

Accion De Inconstitucionalidad Ordenanza Municipal Presupuesto Gastos Procedencia

JURISPRUDENCIA

Acción de inconstitucionalidad. Ordenanza municipal. Presupuesto.

Gastos. Procedencia Se declara la inconstitucionalidad del ?Instrumento Legal Ordenanza - Sanción 1/2017? del Concejo Deliberante de la Municipalidad de San José de los Cerrillos. La Corte Suprema de Justicia de Salta entendió que la ordenanza impugnada vulneró el artículo 68 de la Constitución Provincial al prever erogaciones sin individualizar la fuente de su financiamiento. Salta, 15 de mayo de 2019. Y VISTOS: Estos autos caratulados ?INTENDENTE MUNICIPAL DE SAN JOSÉ DE LOS CERRILLOS - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD? (Expte. N° CJS 38.709/17), y CONSIDERANDO: 1°) Que a fs. 100/120 el Intendente de la Municipalidad de San José de los Cerrillos interpuso acción de inconstitucionalidad y solicitó que se declare la nulidad de la manifestación emitida por el Concejo Deliberante en el marco del procedimiento de aprobación del proyecto de presupuesto municipal 2017 y que fue identificado por el demandado como ?Instrumento Legal Ordenanza - Sanción 01/2017?. Expresó que el órgano legislativo rechazó el veto parcial que formuló -con relación a la sanción 041/2016 del proyecto de presupuesto general para el ejercicio financiero 2017 de la administración municipal- e insistió con su sanción mediante el acto cuestionado, cuya aplicación generaría -aduce- un estado de cesación de pagos e incumplimientos de deberes por parte de la comuna. Puso de resalto como primer agravio que el acto impugnado se emitió sin el previo debate y sanción de la ordenanza impositiva que fija el monto de la unidad tributaria, que el Departamento Ejecutivo Municipal remitió para el período fiscal 2017. Asevera que de esa manera se le impedirá obtener los ingresos suficientes para cumplir con los gastos determinados en el presupuesto sancionado. Adujo además -como segundo agravio- que el Concejo Deliberante aumentó la previsión de sus ingresos para el período 2017 en un 57 % respecto de 2016, sin mencionar la fuente financiera tenida en cuenta para fijar ese incremento. Consideró que ese presupuesto así aprobado importó una violación a los arts. 68 y 176 de la Constitución Provincial y a la Carta Orgánica Municipal. Agregó que el Concejo Deliberante estimó en más de \$ 2.000.000 (pesos dos millones) el presupuesto calculado a su favor y del Defensor del Pueblo, sin prever los ingresos que posibiliten afrontarlo. Asimismo, indicó que ese porcentaje ascendía al 10 % del total de los gastos y que de esa manera se superó el 5 % establecido en la Carta Orgánica. Dijo que con el fin de obtener los fondos redujo lo previsto por el municipio para ayudas sociales, recolección de residuos y demás servicios públicos esenciales. Al respecto, precisó que en ese instrumento se declaró una supuesta deuda que el Concejo Deliberante reclama al Departamento Ejecutivo Municipal por falta de transferencias de los fondos correspondientes al período 2016. Explicó que emitió la Resolución 439/16, en la cual se concluye en la inexistencia de esa deuda, disposición que no fue impugnada ni recurrida. En ese contexto, controvirtió la decisión del Concejo de suprimir partidas previstas para cubrir fines esenciales de la población, las que se asignó a sí mismo, sin indicar de dónde saldrán los fondos para cubrir esos gastos. Estima que de allí luce evidente el incumplimiento a lo dispuesto por el art. 68 de la Constitución Provincial. Finalmente, señaló como tercer agravio que en el art 4° del ?Instrumento Legal Ordenanza - Sanción 01/2017? se consignó un endeudamiento bajo el concepto de ?fuentes financieras?, el que pretende cubrir el déficit provocado por el Concejo al aumentar, sin sustento presupuestario, sus recursos. Corrido traslado de la demanda, a fs. 296/313 compareció el Concejo Deliberante de San José de los Cerrillos a través de su apoderado, gestión ratificada por el entonces presidente de ese cuerpo, el señor Mario Walter Fabián (v. fs. 320), quien petitionó el rechazo de la acción. Afirmó que en la ordenanza impugnada, contrariamente a lo señalado en la demanda, sí se verifica un equilibrio financiero. Explicó que si bien no se trató el aumento de la unidad tributaria requerida por el Departamento Ejecutivo, se tuvieron en cuenta las proyecciones contenidas en el proyecto de presupuesto de recursos y gastos de la Provincia para 2017, ya que -sostuvo- allí se contempla a favor del Municipio un monto superior al computado por el actor al efectuar el cálculo de ingresos. Manifestó que el Ejecutivo adeuda al Concejo Deliberante diferencias en concepto de transferencias realizadas correspondientes al ejercicio 2015 y saldos pendientes de 2016 por el supuesto incumplimiento respecto a la doceava parte de la partida presupuestaria asignada. Alegó en su defensa que el 5 % de los gastos corrientes que adujo el actor en su demanda constituyen un piso mínimo y que en años anteriores ese rubro se determinó en un 8,5 %. Precisó además que la ordenanza presupuestaria insistida por su parte no suprimió los gastos previstos por el D.E.M. sino que se contempló un incremento en los ingresos. Agregó que si bien se faculta al Ejecutivo a tomar un préstamo hasta la suma de \$ 500.000, no se encuentra obligado a hacerlo. Por resolución de fs. 315/317, esta Corte decretó la suspensión de la aplicación del ?Instrumento Legal Ordenanza - Sanción 01/2017?. A fs. 333/337 se presentó el apoderado del Concejo Deliberante y solicitó que se declare abstracta la cuestión por sustracción de la materia justiciable, al haberse -sostuvo- ejecutado en más de un 90 % el presupuesto y transcurrido diez meses

desde su ejecución. Puso énfasis en que la parte actora remitió al Concejo el proyecto de ordenanza presupuestaria correspondiente a 2018, motivo por el cual -según su parecer- la cuestión devino abstracta. A fs. 381/385 emitió dictamen el señor Procurador General de la Provincia, y a fs. 386 se llaman autos para sentencia, providencia que se encuentra firme. 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 (esta Corte, Tomo 206:13; 207:893, entre muchos otros). 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 son en el caso las ordenanzas impugnadas, al estar destinadas a regir un número indeterminado de casos y permanecer en el tiempo. En ese orden de ideas es preciso aclarar, ante todo, que el control de constitucionalidad que esta Corte de Justicia de Salta realiza es reparador, de ahí que la acción de inconstitucionalidad no puede ser interpuesta con anterioridad a la promulgación o puesta en vigencia del precepto impugnado. Así pues, sólo es factible declarar la inconstitucionalidad de las leyes y demás disposiciones de carácter normativo una vez que ellas existen como tales (cfr. Tomo 54:979; 64:959; 98:695; 100:753, 759). La aclaración precedente resulta necesaria porque el actor cuestionó la constitucionalidad de un ?Instrumento Legal Ordenanza - Sanción 01/2017?, de modo que como los instrumentos ?per se? no son normas, la acción de inconstitucionalidad sería improcedente. Así entonces, cabe reseñar que en el caso, el accionante impugnó el instrumento sancionado por el Concejo Deliberante el 22/12/2016 (Sanción 041/2016 de fs. 18/41), norma que a su vez había sido vetada en forma parcial por el Ejecutivo Municipal mediante Resolución 006/2017, del 03/01/2017 (v. fs. 43/56), y luego insistida con idéntico texto por el Concejo Deliberante mediante la Sanción 001/2017 del 12/01/2017 (v. fs. 57/70), la que se comunicó al Ejecutivo Municipal el 13/01/2017 (v. 100 pto. III). Posteriormente, la señora Intendente Municipal mediante Resolución 042/2017 (B.O.E. N° 13 del 24/01/2017 del Municipio de San José de los Cerrillos) declaró la inconstitucionalidad de los actos emitidos por el Concejo -Sanciones 041/2016 y 01/2017- y dispuso su inaplicabilidad hasta tanto se pronuncien los órganos judiciales competentes (art. 2º). Asimismo, dispuso la prórroga del presupuesto establecido para 2016 (art. 3º). Ello no obstante, esta última resolución no alcanza a modificar el análisis que se desprende del trámite legislativo, y que por aplicación del primer párrafo del art. 159 de la Carta Orgánica Municipal de San José de los Cerrillos, podemos decir que tal proyecto parcialmente vetado por el D.E.M. y posteriormente insistido por el Concejo Deliberante -más allá de la denominación que las partes le hayan asignado- quedó aprobado tácitamente luego de transcurridos diez días sin haber sido promulgado, por lo que a la fecha se trata de una norma susceptible de ser impugnada por inconstitucional (cfr. esta Corte, Tomo 168:215). De ese modo, el plazo de caducidad previsto por el art. 704 del Código Procesal Civil para la interposición de la acción de inconstitucionalidad debe ser computado a partir del inicio de la vigencia de la ordenanza presupuestaria. En efecto, cabe concluir que la acción interpuesta el 26/01/2017 (ver cargo de fs. 120), fue deducida dentro del término previsto por el art. 704 del Código Procesal Civil, por lo que resulta temporánea. 3º) Que ante todo y teniendo en consideración lo petitionado a fs. 336/337 punto 4º por el Concejo Deliberante, corresponde analizar si el planteo del accionante devino abstracto por sustracción de la materia litigiosa, tal como se esgrime. En ese sentido, resulta necesario dejar constancia que la cuestión no se ha tornado abstracta pese a que se trata de la objeción de la ordenanza presupuestaria correspondiente a 2017, pues la norma impugnada siguió generando efectos, lo que motivó que este Tribunal dicte la medida cautelar que ordenó su suspensión mediante resolución del 05/10/2017 (v. fs. 315/317), la que se notificó al demandado el 12/12/2017 (v. fs. 346/347). Consecuentemente, la cuestión no devino en abstracta en tanto que, mientras duró su vigencia, resultó exigible (v. Resoluciones 16/2017 y 05/2017 de fs. 167/172) y su obligatoriedad trasciende tales argumentos. 4º) Que sentada la vigencia de la norma cuestionada -cuya suspensión tuvo lugar mediante la cautelar dictada el 05/10/2017-, corresponde verificar si su contenido resulta compatible con el plexo constitucional y legal al cual deben sujetarse los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones para garantizar la supremacía de la Constitución Provincial (art. 86). En la especie, la impugnación formulada por el actor se sustentó en primer término en la falta de tratamiento simultáneo del instrumento objetado con la ordenanza impositiva que fija el monto de la unidad tributaria para el ejercicio fiscal correspondiente a 2017. Esta cuestión fue expresamente reconocida por el órgano legislativo al señalar que ?la Unidad Tributaria ya había sido incrementada en el año 2016, motivo por el cual el Consejo Deliberante consideró inoportuno someter a los pobladores de Cerrillos a un nuevo incremento? (v. fs. 305 tercer párrafo). También se agravó al controvertir el incremento de las partidas presupuestarias para el Concejo Deliberante sin indicación por parte de este órgano de la respectiva fuente de financiamiento. Conforme lo señaló la doctrina al comentar las facultades del Congreso Nacional previstas en el art. 75 inc. 8º de la Constitución Nacional, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos es una de las leyes más trascendentes que sanciona, ya que contiene la autorización para recaudar las rentas y para gastar en el ejercicio financiero anual. El

tema del control público de la hacienda estatal y la inversión de sus fondos tiene honda raigambre constitucional; el control público de los gastos y recursos de los dineros del Estado es fundamental para el sistema republicano. El presupuesto general tiene dos grandes rubros: el de gastos y el de recursos. En cuanto al primero se prevén aquellos que la administración y las diversas dependencias y organismos estatales efectuarán en el ejercicio financiero de que se trata; para hacer cualquier pago con fondos provenientes del tesoro nacional, es indispensable que el gasto esté autorizado en la respectiva partida presupuestaria. El capítulo de los recursos prevé los ingresos que se incorporarán al tesoro nacional, provenientes de los impuestos, empréstitos y demás recursos contemplados en el art. 4º de la Constitución (cfr. Ekmekdjian, "Tratado de Derecho Constitucional", Depalma, 1997, Tomo IV, págs. 466/467). En el orden provincial, el art. 127 inc. 2º de la Constitución establece que corresponde al Poder Legislativo sancionar la Ley de Presupuesto General, la que debe comprender la totalidad de los recursos y erogaciones de las haciendas centrales, descentralizadas y paraestatales, y fijar el número de cargos de la planta de personal permanente y transitorio. El presupuesto a aprobar por la Legislatura refleja analíticamente los ingresos y gastos. En cuanto a las municipalidades, el art. 176 inc. 2º prescribe que compete a los municipios "2) aprobar su presupuesto, el que deberá ser elaborado dentro de un marco de disciplina fiscal, conforme a los principios de esta Constitución?". Asimismo, el art. 68, 5º párrafo, de la Carta Magna Provincial establece que "toda ley u ordenanza que disponga o autorice gastos debe indicar la fuente de su financiamiento. Tales gastos y recursos deben incluirse en la primera ley de presupuesto que se apruebe, bajo sanción de caducidad?". En el caso, el Concejo Deliberante de la Municipalidad de San José de los Cerrillos, al insistir -con las mayorías correspondientes- en el dictado de la ordenanza vetada parcial-mente por la señora Intendente, modificó el art. 1º del proyecto originario y estableció que "estímase en la suma de pesos \$ 102.473.598,05 (pesos ciento dos millones cuatrocientos setenta y tres mil quinientos noventa y ocho con 05/100) el total de Recursos Municipales destinados a financiar las erogaciones del Presupuesto General de la Administración Municipal de San José de los Cerrillos correspondiente al ejercicio 2017, de conformidad al detalle que figura en las planillas anexas que se adjuntan y forman parte integrante de la presente Ordenanza?". En el art. 14 fijó un presupuesto total de gastos para el Concejo Deliberante Municipal en la suma de \$ 7.605.600,00 conforme se indica en la estructura programática 8.01.001. Además estableció que el D.E.M. deberá transferir en forma mensual la doceava parte de dicho monto de acuerdo con lo dispuesto por el art. 152 inc. s) de la Carta Orgánica Municipal, so pena de incurrir en las causales previstas en el último párrafo de dicho artículo. Igual criterio deberá aplicar en relación con la partida presupuestaria incorporada a continuación de la partida principal 71200 - "Amortización Deuda Transferencia C.D. 2015 y 2016"- de la estructura programática 9.02.001. Por otro lado, en el art. 15 el Concejo fijó el presupuesto total de gastos de la Defensoría del Pueblo Municipal en la suma de \$ 950.000,00 (pesos novecientos cincuenta mil), conforme se indica en la estructura programática 8.01.001, partida principal incorporada a continuación de la 54360 del presupuesto general. El D.E.M. deberá transferir a dicho organismo, en forma mensual, la doceava parte de dicho monto. Del análisis de su contenido, se advierte con meridiana claridad un incremento en las partidas que se autoasignó el Concejo Deliberante. Ello surge de la prueba producida, en particular de la formulación presupuestaria originaria (v. fs. 3/13), en donde se estableció como suma total la cantidad de \$ 100.316.739,09. De esa manera, la ordenanza impugnada vulneró el art. 68 de la Constitución Provincial al prever erogaciones sin individualizar la fuente de su financiamiento. Ello fue reconocido por el propio demandado, quien al ejercer su derecho de defensa en juicio no sólo admitió que el ejecutivo municipal adeuda al Concejo Deliberante diferencias en concepto de transferencias correspondientes al ejercicio 2015 y saldos pendientes de 2016 sino que además expresó que corrigió los montos que se le atribuyeron originariamente e incrementó de esa manera el presupuesto asignado a su parte y al Defensor del Pueblo (v. fs. 308/309). En ese contexto, resulta necesario que, conjuntamente con el incremento de su partida, se indique su fuente de financiamiento, en aras de mantener la disciplina fiscal y el equilibrio presupuestario impuestos como deberes constitucionales ya que, de lo contrario, deberá ser afrontado con recursos que no han sido individualizados de manera alguna y que no han sido previstos en el presupuesto 2017. 5º) Que en virtud de lo expuesto, al resultar la normativa impugnada contraria al texto constitucional, corresponde hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad del "Instrumento Legal Ordenanza - Sanción 01/2017", lo que así se resuelve. Con costas. Por ello, LA CORTE DE JUSTICIA, RESUELVE: I. DECLARAR la inconstitucionalidad del "Instrumento Legal Ordenanza - Sanción 01/2017" del Concejo Deliberante de la Municipalidad de San José de los Cerrillos. Con costas. II. MANDAR que se registre y notifique. (Fdo.: Dres. Guillermo Alberto Catalano -Presidente-, Ernesto R. Samsón, Sergio Fabián Vittar, Guillermo Alberto Posadas, Dras. Sandra Bonari y Teresa Ovejero Cornejo -Jueces y Juezas de Corte-. Ante mí: Dr. Gerardo J. H. Sosa -Secretario de Corte de Actuación-).

043060E