

AUTONOMIA MUNICIPAL. Límites dispuestos por el artículo 231° de la Constitución Provincial al Gasto municipal: No vulnera la autonomía del Municipio en tanto no incida en su normal desarrollo. Rechazo al planteo de su inconstitucionalidad. Carácter no absoluto de la garantía constitucional referida a la autonomía municipal. Facultad del Poder Provincial de reglamentar tal ejercicio autonómico: Límites impuestos por las normas locales. REFORMA CONSTITUCIONAL: Alcance de los poderes de la Convención reformadora respecto al régimen municipal.

SENTENCIA N° 1 de fecha 1° de Abril de 2009, STD 239/8 caratulado: "MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES C/ ESTADO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ CONFLICTO DE PODERES"

Fuero: Conflicto de poderes.

Hechos: 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 considerar que tal disposición vulnera la autonomía municipal consagrada en los art. 5 y 123 de la Constitución Nacional y los de la Constitución Provincial reformada, al establecer un 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 y 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 por lo que resultan nulas las reformas que se aparten de ello.

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 Luís", 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 sobre la base del principio de "razonabilidad" contenido en el art. 28 de la CN. (Voto en mayoría del Dr. Rubín)

La reforma constitucional de 1994 reconoció la autonomía municipal, 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. Por lo que si -dentro del diseño de la Provincia de Corrientes- 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, así 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.(Voto en mayoría del Dr. Rubín)

La autonomía municipal como tal significa una garantía constitucional de autogestión y mientras no se alegue -de manera concreta- que el control de gastos por parte de la Constitución provincial (estableciendo topes a los gastos municipales, estableciendo que su disposición no exceda determinado porcentaje) incide sobre el desarrollo de la garantía, no existe afectación de la misma.(Voto en mayoría del Dr. Rubín)

[...] partiendo que las Municipalidades son Gobiernos Autónomos de un grado inferior a las Provincias, con la limitaciones de la C.N. y los Tratados Internacionales con raigambre constitucional, debo analizar la constitucionalidad del art. 231º de la Constitución Provincial. Dicho articulo 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. 31º y 28º, contraviene el art. 16º de la Constitución Nacional? Partiendo de la presunción de constitucionalidad de las normas, y realizando un mero examen de razonabilidad de esta 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.(Voto del Dr. Semhan)

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. 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, sino de una autonomía derivada, impuesta y creada por la Ley Fundamental, o en todo caso, 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. 5° y 123°. 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.(Voto del Dr. Semhan)

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 6° 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. (Voto en disidencia del Dr. Farizano)

Sin dudas que la intención del legislador correntino fue autorizar suficientemente a la Convención a reformar todo lo atinente al régimen municipal. 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). (Voto en disidencia del Dr. Farizano)

[...] 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, 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.[...] 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. (Voto en disidencia del Dr. Farizano)

[...] 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. (Voto en disidencia del Dr. Farizano)

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. (Voto del Dr. Niz)