

///son, ... de NOVIEMBRE de 2012.-

## DICTAMEN N° 40/12 A.L.

**Ref.:** Expte N° 31979/2012 s/CONSULTA  
Rend Cuentas y Hab Caídos RIO MAYO

### SR. PRESIDENTE:

Me remite Ud. los actuados de la referencia mediante los cuales el Sr. Presidente del Concejo Deliberante de la ciudad de Río Mayo efectúa una consulta a este Tribunal de Cuentas en relación a los dos puntos que detalla en su Nota N° 193/2012 HCD (fs 1), los que habré de tratar por separado, a saber:

### 1.- RENDICIONES DE CUENTAS PENDIENTES

Entiendo que el tema ha de ser abordado desde diversos ángulos, tales como:

#### A.-) INTRODUCCIÓN. Conceptos.

“...En toda municipalidad hay un cuerpo deliberativo y un departamento ejecutivo...” (Art. 229, 2° párrafo, Constitución Provincial) y, concordantemente, “...Las Corporaciones Municipales se compondrán de un Departamento Ejecutivo y un Concejo Deliberante...” (Art. 4°, Ley XVI N° 46, Antes 3098).

A su vez, respecto de cada uno puede decirse que:

- “...Corresponde al Concejo Deliberante el ejercicio de las facultades constitucionales, sancionando las ordenanzas y disposiciones pertinentes...” (Art. 30°; Ley XVI N° 46) siendo que entre dichas ordenanzas se encuentra, primordialmente “...las ordenanzas impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Corporación Municipal. No se autorizarán gastos sin la previa fijación de los recursos...” (Art. 34°, ley citada);
- “...La administración general y la ejecución de las Ordenanzas, corresponde exclusivamente al Departamento Ejecutivo...” (Art. 73°, ley citada)

La distinción entre “conCejo” y “conSejo” responde a su significado etimológico siendo que el primero (con C) proviene del latín “*concilium*” que es reunión de vecinos, asamblea, lo cual da una idea de conjunto de voluntades, mientras que el segundo (con S) proviene de “*consilium*”, que significa opinión, corporación que no decide sino asesora, aconseja, ilustra. En consecuencia, “Concejal” significa representante del conjunto de vecinos (“*concilium vecinorum*”) y no miembro de un órgano con función de asesor o consejero. De allí, el sentido etimológico concuerda con la función que realiza.

En definitiva, los órganos de la administración municipal son DOS (excepcionalmente se incorpora un tercero, jurisdiccional, que sólo atiende lo que se denomina “*justicia de faltas*”):

- a) Deliberante: colegiado, representante de los municipios en el cual reside el poder de decisión pues sanciona ordenanzas de contribuciones, de presupuesto, de policía, de servicios públicos, etc.

b) Intendente: órgano unipersonal, es el de ejecución de las decisiones del concejo deliberante, que si bien limitado, cuenta con un poder reglamentario el que lo convierte en el jefe de la administración activa.

## **B.-) FUNCIONES. Atribuciones.**

Comienzo por señalar que la Constitución de esta Provincia, a través de sus Artículos 224° y 225 reconoce al Municipio como una entidad autónoma, independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones gozando de autonomía política, administrativa y financiera, siendo que su delimitación territorial es determinada POR LEY.

En el presente, habré de circunscribir el análisis al órgano deliberante, toda vez que ello es la materia de consulta en esta oportunidad.

En sentido originario la palabra “deliberación” significa examen atento, y también contradictorio, de una decisión antes de ser cumplida o ejecutada, lo cual supone la idea de debate, de discusión; tal es la definición de actividad del órgano Concejo Deliberante, cuya propia denominación, por otro lado, expresa esa idea.

Pero en el sentido jurídico y conforme la función de dicho órgano, “deliberar” significa, en realidad, “decidir”, lo que es consecuencia necesaria de la deliberación tratándose de órganos de la Administración Pública (en el caso, municipal).

La deliberación no es sólo forma (debate, discusión, etc.) sino que implica también una facultad, que es la de iniciar normas o impedir que se apliquen decisiones de otra autoridad si ellas no han sido consentidas en la deliberación, esto es, si no se ha decidido así.

Es decir, la facultad esencial del Concejo Deliberante es la de decidir y sus decisiones tienen fuerza ejecutoria (desde que las promulga el Departamento Ejecutivo, a lo cual me referiré más adelante).

Por otro lado, en relación a estas “deliberaciones” el Artículo 62°, primer párrafo, Ley XVI N° 46, establece que el Concejo Deliberante debe determinar “...en el Reglamento Interno del Cuerpo los días de sesiones...” (el subrayado es mío) a la vez que el Artículo 67° de dicho cuerpo legal prescribe que “...En los libros de Actas del Concejo se dejará constancia de ...” (el subrayado me pertenece); ello, sumado a lo previsto en el Artículo 49° (Comisiones Internas), da una clara idea del funcionamiento del mencionado órgano.

En relación a lo arriba apuntado, no se ha hecho mención alguna al Reglamento Interno del Concejo en cuestión, pero a fs 11/19 se agregan fotocopias de diversos Despachos de la “Comisión Hacienda y Finanzas – Asuntos Legales”.

Por otro lado, en el orden administrativo existe un criterio de diferenciación de las “decisiones” de los concejos deliberantes:

- **Ordenanza**: si se crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete al Departamento Ejecutivo (Intendente);
- **Decreto**: si tiene por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del concejo y, en general, toda disposición de carácter imperativo que no requiera promulgación del departamento ejecutivo;
- **Resolución**: si tiene por objeto expresar una opinión del concejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado no siendo incidental el curso ordinario de un debate o de adoptar reglas referentes a su procedimiento;

- **Comunicación:** si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo (en rigor, meras “declaraciones”).

Sin perjuicio de la precedente “clasificación” (criterio de diferenciación), en rigor las decisiones del Concejo son de dos órdenes principales:

**a.- ORDENANZAS:** obligan a la administración municipal y a los administrados, residiendo la autoridad municipal esencialmente en esta función.

**b.- RESOLUCIONES:** Son decisiones especiales, generalmente de orden interno o atinentes al cuerpo que, desde luego, por su propia naturaleza, obligan al Concejo mismo; pero si se dictan en virtud de la facultad de contralor sobre el órgano ejecutivo, también obligan a éste (en los límites del contralor).

En principio, las decisiones del Concejo deben tener fuerza ejecutoria inmediata, pero sólo la tienen las resoluciones. Las “decisiones” instrumentadas mediante Ordenanzas (cuando no importan una mera autorización) DEBEN ser promulgadas (Art. 74°, inc 1°, Ley XVI N° 46) pero éste puede “observarlas” (en rigor, vetarlas) por considerarlas ilegales o inconvenientes, en cuyo caso la validez de la ordenanza se *suspende* hasta tanto el Concejo “insista” con el voto de los dos tercios de los Concejales (presentes en el caso del Presupuesto, de los miembros; en el de gastos especiales, Artículo 40°, y nuevamente, de los presentes en el resto de los casos, Art. 74°, inc. 1, ambos de Ley XVI N° 46).

Como se ve, esta disposición (la del veto) que es una regla general en el sistema de dos órganos, viene a imponer una limitación al poder del Concejo, a la vez que al intendente, cuyo carácter es el de mero ejecutor, lo erige en órgano “partícipe” de las decisiones de aquél.

En cuanto a su función de CONTRALOR, la ley, al instituir dos órganos esenciales en el gobierno municipal (aún sin “jerarquizarlos”), establece respecto de algunos actos del Intendente, un verdadero contralor administrativo, el que es, principalmente, de legalidad (y en algunos casos, de oportunidad y conveniencia).

De este modo, pues, tenemos distintos tipos de contralores:

**I.- De Legalidad:** el que, a su vez, puede ser

- De la Gestión Financiera:** El precepto más importante en relación a esta revisión es el que establece que el Concejo Deliberante “*examina*” las cuentas de la administración municipal y resuelve sobre su “*aprobación*” (Art. 61°, Ley XVI N° 46).
- De la Gestión Contractual:** No se determina por el contenido, sino por la forma, ya que los contratos en cuestión tienen carácter y objeto *financiero* toda vez que la Ley le atribuye al Concejo la autorización de los empréstitos (Arts 48°, 49° y 50°, Ley XVI N° 46) y de la venta de bienes (Art 53°), entre otros.
- De la Administración General:** Este contralor puede ser “preventivo” y a la vez “general” ya que la Ley, en el mencionado Art. 49°, hace referencia a la “...*comisión interna competente*...” con lo cual da claramente a entender la existencia de varias (al menos, más de una) de estas Comisiones, las que sin dudas “controlan” la administración a los fines de las correspondientes “deliberaciones” previas a DECIDIR (sancionar Ordenanzas, Resoluciones, Decretos, Comunicaciones)

**II.- De Oportunidad:** La apreciación de circunstancias particulares, sin referencia directa a la ley, respecto de actos o decisiones de una autoridad sobre otra, lo mismo que la aprobación o el rechazo, constituyen contralor de *oportunidad* o *conveniencia*. Así son numerosos los casos en los que el Concejo ha de prestar

su “acuerdo” para determinados actos (p. ej., en el supuesto de separar del cargo al Jefe del Servicio, Contador o Tesorero, Art 98°). En dichos supuestos el Concejo aprecia discrecionalmente. En rigor, también, en los casos que se requiere el voto de los dos tercios de los Concejales, el contralor no es sólo de legalidad, sino, a la vez, de la *oportunidad* o *conveniencia*

### C.- RENDICIÓN DE CUENTAS

Ya he señalado escuetamente en el punto relativo al contralor “De la Gestión Financiera” lo dispuesto por el Artículo 61°, Ley XVI N° 46, correspondiendo ahora ampliarlo, de modo que **“...Corresponde al Concejo el examen de las cuentas de la administración municipal, en sesiones especiales. Examinadas las cuentas, el Concejo resolverá sobre su aprobación y las remitirá al Tribunal de Cuentas dentro de los plazos establecidos, todo ello sin perjuicio que cada Carta Orgánica Municipal u Ordenanza Municipal, en el caso, determine los procedimientos y formas de su propio contralor contable...”**.

De la precedente transcripción, se desprenden diversos extremos, a saber:

- No establece periodicidad alguna para la rendición por parte del Departamento Ejecutivo ni para el examen por parte del Concejo (se limita a establecer “en sesiones especiales”).
- Tampoco establece plazo para dicho examen (se limita a establecer que el Concejo “resolverá”).
- Tampoco fija plazo para la remisión a este Organismo (se limita a determinar “dentro de los plazos establecidos”; supongo que “establecidos” por ESTE mismo Organismo: Tribunal de Cuentas).
- En su parte final, habilita plena y expresamente que el propio Municipio (mediante la respectiva Ordenanza) determine los procedimientos y formas de su PROPIO contralor contable, extremo éste que a tenor de las constancias obrantes en los presentes, NO es el caso.

En definitiva, se trata de un examen esencialmente de legalidad, porque su objeto es verificar la conformidad del trámite de cuentas con la norma (en sentido *material*: leyes, ordenanzas, decretos).

Consecuencia de ese examen es la aprobación (o rechazo) de las mismas y el Concejo debe determinar la naturaleza de la transgresión, si la hubiere, pues ésta puede generar diversas responsabilidades: penal, civil y/o administrativa.

Vale decir, es un contralor INTERNO del propio Municipio que de modo alguno puede relacionarse siquiera con el contralor que lleva a cabo este Tribunal de Cuentas.

Recuérdese que **“...La jurisdicción asignada a cada Corporación Municipal será ejercida dentro del territorio del respectivo Municipio...”** (Art. 101°, Ley XVI N° 46) con lo cual se entiende que cualquier resolución que adoptare el Concejo Deliberante al respecto de las cuentas de ese Municipio, NADA tendrá que ver con el examen que ha de llevar al respecto, necesariamente, este Tribunal de Cuentas en virtud de lo dispuesto por el Artículo 219°, apartado 1., Constitución Provincial: **“...Corresponde al Tribunal de Cuentas: 1. Controlar la legitimidad de lo ingresado e invertido, en función del presupuesto, por la administración ... municipales...”** y, concordantemente, el Artículo 23°, Ley V N° 71 (antes Ley 4139, “Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas”)

En este sentido, establece el Art 28°, Ley V N° 71, **“...Los responsables de las distintas jurisdicciones en los poderes del Estado y en las Municipalidades, obligados a rendir cuentas, deberán presentar las rendiciones a los**

respectivos servicios administrativos para su inclusión en la rendición universal que éstos elevarán o pondrán a disposición mensualmente del Tribunal de Cuentas. Dichas rendiciones deberán presentarse dentro de los plazos que reglamentariamente se fijan y se ajustarán a los modelos e instrucciones que expida el Tribunal de Cuentas...” (los subrayados son míos)..

A este respecto, puedo señalar las siguientes cuestiones:

- a) en primer lugar, conforme el Art 95°, 2° párrafo, Ley XVI N° 46, “...**En las Municipalidades que carezcan del servicio administrativo precitado, no se practicará pago alguno si la orden no proviene del Intendente, con la firma refrendada por el Secretario y sin observaciones del Contador, ...**”. Obviamente, en estos supuestos el obligado a elevar la respectiva Rendición es el propio Intendente.
- b) en cuanto a elevar “mensualmente” dentro de los plazos que “reglamentariamente se fijan” traigo a colación lo dispuesto por el Artículo 2° del Acuerdo N° 220/96 T.C., que reza: “...**Las rendiciones de cuentas deberán presentarse o ponerse a disposición dentro de los 60 días corridos de transcurrido el mes, ...**”.
- c) por último, en cuanto a los modelos e instrucciones de este Tribunal a los que se ajustarán las rendiciones de cuentas, es de aplicación el Acuerdo N° 408/00 T.C. de este Organismo.

A mayor abundamiento, acompaño en fotocopia el Acuerdo N° 003/97 mediante el cual se resolviera una cuestión similar a la presente (aclarando que en el mismo se hace mención al Acuerdo N° 416/85, hoy reemplazado por el ya citado N° 408/00, cuyo Art 2° dejara sin efecto al anterior).

## 2.- HABERES CAÍDOS

Conforme se destaca a fs 35, Informe N° 801/12 F.3., en la cuestión del Personal del Municipio, la localidad de Río Mayo sólo cuenta con la Ordenanza N° 484/95 relativo al régimen disciplinario, razón por la cual, se sostiene (5° Considerando de Resolución N° 055/2011, fs 30) se aplicó el Artículo 58 de la Ley 1987 (hoy Ley I N° 74, “Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial”)

A este respecto, debo recordar lo dispuesto por el Artículo 60°, inciso 6, Ley XVI N° 46, en cuanto establece “...**Constituyen atribuciones y deberes del Concejo: ...6) Organizar la carrera administrativa sobre las siguientes bases: Acceso por idoneidad, escalafón, estabilidad, uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades...**” en virtud de lo cual no encuentro fundamento alguno para sostener la inexistencia total de Estatuto o regulación del personal ya que ello depende exclusivamente del propio Concejo Deliberante.

Ahora bien, tal como se hace saber en el Informe de mención (último párrafo) desde Mayo 2011 se le abonan los haberes al agente Andrade (seguramente en virtud de la Nota N° 28/2011 de fecha 4 de Abril de 2011, ver fs 34) sin perjuicio que el ejercicio de dicho año se encuentra aún en estudio no pudiéndose determinar el cumplimiento del plan de pago que en virtud del Art. 4° de la Res 055/201 se estableció convenir con el agente involucrado (ver fs 30 vta).

En este marco, y toda vez que se invocó la aplicación del mentado Artículo 58°, a él habré de referirme señalando que su segundo párrafo prescribe que “...**se dispondrá la suspensión preventiva del agente que sufra privación de la libertad ordenada por autoridad policial o judicial, acusado de la comisión de un delito, ...**” circunstancia ésta que, en principio, habría sido la del agente Andrade.

Sin embargo, no puede invocarse la aplicación de la Ley en cuestión y, a la vez, hacerse caso omiso de su Reglamentación, razón por la cual resulta imprescindible examinar lo dispuesto a este respecto por el Decreto 1330/81 (cuyo Artículo 1° aprobó la reglamentación de la citada Ley que corriera como Anexo y estableció que "...La numeración consignada en el articulado de la reglamentación, corresponderá a los artículos pertinentes de la citada Ley...").

De este modo, pues, el respectivo Artículo 58°, apartado IV, establece que "...Todo agente que fuere detenido por autoridad competente, ... o sometido a proceso penal, podrá ser suspendido preventivamente sin goce de haberes. Su reintegro al servicio sólo procederá contra la presentación por el interesado de certificado de libertad por falta de mérito, de no procesamiento, de sobreseimiento provisional o definitivo o de absolución. ... Si el agente fuera absuelto, sobreseído provisoria o definitivamente, o no llegara a ser procesado, tendrá derecho al reintegro de los haberes correspondientes al período de suspensión, siempre que la detención o procesamiento se haya originado por denuncia de autoridades provinciales. Por el contrario, si no medió intervención en hecho de las autoridades provinciales, y la detención o procesamiento se debieran a denuncia de terceros o a circunstancias ajenas a la voluntad de la administración, no se reconocerá derecho alguno por reintegro de haberes..." (los subrayados son míos).

A tenor de la fotocopia de cédula agregada a fs 31, y de la lectura de la carátula de la causa, pareciera que la detención y/o el procesamiento del agente Andrade se debieron a circunstancias ajenas a la voluntad de la administración,

### **3.- CONCLUSIÓN**

Consecuencia de lo expuesto en el presente puedo arribar a las siguientes conclusiones:

- 1.-) El examen de las cuentas que lleva a cabo el Concejo Deliberante en el marco del Artículo 61°, Ley XVI N° 46 EN NADA se relaciona con la Rendición de Cuentas por ante este Tribunal de Cuentas, siendo ambos procedimientos independientes entre si.
- 2.-) El propio Concejo Deliberante en el 4° Considerando del Proyecto de Resolución obrante a fs. 6/7 da el fundamento, a mi entender correcto, para NO efectuar HOY dicho examen de los ejercicios anteriores (años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, éste hasta Marzo).
- 3.-) Sin perjuicio de haber adelantado mi opinión en relación a los Haberes Caídos, en lo estrictamente conceptual, entiendo que el análisis de fondo habrá de llevarse a cabo en la respectiva rendición de cuentas que, a la fecha, se encuentra aún en estudio.

Atentamente.

**Pablo Cuenca**  
**Asesor Legal**  
**Tribunal de Cuentas**