

FORMOSA, seis de junio de dos mil veintitrés.-

**VISTO:**

Este expediente caratulado: “**DEPARTAMENTO EJECUTIVO DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN FRANCISCO DE LAISHÍ C/ DEPARTAMENTO DELIBERANTE DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN FRANCISCO DE LAISHÍ S/ CONFLICTO DE PODERES**”, Expte. Nº 130 - Fº Nº 162 - Año 2022, registro de la Secretaría de Trámites Originarios del Excmo. Superior Tribunal de Justicia, venido al Acuerdo para resolver conforme lo dispuesto en pág. 104 y;

**CONSIDERANDO:**

1. Que se encuentra en estado de resolver el Conflicto de Poderes promovido por los apoderados del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de San Francisco de Laishí, abogados Eduardo Ramón Galarza y Julio César Sánchez Valtier, en páginas 54/58, contra el Concejo Deliberante de la misma Municipalidad, a partir del dictado de las Ordenanzas Nº 639/22 y Nº 643/22.

2. Por la Ordenanza Nº 639/22 el Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Francisco de Laishí (en adelante “El Concejo”), se otorgó a partir del 1º de enero del año 2023, la categoría 24 del Escalafón Municipal, *a los empleados municipales administrativos u obreros del HCD que cuentan con 20 años de antigüedad, como así a los que van a cumplir la antigüedad necesaria al momento inmediato de cumplirlos en el transcurso del año 2023, ordenando las modificaciones en el Presupuesto General de Cálculos y Recursos para el período fiscal 2023.*

3. Posteriormente, mediante la Ordenanza Nº 643/22, el Concejo rechazó el veto del Intendente Municipal a la Ordenanza Nº 639/22 y ratificó a esta última en todos sus términos.

4. Alegan los apoderados del Departamento Ejecutivo, que al mantenerse la Ordenanza Nº 639/22, se han violado disposiciones legales expresas de la Ley Orgánica Municipal, (artículos 121, 122 y 123 de la Ley Nº 1028/93), avanzándose en competencias y/o materias que son exclusivas del Poder Ejecutivo Municipal, comprometiendo erogaciones susceptibles de traducirse en afectaciones de créditos presupuestarios para ejercicios futuros

sin ajustarse a la previsión del artículo 130 de la misma Ley Orgánica Municipal.

Señalan que al disponerse un ascenso masivo a la categoría 24 del escalafón municipal, se estarían elevando los haberes municipales de cada uno de los beneficiados, vulnerando los límites que impone el artículo 123 de la Ley Nº 1028, en cuanto “prohíbe” la creación de nuevos cargos, invadiendo la competencia de la Unidad de Organización Nº 2 que se corresponde con el Departamento Ejecutivo.

Finalmente, exponen que “es potestad del Departamento Ejecutivo, proyectar y programar el presupuesto general de cálculos de gastos y recursos, como lo realizó para el ejercicio financiero del período 2022, habiendo presentado el pasado 31 de octubre de 2022, el proyecto de presupuesto general de gastos y recursos para el período 2023.

Concluyen solicitando que se declare la nulidad absoluta de la Ordenanza Nº 639/22 y todo lo actuado por el Concejo en violación a la Ley Nº 1028/93.

**5.** El Conflicto de Poderes, para cuya resolución la Constitución Provincial acuerda competencia a este Superior Tribunal de Justicia (art. 185) tramitó de acuerdo al art. 689 del Código Procesal Civil y Comercial, solicitándose al Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Francisco de Laishí, la remisión de los antecedentes constitutivos del conflicto (página 59).

**6.** El Presidente del Concejo, Don Vicente Insfrán, se presenta en página 99, aportando los antecedentes requeridos, los cuales se agregaron en páginas 71/98.

**6.a** De los mismos y como relevantes para el conflicto que debemos resolver, podemos identificar el Orden del Día de la Sesión Ordinaria del Concejo, concretada el 26 de octubre de 2022. En ese temario, se consigna en el punto 5º el “*proyecto de ordenanza presentado por el Presidente del HCD, Vicente Insfrán, relacionado a agentes municipales y del HCD*” (textual página 85).

**6.b** Que en página 89 se agregó la Ordenanza Nº 639/2022, -impugnada por el Ejecutivo Municipal- que dispuso “[*otorgar*], *a partir del 1º de enero de 2023, la Categoría 24 del Escalafón Municipal a los Empleados Municipales Administrativos u obreros y del HCD, que cuentan con 20 años de antigüedad, como así a los que van a cumplir la*

*antigüedad necesaria al momento inmediato de cumplirlos en el transcurso del año 2023”.*

**6.c** En los considerandos de la ordenanza, se indica que *“para la aplicación de la presente medida se debe incluir estas modificaciones en el presupuesto general de gastos y recursos para el ejercicio fiscal del año 2023, como así crear las Categorías 24 para asignar a quienes correspondan...”*.

**6.d** El artículo 2° de la Ordenanza Nº 639/22 establece que se realicen las modificaciones en el Presupuesto General de Cálculos y Recursos para el periodo fiscal del año 2023 y en el artículo 3° pasa a “crear” las Categorías 24 en el Presupuesto del año 2023 para ser otorgadas a “los personales que les corresponda...” (textual página 90).

**6.e** Entre los antecedentes recibidos, merece destacarse el decreto del Intendente Municipal, que dispone VETAR la Ordenanza Nº 639/22 (página 93), calificando de apresurada a la medida, en tanto los Concejales firmantes desconocen las posibilidades de créditos para afrontar *“la aventurada maniobra del Cuerpo Legislativo”* (textual página 93), indicando que la medida adoptada en la Ordenanza Nº 639/22 afecta las finanzas, los recursos y el normal funcionamiento de la Municipalidad.

**6.f** El veto del Ejecutivo Municipal fue rechazado mediante Ordenanza Nº 643/22, limitándose a argumentar que *“los fundamentos y motivos del veto...[resultan] inidóneo[s] para neutralizar los objetivos delineados en la ordenanza dictada”* (textual, página 96).

**7.** Que por Presidencia se dio intervención al Sr. Procurador General, como lo dispone el artículo 690 del Código Procesal Civil y Comercial –CPCC-, agregándose en páginas 101/102 vta. el dictamen del Dr. Sergio Rolando López.

El titular del Ministerio Público provincial, luego del relato de los antecedentes, concluye en que el Concejo invadió competencia exclusiva del Departamento Ejecutivo, al disponer una medida que implica afectación al Presupuesto General de Gastos y Recursos, cuya elaboración corresponde al Ejecutivo Municipal, no teniendo atribuciones los miembros del Concejo para la creación de cargos.

Señala el Dr. López que en el caso se han violado los artículos 80, 85, 86, 121, 123 y 128 de la Ley Orgánica Municipal, trayendo a colación, por ser un caso parecido, el precedente ya dictado

por este Superior Tribunal de Justicia en la causa “Municipalidad de la Ciudad de Clorinda c/HCD de Clorinda s/Conflicto de Poderes” (Fallo Nº 10.043/13).

Opina, entonces, que debe hacerse lugar al conflicto de poderes planteado, declarándose la nulidad de la Ordenanza Nº 639/22 y su ratificatoria Nº 643/22, dictadas por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Francisco de Laishí.

8. Que en atención a los antecedentes relatados y documental aportada desde el Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Francisco de Laishí, debemos coincidir con la opinión del Sr. Procurador General.

Para arribar a esa conclusión es suficiente con reseñar las normas legales aplicables al caso.

8.a El artículo 80 de la Ley Nº 1028 (Orgánica de Municipios) determina que “*La iniciativa de ordenanzas impositivas, de creación de organismos descentralizados, de presupuesto, de contratación de empréstitos y de Secretarías del Departamento Ejecutivo, corresponde exclusivamente a este último*”.

8.b El artículo 85 de la misma ley, acuerda al titular del Departamento Ejecutivo “*la dirección y administración general de las comunas...*”.

8.c El artículo 86 inciso 13º, de la misma Ley Nº 1028, señala como “atribuciones y deberes” del titular del Departamento Ejecutivo, “*proyectar las ordenanzas impositivas y el cálculo de recursos y presupuesto de gastos*”.

8.d El artículo 121 de la Ley Nº 1028, repite el mismo esquema, cuando indica que “*Corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar el Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos*”, siendo atribución del Departamento Deliberante su posterior aprobación (conf. art. 122).

8.e Sin embargo, al ejercer esta última atribución, el Concejo Deliberante “*no podrá aumentar su monto total, ni crear nuevos cargos; con excepción de los pertenecientes al cuerpo* (artículo 123 de la Ley Nº 1028).

8.f Finalmente, el artículo 128 de la misma ley, establece que “*Toda ordenanza autorizativa de gastos a realizar en el ejercicio, no*

*previstos en el presupuesto general, deberá determinar el recurso correspondiente, y la incidencia en el balance financiero preventivo del ejercicio...”.*

Este es el marco legal que establece la Ley Orgánica Municipal en materia presupuestaria.

**9. A partir de allí, es fácil concluir que cuando el Concejo Deliberante dictó la Ordenanza Nº 639/22, disponiendo la creación de cargos categoría 24 “a los empleados municipales administrativos u obreros y del HCD”, mandando posteriormente, en el mismo acto que se “[realicen] las modificaciones en el Presupuesto General de Cálculos y Recursos para el período fiscal del año 2023”, está asumiendo una función que no le corresponde, porque la iniciativa en materia presupuestaria es exclusivamente del Departamento Ejecutivo y está violando groseramente el ya citado artículo 123 que prohíbe la creación de cargos al margen del Presupuesto, omitiendo también toda referencia a los recursos correspondientes para la creación y sostenimiento de esos nuevos cargos (art. 128, Ley Nº 1028).**

**10. La temeraria conducta de los dos Concejales que votaron la Ordenanza Nº 639/22 –un tercer Concejal se abstuvo– implicaba disponer gastos no previstos en el Presupuesto y que el Intendente se arregle después en buscar los recursos para pagarlos. Así no funciona el sistema municipal, porque la ley orgánica que lo rige, establece atribuciones pero también límites que deben respetarse. No se puede hacer cualquier cosa con los fondos públicos ni mucho menos jugar con las expectativas de los empleados y empleadas municipales, adoptando medidas supuestamente en su beneficio, pero que no podrán sostenerse en el tiempo.**

**11. La posterior Ordenanza Nº 643/22, que rechazó de manera dogmática el veto del Intendente Municipal a la Ordenanza Nº 639/22, no se hace cargo tampoco de las objeciones presupuestarias que impedían la ejecución de esta última, ratificando los miembros del Concejo Deliberante el avance sobre las atribuciones exclusivas del Departamento Ejecutivo Municipal.**

**12. No está de más recordar que cuando el Legislativo**

**ejerce su atribución en materia presupuestaria, cual es la de analizar y aprobar el presupuesto que le remite el Ejecutivo, nunca puede autorizar a gastar una suma mayor de la que se estima recaudar u obtener por vía del crédito público u otros ingresos. El “cálculo de recursos” constituye la “razón de ser” de la autorización para gastar”** (Morales, Enrique Javier “Presupuesto de Gastos y Recursos – Concepto, Función y Mecanismos Constitucionales”, Editorial EDIAR, 2019, página 563). **Es un dislate, entonces, que en este caso sea el Legislativo – excediendo sus atribuciones- el que disponga de mayores gastos, sin contar previamente con los recursos necesarios para afrontarlos.**

**13. La consecuencia ante la manifiesta ilegalidad de las Ordenanzas Nº 639/22 y Nº 643/22 es su absoluta nulidad.**

Así lo determina el artículo 170 de la Ley Nº 1028, cuando expresa que *“Los actos jurídicos del Intendente...Concejales, y empleados de las comunas que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la Constitución Provincial, en la presente Ley y en las de aplicación complementaria, serán nulos y no podrán ser convalidados por el referéndum popular”*.

**En el presente caso, como ya vimos, el Concejo Deliberante dictó 2 (dos) Ordenanzas (la Nº 639 y la Nº 643) invadiendo competencias propias del Ejecutivo Municipal, adoptando medidas que le estaban prohibidas por la Ley Orgánica Municipal.**

**Por todo lo expuesto, corresponde hacer lugar al conflicto de poderes promovido por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de San Francisco de Laishí y, en consecuencia, declarar la nulidad absoluta de las Ordenanzas Nº 639/22 y Nº 643/22 dictadas por el Departamento Deliberante de la Municipalidad de San Francisco de Laishí.**

Por todo ello, con las opiniones concordantes de los señores Ministros Dres. Ariel Gustavo Coll, Guillermo Horacio Alucin, Eduardo Manuel Hang, Ricardo Alberto Cabrera y Marcos Bruno Quinteros que forman la mayoría absoluta que prescribe el artículo 25 de la Ley Nº 521 y sus modificatorias y artículo 126 del Reglamento Interno para la Administración de Justicia, el

**EXCMO. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA**

**RESUELVE:**

**1)** Hacer lugar al conflicto de poderes promovido por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de San Francisco de Laishí y, en consecuencia, declarar la nulidad absoluta de las Ordenanzas Nº 639/22 y Nº 643/22 dictadas por el Departamento Deliberante de la Municipalidad de San Francisco de Laishí.

**2)** Costas a cargo del Departamento Deliberante de la Municipalidad de San Francisco de Laishí (art. 68 del CPCC y Ley Nº 1275/98).

**3)** Regular los honorarios profesionales de los abogados Eduardo Ramón Galarza y Julio Cesar Sánchez Valtier, por la tarea desarrollada, resultado obtenido y aplicación analógica del art. 43 de la Ley Nº 512 –Honorarios Profesionales de Abogados y Procuradores-, en la suma de 50 (cincuenta) “Jus” equivalente a \$ 326.200 (pesos trescientos veintiséis mil doscientos), en forma conjunta (art. 12, Ley Nº 512), con más lo que en concepto de IVA corresponda tributar según su condición impositiva.

**4)** Regístrese, notifíquese, oportunamente archívese.

ε

ARIEL GUSTAVO COLL

GUILLERMO HORACIO ALUCIN

EDUARDO MANUEL HANG

RICARDO ALBERTO CABRERA

MARCOS BRUNO QUINTEROS

ANTE MÍ:

MARÍA CELESTE CÓRDOBA  
Abogada Secretaria  
Superior Tribunal de Justicia