



Superior Tribunal de Justicia
Corrientes



STD 239/8

"MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES C/ ESTADO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ CONFLICTO DE PODERES"

En la ciudad de Corrientes a los un (01) días del mes de abril del año dos mil nueve, estando reunidos los Señores Ministros del Superior Tribunal de Justicia Doctores Carlos Rubín, Guillermo Horacio Semhan, Fernando Augusto Niz con la Presidencia del Doctor Eduardo Antonio Farizano, asistidos de la Prosecretaria Jurisdiccional N° 3 Dra. Adriana Maria Camino de Falcione, tomaron en consideración el Expediente N° 239/8 caratulado "**MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES C/ ESTADO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ CONFLICTO DE PODERES**"

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

SE PLANTEA LA SIGUIENTE

CUESTION :

QUE PRONUNCIAMIENTO CORRESPONDE DICTAR EN

AUTOS?

A LA CUESTION PLANTEADA EL SEÑOR MINISTRO

DOCTOR CARLOS RUBIN, dice:

I) Que a fs.11/14 vta. la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, promueve acción declarativa de inconstitucionalidad del art. 231 de la Constitución de la Provincia de Corrientes, en los términos del art. 187 inciso 2° de dicha constitución, por vulneración de la autonomía municipal de los art. 5 y 123 de la Constitución Nacional y los de la Constitución Provincial reformada.

Se refiere al tope del 60% del presupuesto de gastos del Concejo Deliberante con destino a remuneraciones y honorarios, no pudiendo tampoco el presupuesto del Honorable Concejo Deliberante, superar el 4 % de los recursos corrientes del municipio; además los funcionarios electivos y de alta jerarquía solamente podrán incrementar su haberes como parte de una medida general para todo el personal y en el mismo porcentaje, haciendo responsable a quienes aprueben, consientan o ejecuten medidas contrarias.

Entiende que la Convención ha "excedido el ámbito de regulación constitucional en una materia cuyos límites deberán ser establecidos por el propio municipio"... contrariamente a los artículos citados de la Constitución Nacional.

Que las leyes 5692 y 5765 declararon la necesidad de la reforma parcial de la Constitución correntina, sometiendo a la reforma los arts. 156 a 170 del Régimen Municipal siendo nulas las reformas que se aparten de ello.

Quedando también consagrada la autonomía municipal en la reforma (art. 216) y la facultad de dictarse su Carta Orgánica (art.219).

Los municipios se definen como instituciones que gozan de plena autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, garantizados por la Constitución Nacional, debiendo cada provincia asegurar su

régimen municipal.

A fs. 38/43 contesta demanda el Estado Provincial y allí expresa que no resulta de la demanda cual es el agravio concreto, sin establecer de qué modo se vulnera la autonomía municipal.

Que la actora no cuestiona las leyes 5692 y 5765 que declaran la necesidad de la reforma sino solo una extralimitación de la Convención.

La demandada a fs. 38 vta. reconoce que, "El agravio en concreto es el establecimiento de los topes que fija el art. 231"... que considera una "razonable reglamentación del funcionamiento de los municipios", dentro de las atribuciones de la Convención Constituyente y "limitación al poder estatal del municipio", sin intervenir en el manejo y destino de los recursos corrientes, estableciendo solamente topes a la gestión administrativa.

Que los Convencionales han legislado sobre el régimen municipal, pudiendo reglamentar el mismo en su integridad, aludiendo al precedente "Rios".

II) Indudablemente el tema planteado se condensa en que, la Municipalidad estima vulnerada su autonomía municipal, debido a los topes de pagos de remuneraciones y honorarios, así como el presupuesto de gastos del Honorable Concejo Deliberante y la condición de generalidad para incrementar los haberes de los funcionarios electivos y de alta jerarquía.

Invocan al respecto violación a la autonomía del régimen municipal, de respeto obligatorio en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional.

El contorno de interpretación de los límites del régimen municipal que deriva de esos artículos ha sido delineado por la CSJN, máximo intérprete en ese sentido, que delinea y concreta la eficacia de ese régimen.

Ningún derecho o instituto consagrado en la Constitución asume el carácter de absoluto, estando sujeto a las leyes que reglamentan su ejercicio, no el límite del art. 28 de de la misma Constitución.

Es así que la CSJN en autos: "*Rivademar, Angela D.B. Martinez Galván de C/ Municipalidad de Rosario*" (21/3/89-La Ley 1989-C,49) dijo: "*Las Municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tiene un ámbito propio a administrar*", y, "*poseen autoridad en su territorio y poder para despedir y remover a sus empleados*".

La misma CS en fallo T199, p 423 (Rev. La Ley t. 36, p521) destacó que el alcance y los límites de las facultades municipales surge de la constitución y las leyes provinciales, materia que resulta ajena a la Nación, en cuanto no violen los principios, derechos y garantías establecidas en la carta fundamental de la República. Asimismo desentrañando el alcance de la expresión "régimen municipal" contenido en el art. 5º, sostuvo que se traduce en el establecimiento del municipio como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias, pero en manera alguna importa la prefijación del sistema económico financiero al cual debe ajustarse la administración comunal, atribución esta última que entra en la órbita de las facultades propias locales, conforme a los arts. 104, 105 y 106 de la Constitución".

"Por la cláusula constitucional no importa una definición en cuanto al grado de independencia que debe acordársele, quedando reservado a la discreción del constituyente o del legislador provincial, la determinación del modo o



Superior Tribunal de Justicia
Corrientes

intensidad que revestirá la descentralización", dejando así a cada provincia su regulación.

Luego en autos: "Municipalidad de Rosario C/ Provincia de Santa Fé" (4/6/91-La Ley 1992-A,396) el caso se aproxima más al nuestro; en los hechos la Municipalidad accionante tacha de inconstitucional las normas provinciales que disponen la afectación de determinados porcentajes de lo recaudado por la Comuna, con fines de interés público en el ámbito educacional. Se afirmaba que ello habilitaría el ahogo financiero de los municipios y violaría el art.5° de la CN, la CSJN lo rechazó por mayoría expresando que: "*En lo relativo al alcance y límites de las facultades municipales, éstas surgen de la Constitución y las Leyes provinciales*"... sin ingerencia de la Nación, en tanto no se violen los principios, derechos y garantías de la CN.

Que, "*La Constitución Nacional se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de la provincia (art.5°) pero de manera alguna les ha prefijado un sistema económico financiero al cual deban ajustar la organización comunal...*".

Pero a su vez, las leyes provinciales "*no pueden privarles de las ATRIBUNCIONES MINIMAS necesarias para desempeñar su cometido*".

"*El art.107 de la Constitución de la provincia de Santa Fé ha establecido los ingresos que corresponden a los municipios precisando que éstos son organizados por la ley con la base de ciertos requisitos, entre ellos se incluyen un gobierno dotado de facultades propias, sin otra ingerencia sobre su condición o su actos que las establecidas por la Constitución y la Ley*"

Por último, en "Ponce, Carlos C/Provincia de San Luis" (La Ley 2005-B, 352), la Corte Suprema declara inconstitucional el art.8° de la Ley 5324 que pretendía someter al electorado provincial la caducidad de los mandatos electivos comunales, violando los art. 5 y 123 de la Constitución Nacional.

III) De los fallos mencionados y los preceptos constitucionales, sobre todo el art. 123 de la Constitución Nacional, cuya redacción fue hecha en la reforma de 1994, obliga a las provincias a asegurar la "autonomía municipal".

El concepto autonómico de los municipios provinciales pasó a ser obligatorio a partir de dicha reforma constitucional para las provincias, la CSJN reivindicó el principio en "Ponce C/ Provincia de San Luis", pues anteriormente solamente exigía el respecto al régimen municipal como se diseñaba en las provincias, con "atribuciones mínimas" para desempeñar su cometido.

Como lo dijo el Alto Tribunal en "Ponce", el art. 123 concede a los municipios autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero otorga a éstas la facultad de reglamentar la determinación de su alcance y contenido ("regulando su alcance y contenido"), sobre la base del principio de "razonabilidad" contenido en el art. 28 de la CN.

La reforma de 1994 reconoció esa autonomía, dejando sentado

que el "aseguramiento" de su régimen significa que estén dotados de las

atribuciones necesarias para el desempeño de su cometido, siguiendo el concepto de las "atribuciones mínimas".

Todo lo reseñado se dirige a demostrar que la autonomía municipal no es "absoluta", que sus límites se diseñan en la provincia, por sus normas locales, con el marco de las facultades mínimas enunciadas.

Si entendemos la "autonomía" como la facultad de organizarse jurídicamente, darse sus propias normas de gobierno y administración, ello no está exento de "ciertos límites" (Dana Montaña- "La autonomía municipal" -1982-pag. 24/25).

Pudiendo destacar, dentro del diseño de la Provincia de Corrientes que, así como el art.19 de la Constitución Provincial pone límites al endeudamiento provincial (25% de la renta anual de la provincia) y obliga a destinar los fondos públicos a lo dispuestos por la ley.

También pueden limitarse los gastos municipales, estableciendo que su disposición no exceda determinado porcentaje, sin que ello signifique violar la autonomía municipal, pues ésta existe para beneficiar a la comunidad en general.

La cuestión tendría otro alcance si, fuera de la afirmación de una autonomía absoluta, se demostrara que los topes impedirían el ejercicio normal de los órganos de gobierno, lo que ni siquiera se ha alegado.

La autonomía como tal significa una garantía constitucional de autogestión y mientras no se alegue -de manera concreta- que el control de gastos incide sobre el desarrollo de la garantía, no existe afectación de la misma.

La Municipalidad sigue teniendo su autonomía financiera y económica solamente se limita la disposición de un tipo determinado de gastos de funcionamiento. Persiguiendo la realización de una buena administración, sin lesionar la autogestión municipal. Por ello **VOTO: 1º)** No hacer lugar a la presente demanda de inconstitucionalidad por medio de un conflicto de poderes. Costas a cargo de la parte actora. **2º)** Intimar a los letrados intervinientes que denuncien su posición ante la AFIP, dentro del término de cinco días, bajo apercibimiento de considerarlos como monotributistas.

EI SEÑOR MINISTRO Dr. GUILLERMO HORACIO SEMHAN dice:

1º) La Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, inicia acción declarativa de inconstitucionalidad del art. 231º de la Constitución de la Provincia de Corrientes, recientemente reformada, por vulneración de la autonomía municipal, reconocida en los artículos 5º y 123º de la Constitución Nacional, como la proclamada por la Constitución provincial y Carta Orgánica Municipal.

Dice que la presente norma -art. 231º- excede el ámbito de regulación constitucional en una materia cuyos límites deberán ser establecidos por el propio Municipio, pues es una distribución presupuestaria entre los departamentos, por el uso y destino de sus recursos, importando un indebido cercenamiento de las potestades municipales y de sus atribuciones, resultando contrario a las normas de los artículos 5º y 123º de la Constitución Nacional.

Esta acción se entabla contra la Provincia de Corrientes, estableciendo el procedimiento de los artículos 105/106 de la Ley 4106, por auto N° 23 de fecha 08 de septiembre de 2008 -fs. 24/25- y se ordena correr traslado a la



*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

Provincia de Corrientes, por el término de cinco (5) días.

2º) La Provincia contesta demanda a fs. 38/43, negando las afirmaciones de la Municipalidad, y defiende la constitucionalidad del art.231º de la Carta Magna provincial, negando que esta norma vulnere la autonomía de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes, como así también que la Convención Reformadora se haya excedido en el temario a considerar, como un indebido cercenamiento de las potestades municipales y de las atribuciones presupuestarias del Concejo Deliberante, fundamentando en la doctrina judicial de la Corte y de este Superior Tribunal de Justicia.

Solicita que oportunamente se rechace esta acción, con expresa imposición de costas.

3º) a) Naturaleza Jurídica: La Municipalidad de la ciudad de Corrientes, capital de la provincia del mismo nombre, es una persona de derecho público -art. 33º del Código Civil- cuya autonomía se encuentra consagrada en los arts. 5º y 123º de la Constitución Nacional, pero que la misma fuera reconocida con anterioridad por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo del 21 de marzo de 1989, en el caso "Rivademar C/ Municipalidad de Rosario", donde reconoce su "autonomía", sino que tampoco los "pueden privar de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido".

"Más allá de las discusiones doctrinas, en la actualidad los municipios provinciales integran la estructura federal, en la que damos por existente una trinidad constitucional: "municipio, provincia, estado federal". "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo I - Bidart Campos, German - Ed.2000".

Si bien las competencias municipales se sitúan dentro del área de cada provincia, y los municipios no son sujetos de la relación federal, la base última del municipio provincial arraiga en la constitución federal. Es ésta la que reconoce y exige, por eso, cuando se habla de competencias "duales" (federales y provinciales) hay que incluir y absorber en las provinciales las que pertenecen al sector autonómico del municipio que, no por eso su ubicación constitucional, deja de formar parte de la citada trinidad estructural del federalismo argentino ("Para el municipio en el nuevo constitucionalismo provincial en la bibliografía anterior a la reforma de 1994", ver Antonio María Hernández (h), en la obra Frías, Pedro J. y otros. "Las nuevas constituciones provinciales", Bs.As. 1989, pag. 209 "Régimen municipal". Para "Federalismo y Municipio" ver, - con ese título- el libro de Dromí, José Roberto, Mendoza 1980, pag. 71. "El Municipio argentino" (Alejandro Gómez y Néstor O. Losa) Bs. As. 1992.

Cada provincia se encuentra obligada a asegurar el régimen municipal -art.5- reconociendo su autonomía, conforme el "alcance y contenido" que en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero debe prever la constitución de cada provincia, o sea según el art. 123: "institucional", "política", "administrativa", "económica" y "financiera".

Esta imposición del constitucionalismo federal, sigue

perteneciendo a la competencia de las provincias darle desarrollo con distintas variedades.

Para Badeni, los municipios carecen de un poder autónomo originario, reservado por la Constitución Nacional a las provincias, y que la autonomía municipal, se encuentra o cuyo "ejercicio está organizado por las constituciones provinciales", en este marco político institucional, el "grado de autonomía depende de cada provincia", quienes se encuentran constitucionalmente obligadas a asegurar, dejando librado a la Constitución Provincial, su "alcance y contenido". Se reconoce autonomía, pero en virtud del art. 121, las provincias (autonomía originaria) "conservan todo el poder no delegado a la Nación", con mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123°.

b) Nuestra Constitución provincial reconoce la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, ...es una entidad autónoma "político", "administrativo", "económica", "financiero" e "institucional", de conformidad a la Constitución Provincial y sus Cartas Orgánicas, o para los municipios que no tengan Carta Orgánica se remite a la Ley Orgánica de Municipalidades (art. 219° última parte).

En nuestro ordenamiento jurídico, las Municipalidades son personas jurídicas de derecho público, con autonomía, cuyo "grado", "alcance" y "contenido" esta dado por la Constitución Provincial y que las provincias como la nuestra fundadoras del Estado Nacional, se reservaron todo el poder no delegado al Gobierno Nacional, con los límites de los art. 5° y 123°.

La Constitución provincial reconoce la Autonomía de las Municipalidades de la Provincia, facultando a dictar sus propias Cartas Orgánicas, en una convención constituyente convocada al efecto, establece que las Municipalidades es ejercido por un Departamento Ejecutivo y un Departamento Legislativo, y mientras los Municipios no dicten sus Cartas Orgánicas se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Dicho esto, y partiendo que las Municipalidades son Gobiernos Autónomos de un grado inferior a las Provincias, que si son Autónomas, pero con la limitaciones de la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales con raigambre constitucional, debo analizar la constitucionalidad del art. 231° de la Constitución Provincial.-

4°) El art. 231° contiene cuatro reglas:

Primer Regla: Fija un tope de del 60% de los recursos corrientes del municipio a remuneraciones y honorarios.-

Segunda Regla: Reconoce la autarquía del Consejo Deliberante y fija un tope del 4% para su funcionamiento.-

Tercer Regla: Establece que cuando hay aumento para funcionarios electivos y de alta jerarquía, debe ser general para todos los empleados y funcionarios y en el mismo porcentaje.-

Cuarta regla: establece la responsabilidad civil y administrativa para todas aquellas personas que aprueben, consientan o ejecuten actos que constituyan violaciones a estas cuatro reglas.

Es esta norma inconstitucional? Supera el test del art. 31° y 28°, contraviene el art. 16° de la Constitución Nacional?



*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

Partiendo de la presunción de constitucionalidad de las normas, y realizando un mero examen de razonabilidad de estas cuatro reglas, llego a la conclusión que las mismas no son inconstitucionales, debiendo la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, convocar a una Convención Constituyente, para adecuar su Carta Orgánica y presupuesto anual de gastos y recursos, a estos nuevos parámetros constitucionales, dando cumplimiento a estas metas presupuestarias, a los efectos de evitar responsabilidades de los funcionarios de las distintas áreas.-

En consecuencia: "En el sistema constitucional nacional, realizando una interpretación sistemática y dinámica de su texto, no cabe duda de que el poder soberano reside exclusivamente en el Estado Federal. Las provincias que eran titulares de un poder similar cuando resolvió sancionar la ley fundamental, transfiriendo dicho poder al Estado Federal reteniendo todos los atributos propios de la autonomía originaria conforme al art. 121º de la Constitución. Ellas conservan todo el poder normativo que no delegaron al ser aprobada la Constitución y que se reservaron expresamente al tiempo de constituir al Estado Federal. -"Tratado de Derecho Constitucional"-T.1º. Gregorio Badeni.

"A partir de la reforma de 1994, no cabe duda que la Constitución reconoce autonomía a los municipios, ante el texto categórico del art. 123". Hernandez, Antonio, "Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable" La Ley 2001 .- C, 993.

Claro está, que no se trata de autonomía originaria reconocida a las provincias en su condición política de entidades preexistentes al Estado nacional y que ellas conservan según lo establece el art. 121 de la Constitución. Se trata de una autonomía derivada, impuesta y creada por la Ley Fundamental, o en todo caso y con mayor propiedad, de una autarquía originaria. De una autonomía derivada o autarquía originaria, que en instancia final, es consecuencia de una delegación de atribuciones realizadas por las provincias a raíz de un mandato constitucional.

Son las provincias que en sus constituciones y leyes orgánicas municipales, determinan y crean los municipios y los contenidos de esa delegación son impuestos por la provincia, porque así los exigen los arts. 5º y 123º. Las modificaciones son potestad exclusiva de las provincias, aunque no pueda llegar al extremo de desconocer esa autonomía derivada privando al municipio de las atribuciones mínimas y necesarias para cumplir sus fines políticos, administrativos, económicos y financieros.-

Por todos estas razones expuestas y no probar la Municipalidad de Corrientes sus agravios, **VOTO:** Por la constitucionalidad de las normas, y el rechazo de la acción de inconstitucionalidad planteadas por la Municipalidad de la ciudad de Corrientes.-

EL SEÑOR PRESIDENTE Dr. EDUARDO ANTONIO FARIZANO, dice:

I. Me permito disentir con la solución que propician los señores Ministros que me preceden en el voto, en base a los fundamentos que a continuación paso a desarrollar.

II. El Municipio de la ciudad de Corrientes inicia la presente acción declarativa de inconstitucionalidad (fojas 11/19vta.) del artículo 231 de la Constitución Provincial reformada en el año 2007, en los términos del artículo 187 inc. 2º de la Carta Magna Provincial [Conflicto de Poderes], por vulnerar la autonomía municipal reconocida en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional; así como las propias normas de la Constitución Provincial reformada que proclaman la aludida autonomía. La acción se dirige contra el Estado de la Provincia de Corrientes.

Sostiene que en base a lo estatuido por el artículo 187 inc. 2º de la Constitución provincial, el Superior Tribunal de Justicia es competente para conocer en forma originaria y exclusiva las cuestiones entre un municipio y el poder provincial.

Alega, en relación al control de constitucionalidad de normas constitucionales provinciales, que el Máximo Tribunal de la Nación ya se pronunció declarando la invalidez constitucional de normas constitucionales provinciales (v.gr.: "Guigliani de Leiva Natividad y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Corrientes"; "Banco del Suquía S.A. c/ Juan Carlos Tomassini s/ P.V.E. apelación"; y "Hooft, Pedro Cornelio Federico c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad").

Expresa que resulta aplicable el precedente "Fayt" en el que la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 99 inc. 4º de la Constitución Nacional reformada, estableciendo los postulados del control de constitucionalidad de un proceso reformador constituyente. Pues si bien allí se cuestionó la validez constitucional por haber excedido la competencia de la Honorable Convención Constituyente al incluir extremos no plasmados o razonablemente implícitos en la ley de necesidad de la reforma, en el caso de autos, aún cuando estuvo incluido lo relativo al "régimen municipal" entre los puntos de la reforma, la Convención Constituyente se extralimitó del ámbito de su competencia material.

Por ley 5.692 modificada luego por ley 5.765 se declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Corrientes, incluyendo en el artículo 2º los artículos 156 al 170 inclusive del título "Régimen Municipal, entre los que se someten a la reforma. Y que de acuerdo al artículo 10º, es nula de nulidad absoluta las reformas, derogaciones y agregados que se realicen apartándose de las disposiciones de la presente ley. En ese contexto, y luego de analizar la labor de la Convención Constituyente transcribe algunas exposiciones realizadas, en los que se deja en claro la improcedencia de la fijación del tope del 4% del presupuesto del Honorable Consejo Deliberante.

Argumenta que el artículo 231 contradice la "autonomía municipal" declamada por el propio texto constitucional en los artículos 216, 217, 219, 228 y 229, inmiscuyéndose la Provincia indebidamente en el manejo presupuestario interno del Municipio al ponerle tope al destino de sus recursos corrientes.

En ese orden de ideas agrega que el Municipio tiene la potestad de efectuar el cálculo anticipado de gastos y egresos anualmente a través



*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

del dictado de la ordenanza presupuestaria ejerciendo las competencias derivadas de su Carta Orgánica, destacando que las Ordenanzas de acuerdo a la interpretación dada por la Corte Federal en "Promenade S.R.L. c/ Municipalidad de San Isidro" son "leyes" municipales.

Concluye aduciendo que la indebida interferencia del Estado Provincial consiste en imponer un tope presupuestario respecto de los recursos corrientes del Municipio así como al Órgano Deliberativo Municipal habida cuenta que ello es resorte exclusivo de cada Municipalidad. Allí, a juicio del accionante radica la lesión a los artículos 1, 5 y 123 de la Constitución Nacional, contradicción que surge además del artículo 231 de la Carta Magna Provincial con las restantes relativas al régimen municipal plasmados en la reforma constitucional de 2007.

A fojas 24/25 el Superior Tribunal, instruyendo el trámite de los incidentes previsto en los artículos 105 y 106 de la Ley 4106.

A fojas 38/43 se presenta el Estado Provincial solicitando, en síntesis, el rechazo de la demanda porque de ella no surge cual es el agravio concreto que le ocasiona al Municipio capitalino la reglamentación constitucional, y de que modo vulnera la autonomía municipal.

Añade que se trata de una razonable reglamentación del funcionamiento de los municipios, una atribución del Poder Constituyente que tiene como fundamento los principios de la llamada "responsabilidad fiscal" para asegurar los derechos de los ciudadanos y habitantes del municipio. Y además para garantizar que los fondos públicos se destinen mayormente a cubrir las necesidades de la comunidad y no sean absorbidos por la gestión administrativa o política.

Repara que en el caso "Rivademar" la Corte dijo que lo que importa es que el municipio pueda cumplir o no con sus funciones básicas, y en ese sentido la actora no ha manifestado que a raíz del tope impuesto le resulte imposible cumplir sus funciones básicas.

Señala que la Convención reformadora no se ha excedido en sus funciones pues lo atinente al régimen municipal se encontraba previsto en el artículo 2º de la ley de necesidad de la reforma, y que en base al precedente "Ríos" de este Superior Tribunal el Poder Constituyente se encuentra habilitado de modo amplio para decidir respecto del régimen municipal.

Que de acuerdo al Dr. Hernández (h) en su obra "Derecho Municipal" lo que el convencional constituyente impone en el artículo 231 es una restricción negativa que lejos de ser un valladar constituye una garantía de la autonomía municipal.

A fojas 46/47vta. el Sr. Fiscal General contesta vista.

A fojas 48 se llaman autos para resolver.

III. Debido a la inagotable contribución de la literatura jurídica, además de los edificantes y sólidos argumentos que ha ido forjando el Máximo Tribunal de la Nación, podemos afirmar hoy que el control de constitucionalidad de tipo difuso que impera en nuestro sistema judicial puede ser ejercitado en cualquier clase de proceso jurisdiccional.

En tal orden de ideas, el trámite procesal impreso a la presente causa, en la que el Estado de la Provincia de Corrientes ha tenido la posibilidad de ser oído, nos brinda el marco necesario para abordar el análisis de la validez constitucional del artículo 231 de la Constitución Provincial planteado en la presente acción confrontándolo con los preceptos de la Ley Fundamental de la Nación.

IV. En relación al ejercicio del control judicial de una norma constitucional provincial, la Corte en un caso que nos toca de cerca, declaró la inconstitucionalidad del artículo 20, segunda parte de la Constitución de la Provincia de Corrientes, por vulnerar los artículos 31, 67, inc. 11 y 108 de la Constitución Nacional "Guiglioni de Leiva, Natividad y otro c. Provincia de Corrientes" (LA LEY 1982-B, 345). Luego, siguieron otros tanto, "Banco del Suquía c/ Tomassini, Juan C." (LA LEY 2003-B, 245) en el que se pronunció decretando la inconstitucionalidad del artículo 58 "in fine" de la Constitución de la Provincia de Córdoba; en idéntico sentido en "Hooft, Pedro C. F. c. Provincia de Buenos Aires" (LA LEY 2005-D, 559) decretó la invalidez constitucional del artículo 177 de la Constitución Provincial por afectar el principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional; así también en "Iribarren, Casiano R. c. Provincia de Santa Fe" (La Ley Online), en el que declaró la inconstitucionalidad del artículo 88 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, entre muchos otros.

En el caso "Fayt, Carlos S." (LA LEY 2000-C, 543) la Corte fue más allá al declarar la nulidad de la reforma introducida por la convención reformadora de 1994 en el artículo 99 inc. 4º, párrafo tercero y en la disposición transitoria undécima.

En todos los casos el fundamento último no es otro que el de salvaguardar la Supremacía de la Ley Fundamental de la Nación. **Alberto Bianchi** en este sentido expresa que el control de constitucionalidad constituye la columna vertebral de todos los estudios acerca del derecho constitucional. El problema no es determinar si la Constitución es o debe ser Suprema, ya que respecto de ello existe consenso absoluto, sino asegurar que ella se cumpla, de nada sirve una constitución que no se aplica, incluso ello acarrea mayores males, pues engendra desconfianza y el desapego a las instituciones jurídicas ("**Control de constitucionalidad-El proceso y la jurisdicción constitucionales**", ed. Abaco de R. Depalma, Bs. As., 1992, pág. 23/26).

V. La doctrina del control judicial sobre el proceso de reforma de la Constitución fue elaborada por la Corte en "Soria de Guerrero, Juana A. c. Bodegas y Viñedos Pulenta Hnos. S.A.". en el que se aplicó a la actividad de una convención reformadora el principio jurisprudencial que limitaba las facultades jurisdiccionales respecto del procedimiento de "forma y sanción" de las leyes. Sin embargo, se afirmó que esa regla general sólo cedería si se demostrase la falta de concurrencia de los "requisitos mínimos e indispensables" que condicionan la sanción de la norma constitucional reformada (Fallos: 256:556).

Posteriormente en "Ríos, Antonio J.", (LA LEY 1994-C, 129), la Corte sostuvo que los poderes conferidos a la Convención Constituyente de ningún modo pueden reputarse ilimitados, porque el ámbito de aquéllos se halla circunscrito por los términos de la norma que la convoca y le atribuye competencia. Y que las facultades atribuidas a las convenciones constituyentes están



*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

condicionadas al examen y crítica de los puntos sometidos a su resolución, dentro de los principios cardinales sobre que descansa la Constitución.

Siguiendo con ese razonamiento, expresó que las objeciones del Dr. Antonio Jesús Ríos relativas a la incompetencia de la Convención Constituyente para modificar el régimen municipal, remiten al análisis de una cuestión de derecho local resuelta por el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes sin arbitrariedad. Ello es así, pues desde el prisma de aquél judicante, el Superior Tribunal al sostener que la convención obró dentro del marco fijado por la ley 4593 no es irrazonable, en tanto dicha conclusión, se fundó en que la norma que declaró la necesidad de reformar los arts. 158 y 159 de la Constitución vigente, referentes a los órganos de gobierno municipal, comprendía –sino de modo expreso, de manera razonablemente implícita la facultad de instituir los cargos en cuestión.

La Corte en ese caso, tácitamente aceptó que lo concerniente a una reforma constitucional es materia justiciable, apartándose así de lo resuelto en 1965, en el caso "Soria de Guerrero".

El caso "Fayt" constituye el verdadero leading case en la materia, en el que se dejó en claro, que el procedimiento de reforma es una cuestión justiciable, aún cuando en el considerando 6º asegure que esto es una derivación de la doctrina del caso "Soria", lo cierto es que importa un cambio sustancial de posición. La facultad de reformar la Constitución, dijo, no puede exceder el marco de la regulación constitucional en que descansa.

En esa línea argumentativa, sostuvo que en el Núcleo de Coincidencias Básicas no aparece explícita ni implícitamente la mención a la garantía de la inamovilidad de los jueces, puesto que todo lo concerniente a la inamovilidad es inherente a la naturaleza del Poder Judicial. En base a ello declaró la nulidad de la reforma introducida por la convención reformadora de 1994 en el artículo 99 inc. 4º, párrafo tercero -y en la disposición transitoria undécima.

VI. Siguiendo con esos lineamientos, y estando facultado el Órgano judicial para el ejercicio del control de constitucionalidad de un proceso de reforma constitucional, la cuestión estriba en determinar si en el caso concreto la Convención Constituyente ha actuado dentro de los límites impuestos por el legislador correntino en la ley que declara la necesidad de la reforma o si fue el resultado de facultades razonablemente implícitas en cabeza de la convención o si por el contrario los ha extralimitado.

VII. El Poder Legislativo de la Provincia de Corrientes sanciona la ley 5.692 el 12.04.2006 (B.O. 02.05.2006) modificada por ley 5.765 del 22.11.2006 (B.O. 15.12.2006), declarando la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Corrientes, e incluye en el artículo 2º, en lo que aquí interesa, los artículos 156 al 170 inclusive del título "Régimen Municipal" entre los que somete a reforma.

Sin dudas que la intención del legislador correntino fue autorizar suficientemente a la Convención a reformar todo lo atinente al régimen municipal. Que conforme a la doctrina de la Corte la actividad reformadora no sólo

se limita al texto expreso de la norma que lo instruye sino que le reconoce ciertas facultades implícitas para el mejor cumplimiento de los fines para la que fue convocada.

No obstante, es la propia Corte quién decide poner límites a los denominados "poderes implícitos", en tal sentido ha expresado "[...] no puede justificar un desconocimiento de que el principio que sostiene el diseño institucional de la república es que ningún poder puede arrogarse mayores facultades que las que le hayan sido expresamente conferidas, pues si de un poder expreso pudiera implicarse otro de análoga consistencia se destruyen los límites de la concesión y no tardaría en echarse por tierra todo el aludido equilibrio de la Constitución" (Fallos: 318:1967).

Es precisamente allí a mi modo de ver donde reside el meollo de la cuestión *sub discussio*. En efecto, como se verá infra la convención constituyente en ejercicio de las facultades implícitas derivadas del punto sujeto a reforma "Régimen Municipal" establecido en el artículo 2º de la ley 5692 modificada por ley 5765 avanzó sobre la autonomía de los municipios excediéndose en los límites impuestos por ley de reforma, en franca oposición a las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Ello es así, pues el artículo 231 de la Constitución provincial reformada avanza sin ambages sobre la autonomía de los municipios al imponerles un corsé en el manejo presupuestario del cual no pueden apartarse, imponiendo severas sanciones a quienes lo incumplen. Así, el artículo 231 establece: "En ningún caso puede destinarse más del sesenta por ciento (60%) de los recursos corrientes del municipio a remuneraciones y honorarios. El presupuesto de gastos del Consejo Deliberante, que goza autarquía financiera, no puede superar el total y por todo concepto el cuatro (4%) por ciento de recursos corrientes del municipio. [...] Resultan civil y administrativamente responsables quienes aprueben, consientan o ejecuten actos que constituyan violaciones a lo establecido en el presente artículo".

Esta norma introducida por la Convención Constituyente importa un indebido avasallamiento por parte de la Provincia de Corrientes sobre un aspecto reservado a la libre disposición comunal como es el destino de sus recursos y el manejo presupuestario.

En el caso concreto, de acuerdo a los Boletines Oficiales de la Municipalidad de la ciudad de capitalina obrantes en la Biblioteca del Poder Judicial, los presupuestos publicados para que funcione el Consejo Deliberante de la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes promedian aproximadamente un poco más del 6% del presupuesto total, vale decir dos puntos por encima del tope fijado por el artículo 231. Así, por ejemplo en el año 2002 el Consejo necesitó para funcionar el 4,75%; en el 2003 el 6%; en el 2004 el 8,24%; y en el 2006 el 6,96%.

Todo ello evidencia a las claras que la limitación impuesta por la Convención ocasiona severos perjuicios al Consejo Deliberante, toda vez que la significativa disminución que importa el porcentual fijado (4%) se transforma en un obstáculo insalvable para su correcto funcionamiento, excediéndose en el mandato conferido por el poder preconstituyente y afectando directamente la autonomía municipal, garantía constitucional que surge como consecuencia directa de los precedentes de la Corte "Rivademar" y "Municipalidad de Rosario" de 1991, receptada por la reforma constitucional de 1994 en el artículo 123 de la Constitución



*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

Nacional.

En efecto, el año 1989 la Corte en "Rivademar Ángela D. B. Martínez Galván c/ Municipalidad de Rosario" (LA LEY 1989-C, 49) deja atrás la concepción "autárquica" de los municipios en la República Argentina aduciendo que éstos no se avienen con el concepto de autarquía por los siguientes motivos: 1) por el origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; 2) la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; 3) la imposibilidad de supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que no ocurre con los entes autárquicos; 4) el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las resoluciones administrativas emanadas de las entidades autárquicas; 5) el carácter de personas jurídicas de derecho público y del carácter necesario de los municipios, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; 6) el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como los entes autárquicos; 7) la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree otra entidad autárquica dependiente de ella; y 8) la elección popular de las autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

También señaló que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el artículo 5º de la Constitución Nacional, determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña –aunque se tratara de la provincial- ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional.

Luego en "Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe" (LA LEY-1992-A, 396) la Corte ratifica el carácter autonómico de los Municipios, y por mayoría rechaza la demanda interpuesta por la accionante, en razón de que el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma [en ese caso el Municipio rosarino] debió demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución Nacional. Y no lo hizo.

En esa causa, sin embargo, el voto en disidencia de los Dres. Fayt, Belluscio y Petracchi, son los que a mi juicio captan la verdadera esencia de la cuestión debatida. Allí expusieron que "[...] las normas legales... cuestionadas, en cuanto detraen de la libre disposición del municipio las partidas asignadas al Fondo de Asistencia Educativa, importan la asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos. Y que de admitirse esa injerencia se lesionaría la personalidad y las atribuciones de los municipios y se pondrían "en riesgo su subsistencia" y la misión fundamental dentro de las instituciones políticas de la República que esta Corte les ha reconocido

(Fallos: 210:1153), las que están aseguradas por el artículo 5° de la Constitución Nacional frente a los sistemas políticos superiores.

VIII. Es que las Constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la efectiva vigencia de los municipios. De allí que la trasgresión verificada en el *sub lite* determina que este Superior Tribunal de Justicia deba restablecer la vigencia de las Constituciones de la Nación y de la Provincia de Corrientes declarando la invalidez constitucional del artículo 231 del texto constitucional provincial por chocar frontalmente con los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, que garantizan la naturaleza autonómica de los municipios. Aclarando que no se trata de decretar inconstitucional una norma de la carta magna provincial, sino de declarar inconstitucional una norma introducida indebidamente en la constitución provincial como consecuencia del exceso en las facultades de la mentada Convención, sin que pueda alegarse razonablemente el ejercicio de facultades implícitas.

Siguiendo con ese razonamiento **María A. Gelli** expresa que: “[...] A partir de 1994 la cuestión se resolvió constitucionalmente, pues las provincias asumieron la obligación en materia de organización del régimen municipal dado que, en concordancia con el art. 123 de la Constitución Nacional, ese régimen debe asegurar la autonomía y su alcance debe comprender el orden institucional, político, administrativo y financiero [...]” (“**Constitución de la Nación Argentina**”, ed. La Ley, 1998, t. I, p. 59).

IX. A mayor abundamiento, la contradicción intrínseca existente en el texto de la constitución provincial fluye a poco que se analice contextualmente el artículo 231 con los demás artículos 216, 228 y 229. Mientras que en éstos se robustece el concepto autonómico de los municipios, en aquél se lo pulveriza al imponerles un tope en el manejo de su presupuesto y destino de sus recursos.

En efecto, el artículo 216 establece: “Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional [...] Ninguna autoridad puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local”.

A su turno, el artículo 228 estatuye: “Los municipios tienen plena autonomía en la administración y disposición de sus recursos, de los cuales no pueden ser privados sino con su autorización prestada en legal forma [...]”. Y el 229 enumera los recursos propios de los municipios, sin perjuicio de otros establecidos por ley o convenio.

Estas normas que declaman la autonomía, quedan vacías de contenido por la irrazonable injerencia de la Convención reformadora, situación que acarrea a la comuna toda y en particular al Consejo Deliberante la frustración de los fines a los que están destinados.

X. En otro orden de cosas, y como prueba de la irrazonabilidad de la norma constitucional, expresa a **Mario A. R. Midón**, quién



*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

fuera electo Convencional Constituyente, que la eficacia de la uniformidad de las asignaciones presupuestarias genera la suposición que quienes se encuentren afectados por esa cláusula se sientan tentados a usar remedios *non sanctos* para escapar a sus dictados. Y que la previsión de que el Consejo Deliberante funcione con un 4% del total de los recursos es una invitación para que los Ejecutivos fuertes controlen económicamente la vida del órgano que está llamado a vigilarlo ("**La nueva Constitución de Corrientes**", Ed. Mave, Bs. As., 2008, p. 316/317).

XI. Consecuentemente en base a tales premisas, corresponderá hacer lugar a la presente acción deducida por la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, declarando la inconstitucionalidad del artículo 231 de la Constitución de la Provincia de Corrientes. Con costas al vencido. Emplazar a los letrados intervinientes para que en el perentorio término de cinco días (5) acrediten el carácter que invisten frente al I.V.A., bajo apercibimiento regularseles como monotributistas (artículo 9º Ley 5822). Así voto.

EL SR. MINISTRO DR. FERNANDO AUGUSTO NIZ, dice:

CONSIDERANDO:

I- A fojas 11/14 vuelta la Municipalidad de la ciudad de Corrientes solicita, a través de sus apoderados, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 231 de la Constitución de la Provincia reformada en el año dos mil siete por considerar dicha norma violatoria de la autonomía municipal consagrada en los artículos 5 y 121 de la Constitución Nacional y en el capítulo pertinente de la Carta Magna provincial, exceptuando el artículo señalado que resulta contradictorio e incoherente con el resto del articulado.

II- Debidamente sustanciado el planteo, consta a fojas 38/43 el responde del Estado, representado por la Fiscalía de Estado, negando en particular cada afirmación de la actora y sosteniendo que no aduce esa parte un agravio concreto, que no cuestiona las leyes que declararon la necesidad de la reforma, que no existió la extralimitación señalada y la norma no importa un avance sobre la autonomía sino una razonable reglamentación del funcionamiento de los municipios con base en la responsabilidad fiscal y con la finalidad de resguardar los derechos de los ciudadanos, en tanto, sí constituye una limitación tendiente a garantizar que los fondos públicos se destinen mayormente a cubrir las necesidades de la comunidad y no sean absorbidos por la gestión administrativa.

III- Atendiendo a las posiciones sentadas por quienes me preceden en el estudio del expediente, no advierto discrepancias respecto de la aptitud jurídica para efectuar el control de una reforma constitucional local resultando inoficiosas nuevas consideraciones al respecto, máxime con la doctrina sentada por el Máximo Tribunal de la Nación en "Ríos Antonio" (Fallos 316:2743) y otros precedentes, circunscribiéndose la cuestión a determinar si las restricciones establecidas en la norma constitucional implican o no un cercenamiento de la autonomía municipal.

IV- Primero, respecto de la supuesta extralimitación de la

Convención Constituyente, he sostenido con anterioridad en causas análogas, que la reforma constitucional es un proceso que comienza con la actuación del Poder Legislativo, quien declara la necesidad de la reforma y determina los artículos, capítulos, partes e institutos de la Constitución que se someterán para su reforma y sigue con el Poder Constituyente, ejercido por la Convención convocada al efecto, a la que compete exclusivamente la facultad de hacer o no aquellas reformas, debiendo limitarse a esos puntos.

Así, las leyes 5692 (B.O. 02/05/06) y 5765 (B.O. 15/12/06) fijaron los artículos, capítulos, partes e institutos que habrían de ser materia de la reforma, entre otros, los artículos 156º al 170º inclusive del Título Régimen Municipal, lo que, de ninguna manera implicó, determinar el contenido de la reforma, no admitiéndose otra interpretación, ni literal ni sistemática. Además, pretender que la Legislatura pueda imponerle a la Convención el contenido de la reforma o modificación, importaría reconocerle un poder constituyente que no tiene.

Y, va de suyo que, para realizar su cometido, la Convención Constituyente debe contar con las facultades implícitas necesarias para llevar a buen término la misión encomendada, es decir, con ciertas atribuciones que son imprescindibles para el ejercicio de las expresamente concedidas, las que pueden considerarse adecuadas y compatibles con el diseño original de la Constitución.

Cierta es la doctrina sentada por la Corte Suprema en el fallo "Ríos Antonio" que se señala en el voto precedente pero, se omite aclarar que en esa causa el Máximo Tribunal desestimó la queja en mérito al fundamento dado en el consid.5 "[...] *las objeciones del apelante relativas a la incompetencia de la Convención Constituyente para modificar, en el sentido que lo hizo, el régimen municipal remiten al análisis de una típica cuestión de derecho local que, por lo demás, ha sido resuelta sin arbitrariedad. Ello es así, pues lo expresado por el superior tribunal en el sentido de que aquella obró dentro del marco fijado por la ley 4593 no es irrazonable, en tanto dicha conclusión se fundó en que la norma que declaró la necesidad de reformar los arts. 158 y 159 de la constitución vigente, referentes a los órganos de gobierno municipal, comprendía – sino de modo expreso, de manera razonablemente implícita – la facultad de instituir los cargos en cuestión.*", precisamente lo que ha sucedido en el caso que nos ocupa.

Siguiendo con el análisis, debemos verificar si la disposición constitucional cuestionada altera el concepto de autonomía como pretende la actora y cae, en consecuencia, en la tacha de inconstitucionalidad.

Al respecto, es dable destacar que, en un Estado de derecho, los actos de las autoridades deben ser legítimos y razonables y es la Constitución, quien impone límites rígidos tanto a los legisladores como a los convencionales, por lo que un acto será legítimo y razonable, según se adecue o no a los principios y valores constitucionales.

El requisito de razonabilidad, es el límite al que se halla sometido para su validez constitucional todo el ejercicio de la potestad pública, incluyendo al de legislar. (CSJN, Q-85-XXXIX, 15-2-05). Y como la razonabilidad implica legitimidad, su ausencia fulmina con ilegitimidad al acto en cuestión.

La actora afirma que la fijación de topes en el artículo 231 vulnera la autonomía municipal en tanto excede el ámbito de regulación constitucional de la materia en clara interferencia con exclusivas competencias



*Superior Tribunal de Justicia
Corrientes*

municipales e incurriendo en incongruencia con las restantes normas del mismo capítulo y, en particular, los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, cierto es que el artículo 123 incorporado con la reforma de 1994 reconoce a los municipios autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero también es cierto que deja librado a éstas (las provincias) la determinación de su alcance y contenido.

Contestes con la doctrina y jurisprudencia mayoritarias, admitimos la autonomía municipal recordando que son las provincias quienes deben delinear los contornos o límites de esa autonomía, coordinando el ejercicio de los poderes que conservan con el mayor grado posible de atribuciones municipales en materia institucional, política, administrativa, económica y financiera (Fallos325:1249).

La prohibición, en el caso, de destinar más del 60% de los recursos corrientes del municipio a remuneraciones y honorarios o la fijación de un tope del 4% para el presupuesto de gastos del Concejo Deliberante así como la imposibilidad de decretar incrementos de haberes para funcionarios electivos y personal jerárquico si no es como medida de carácter general comprensiva de todo el personal y en el mismo porcentaje y, por último, la responsabilidad de quienes contravengan tales disposiciones, no aparecen, prima facie, como violatorias de aquella autonomía confrontándola con las amplias atribuciones que le caben al municipio.

Además, éste (municipio) no ha demostrado exactamente de qué manera la norma que cuestiona contraría la Constitución Nacional y las restantes disposiciones de nuestra Constitución local ni qué gravamen le causa, circunscribiéndose a señalar genérica y dogmáticamente la inconstitucionalidad alegada.

En ese orden de ideas, cabe observar en primer lugar, que conforme el artículo 82 de la ley 4106 la sentencia debe contener entre otros requisitos, lo mismos exigidos en general por toda la legislación en la materia, la consideración de las cuestiones bajo su aspecto de hecho y de derecho meritando la prueba aportada por las partes y estableciendo concretamente cuáles de los hechos conducentes controvertidos se juzgan probados.

Y, si bien el principio *iura novit curia* determina la facultad-deber de los jueces de fijar las normas que rigen la solución del litigio con prescindencia de los argumentos jurídicos formulados por las partes, se refiere a los relacionados con el derecho aplicable y no a las cuestiones de hecho pues se corre el riesgo de llegar, por vía de un proceder "ex officio", al quebrantamiento mismo de la bilateralidad, razón por la cual excluye la posibilidad de introducir oficiosamente hechos y pruebas no propuestos por la parte interesada ni audiencia de la contraria, pues ello avasalla el artículo 18 de la Constitución Nacional. Vale la observación porque en el voto precedente se analiza documentación que no ha sido oportunamente ofrecida por la actora ni se ha dado a la demandada la oportunidad

procesal de rebatirla, resultando irrelevante al efecto que se trate de constancias obrantes en publicaciones oficiales pues la parte interesada, reitero, no las ha ofrecido.

Siguiendo con esa línea, se advierte también que los precedentes jurisprudenciales mencionados en el mismo voto sientan doctrina, en el caso de "Rivademar" referente a la autonomía municipal con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, de allí su radical importancia, superada entonces, por dicha reforma y profundizada por el Máximo Tribunal a través de sucesivos fallos, entre ellos los aquí invocados, rechazando en "Municipalidad de Rosario c/Pcia. de Santa Fe", por ejemplo, la demanda por no haber demostrado claramente el actor de qué manera la norma cuestionada contrariaba la Constitución Nacional, causa en la que se había discutido además, el destino específico de una partida presupuestaria concreta, que tampoco es el caso de autos.

Por el contrario, realizando el correspondiente test de razonabilidad sin infringir los principios de congruencia y de defensa en juicio, aquellos topes a los gastos de personal y la expresa adjudicación de responsabilidad a los funcionarios que los violen, constituyen, en el caso concreto, un medio válido para asegurar la existencia de recursos destinados al cumplimiento de los fines propios del municipio, importando, en rigor, una restricción adecuada a tal fin en tanto no le ordena cómo y cuánto gastar sino que le impone un límite a los gastos ordinarios de administración y les veda a estos funcionarios la posibilidad de auto beneficiarse, responsabilizándolos expresamente en caso de transgredir la norma.

En síntesis, no habiendo demostrado la actora la desproporcionalidad de los topes o una limitación excesiva al ejercicio de las funciones municipales, a juicio del suscripto, la norma no merece la tacha de inconstitucionalidad en tanto solo procura proteger más enérgicamente el interés público comprometido en el manejo de los fondos municipales, reputados indispensables para lograr el cumplimiento de sus fines y que, de ordinario, se hallan librados a la buena fe de los gobernantes de turno.

Por lo expuesto, VOTO por rechazar la acción intentada, con costas.

En mérito del precedente acuerdo y por mayoría, el Superior Tribunal de Justicia dicta la siguiente:

SENTENCIA N° 01

1°) No hacer lugar a la presente demanda de inconstitucionalidad. **2°)** Costas a cargo de la parte actora **3°)** Intimar a los letrados intervinientes que denuncien su posición ante la AFIP, dentro del término de cinco días, bajo apercibimiento de considerarlos como monotributistas. **4°)** Insértese, regístrese, notifíquese

Fdo: Dres.Rubin-Semhan-Niz-Farizano.