

Declaracion De Inconstitucionalidad Ordenanza Municipal Concejo Deliberante Presupuesto

JURISPRUDENCIA

Declaración de inconstitucionalidad. Ordenanza municipal. Concejo

Deliberante. Presupuesto Se declara la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ordenanza 1760/2016 de la Municipalidad de San Lorenzo, en cuanto estableció la prohibición de incorporar al presupuesto cualquier partida dineraria sin la previa aprobación del Concejo Deliberante, al concluirse que excedía el marco de sus competencias y creaba un mecanismo de control extraño al previsto en el sistema vigente, atentando contra la celeridad que el ejercicio de la función de administrar requería.

Salta, 2 de octubre de 2018. Y VISTOS: Estos autos caratulados ?GONZA, ERNESTO FERNANDO - INTENDENTE DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD? (Expte. N° CJS 38.532/16), y

CONSIDERANDO: El Dr. Guillermo Alberto Catalano, la Dra. Teresa Ovejero Cornejo, el Dr. Sergio Fabián Vittar y la Dra. Sandra Bonari, dijeron: 1°) Que a fs. 13/19 vta. se presenta el señor Ernesto Fernando Gonza en su carácter de Intendente de la Municipalidad de San Lorenzo, y promueve acción en los términos del art. 704 del C.P.C.C. a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 5° de la Ordenanza 1760/2016 dictada por el Concejo Deliberante de dicha comuna, vetada parcialmente y posteriormente insistida por Ordenanza 1770/2016. Señala que el precepto antes indicado establece la prohibición de incorporar al presupuesto cualquier partida dineraria sin la previa aprobación del cuerpo deliberativo. Afirma que la limitación fijada revela la intención del Concejo Deliberante de convertirse en administrador de los intereses generales, afecta la gobernabilidad y la solución inmediata de los problemas, y resulta manifiestamente inconstitucional en cuanto avasalla atribuciones propias del Departamento Ejecutivo. Manifiesta que la norma bajo análisis atenta contra la división de poderes y tiene como propósito interferir, invadir y condicionar el plan de gobierno, así como también sus facultades como jefe de la administración municipal. Asevera que el órgano legislativo se ha excedido en las funciones que le otorga la Ley 1349 (Orgánica de Municipalidades) y ha vulnerado, además, lo dispuesto por el tercer párrafo del art. 68 de la Constitución Provincial. Corrido el pertinente traslado de la demanda, el Concejo Deliberante -a través de su Presidente- lo contesta a fs. 54/57 vta. y solicita su rechazo. Alega que el intendente pretende evadir todo control, y que no existe norma alguna que prohíba al cuerpo dictar ordenanzas que aseguren y propicien el control de los actos de gobierno del ejecutivo municipal. Acota que el art. 5° de la Ordenanza 1760/2016 sólo prevé un control que de ningún modo invade, sustituye ni se entromete en la acción de gobierno. Sostiene que se trata de un contralor efectuado mientras los ingresos se generan y no a la finalización del presupuesto anual, lo que en modo alguno implica modificar la potestad de determinar su uso por parte del ejecutivo. Esgrime que existe un conflicto de poderes entre los órganos de gobierno de la Municipalidad, y que ésta es la verdadera razón por la cual el intendente ejerce una constante oposición a cualquier decisión del cuerpo legisferante. A fs. 78/79 vta. y 80/83 se agregan los alegatos de las partes; a fs. 87/91 vta. el señor Procurador General de la Provincia emite su dictamen, y a fs. 92 se llaman autos para resolver, providencia que se encuentra firme. 2°) Que con arreglo al art. 704 del C.P.C.C., la acción de inconstitucionalidad ha sido instituida para cuestionar ordenamientos jurídicos con naturaleza de ?...ley, decreto, reglamento u ordenanza?, que tienen en común, con abstracción de la denominación que se les haya dado, el hecho de constituir mandatos generales, abstractos e impersonales, y es precisamente cuando tal mandato entra en colisión con las normas constitucionales donde cobra vida la mentada acción. La demanda de inconstitucionalidad tiene propósitos y fines específicos que no son comparables ni compatibles con las demás acciones contempladas en el plexo del ordenamiento jurídico, ya que tiende a abatir una disposición de carácter general, al estar destinada a regir un número indeterminado de casos. 3°) Que la misión del Poder Judicial consiste en asegurar la supremacía de la Constitución y, como eventual consecuencia, invalidar las disposiciones que se encuentren en clara y abierta pugna con su texto. Así, el control de constitucionalidad que compete a este Tribunal debe efectuarse en un marco de estricta prudencia, por cuanto la declaración de inconstitucionalidad no ha de efectuarse en términos generales o teóricos, porque se trata de la función más delicada de los jueces (Tomo 59:1077; 61:337, 465; 191:703). También se ha dicho que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptible de encomendarse a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado como la última ?ratio? del orden jurídico (CSJN, Fallos, 302:1149; 303:241, 1708; esta Corte, Tomo 95:649; 117:1041; 191:703). 4°) Que el objeto de la presente acción es la declaración de inconstitucionalidad del art. 5° de la Ordenanza 1760/2016 dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Lorenzo, en el que se establece que ?Toda partida dineraria proveniente de recursos nacionales, provinciales o de cualquier otra persona pública o privada, de carácter nacional o internacional, que tuviera cualquier destino específico o sin indicación del mismo, deberá informarse previamente a la suscripción del convenio o cualquier instrumento

por el cual se lograra la misma, al Honorable Concejo Deliberante y contar con su aprobación. Quedando prohibida la incorporación de cualquier partida, cualquiera sea su origen, sin la aprobación por parte del Concejo Deliberante?. En ese contexto, corresponde analizar si la norma cuestionada se adecua a los principios constitucionales y legales que rigen la materia presupuestaria. 5º) Que en la especie, el cuerpo deliberativo sostiene, para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, que no existe disposición alguna que prohíba el dictado de ordenanzas como la que aquí se examina. Al respecto, cabe recordar que es doctrina reiterada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que sólo a las personas en el ámbito privado es aplicable el principio de que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohíbe, motivo por el cual no es procedente su extensión a los poderes públicos (Fallos, 32:135), y que cuando un órgano de la administración ejercita una atribución determinada, es preciso que cuente con la aptitud legal para llevarla a cabo, puesto que ello hace a su propia competencia (Fallos, 298:172). Así, la circunstancia de que no exista una prohibición expresa para imponer una aprobación previa como la prevista en el art. 5º de la Ordenanza 1760/2016, no implica la validez automática de la norma. Por el contrario, debe acreditarse que, en el caso concreto, el Concejo Deliberante ejerció atribuciones conferidas por una disposición legal. 6º) Que sentado ello, es importante tener en cuenta que el art. 24 de la Ley 1349 establece que estará a cargo de los intendentes la dirección general de la administración, extremo ratificado por el art. 30 en el que se indica que aquéllos ejercen la jefatura administrativa de la Municipalidad. Por su parte, los incs. 3º y 12 del art. 30 antes mencionado prevén, entre los deberes y facultades de los jefes comunales, los de presentar a los Concejos Deliberantes el presupuesto de gastos y cálculos de recursos, y de informarles anualmente en la apertura del primer período de sesiones ordinarias sobre el estado general de la administración y el movimiento de fondos que se hubiera producido dentro o fuera del presupuesto general, durante el pasado ejercicio económico. En igual sentido, el art. 88 de la ley prescribe que corresponde a los Concejos Deliberantes la aprobación de las cuentas de la administración municipal que deberán rendir anualmente los intendentes, en mayo. Bajo estas premisas y del juego armónico de las disposiciones antes señaladas, se desprende que la limitación impuesta en el precepto cuya inconstitucionalidad se peticiona, respecto a la incorporación de partidas que no pudieron ser previstas en el presupuesto, excede el marco de las competencias asignadas al Concejo e implica alterar el sistema de control delineado por la Ley 1349. En efecto, si bien la aprobación y control del presupuesto es competencia del órgano deliberativo, no debe perderse de vista que a tenor de lo dispuesto en el inc. 12 del art. 30, los movimientos que se hubieran producido fuera del presupuesto deben ser informados con posterioridad -y no de forma previa- a su realización. 7º) Que en igual orden, es oportuno destacar que la Constitución Provincial deja expresamente fijado en su art. 68 tercer párrafo que el presupuesto no contiene disposiciones creadoras, derogatorias o modificatorias de otras normas. En ese marco, la norma atacada -incluida en la ordenanza presupuestaria- violenta la previsión constitucional toda vez que crea un mecanismo de control extraño al previsto en el sistema vigente que atenta contra la celeridad que el ejercicio de la función de administrar requiere, a la vez que resulta irrazonable dado que la sola incorporación de partidas, extremo para el cual se exige la previa aprobación, de ningún modo implica cercenar la facultad de control que corresponde al órgano deliberativo. 8º) Que por lo expuesto, corresponde hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad del art. 5º de la Ordenanza 1760/2016 de la Municipalidad de San Lorenzo. Con costas (art. 67 del C.P.C.C.). Los Dres. Abel Cornejo, Guillermo Alberto Posadas y Ernesto R. Samsón, dijeron: 1º) Que por razones de brevedad nos remitimos al relato de los antecedentes de la causa y de los agravios vertidos por el actor desarrollado en el apartado primero del voto que abre el presente acuerdo, no obstante lo cual proponemos una solución distinta, sobre la base de los siguientes fundamentos. 2º) Que con arreglo al art. 704 del C.P.C.C., la acción de inconstitucionalidad ha sido instituida para cuestionar ordenamientos jurídicos con naturaleza de "...ley, decreto, reglamento u ordenanza?", que tienen en común, con abstracción de la denominación que se les haya dado, el hecho de constituir mandatos generales, abstractos e impersonales, y es precisamente cuando tal mandato entra en colisión con las normas constitucionales donde cobra vida la mentada acción. La demanda de inconstitucionalidad tiene propósitos y fines específicos que no son comparables ni compatibles con las demás acciones contempladas en el plexo del ordenamiento jurídico, ya que tiende a abatir una disposición de carácter general, como lo es la ordenanza impugnada, al estar destinada a regir un número indeterminado de casos. 3º) Que ante todo, cabe dejar establecido que la pretensión de autos se encuentra dirigida a obtener la declaración de inconstitucionalidad del art. 5º contenido en la Ordenanza 1760/2016 dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Lorenzo, cuya copia obra a fs. 25/26, vetada parcialmente por el ejecutivo municipal y posteriormente insistida -con idéntico texto- por el Concejo mediante Ordenanza 1770/2016. Así entonces, solicitó que el Poder Judicial declare la inconstitucionalidad de la mencionada norma porque -según su parecer- su sanción violentó la letra y espíritu de la Ley Orgánica de Municipalidades 1349 y lesionó derechos reconocidos por las Constituciones Nacional y Provincial (art. 68). Asimismo entendió el actor que el órgano deliberativo excedió sus competencias y provocó un conflicto de poderes que puso en riesgo la ejecución del presupuesto del 2016 (v. fs. 13 pto. I). En el caso, para efectuar esa ponderación es preciso tener en cuenta que el objetado art. 5º de la Ordenanza 1760/2016 estableció que "toda partida dineraria

proveniente de recursos nacionales, provinciales o de cualquier otra persona pública o privada, de carácter nacional o internacional, que tuviera cualquier destino específico o sin indicación del mismo, deberá informarse previamente a la suscripción del convenio o cualquier instrumento por el cual se lograra la misma, al Honorable Concejo Deliberante y contar con su aprobación. Quedando prohibida la incorporación de cualquier partida, cualquiera sea su origen, sin la aprobación por parte del Concejo Deliberante?.

Ahora bien, con relación a la administración municipal, presupuesto y las finanzas públicas, la Ley Orgánica de Municipalidades -vigente en el ámbito de la Municipalidad de San Lorenzo- establece en su art. 24 que "estará a cargo de los intendentes la dirección general de la administración de las municipalidades y serán los representantes legales y oficiales de las mismas?". El art. 30 dispone que los intendentes ejercen la jefatura administrativa de la Municipalidad a su vez que determina entre sus atribuciones y deberes -relativos a la materia que nos ocupa-, los de "presentar al concejo deliberante el presupuesto de gastos y cálculo de recursos dentro de las disposiciones de la presente ley y concurrir a la formación de todas las ordenanzas pudiendo iniciarlas" (inc. 3°); "informar anualmente a los Concejos en la apertura del primer período de sesiones ordinarias sobre el estado general de la administración y el movimiento de fondos que se hubiera producido dentro o fuera del Presupuesto General, durante el pasado ejercicio económico" (inc. 12) y "celebrar contratos y autorizar trabajos de acuerdo al presupuesto u otras ordenanzas con sujeción a las disposiciones pertinentes de la ley de contabilidad" (inc. 22).

Por su parte, los concejos deliberantes tienen delimitadas sus atribuciones en el art 21 de la ley, el que entre otros enunciados señala que "corresponde al concejo autorizar a los intendentes para contraer empréstitos, los que en ningún caso podrán gravar más de la tercera parte de la renta de los municipios y para vender o gravar los bienes de propiedad municipal, con la correspondiente autorización legislativa, debiendo en tales casos sancionarse la ordenanza correspondiente con dos tercios" (inc. 22). El art. 88 dispone que "la aprobación de las cuentas de la administración municipal que deberán rendir anualmente los intendentes, en el mes de mayo, corresponde al Concejo Deliberante?". Asimismo cabe señalar que el art. 68, 3° párrafo de la Constitución Provincial niega expresamente a las leyes de presupuesto la posibilidad de modificar, derogar o crear otras normas. En este sentido, cabe destacar que formalmente el presupuesto constituye una ley cuyo contenido se divide en dos partes: autorización de gastos y previsión de recursos. Las funciones que cumple son fundamentalmente las siguientes: a) determinar en cifras y por un período la futura actividad del Estado para el cumplimiento de los cometidos que ha asumido; b) permitir el conocimiento y el control, por parte de la opinión pública y del Poder Legislativo, de la actividad financiera del gobierno; c) evidenciar el cálculo económico de la actividad financiera del Estado a través del cotejo de los gastos y de los recursos aprobados por el Parlamento, y d) coordinar el plan económico del sector público con el plan económico general (cfr. "Constitución de la Provincia de Salta, Comentada, Anotada y Concordada", ed. Bibliotex, San Miguel de Tucumán, 2014, Tomo I, pág. 517).

En esa inteligencia debe interpretarse el art. 176 de la Constitución de la Provincia de Salta cuando determina como competencia municipal "la de aprobar su presupuesto, el que deberá ser elaborado dentro de un marco de disciplina fiscal, conforme a los principios de esta Constitución" (inc. 2°). En relación con esta disposición se sostuvo que si bien el presupuesto encuentra su iniciativa en el ejecutivo, conforme a su vinculación con el plan general de gobierno, puede ser objeto de modificaciones por parte del órgano deliberativo, en una clara manifestación del control jurídico político del órgano legislativo sobre el ejecutivo, como corolario del sometimiento de la propia actividad financiera del Estado al imperio de la ley. La regla es que no debe salir del tesoro cantidad alguna que no esté prevista o determinada por la ordenanza presupuestaria. Además, constituye el límite de lo que la administración puede gastar, en qué puede hacerlo y hasta cuándo puede efectuarlo (cfr. ob. cit., Tomo II, págs. 1545/1546).

4°) Que cabe destacar que los agravios esgrimidos en la presentación inicial, vinculados a la supuesta trasgresión en que incurre el art. 5° de la Ordenanza 1760/16 a las disposiciones de la Ley 1349, están dirigidos a impugnar esa norma por constituir un avasallamiento de las atribuciones que como autoridad superior del Departamento Ejecutivo ostenta el actor, quien además señaló que se alteró por completo la gestión de gobierno y el equilibrio de poderes.

Sin embargo, no se advierte que el contenido del artículo impugnado violente postulados propios de la dinámica de la organización administrativa municipal. Asimismo, la Ordenanza 1760/16 al reglar en su art. 5° el mecanismo para obtener la aprobación previa de las partidas dinerarias, traduce un razonable ejercicio del poder legisferante del que se encuentra investido el Concejo Deliberante (arts. 21 inc. 22 y 88 de la L.O.M.), sin exhibir nota alguna que permita fundar la denuncia de invasión a las facultades propias del ejecutivo.

En tal sentido, resulta menester recordar que esta Corte siguiendo al más alto Tribunal de la Nación, señaló que es de la esencia misma del sistema económico constitucional que rige en la Nación y todas las provincias que la forman y se halla consignado en disposiciones expresas en sus respectivas cartas fundamentales, que el poder de disponer de los dineros públicos reside en el departamento legislativo de gobierno, aun cuando corresponda al ejecutivo, por la naturaleza de sus funciones, hacer efectivas las disposiciones de aquel poder (Tomo 66:903). Bajo las premisas señaladas, en el presente caso no se advierte que el Concejo Deliberante haya ampliado en forma arbitraria e irrazonable sus competencias específicas, entre las que cabe mencionar la de legislar en materia presupuestaria y su control. En efecto, la función de administrar -en cabeza del Ejecutivo Municipal- debe estar siempre subordinada a la actividad legislativa

(interpretación que por cierto encuentra su correlato en el art. 85 de la Constitución Nacional). Viene al caso traer a colación que para esta Corte la convocatoria, el quórum y las mayorías son los recaudos esenciales que exige la formación de voluntad de todo cuerpo colegiado (Tomo 74:653; 92:953), y en el caso, el Concejo Deliberante ha emitido su voluntad sin que se haya afectado alguno de esos recaudos esenciales. Finalmente, es dable destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el derecho previsto en el art. 13.1 de la CADH se extiende a la información de interés público y esbozó los parámetros que debe reunir tal calificación. En este sentido estimó, entre otras consideraciones, que es de interés público aquella información que guarda relación con la verificación del adecuado actuar y cumplimiento de funciones por parte de un órgano estatal? (ap. 73 del fallo ?Claude Reyes c. Chile?, 19 de septiembre de 2006). En consecuencia, ningún obstáculo constitucional ni convencional se presenta en que el órgano deliberativo conozca con antelación el origen y destino que se le otorgue a los recursos del erario -en este caso municipales-. Es que ello constituye como regla general una cuestión de interés público y se relaciona de modo directo con el control del adecuado cumplimiento de los cometidos estatales. En sentido coincidente, la administración pública de la Provincia goza en el ordenamiento jurídico de especiales recaudos de publicidad y transparencia (arts. 61 y 68 de la Constitución local). 5º) Que en consecuencia, corresponde rechazar la demanda de fs. 13/19 vta. Con costas. Por lo que resulta de la votación que antecede, LA CORTE DE JUSTICIA, RESUELVE: I. HACER LUGAR a la demanda interpuesta a fs. 13/19 vta. y, en su mérito, declarar la inconstitucionalidad del art. 5º de la Ordenanza 1760/2016 de la Municipalidad de San Lorenzo. Con costas. II. MANDAR que se registre y notifique. (Fdo.: Dres. Guillermo A. Catalano -Presidente-, Abel Cornejo, Dra. Teresa Ovejero Cornejo, Dres. Guillermo Alberto Posadas, Ernesto R. Samsón, Sergio Fabián Vittar y Dra. Sandra Bonari -Jueces de Corte y Juezas de Corte-. Ante mí: Dra. María Jimena Loutayf -Secretaria de Corte de Actuación-).

Correlaciones Schafrik de Nuñez, Fabiana: ?UNA NUEVA VISIÓN SOBRE EL DENOMINADO CICLO O CIRCUITO PRESUPUESTARIO?- Temas de Derecho Administrativo-Febrero/2017- Cita digital: IUSDC285011A

032970E