



to de análisis institucional – Río Gallegos, julio de 2026

La autonomía municipal en riesgo

Sobre el fallo del Tribunal Superior de Justicia en la causa “Municipalidad de Río Gallegos c/ Provincia de Santa Cruz”

El 6 de julio de 2026, el Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz, por mayoría de seis votos contra tres, revocó íntegramente la medida cautelar que impedía a la Provincia retener fondos de la coparticipación municipal de Río Gallegos por una deuda previsional reclamada por la Caja de Previsión Social (Expte. N° M-904/25-IMC-TSJ).

La decisión no resuelve el fondo del asunto —la constitucionalidad del artículo 22 de la Ley 1782 sigue pendiente—, pero produce un efecto inmediato y concreto: deja operativo un mecanismo que permite a la Tesorería provincial detraer, por sola comunicación de la Caja, recursos de los que depende el pago de salarios y la prestación de servicios esenciales de la ciudad capital.

Desde Fundación Sur Santa Cruz entendemos que esta decisión debe analizarse en dos planos. El jurídico, porque lo que está en juego es nada menos que la vigencia efectiva de la autonomía municipal consagrada en la Constitución Nacional y en la Constitución de Santa Cruz. Y el político-institucional, porque el fallo llega a muy poco de la asunción de los nuevos vocales del Tribunal Superior de Justicia, y la votación reproduce con exactitud la línea divisoria entre la integración anterior y la nueva.

Pero antes es necesaria una aclaración, que hacemos de manera deliberada y explícita.

Una aclaración previa

Este análisis no implica compartir la política del municipio local respecto de la generación del endeudamiento con las cajas provinciales. Consideramos que se trata de una política irresponsable en el manejo de personal, que produce un grave daño al sistema previsional y a la obra social provincial y, con ello, a los trabajadores, jubilados, pensionados y sus familias.

Tampoco realizamos este análisis por una voluntad de oposición crítica al gobernador ni a los nuevos vocales.

No se trata de defender a un intendente ni de atacar a un gobernador: **el problema que plantea este fallo excede por completo a los actores circunstanciales del pleito. Lo que en este proceso se resuelva en definitiva implica una visión que puede poner en riesgo la efectiva autonomía municipal y la adecuada protección de los intereses públicos que esa autonomía resguarda. Se trata, en suma, de un debate que trasciende la disputa política coyuntural —pública y notoria— entre el gobernador Claudio Vidal y el intendente Pablo Grasso.**

Si mañana la Provincia puede retener unilateralmente los fondos de Río Gallegos, pasado podrá hacerlo con cualquier municipio o comisión de fomento, gobernado por cualquier partido. La autonomía municipal no es un privilegio de la gestión de turno: es una garantía estructural del sistema constitucional argentino y santacruceño, que protege a los vecinos —no a los gobiernos— asegurando que el nivel estatal más próximo a la gente disponga de los recursos para funcionar. Cuando esa garantía se erosiona, la pérdida es de todos y es permanente. Por eso este debate debe darse en términos institucionales, no partidarios; con mirada estructural y de futuro, no coyuntural ni de oportunidad política.

No ingresar al debate para no aparecer alineados con quien no queremos sería, en realidad, la peor forma de tomar partido: resignar el análisis constitucional y político por conveniencia coyuntural.

¿De qué se trata la discusión?

La discusión jurídica gira en torno al artículo 22 de la Ley provincial 1782. Esta norma autoriza a la Tesorería General de la Provincia, a simple requerimiento de la Caja de Previsión Social, a retener de la coparticipación, de los recursos propios o de cualquier otro fondo de los municipios las sumas que la propia Caja determine como adeudadas en concepto de aportes previsionales.

Con base en esa norma, la Provincia pretende retener a la Municipalidad de Río Gallegos una deuda que la Caja cuantificó en unos \$27.849 millones, monto que la comuna controvierte. Frente a esa pretensión, el municipio promovió una acción de inconstitucionalidad y obtuvo en primera instancia una medida cautelar de no innovar que impedía practicar cualquier descuento sobre sus fondos mientras se discutiera la validez de la norma.

El planteo constitucional es directo: la Constitución de Santa Cruz reconoce en su artículo 141 autonomía política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios, y agrega que esa autonomía “no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna”.

Ello no es más que la ejecución del mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, que obliga a las provincias a asegurar la autonomía municipal también en el plano económico y financiero.

La pregunta que atraviesa el debate es si una ley anterior a esas reformas constitucionales puede habilitar a la Provincia a cobrarse por sí misma, sin procedimiento previo, sin determinación contradictoria de la deuda y sin límite alguno, sobre los recursos de los que depende el funcionamiento de un nivel de gobierno constitucionalmente autónomo.

El análisis jurídico: el problema no es la deuda, es el modo de cobrarla

Nadie discute seriamente que los municipios deben ingresar los aportes y contribuciones previsionales de su personal. La propia Municipalidad de Río Gallegos admitió su calidad de deudora, aunque controvertió el monto reclamado —\$27.849 millones— por no haberse computado la detracción del 20% que desde 1995 se practica sobre la coparticipación municipal por imperio de la Ley 2401.

La objeción constitucional está en otro lado: el artículo 22 de la Ley 1782 habilita al organismo provincial a determinar la deuda, comunicarla y retener de la coparticipación municipal, sin procedimiento contradictorio previo, sin determinación firme del quantum, sin parámetro de proporcionalidad y sin tope que preserve un mínimo de disponibilidad financiera comunal.

Una cosa es deber aportes; otra muy distinta es que un nivel de gobierno pueda ejecutar administrativamente, por autotutela, los recursos de otro nivel estatal constitucionalmente autónomo.

Porque eso es lo que dice el derecho vigente. El artículo 123 de la Constitución Nacional, incorporado en 1994, obliga a las provincias a asegurar la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, **económico y financiero**.

Y la Constitución de Santa Cruz, reformada en 1994 y 1998, va aún más lejos: su artículo 141 reconoce autonomía política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios y agrega, con un énfasis que pocas constituciones provinciales registran, que esa autonomía “no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna”. El artículo 146, inciso 3, garantiza a los municipios la determinación, recaudación e inversión de sus rentas, incluidas las provenientes de la coparticipación.

El dato temporal es decisivo, y el propio voto de la minoría lo destacó: el artículo 22 de la Ley 1782 fue concebido hace más de cuatro décadas, **antes** de las reformas constitucionales que consagraron la autonomía municipal plena. La Corte Suprema tiene dicho desde antiguo que el control de constitucionalidad atiende a las condiciones y al ordenamiento vigentes al momento de fallar: normas originariamente válidas pueden devenir inconstitucionales por la transformación del bloque de constitucionalidad. La antigüedad de una ley no la blindará; obliga, por el contrario, a releerla a la luz del nuevo parámetro.

La mayoría del Tribunal eligió otro camino. Declaró aplicable la Ley 3947 —el nuevo régimen de cautelares contra el Estado— y, sobre esa base, sostuvo que la Ley 1782 goza de

presunción de legitimidad, que el municipio no demostró indicios serios de ilegitimidad y que la cautelar afectaba el interés público previsional.

Ese razonamiento merece tres observaciones.

Primero, exigir en etapa cautelar una demostración acabada de la inconstitucionalidad importa trasladar al incidente el estándar de convicción propio de la sentencia de mérito, desnaturalizando el instituto. La cautelar no prejuzga: pondera apariencia, no certeza. Y la tensión normativa entre el artículo 22 y los artículos 141, 146 y 154 de la Constitución Provincial es objetiva y verificable; excede holgadamente el umbral de la mera opinabilidad.

Segundo, el interés público fue tratado de manera unilateral. En este pleito hay dos intereses públicos constitucionales en tensión: la sustentabilidad del sistema previsional —innegable— y el funcionamiento regular del nivel municipal de gobierno, del que dependen salarios de naturaleza alimentaria y servicios esenciales para toda la población de Río Gallegos, incluidos, vale subrayarlo, los propios jubilados y pensionados que allí viven. La minoría lo dijo con precisión: la comunidad no es un tercero ajeno al interés público, es su expresión más concreta. La propia Ley 3947, en su artículo 9, prohíbe cautelares que perturben gravemente recursos estatales, y esa protección alcanza por igual a los recursos municipales; invocarla como escudo unilateral de la Provincia es leerla a medias.

Tercero, la asimetría de los riesgos. La cautelar revocada era estrictamente conservatoria: no extinguía el crédito, no condonaba la deuda, no impedía su determinación ni su cobro por las vías ordinarias. Solo suspendía, mientras durara el proceso, una detracción compulsiva de monto controvertido. Consumada la retención masiva durante el juicio, en cambio, una eventual sentencia favorable al municipio llegaría a una situación irreversible: los salarios impagos y los servicios interrumpidos no se restituyen retroactivamente. El Tribunal revocó la medida que precisamente evitaba que el pleito se tornara abstracto por vía de hechos consumados.

La dimensión político-institucional: un Tribunal ampliado y una mayoría nueva

Este fallo no puede leerse fuera de su contexto institucional. Muy recientemente, el Tribunal Superior de Justicia fue ampliado de cinco a nueve miembros por ley provincial, y las vacantes fueron cubiertas por el oficialismo provincial. No se trata de una sospecha genérica: la propia sentencia exhibe el dato.

La minoría que votó por mantener la cautelar está integrada por el Dr. Fernando Basanta y las Dras. Alicia Mercau y Paula Ludueña Campos: los vocales de la integración histórica del Tribunal. La mayoría que la revocó se conformó con los vocales incorporados a partir de la ampliación —Dres. González Nora, Acevedo, De la Vega y Contreras Agüero—, más el nuevo Procurador General, Dr. Sosa, convocado como subrogante, y el voto del Dr. Mariani, ya asociado a la nueva mayoría desde antes de su arribo. Seis contra tres. La línea

divisoria del fallo coincide, voto por voto, con la línea divisoria entre el Tribunal anterior y el Tribunal ensanchado.

A ello se suma un dato procesal que agrava la percepción: la Municipalidad recusó a tres de los nuevos integrantes y cuestionó la notificación de la nueva integración del cuerpo. Todos los planteos fueron rechazados in limine, por extemporáneos o improcedentes, por los propios vocales cuya imparcialidad se cuestionaba. Puede que técnicamente la solución sea defendible —los plazos son los plazos—, pero institucionalmente el mensaje no es alentador: en la primera causa de alta relevancia político-financiera que resuelve el Tribunal ampliado, la nueva mayoría falla en bloque a favor del Poder Ejecutivo que impulsó la ampliación, contra un municipio opositor, y despacha sin audiencia los cuestionamientos a su propia integración.

No sostenemos aquí que exista un desvío personalmente reprochable en los nuevos vocales. Afirmamos algo distinto: que el diseño institucional que el oficialismo provincial construyó al ampliar el Tribunal produce, en su primer examen relevante, exactamente el resultado que sus críticos anticipaban, y que ello afecta la confianza pública en la imparcialidad del máximo órgano judicial de la provincia.

Un tribunal cuya composición fue alterada por el poder político que luego resulta beneficiado por sus sentencias carga con un déficit de legitimidad que ninguna cita de Fallos puede compensar.

Y hay una ironía adicional que no debe pasar inadvertida. La Ley 3947, sancionada en agosto de 2025 para restringir las cautelares contra el Estado, fue aplicada retroactivamente —en la tesis de la mayoría, “inmediatamente”— a una medida dictada bajo el régimen anterior. El Estado provincial legisla las reglas del juego, amplía el tribunal que las aplica y luego gana el pleito con las reglas nuevas ante el tribunal nuevo. Cada eslabón puede defenderse aisladamente; la cadena completa describe un problema serio de concentración de poder.

La cuestión de fondo sigue abierta

Conviene ser precisos para no incurrir en el error que criticamos: el Tribunal no declaró la validez del artículo 22 de la Ley 1782. El fondo de la acción de inconstitucionalidad sigue pendiente, y allí deberá resolverse si un mecanismo de retención automática, sin contradictorio, sin proporcionalidad y sin tope puede coexistir con una autonomía municipal que la Constitución de Santa Cruz declara ilimitable “por ley ni autoridad alguna”.

Ese debate importa a los catorce municipios y a todas las comisiones de fomento de la provincia, gobernados hoy por distintos signos políticos y mañana por otros. Importa a los trabajadores municipales cuyos salarios dependen de la coparticipación, a los vecinos que dependen de los servicios locales y también a los jubilados, cuyo derecho a un sistema previsional sustentable merece ser garantizado por vías compatibles con la Constitución,

determinación contradictoria de la deuda, planes de regularización, ejecución judicial con control de proporcionalidad, y no por la vía del ahogo financiero.

Aunque la cuestión de fondo permanece indefinida, la revocación de la cautelar no es neutra: deja operativo, mientras dure el proceso, el mecanismo de retención cuya constitucionalidad está precisamente en discusión. La Provincia queda habilitada a detraer fondos de la coparticipación, fuente principal con la que el municipio afronta el pago de salarios y la prestación de servicios esenciales como la recolección de residuos, el mantenimiento urbano y la asistencia social directa, sin que exista todavía una determinación firme y contradictoria de la deuda. Y el daño que ello puede provocar es, por su naturaleza, irreversible: los salarios impagos y los servicios interrumpidos no se restituyen retroactivamente con una sentencia favorable. Si el Tribunal terminara declarando la inconstitucionalidad del artículo 22, llegaría a una situación ya consumada, con el quebranto institucional y social producido.

La autonomía municipal no debería estar en riesgo por una discusión entre dos rivales políticos. Es una causa de la Constitución. Y la Constitución, cuando se la deteriora, queda deteriorada para todos.

Javier Stoessel

Presidente Fundación Sur Santa Cruz