



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

“Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de General Pueyrredón c/ Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Pueyrredón s/ Conflicto art. 196 Constitución Provincial”.

B 75.662

Suprema Corte de Justicia:

El Sr. Carlos Fernando Arroyo, en su condición de Intendente del municipio de General Pueyrredón, por medio de su apoderado, interpone el presente conflicto interno municipal a los efectos de que V.E. disponga, en primer lugar, la suspensión de la Ordenanza 0-18.189 (sancionada el 15-11-2018) y la Ordenanza de insistencia -luego del veto por parte del Departamento Ejecutivo- de fecha 4 de diciembre, también de 2018.

En segundo lugar, solicita se las declare nulas por considerar que violentarían “*flagrantemente*” los artículos 192 y 195 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 1, 29, 31, 34, 35, 36, 75, 79, 107, 109, 114, 118 y 124 del decreto ley 6769/58 (v. fs. 136/147).

I.-

a) Respecto a la solicitud de suspensión de las ordenanzas aquí impugnadas, entiende que conforme a los antecedentes agregados habiendo justificado los recaudos de admisibilidad, se encontrarían reunidos “*prima facie y con grado de entidad suficiente, los presupuestos establecidos en el art. 261 del decreto ley 6.769/58, por lo que debe otorgarse efecto suspensivo automático a la mera promoción del presente conflicto de poderes*”. Cita jurisprudencia de V.E. que sería aplicable al presente (v. fs. 137).

b) En lo que se refiere a los requisitos de admisibilidad expresa que se encontrarían cumplidos, a saber: 1.- El más Alto Tribunal de Justicia provincial sería competente para actuar a tenor de lo previsto en el artículo 196 de la Constitución provincial y 261 de la denominada Ley Orgánica Municipal; 2.- La demanda habría sido interpuesta en tiempo y forma, toda vez que la comunicación de la ordenanza de insistencia ante el veto por parte del Departamento Ejecutivo habría sido realizada el 5 de diciembre de 2018; 3.- En lo que se refiere a la legitimación activa, expone que interviene el Sr. Intendente Municipal *“cuyas competencias asignadas constitucional y legalmente de modo privativo y excluyente, han sido desconocidas, a través de una arrogación indebida por parte del Honorable Concejo Deliberante”* (v. fs. 137 vta.) y 4.- Las normas que por este medio se denuncian provienen del Concejo Deliberante de General Pueyrredón, con lo que quedaría cumplido con el recaudo del artículo 196 de la Constitución provincial y 261 del Decreto Ley 6769/58.

c) Respecto a los hechos que motivaron el presente caso, relata el apoderado del denunciante que el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de General Pueyrredón se encuentra a cargo del Dr. Carlos Fernando Arroyo, quien se impuso en las elecciones municipales del año 2015 *“participando dentro de la alianza Cambiemos, con un partido vecinal, de su pertenencia política, denominado AGRUPACION ATLANTICA”* (En mayúsculas en el original, fs. 138 vta.).

Destaca que la mayoría de las decisiones que se fueron adoptando durante los tres primeros años de la gestión, *“estuvieron teñidas de un permanente consenso, acordándose, en todos los casos, con los distintos referentes de los sectores de la coalición, las resoluciones que, a la postre, llegarían al seno del Cuerpo Deliberativo para garantizar alcanzar las mayorías necesarias que permitieran la aprobación de las iniciativas de gobierno”* (v. fs. 139).

Señala que, en los últimos meses, *“este marco de concordia, se ha visto sustancialmente alterado, debido al venidero calendario electoral y la proximidad de renovación de autoridades municipales convocadas para el año próximo”* (v. fs. 139).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Sostiene a tenor de lo antes manifestado que *“puede comprenderse la configuración de las nuevas mayorías conformadas en el Honorable Concejo Deliberante que colaboraron, con su voto de insistencia, en la aprobación de las ordenanzas aquí impugnadas”* (v. fs. 139).

Subraya que las razones que llevaron a la insistencia por parte del Concejo Deliberante no tendrían fundamento legal, *“sino que obedecen a una clara especulación de orden político tendiente a satisfacer reclamos del sector educativo que, como es de público conocimiento, viene adoptando, en los últimos tiempos, un tono combativo y virulento, contra la administración nacional, provincial y municipal”* (v. fs. 139).

Indica el apoderado del Sr. Intendente Municipal que en ese momento las cuentas públicas municipales se encontrarían equilibradas, y se habría revertido, por medio de un programa de ordenamiento en la asignación de los recursos fiscales, *“un déficit operativo”* que habría heredado de la anterior gestión (v. fs. 139).

Sobre la cuestión normativa explica su origen. En efecto, relata que, durante el año 2012, el Concejo Deliberante de General Pueyrredón sanciona la Ordenanza 20.760, mediante la cual se aprueba el Régimen para el Personal Docente Municipal que regula diversos aspectos de esta relación de empleo público.

En este sentido, transcribe el artículo 82 de aquella ordenanza, por la que se establecía: *“la retribución mensual de cada uno de los cargos del Escalafón Docente General Municipal será equivalente a la abonada para idénticos cargos del personal docente por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. En ningún caso el sueldo de maestro de grado, sección y/o especial podrá ser inferior al nivel 8 del Escalafón Municipal. De la diferencia entre el sueldo y bonificaciones asignadas por la Provincia de Buenos Aires para el cargo de maestro de grado y el del mencionado Nivel 8, surgirá una bonificación que será abonada a la totalidad de los cargos del Escalafón Docente*

General Municipal, excepto en el caso de preceptores y profesores por horas cátedra o módulos a quienes les será liquidado proporcionalmente" (v. fs. 140).

Indica que, en el año 2013, a la citada normativa se le habría introducido por parte del Concejo Deliberante una ligera modificación, agregándosele -por medio de la Ordenanza 21.609- un último párrafo al texto antes transcrito, por el que se habría dispuesto que *"En el supuesto de que a un establecimiento se le asigne una categoría superior, el personal directivo del mismo percibirá las bonificaciones correspondientes a su nueva categoría. Cuando a un establecimiento se le asigne una categoría inferior, el personal directivo continuará percibiendo la remuneración correspondiente a la categoría anterior"* (v. fs. 139 vta.).

Expone que *"con una deficiente técnica legislativa"* en el año 2014 por medio de la Ordenanza 21.902 fue derogada la anteriormente citada Ordenanza 21.609, y se sanciona un nuevo artículo 82, el cual transcribe, con una redacción similar a la norma anterior que *"sustituyó como parámetro de referencia mínima, al Nivel 8 por el Nivel 12"* (v. fs. 139 vta. *in fine* y 140).

Explica que *"bajo este esquema normativo, el Departamento Ejecutivo de la actual administración de gobierno, durante los períodos 2016, 2017 y 2018, siempre efectuó las previsiones de las partidas presupuestarias para afrontar las erogaciones, con la afectación de los recursos correspondientes"* (v. fs. 140).

Menciona que frente a cambios sobrevinientes por los aumentos salariales periódicos que incrementan el gasto, el propio Concejo Deliberante mediante la Ordenanza 23.069 -Complementaria del Presupuesto-vigente al momento de ser interpuesta la presente, habría autorizado al Departamento Ejecutivo a proceder a la aplicación de todas aquellas modificaciones salariales correspondientes al área de educación, implementadas y otorgadas por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *"con la reglamentación pertinente por parte del Departamento Ejecutivo, en cuanto a la modalidad y montos aplicables en función de la política salarial municipal vigente"* (v. fs. 140 vta.).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Refiere que, al inicio del tercer cuatrimestre del año 2018, el Poder Ejecutivo provincial establece las pautas de liquidación aplicables al personal docente a partir del mes de enero del citado año, criterio que a tenor de lo previsto en el artículo 82 de la Ordenanza 20.760 -y sus modificaciones- debería adoptarse en el ámbito de la Municipalidad de General Pueyrredón.

Precisa que es en ese momento que el Departamento Ejecutivo habría advertido el pago de sumas por fuera de las pautas contempladas en el Régimen para el Personal Docente Municipal.

Agrega que *“efectuado un exhaustivo relevamiento de las normas vigentes, no pudo encontrarse ninguna disposición que expresa o implícitamente de modo razonable habilitara a efectuar el cálculo sobre 35 horas semanales y jornada de 4 horas y media equivalente a jornada de 7 horas diarias del resto del personal municipal. Una auditoría en el proceso de liquidación de haberes de los docentes administrados por el municipio, echó luz sobre numerosas irregularidades”* (v. fs. 140 vta.).

Continúa exponiendo que el Departamento Ejecutivo, a tenor de las atribuciones que surgen de los artículos 107 y 108 inciso 3 del decreto ley 6769/58, el día 25 de octubre de 2018 emite el Decreto 2272/2018 *“y procedió a trasladar el aumento otorgado en el ámbito provincial a los agentes municipales, incluyendo a los docentes”* y que *“ello fue siguiendo las bases fijadas en el art. 82 de la Ordenanza 20.760 (texto según Ord. 21.902)”* (v. fs. 141).

Señala que aquella circunstancia *“pese a estar sustentada en el debido respeto de la legalidad”* habría generado resistencias y cuestionamientos en diferentes ámbitos *“al extremo que aquello que se hizo durante mucho tiempo de facto al margen de las normas jurídicas vigentes, se pretendió mantenerlo de cualquier manera”* (v. fs. 141).

En aquél mismo sentido destaca que el Concejo Deliberante habría aprobado por mayoría -en la sesión del día 15 de noviembre del año 2018- la convocatoria de los Sres. Secretario de Economía y Hacienda Hernán José Mourelle,

y del Secretario de Educación, Luis Alberto Distéfano, para que suministraran informes y explicaciones respecto del Decreto 2272/2018 (v. fs. 141).

Refiere que, en la misma fecha, se sanciona la Ordenanza O-18.189, a través de la cual el Departamento Deliberativo, modifica el artículo 82 del Régimen para el Personal Docente Municipal (Ordenanza 20.760, texto según Ord. 21.902). Texto que el apoderado del aquí denunciante transcribe en los siguientes términos:

“Artículo 82º: La retribución mensual de cada uno de los cargos del Escalafón Docente General Municipal será equivalente a la abonada para idénticos cargos del personal docente por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. En ningún caso el sueldo de maestro de grado, sección y/o especial podrá ser inferior al Nivel 12 del Escalafón Municipal *con 35 horas semanales y jornada de 4 horas y media equivalente a jornada de 7 horas diarias del resto del personal municipal*. De la diferencia entre el sueldo y bonificaciones asignadas por la Provincia de Buenos Aires para el cargo de maestro de grado y el del mencionado Nivel 12, surgirá una bonificación que será abonada a la totalidad de los cargos del Escalafón Docente General Municipal, excepto en el caso de preceptores y profesores por horas cátedra o módulos a quienes les será liquidado proporcionalmente.

Cuando por razones especiales y transitorias se asigne a un docente funciones de mayor jerarquía que las del cargo del cual es titular, percibirá la asignación correspondiente al cargo que se le confíe.

En el supuesto de que a un establecimiento se le asigne una categoría superior, el personal directivo del mismo percibirá las bonificaciones correspondientes a su nueva categoría. Cuando a un establecimiento se le asigne una categoría inferior, el personal directivo continuará percibiendo la remuneración correspondiente a la categoría anterior" (el destacado corresponde con el original, y según los términos de la presente denuncia, habría sido hecho para identificar el agregado incorporado (v. fs. 141 vta.).

Continúa relatando el apoderado del Sr. Intendente Municipal que una vez comunicada la sanción por parte del Concejo Deliberante, el titular del Departamento Ejecutivo procede a vetarla íntegramente mediante el Decreto 2483/2018, de fecha 3 de diciembre de 2018.

Subraya que mientras transcurría el plazo para la promulgación o el ejercicio del veto, el Presidente del Concejo Deliberante a través del Decreto 440 del día 26 de noviembre de 2018, dispone para el día 4 de diciembre



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

de ese mismo año concurren los Sres. Secretarios de Economía y Hacienda, y de Educación, a la Sesión Pública Especial, la cual fuera convocada a ese solo efecto.

Sigue explicando que la “*Sesión Especial*”, se lleva a cabo con total normalidad. Aclara que el Concejo Deliberante ya se encontraba formalmente anoticiado del ejercicio de la facultad de veto por parte del Departamento Ejecutivo.

Apunta, por tal razón, que “*de un modo manifestamente irregular*”, luego de culminada la intervención de los funcionarios citados, en esa misma sesión el Concejo Deliberante “*fuera de lo previsto en el Orden del Día, aprobó sobre tablas la Ordenanza de insistencia, violando de esta manera las normas que regulan el procedimiento para la sanción de las ordenanzas*” (v. fs. 141 vta.).

Respecto a la alegada ilegitimidad de lo actuado por el Concejo Deliberante, afirma que tales actos deberían ser anulados y en su consecuencia, dejadas sin efecto en su integridad (v. fs. 142).

Explica que el diseño constitucional de la provincia de Buenos Aires, dedica un apartado especial al régimen municipal, de donde surgiría que la administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo.

Agrega que por el artículo 191 se determina que la Legislatura sería la encargada de deslindar atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, siendo atribuciones inherentes al régimen municipal, dictar reglamentos y ordenanzas, mientras que por el artículo 192 inciso 5, se establece que el Departamento Deliberativo vota anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo y que vencido el ejercicio administrativo sin que el Concejo Deliberante sancione el presupuesto de gastos, el intendente deberá regirse por el sancionado para el año anterior.

Detalla que las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas o derogadas por otras. Menciona que el mismo

inciso 5 del artículo 192 de la Constitución provincial establece que el presupuesto será proyectado por el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo no se encontraría facultado para aumentar su monto total y “si aquél no lo remitiera antes del 31 de octubre, el Concejo Deliberante podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior”.

Indica que, en caso de veto total o parcial, si el Concejo Deliberante insistiera por dos tercios de votos el Intendente estará obligado a promulgarlo y que toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos (v. art. 192 inc. 5 CPBA).

Recalca lo previsto en el artículo 195 de la Constitución por el que se afirma que *“todos los actos y contratos emanados de autoridades municipales que no estén constituidas en la forma que prescribe esta Constitución, serán de ningún valor”* (v. fs. 142 vta.).

Destaca que el presupuesto *“operaría como una estimación de los gastos y los recursos que se prevén para un período anual determinado, donde la diagramación, proyección y confección de sus contenidos, está atribuida al Departamento Ejecutivo de manera excluyente, quien además posee por mandato constitucional y legal, la iniciativa en esta faena”* (v. fs. 142 vta.).

Alude que más allá del aspecto formal del presupuesto, el mismo se basa en una idea aproximada de lo que *“ocurrirá con los ingresos y egresos del Estado”, es decir “una suposición con mayor o menor aproximación a la realidad fáctica, un resultado sobre la caja, que aparece exteriorizada en un balance entre recursos y gastos”* (v. fs. 142 vta.).

En lo que se refiere a la situación puntual del presente caso, manifiesta que el municipio de General Pueyrredón contaría con un presupuesto para el ejercicio 2018 (aprobado por Ordenanza 23.645), donde se habría cumplido con los procedimientos institucionales de confección, elaboración y elevación por parte del Departamento Ejecutivo. Y que, por su parte, el Concejo Deliberante finalmente lo habría aprobado a fines del mes de abril.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Enuncia que el presupuesto asciende a la suma de casi los ocho mil quinientos millones de pesos (\$ 8.500.000.000.-), en el cual se habría previsto el pago de las bonificaciones a los docentes municipales, cuyo cálculo y previsión dice haberse efectuado sobre la base de los parámetros fijados en el artículo 82 de la Ordenanza 20.760 -texto según Ordenanza 21.902- (v. fs. 142 vta.).

Hace saber que del examen de las normas que regulan esta cuestión en el plano legislativo y reglamentario, *“se advierten numerosas disposiciones que impiden al Honorable Concejo Deliberante modificar el presupuesto una vez que éste se encuentra aprobado, y que en todo caso, a esos fines la iniciativa corresponde al Departamento Ejecutivo”* (v. fs. 143).

Así destaca que la Ley Orgánica de las Municipalidades prevé que *“corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar las Ordenanzas impositivas y el Presupuesto de Gastos y Recursos”* (art. 109); *‘el Departamento Ejecutivo podrá dictar el Clasificador de Gastos, enumerando las especies comprendidas en cada rubro del Presupuesto. Dicho Clasificador formará parte del Presupuesto anual que el Intendente eleve al Concejo Deliberante en cumplimiento del art. 109’* (art.114); *‘el presupuesto anual constituye el límite de las autorizaciones conferidas al Intendente y al Presidente del Concejo en materia de gastos’* (art. 118)” (v. fs. 143).

Realiza expresa mención de otras disposiciones de la Ley Orgánica de las Municipalidades, por ejemplo los artículos 34 y 35: *“ todos los años, para el subsiguiente, el Concejo sancionará el Presupuesto de Gastos y Cálculo de recursos de la Municipalidad (...) promulgado que sea el Presupuesto, no podrá ser modificado sino por iniciativa del Departamento Ejecutivo’* (art.34); *‘el Concejo considerará el proyecto remitido por el Departamento Ejecutivo, y no podrá aumentar su monto total’* (art. 35)” (v. fs. 143).

Puntualmente sobre el caso presente, explica que la modificación llevada a cabo al artículo 82 de la Ordenanza 20.760 (texto según Ord. 21.902), *“se traduce en una modificación del presupuesto aprobado”*, que produciría

“un impacto directo en los aspectos económicos financieros, que no pueden soslayarse” (v. fs. 143 in fine).

A renglón seguido hace referencia al informe producido por el Secretario de Economía y Hacienda, elevado al Departamento Ejecutivo, por el que se expresa que *"El municipio de General Pueyrredón sostiene instituciones educativas, como parte de la gestión estatal de manera complementaria y no supletoria de la responsabilidad del gobierno provincial". Más adelante, continúa transcribiendo el informe de aquél funcionario, del que surge que, como resultado de una auditoria llevada a cabo en el proceso de liquidación de haberes de los docentes administrados por el municipio, se detectó en el mes de setiembre de 2018 que se estaba liquidando una bonificación establecida en la ordenanza complementaria vigente (Ordenanza 23.069 Artículo 40º) "sin sustento legal o normativo".*

Agrega el informe transcrito que la bonificación consistiría *“en garantizar un salario mínimo del escalafón 12 municipal cuando el salario TOTAL docente establecido por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires fuese inferior al mismo y en dicho caso abonar la diferencia”,* pero, advierte que como el escalafón 12 municipal tendría trece diferentes módulos horarios semanales distintos, *“el área de liquidaciones tomaba como referencia el módulo de 35 hs. semanales, cuando los distintos cargos docentes tienen establecidos módulos semanales de 20 hs. y 22,5 hs. semanales”* (v. fs. 143 vta.; la mayúscula en el original).

Subraya que frente a tal situación el Departamento Ejecutivo habría procedido *“a reglamentar el Artículo 40 de la Ordenanza 23.069 mediante el dictado del Decreto 2272 del 2018, estableciendo el módulo de 24 hs. semanales como marco de referencia”,* y que el objeto de la reglamentación habría tenido en miras *“corregir el impacto presupuestario en la liquidación de haberes correspondiente al presupuesto 2018 de la Secretaría de Educación municipal”* (v. fs. 143 vta. in fine).

El apoderado del Sr. Intendente Municipal expone que el presupuesto 2018 presentado al Concejo Deliberante el día 31 de octubre de igual año, por expediente 2018-11615/9, habría contemplado la corrección en la liquidación de



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

haberes del personal docente y se establecería un gasto salarial de pesos mil sesenta y tres millones novecientos sesenta y un mil doscientos setenta y uno c/18 (\$ 1.063.961.271,18.-) en gasto salarial del personal de la Secretaría de Educación (v. fs. 144).

Indica que el *“el impacto de la bonificación especial docente que se venía liquidando, sin sustento legal, se estimó para el año 2019 en \$ 267.000.000 de gasto salarial en personal para la Secretaría de educación, adicionales a lo presupuestado, y que esa cifra “representa: a) el 25% de los presupuestado para el año 2019, o b) un 29% de lo presupuestado para el año 2018 en el caso de ser prorrogado”*.

Apunta que para solventar el gasto presupuestado para el año 2018 se habría usado *“en el pago de salarios el total del Fondo Federal Educativo previsto por la Provincia por \$202.000.000 y destinado prioritariamente para afrontar la reparación de la infraestructura edilicia de las escuelas municipales y provinciales”* (v. fs. 144 vta.).

Recalca que la Ordenanza registrada bajo el número 18.257, de insistencia por parte del Concejo Deliberante de fecha 4 de diciembre del año 2018 y que fuera notificada al Departamento Ejecutivo el día siguiente, *“al establecer el módulo horario de referencia en 35 hs. semanales y que la jornada de 4 horas y media de un docente equivale a jornada de 7 hs. diarias del resto del personal municipal, importa una aplicación de recursos que no fueron contemplados con ese destino en el presupuesto 2018 y previstos para otros fines y provoca un sustancial incremento del gasto y una alteración del presupuesto 2019 en proceso de análisis del Concejo Deliberante de General Pueyrredón”* (v. fs. 144 vta.).

Refiere que también se agravia por el desconocimiento por parte del Concejo Deliberante de la potestad reglamentaria que posee el Departamento Ejecutivo.

Al respecto, recuerda que el Ejecutivo es la autoridad *“encargada de implementar, llegar al plano de la realidad concreta, el mandato*

general previsto en el régimen del Personal Docente Municipal, en particular, establecer el modo y la forma en que deben practicarse las liquidaciones, pudiendo a tales fines implementar distintos mecanismos o metodologías, cuya elección y determinación están reservadas en ese espacio o margen de ponderación que posee el órgano administrador” (v. fs. 145).

Por último, hace hincapié en una cuestión de carácter formal, supuestamente producida durante el trámite de la sanción de la ordenanza de insistencia.

En este sentido manifiesta que la sesión convocada para el día 4 de diciembre del año 2018 *“tenía un único y excluyente objetivo, que era exigir a los Auxiliares del Departamento Ejecutivo (Secretarios de Economía y Hacienda como el de Educación), que brindaran explicaciones acerca del Decreto 2272/2018, Pueyrredón, por el cual se reglamentó el pago de las bonificaciones a los docentes”* (v. fs. 145).

Pero advierte que *“en un proceder absolutamente irregular”*, luego de que se retiraran aquéllos funcionarios del recinto, el cuerpo *“seguidamente se reunió e inmediatamente votó sobre tablas la Ordenanza de insistencia, la cual comunicó al día siguiente al Departamento Ejecutivo”* (v. fs. 145vta.).

Por ello entiende que también, desde el punto de vista formal, la ordenanza de insistencia debería ser declarada nula, toda vez que el tratamiento de la insistencia no habría estado previsto en el orden del día del Concejo Deliberante de General Pueyrredón (v. fs. 145 vta.).

Para finalizar, acompaña prueba documental y deja planteado el caso federal (v. arts. 14 y 15 de la Ley N° 48; fs. 146 vta.).

II.-

La Suprema Corte de Justicia, atento a lo peticionado, dispone *“hasta tanto se dicte sentencia”* hacer lugar a la suspensión de las ordenanzas



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

cuestionadas Nros. 18.189 y 18.257 del Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Pueyrredón (v. fs. 149/153).

III.-

El Presidente del Concejo Deliberante de General Pueyrredón, con patrocinio letrado, contesta el traslado conferido, solicitando su total rechazo, con costas (v. fs. 186/ 196).

Manifiesta, en primer lugar, que viene por la presente a contestar *“la insólita denuncia planteada en estos autos, solo demostrativa de la incapacidad de la política para consensuar y resolver los disensos, e intentar judicializar los mismos”* (v. fs. 187).

Califica a la presente demanda como *“improcedente, ilegítima [y] inconstitucional”*, toda vez que considera que el Sr. Intendente por medio de la misma pretendería arrogarse funciones y atribuciones propias del Cuerpo Deliberativo, *“impugnando e impidiendo por esta vía impropia, la ejecución de Ordenanzas sancionadas por el mismo, en ejercicio de su competencia, que tienen jerarquía de Ley formal material (conf. Art. 77 de la LOM), - y por tanto son de aplicación inmediata en sede administrativa-, sin plantear su supuesta ilegalidad o inconstitucionalidad por las vías procesales pertinentes”* (v. fs. 187).

Luego de efectuar, por imperativo procesal, una negativa a todo lo afirmado por el Sr. Intendente Municipal que no sea expresamente reconocido, sostiene que tanto la ordenanza impugnada, como así su insistencia luego del veto por parte del Sr. Intendente Municipal, habrían sido sancionadas con sujeción al marco legal, sea en su aspecto formal, como así en su faz substancial, en el sentido de que no habría habido una invasión de competencias.

En lo que se refiere a los hechos, explica que las escuelas municipales de General Pueyrredón, surgieron en la década de 1960, con el objeto de cubrir las necesidades de escolarización en zonas situadas fuera del ejido de la Ciudad de esa época. Por ello sostiene que dicho sistema educativo municipal era una

novedad, *“el cual fue sostenido con fondos municipales, y tuvo características propias en tanto sus docentes fueron — y siguen siendo — trabajadores municipales a quienes se les encomienda una específica función docente, con título profesional, capacitación continua e ingreso y carrera por concurso de oposición y antecedentes, con doble control funcional, por la DIPREGEP, a nivel Provincial, y por la Municipalidad”*, por lo cual, al efecto fue creada una Secretaría de Educación (v. fs. 189).

Agrega que *“como incentivo a los trabajadores municipales que cumplían funciones docentes”*, desde el año 1989 se les reconoce además de una remuneración equivalente a la abonada para idénticos cargos del personal docente de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia una *“bonificación especial según la cual en ningún caso la remuneración de un docente municipal podía ser inferior al Nivel 12 del Escalafón Municipal”* (v. fs. 189).

Explica, asimismo, que dicha bonificación era de carácter remunerativa desde el año 2006, por lo cual integraría el salario municipal docente y estaría sujeta a las cargas sociales y previsionales de ley (v. fs. 189),

Advierte que esa bonificación habría sido incorporada más tarde al Convenio Colectivo de Trabajo y presentada para su registro ante el Ministerio de Trabajo Provincial. De allí que entiende que la mentada bonificación vendría siendo percibida por los docentes municipales desde el año 1989, *“en forma pacífica y continua, siendo reconocida y abonada por todos los gobiernos municipales desde esa época, incluso por el actual D.E. municipal durante los dos primeros años y nueve meses de su gestión”*, y habría culminado con el dictado del Decreto 2272/18, que diera origen al proyecto de ordenanza de octubre del año 2018, y luego sancionado por medio de las Ordenanzas 18.189 y su insistencia 18.257, que derivaran en el actual conflicto de poderes municipal (v. fs. 189 vta.).

Solicita a V.E. que, al momento de ser resuelto el presente conflicto, se tenga en cuenta que el órgano Deliberativo por medio de la sanción de las Ordenanzas Nros. 18.189 y 18.257 *“no creó nuevos cargos docentes no previstos presupuestariamente, ni incremento extrapresupuestariamente las bonificaciones de*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

los docentes municipales, sino que sólo respetó el status jurídico consolidado y adquirido por los trabajadores municipales docentes desde antiguo, a fin de evitar reclamos y juicios futuros, frente a la intempestiva sanción y notificación del Decreto 2272/18 del Departamento Ejecutivo municipal que invadiendo atribuciones propias de este Cuerpo, dictó un acto administrativo a nuestro juicio arbitrario e ilegítimo". Agrega que dicho decreto habría sido dictado por un órgano incompetente (el Departamento Ejecutivo local), por medio del cual, aduce que fueron afectados derechos adquiridos, en supuesta violación de normas constitucionales y legales (v. fs. 190).

Más adelante, expresa que la pretensión del Departamento Ejecutivo municipal, de plantear el presente conflicto de poderes, y de esta forma requerir la convalidación del Decreto 2272/18, como así solicitar la suspensión de la ejecución de las Ordenanzas 18189 y 18257 *"es notoriamente ilegítima e improcedente y no puede tener amparo jurisdiccional"* (v. fs. 191 vta.).

Manifiesta el Presidente del Concejo Deliberante que, si a criterio del Sr. Intendente Municipal las ordenanzas precitadas fueran anticonstitucionales o ilegítimas, debía haberlas impugnado por las vías procesales idóneas para ello, y no plantear *"un inútil e improcedente conflicto de poderes para que V.E se vea obligado a ordenar su suspensión conforme a la excepcional disposición cautelar del art. 261 de la LOM. -expresamente planteada en el punto IV de la demanda-, liberándose así del deber jurídico de ponerlas en ejecución y cumplirlas conforme al art. 107 de la ley citada"* (v. fs. 191 vta.).

Subraya que luego de sancionada la Ley 14.656 –por la que se estableció el nuevo *"Estatuto para el Personal de las Municipalidades-Paritarias"*, la competencia para reglamentar lo relativo al empleo municipal y determinar el escalafón y las nóminas salariales, *"fue atribuida por la ley citada al H. Concejo Deliberante conforme resulta de su artículo 1, primer párrafo y de su art. 46"* (v. fs. 192).

Por tal razón sostiene que el Concejo Deliberante, por medio de la sanción de las Ordenanzas 18.189 y 18.257, habría actuado dentro de su estricta competencia legal, “*respetando derechos adquiridos, sin crear nuevos cargos o bonificaciones salariales, sino solo manteniendo las vigentes, ya presupuestadas y en ejecución, en cumplimiento de los Principios de Orden Público...*” (v. fs. 192 vta.).

Aclara que los docentes municipales, “*son también trabajadores municipales, en una relación jurídica de empleo público directa con la Municipalidad de Gral. Pueyrredón, (no con la Provincia)*”, por lo que su vínculo laboral estaría regido por la Ley N° 14.656, y por tal razón, según su parecer, “*la competencia para regular la relación jurídica de empleo público entre los mismos con el Municipio, está atribuida por la Ley 14.656 a los Departamentos Deliberativos Municipales, conforme resulta del primer párrafo del art. 1 y del art. 46 de dicha ley, máxime si -como en el caso-, no existe un Convenio Colectivo de Trabajo registrado*” (v. fs. 193 vta.).

Para finalizar, ofrece prueba documental e informativa y solicita que V.E. deje sin efecto la suspensión cautelar de las ordenanzas aquí en crisis. Plantea el caso federal (v. fs. 194/196).

IV.-

A fojas 203 V.E. resuelve “*desestimar el pedido de levantamiento de la medida cautelar ordenada a fojas 149/ 153*” y dispone el pase de las presentes actuaciones a esta Procuración General a los fines de dictaminar de conformidad a lo dispuesto en el artículo 687 del Código Procesal Civil y Comercial.

V.- Adelanto mi opinión en el sentido de que V.E. debería hacer lugar al conflicto promovido (art. 690 del CPCC).

1.- En primer lugar, considero que la cuestión planteada por el señor Intendente de la Municipalidad de General Pueyrredón es de aquéllas que ese Tribunal estaría llamado a decidir por el artículo 196 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires ya que, como se ha resuelto, la competencia que le confiere



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

ese artículo comprende a las contiendas que involucren a los dos departamentos que componen el poder municipal, siempre y cuando se susciten con motivo de sus respectivas atribuciones, como cuando uno desconoce al otro la facultad que éste se atribuye o invade directa o indirectamente la esfera del otro ("Acuerdos y Sentencias", serie 9ª, t. 85, p. 429; t. 186, p. 542; 1974-III-623; causas B. 51.873, res. del 26-IV-1988; B. 53.253, res. del 4-IX-1990; B. 54.089, res. del 26-XI-1991; B. 58.988, "Ríos", res. del 21-IV-1998; B. 62.928, res. del 7-XI-2001; B. 63.420, res. del 24-IV-2002; B.68.363, sentencia de 6-IX.2006; B.68.664, sentencia de 30-IX-2009; B.70.800, sentencia de 16-III-2011; entre otras).

En efecto, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece, en lo que se refiere al régimen municipal que *“la legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...”* (v. art. 191).

Por su parte el artículo 192 de la Carta Magna local, indica en el inciso 5 como competencia inherente al régimen municipal *“votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo...”*.

En el siguiente párrafo de este inciso 5 se ordena que *“el presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total...”*.

2.- En materia presupuestaria, se advierte que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece para el régimen municipal un sistema similar al previsto a nivel provincial: iniciativa del Poder Ejecutivo y posterior sanción por parte del Poder Legislativo.

Así en el presente y de las actuaciones acompañadas, se observa que:

i.- El entonces proyecto de ordenanza de “presupuesto General de Gastos del Ejercicio 2019” fue presentado por el titular del Departamento Ejecutivo, que ingresó por mesa de entradas el 4 de octubre de 2018 (v. fs. 69/ 96);

ii.- Un grupo de concejales, con fecha 1 de noviembre de 2018 presentó un proyecto de modificación al artículo 82 de la Ordenanza 20.760 “ref. Régimen para el Personal Docente Municipal” (ver acápite 1.7 del anexo documental acollarado al presente).

iii.- El proyecto de modificación al artículo 82 de la Ordenanza 20.760 “ref. Régimen para el Personal Docente Municipal” es debatido y aprobado por el H. Concejo Deliberante, en la sesión del día 15 de noviembre de 2018 bajo el número de Ordenanza N° 18.189 (fs. 25; y Diario de Sesiones del HCD de General Pueyrredón, acápite 1.17 del anexo documental).

iv.- Decreto 2483/18 del Departamento Ejecutivo por el que procedió a vetar a la Ordenanza 18.189 (fs. 56/ 60).

v.- Finalmente consta copia certificada del Diario de Sesiones correspondiente a la sesión del día 4 de diciembre de 2018, en el que consta la interpelación a los Secretarios de Hacienda y Educación y la insistencia de la ordenanza N° 18.189 (fs. 26; y Diario de Sesiones del HCD de General Pueyrredón, acápite 1.16 del anexo documental).

3.- El Presupuesto -como previsión financiera de recursos (“*ingresos potenciales*”) y gastos (“*egresos potenciales*”)- anticipa el movimiento del tesoro durante un ejercicio financiero, generalmente anual.

Es una anticipación del tesoro y los elementos de este último son los ingresos y los egresos, pero legitimados en la normativa previa que habrá de regularlos y determinarlos. Esa normativa es el Presupuesto.

Cabe aclarar que en el orden provincial nuestra Constitución ha dispuesto, en materia de presupuesto, que corresponde al Poder Ejecutivo proyectarlo y al Poder Legislativo “*fijarlo*” (ver arts. 103 inc. 2° y 144 inc. 16 CPBA).

La elaboración y definición del presupuesto general -por ser un cálculo complejo- deberá ser diseñado tanto en el ámbito provincial como



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

así también en los distintos municipios, por el gobernador y el intendente municipal, respectivamente.

La Constitución provincial también establece que cuando se trate de incorporar nuevos gastos dentro de la ley de presupuesto, la iniciativa recaerá en el Poder Ejecutivo, tal como surge del artículo 103 inciso 2º, primer párrafo.

V.E. ha considerado esta norma razonable a tenor de que la ley de presupuesto es *“la base a que debe sujetarse todo gasto en la administración general de la Provincia (art. 103, inc. 2º, 2º párr., Constitución de la Provincia) y el Gobernador es el jefe de la Administración (art. 144, proemio) y, como tal, responsable primario de la ejecución del presupuesto (arts. 144, incisos 2º, 6º, 9º y 16)”* (SCJBA, B 66.093 *“Gobernador de la Provincia de Buenos Aires sobre Conflicto de Poderes”*, sent., 10-10-2003).

Este espíritu de la norma se repite en el artículo 192 inciso 5 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

La Ley Orgánica de las Municipalidades establece, por su parte, las competencias del Departamento Ejecutivo.

Respecto al tema que nos ocupa, el artículo 109 preceptúa que *“corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar las ordenanzas impositivas y el presupuesto de gastos y recursos debiendo remitirlo al Concejo con anterioridad al 31 de octubre de cada año”*; los artículos 110 a 114 detallan qué cuestiones deben contener los proyectos de presupuesto de gastos.

El artículo 115 reza que una vez devuelto el proyecto de presupuesto con modificación total o parcial y habiendo finalizado el período de sesiones de prórroga, el Departamento Ejecutivo convocará a sesiones extraordinarias para su consideración, como así también, en el supuesto de que el Concejo no lo hubiere considerado.

El artículo 116 ordena que, en el presunto caso de no haberse aprobado el proyecto de presupuesto en las sesiones extraordinarias, el

Departamento Ejecutivo debe poner en vigencia el presupuesto del año anterior; el artículo 117° mientras tanto prescribe que le corresponde al Ejecutivo la recaudación de los recursos y la ejecución de los gastos de la Municipalidad con la excepción de los gastos que le correspondiere ejecutar al Concejo Deliberante.

Se advierte, por lo tanto, que el proyecto debe tener inicio en el ámbito del Departamento Ejecutivo, órgano que debe remitir su contenido al Concejo Deliberante a los efectos de hacer modificaciones o no, al proyecto de ordenanza (art. 115 L.O.M.); una vez devuelto el proyecto, el Ejecutivo estudia las propuestas del Departamento Deliberativo, pudiendo insistir con su redacción originaria o aceptar las propuestas.

4.- El núcleo del presente caso consiste en determinar si el Concejo Deliberante -al aprobar e insistir posteriormente al veto con lo oportunamente sancionado- viola lo previsto en el artículo 192 de la Constitución Provincial, como así a la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Y la respuesta es afirmativa.

Por ello entiendo que le asiste razón al señor Intendente Municipal al sostener que ha habido una invasión de competencias del Departamento Ejecutivo al momento de sancionar la Ordenanza 18.189, por haber sido dictada por el Concejo Deliberante prescindiendo de su voluntad, lo que la hace inconciliable con el plexo normativo citado.

De aceptarse que el Concejo Deliberante dispusiera por sí la incorporación de gastos por fuera del presupuesto proyectado, tal como lo hizo el Concejo Deliberante de General Pueyrredón, se podría generar una ruptura en el equilibrio institucional que debería existir en la relación entre el Departamento Ejecutivo y el Departamento Deliberativo, *“confiriéndole a éste poderes excesivos sobre una materia que no le compete”* (causa B. 68.111, "Intendente Municipal de San Martín", sent. del 28-IX-2005; causa B. 73.014, "Intendente Municipal de Carmen de Areco", sent. del 01-XI-2015; B. 74.042, "Ostoich, Oscar Darío - Intendente Municipal de Capitán Sarmiento", sent. del 26-X-2016).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

5.- De esta forma, de las pruebas documentales agregadas a las presentes actuaciones, advierto que el Concejo Deliberante en forma indirecta ha alterado la previsión presupuestaria, cuestión que tenía vedada (conforme expediente N° 11.615/09-2018, proyecto de presupuesto y cálculo de recursos, ejercicio 2019, presentado con fecha 4 de octubre de 2018, fs. 69 y siguientes y Cálculo de Recursos y Gastos Ejercicio 2019).

Tales razones me obligan a dictaminar en el sentido de que el Concejo Deliberante ha ejercido -en lo que se refiere a remuneraciones- una invasión de competencias, ya que, en el caso bajo examen, las normas aplicables son claras en el sentido de conferirle al titular del Departamento Ejecutivo municipal, la exclusividad en esta temática.

Aparece como un hecho ostensible que el Concejo Deliberante de General Pueyrredón, por medio de la sanción de la Ordenanza identificada como O-18.189, como así su posterior insistencia del día 4 de diciembre de 2018, dispuso la modificación de la Ordenanza 20.760 y sus modificatorias, correspondiente al “*Régimen para el Personal Docente Municipal*”.

Al hacer esto, dicho Departamento Deliberativo creó y dispuso una erogación no prevista, de lo cual se colige un obrar de carácter irregular, toda vez que dicho cuerpo colegiado no está habilitado a tener iniciativa en materia presupuestaria, teniendo vedada esta potestad.

En sentido opuesto, tanto la Constitución provincial como así la Ley Orgánica de las Municipalidades ponen en cabeza exclusiva del Ejecutivo, la competencia para aumentar los gastos establecidos en la ordenanza por la que se aprobara el presupuesto municipal (art. 192 inciso 5° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 34 *in fine* del decreto ley 6769/58 y sus modificatorias).

De tal modo, resulta indiscutible que la ejecución de la O-18.189, como así su par por la que se efectuó la insistencia del día 4 de diciembre de 2018, importa un “nuevo gasto”, que consiste en el monto global que debe detraerse para abonar a los empleados alcanzados por la medida.

En una anterior decisión V.E. sostuvo –en un caso que posee algunas notas similares- que si el Intendente Municipal está en condiciones de “*‘instituir’ bonificaciones con carácter permanente o transitorio, general o sectorial y es quien ‘determina’ el sueldo, es forzoso concluir que el Departamento Deliberativo no puede disponer el pago de una suma fija a todos los agentes de la comuna ni fijar el **quantum** que debe pagarse al personal...*” (SCJBA, B 67.596, “*Intendente Municipal de General San Martín*”, sent., 07-07-2004).

Así, a tenor de las constancias obrantes en autos la Ordenanza impugnada fue sancionada en forma definitiva al insistir en su aprobación el Concejo Deliberante en la sesión llevada a cabo el día 4 de diciembre de 2018. De esta forma la Ordenanza aquí cuestionada se tornó aplicable en forma inmediata en la propia esfera municipal con independencia de su publicación, más a esa misma fecha estaba rigiendo el presupuesto local y el Decreto 2272/18 (v. fs. 26; 28/ 34).

Se concluye, entonces, en que la implementación de esta norma importa una nueva erogación, fácil es colegir que sólo se pudo haber sancionado a instancias del Sr. Intendente Municipal, lo que no ha ocurrido en tanto el proyecto fue presentado por una serie de concejales, miembros del Departamento Deliberativo del Partido de General Pueyrredón (v. fs. 24).

Ha resuelto V.E. que el conjunto de normas de la Ley Orgánica de las Municipalidades por las que se estableció que la iniciativa presupuestaria es competencia propia del Departamento Ejecutivo "tiene por objeto que sea el poder administrador quien formule el plan de gobierno anual a través del proyecto de presupuesto, ya que a dicha autoridad le incumbe ejecutarlo y responsabilizarse con base a ese instrumento financiero" (causa B. 68.725, "*Intendente Municipal de San Andrés de Giles*", sent., 8-08-2007).

VI.-

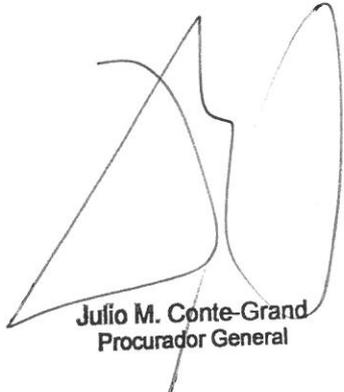
En el presente, claramente se advierte un avasallamiento por parte del Concejo Deliberante de facultades que la Constitución y las leyes reglamentarias pusieron en cabeza del titular del Departamento Ejecutivo.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Por lo expuesto, considero que V.E. podría hacer lugar al presente conflicto de poderes municipal (art. 196 Const. Prov.).

La Plata, mayo *diez* de 2019.-



Julio M. Conte-Grand
Procurador General

