



Gobierno de Entre Ríos

Fiscalía de Estado



N°

0245 13

Ref. Expte. 4"-0980/13-FE-Grab.1381964.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA,
HACIENDA Y FINANZAS:

Vienen a esta Fiscalía de Estado las actuaciones, iniciadas desde la Dirección General de Relaciones Municipales dependiente del M.E.H. y F. del Gobierno de la Provincia, en las cuales se interesa que este Organismo dictamine a los efectos de clarificar y/o definir el cómputo del régimen de mayoría de miembros del Consejo Deliberante Municipal que se requiere para el dictado de la ordenanza especial que autorice operaciones de crédito público por parte de los Municipios Entrerrianos.

Antecedentes. Remisión:

Dado que los antecedentes de hecho que motivan la intervención de esta Fiscalía de Estado encuentran suficiente respaldo en los dictámenes precedentes, a ellos me remito en mérito a la brevedad.

Dictamen:

La consulta efectuada a este órgano de control refiere a la resolución del conflicto normativo que se presenta frente a lo que dispone la Constitución de la Provincia en su artículo 247° y lo que se desprende de la Ley Orgánica de Municipios N° 10.027 en su artículo 99°, especialmente en su apartado 1 inciso a, respecto de las mayorías necesarias para brindar la necesaria autorización legislativa al Municipio para contraer empréstitos.

Así, el artículo 247° de la Constitución Provincial prevé:

Los municipios podrán contraer empréstitos, destinados exclusivamente a la inversión en bienes de capital o en obras y servicios públicos de infraestructura, no pudiendo ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. Se requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del concejo deliberante.

En todo empréstito deberá establecerse su monto, plazo, destino, tasa de interés, servicios de amortización y los recursos que se afecten en garantía. Los servicios de amortización por capital e intereses no deberán comprometer, en conjunto, más del veinte por ciento de la renta.

En situaciones excepcionales, debidamente fundadas y con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del concejo deliberante, podrán contraer empréstitos para financiar gastos corrientes, los que deberán tener fecha de vencimiento y ser cancelados durante el período de la gestión de los funcionarios que los suscriben. (El destacado no es del texto original)

El artículo 19° de la Ley orgánica de Municipios N° 10.027 reproduce exactamente dicha norma:

Toda operación de crédito público deberá ser autorizada por una ordenanza especial.

Cuando el crédito público o empréstito fuere contraído para financiar la inversión en bienes de capital o en obras y servicios públicos de infraestructura, se requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante.

En situaciones excepcionales, y con el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante, podrá ser contraído para financiar gastos corrientes, debiendo contener fecha de vencimiento y ser cancelado durante el período de la gestión que tomara el crédito público o el empréstito y hasta sesenta días antes del vencimiento de su mandato.-

Ahora bien, el artículo 99°, inc. 3) de la Ley 10.027 prescribe, en la parte que interesa a este tema, lo siguiente:

Todas las sanciones y resoluciones del Concejo Deliberante serán tomadas a simple mayoría de votos de los presentes, con las excepciones siguientes:



Gobierno de Entre Ríos
Fiscalía de Estado



0245 13

1°.- Se requiere el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de la totalidad de los miembros del Concejo:

a) Para enajenar o gravar los bienes o rentas de propiedad municipal...

b) Para contraer empréstitos o crédito público con destino al financiamiento de gastos corrientes...

3°.- Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del Concejo para contraer empréstitos o crédito público para financiar la inversión en bienes de capital o en obras y servicios públicos de infraestructura.- (El destacado me pertenece)

Este último artículo parcialmente reproducido, como se ve, contempla una mayoría agravada (2/3 de la totalidad de los miembros) para enajenar o gravar bienes o rentas de propiedad municipal lo que, sin perjuicio de otras situaciones posibles, genera un conflicto normativo en la hipótesis siguiente:

Frente a un empréstito contraído para inversión, obras o servicios de infraestructura públicos (que requiere mayoría absoluta de la totalidad de los miembros) pero cuya garantía estuviera dada por recursos de la coparticipación, al quedar esto último enmarcado dentro del punto 1 a), se necesitaría una mayoría agravada de 2/3 de la totalidad de los miembros.

Se advierte que en dicho caso se estaría produciendo un agravamiento de las condiciones legales para el ejercicio de una competencia fundamental de los Municipios, impuesta por imperio de una norma inferior y en razón de una circunstancia distinta a las previstas por la Constitución, ajena al reconocimiento de la autonomía municipal que contempla el art. 231° de dicho texto, en consonancia con las amplias atribuciones consagradas en el art. 240°.-

En dicho caso, considero que la aplicación del artículo 99° por sobre las previsiones del artículo 247° de la Constitución no debe prosperar, por los argumentos siguientes:

En primer término y desde un punto de vista estrictamente normativo debe acudirse a la aplicación del principio de supremacía constitucional, por el cual toda prelación se resuelve a favor de dicho texto, como una regla fundamental de coherencia. En ese contexto, si bien es especial, una ley orgánica de municipios se encuentra igualmente subordinada a la Constitución.

Pero además es necesario establecer que en la literalidad del artículo 247° de la Constitución Provincial -y lo propio hace el art. 19° de la ley 10.027- no se distingue sobre las mayorías requeridas según el tipo de garantía a constituir para efectuar operaciones de endeudamiento.-

Así, se ha centrado la distinción en el destino que se le va a asignar a los fondos obtenidos a través del financiamiento del Estado por la vía de los empréstitos. La pauta de distinción para establecer las mayorías legislativas requeridas no ha reparado en el tipo de garantía que debe constituirse, sino precisamente en la finalidad o destino del endeudamiento.-

Advierto que la intención del constituyente ha sido clara al consagrar la competencia de los Municipios para contraer empréstitos -art. 240° inciso 16-

Así, cuando la finalidad sea atender inversiones de capital y obras públicas la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del Consejo Deliberante. Y para casos excepcionales, cuando el empréstito se dirija a financiar erogaciones corrientes, la mayoría requerida será agravada, requiriéndose los dos tercios de los votos de los integrantes del órgano con competencia legal a tales efectos.

La postura que sostengo encuentra además respaldo desde una perspectiva lógica del análisis del ordenamiento



Gobierno de Entre Ríos

Fiscalía de Estado

0245 13



jurídico considerado en su integridad. Adviértase que no se podría imponer, para autorizar una garantía de crédito que constituye una obligación meramente accesorio, mayores exigencias que las necesarias para contraer el empréstito según su objeto, lo que representa precisamente la obligación principal.

Por todas las razones expuestas y en consonancia con el Ministerio de Economía en sus dictámenes de fs. 9/10 vta y 15/17, considero que frente a un caso susceptible de producir un conflicto normativo como el oportunamente descrito, debe prevalecer el artículo 247° de la Constitución de la Provincia, en consonancia con el art. 19 de la ley 10.027 por sobre la aplicación del artículo 99° de dicho cuerpo legal.-

Así dictamino.-

Fiscalía de Estado
FISCALIA DE ESTADO,

26-55

13 JUN 2013

Julio
Dr. JULIO RODRIGUEZ SIGNES
Fiscal de Estado
ENTRE RIOS

