusión consiste en definir los alcances de la autonomía municipal previstos en la Constitución Nacional. Y sobre tales bases, dilucidar si el municipio demandado cuenta con atribuciones para disponer el destino de sus recursos del modo en que lo hizo; o si, por el contrario, dicha atribución fue legítimamente limitada por la provincia a través de la ley 1949.

7°) 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 (artículo 5°). A la luz de dicho mandato, la jurisprudencia de este Tribunal derivó una regla - que vale tener presente- según la cual las leyes provinciales no sólo 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- ésta 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).

8°) Que, 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 artículo 123 en la Constitución Nacional se



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

reconoció a dichas entidades autonomía, confiriendo a las provincias la atribución de reglamentar -sin desnaturalizar- su alcance.

Para fundar la pertinencia de la incorporación de los municipios como actores necesarios del federalismo, cabe señalar que por su intermedio se intenta fortalecer el federalismo, acentuar la expresión democrática de la ciudadanía, reconocer la tradición histórica de las instituciones más próximas a los vecinos y lograr -en razón de esa cercanía- una mayor eficiencia en el ejercicio de la administración pública.

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, pero en modo alguno significa sostener que todos los municipios del país deben 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.

9°) Que a la luz de lo expuesto, el mencionado artículo 123 de la Constitución Nacional refiere a "contenidos"

y "alcances" de la autonomía. Los primeros comprenden los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero; los alcances refieren a la delimitación del perímetro de aquellos, o sea el *quantum* de sus atribuciones en relación con los cinco contenidos citados, definibles por las constituciones provinciales y demás normas de Derecho Público interno.

En lo referido a las potestades económico-financieras, los municipios deben disponer de recursos propios, con la consiguiente facultad de disponer de ellos (lo que suele denominarse como 'autarcia' o 'autarquía'). Si ello les fuera negado no podría hablarse de "*...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 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*" (Convención Constituyente Nacional, sesión del 8 de agosto de 1994, intervención del Convencional Merlo; citado en [Fallos: 337:1263](#) y [341:939](#)).

10) Que, en sintonía con lo expuesto, cabe señalar que, aun previo a la reforma constitucional de 1994, esta Corte



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

entendió que de la mera existencia del "régimen municipal" asegurada por la Constitución Nacional en su artículo 5°, se sigue un standard de subsistencia económica razonable (Fallos: 312:326, cit.). De modo explícito, en el citado artículo 123, los constituyentes en el año 1994 entendieron que la 'autarquía' era uno de los contenidos de la 'autonomía', al señalar que: *"...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 le 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; citado en Fallos: 337:1263 - cit.- y 341:939 -cit.-).

En estos términos, el llamado 'derecho a los medios' comporta una garantía que repele y protege a los municipios de indebidas injerencias de autoridades extrañas, incluidas las provinciales, cuando pretenden avanzar -so pretexto de reglamentar- sobre los caracteres que hacen al núcleo o esencia de la autonomía. En ese núcleo, constitucionalmente protegido, la facultad de administrar y disponer de los recursos municipales resulta una atribución ínsita a la gestión local y,

por ende, un recaudo inherente para el eficaz cumplimiento de los cometidos a su cargo.

11) Que, en este escenario, la Constitución de la Provincia de La Pampa guarda marcada congruencia con la Constitución federal. La ley suprema pampeana -al establecer los alcances del régimen municipal- sostiene que los municipios cuentan con *"...autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional..."* y que su gobierno debe ser *"...ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica..."* (artículo 115).

Más adelante, se encarga de precisar cómo se integran los recursos municipales. Y en tal sentido, hace referencia -principalmente- a los ingresos derivados de las tasas retributivas de servicios, los impuestos fiscales que se perciban en la proporción que indique la ley, las multas, las operaciones de crédito, la enajenación y locación de sus bienes propios, las donaciones y subsidios (artículos 121 y 122).

Entre las atribuciones y deberes de los municipios, el constituyente provincial, en lo que aquí importa, ha sido concluyente al asignarles la *"...de recaudar e invertir sus recursos..."* (artículo 123, inciso 5°). Y además, prevé que el ejecutivo municipal es quien administra sus fondos y que las inversiones que este último realice se encuentran sujetas a la fiscalización y aprobación del Departamento Deliberativo;





## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

excepcionalmente se prevé la supervisión del Tribunal de Cuentas provincial (artículo 124).

De este modo, en lo que a la discusión de este pleito interesa, el panorama constitucional local -en sintonía con los lineamientos estructurales previstos en la Constitución Nacional- resulta concluyente en punto a que la autonomía de los municipios pampeanos comprende: *i)* su independencia frente a otros poderes extraños; *ii)* el reconocimiento de recursos propios, junto con la atribución de recaudarlos; *iii)* la competencia para administrar y disponer de sus bienes; y *iv)* el control sobre la gestión patrimonial de sus recursos realizada -salvo excepciones- por el cuerpo legislativo municipal.

12) Que, en tales condiciones, la ordenanza 5546/2016 -en cuanto habilita al intendente del Municipio de Santa Rosa a la apertura de cuentas bancarias y, bajo ciertas condiciones, la inversión de sus recursos en otras entidades financieras distintas del Banco de La Pampa- expresa el ejercicio legítimo de una atribución inherente a la autonomía municipal, tutelada explícitamente en la Constitución federal y en la ley suprema provincial.

Las limitaciones que surgen del artículo 14 de la ley 1949 avanzan sobre la facultad municipal de disponer de sus ingresos. En un sentido inverso a dicha limitación, el mismo legislador provincial -al sancionar la ley 1597 "Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento"- reconoció a los

municipios una amplia atribución en lo referente a la administración y disposición de sus recursos, habilitando a sus Concejos Deliberantes la creación de bancos municipales de préstamos (artículo 36, inciso 39).

Al ser ello así, es evidente que la sentencia recurrida no ponderó que la autonomía municipal -en su sentido constitucional más puro- abarca un ámbito en el que los gobiernos comunales cuentan con atribuciones para administrar y disponer de sus recursos. Desnaturalizar esta facultad importa dejar en manos de una autoridad extraña, aun cuando sea la provincial, el desarrollo y la gestión de los intereses locales, que la Constitución Nacional confió en el gobierno municipal por ser la institución con mayor proximidad a la comunidad (artículos 5° y 123, Constitución Nacional).

Este razonamiento no importa desconocer las atribuciones de las provincias para reglamentar, razonablemente, la autonomía municipal; supone estipular que por esta vía no se pueden establecer limitaciones que alteren la sustancia de cada uno de los órdenes (institucional, político, administrativo, económico y financiero) que otorgan fisonomía al régimen municipal. Conviene finalmente recordar que en un sistema federal de gobierno que se apoya en la distribución de competencias, su correcto funcionamiento depende de la 'buena fe' y de la 'concertación' entre los distintos sujetos participantes, pues tales líneas directrices constituyen el modo



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

razonable de armonizar y conjugar los diferentes intereses involucrados para encauzarlos en el logro del bien común.

13) Que por el modo en que se resuelve resulta inoficioso el tratamiento de las restantes cuestiones.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y la queja, y se revoca la sentencia apelada. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Reintégrese el depósito de fs. 4. Notifíquese.

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ALCALA Rocio

Firmado Digitalmente por TAZZA Alejandro Osvaldo

Recurso de queja interpuesto por la **Municipalidad de Santa Rosa**, representada por la **Dra. Verónica Fernández y el Dr. Claudio R.A. Pérez de la Prida**, con el patrocinio letrado de los **Dres. Alberto Spota y Joaquín Goldaracena**.

Tribunal de origen: **Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Pampa**.