

RAWSON, 16 de septiembre de 2021.-

**PRESIDENTE DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS
DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT**
S / D

Ref.: Expte. nro. 39.957/21, s/ antecedentes
Rendición Cuentas Pto. Piramides Ej. 2021.-

Vienen las actuaciones de referencia a consideración de la Asesoría Legal, para que se dictamine sobre la petición de la Nota 232/21 CFPP fs. 26/7 e Informe nro. 182/21 F 12.-

A fin de evitar reiteraciones innecesarias, habiendo previamente tomado plena vista de las actuaciones de referencia, y a modo de *brevitatis causae*, a lo extensamente relatado en los considerandos de la Resolución nro. 540/21, obrante a fs. 40/4, y en el dictamen legal de fs. 68/74 –agregados al anillado, atado por cuerdas, en copia-, me remito y aconsejo se agregue copia al expediente.-

De forma preliminar señalo que no se encuentra dentro de las competencias de este Tribunal la facultad de invalidar/anular una ordenanza. La Ordenanza nro. 773/21 ha sido formalmente sancionada; por lo tanto, su invalidación, en caso de corresponder, debiera dirimirse judicialmente ante la jurisdicción competente.-

Sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, y sobre la base de las actuaciones remitidas a examen, advierto que, ciertamente, se verifican numerosas irregularidades/negligencias o al menos notables demoras en el cumplimiento de la sanción de la Ordenanza Presupuestaria para el ejercicio 2021, a saber: **1)** el proyecto de Ordenanza Presupuestaria 2021, fue presentado por el Ejecutivo Municipal, ante el Concejo Deliberante, recién el 30/12/2020 - dos días de dar comienzo el subsiguiente ejercicio presupuestario-, cuando debió poner a consideración del Concejo Deliberante antes 31 de octubre, para que pueda ser tratado con suficiente antelación, esto es, con 60 días al 31 de diciembre; **2)** la convocatoria a sesiones extraordinarias para el 05 de enero 2021, no subsana, con razonabilidad, la demora en su presentación, pues implica un plazo sumamente exiguo para dar tratamiento a una de la norma de trascendencia; **3)** Por su parte, el Concejo Deliberante, ante el incumplimiento al deber del Ejecutivo Municipal, debió sancionar una ordenanza presupuestaria, de propia iniciativa, antes del 31 de diciembre, y ello no aconteció, evidenciando un sucesivo incumplimiento. En este escenario, acertadamente, se prorrogó el presupuesto vigente al 31 de diciembre de 2020, aplicando la cláusula normativa automática, prevista en el artículo 38, *in fine*, de la Ley XVI, nro. 46, de Corporaciones Municipales; **3)** Si bien el Ejecutivo convocó a sesiones extraordinarias para el 05/01/2021, no se insistió en la aprobación del proyecto al iniciarse las sesiones ordinarias; **4)** Finalmente, y de modo tardío, el 08/07/2021 el

Concejo da tratamiento al proyecto presentado por el ejecutivo el 30/12/2020, y en lugar de fijar un presupuesto –con o sin modificaciones al proyecto-, ordena modificaciones, reduciendo y aumentando incisos de partidas, debiendo, en consecuencia, confeccionarse un “*presupuesto final*” por parte del Ejecutivo. Sin perjuicio de lo cual, en su artículo 4, aprueba el presupuesto remitido por el Ejecutivo, con las modificaciones introducidas por Ordenanza. El Ejecutivo Municipal veta totalmente la misma –aun tratándose de un proyecto propio, en cuanto no fuera materia de modificación-, y el Concejo insiste en su promulgación con el voto de la mayoría agravada, logrando de tal modo la vigencia de la misma.-

Lo acontecido evidencia numerosos incumplimientos y deficiencias de procedimiento y legislativas, por lo que debiera promoverse un ordenamiento en el proceder para el ejercicio 2022. En cuanto al ejercicio en curso, año 2021, la ordenanza sancionada se encuentra vigente y ordena la presentación al Ejecutivo de un presupuesto que contempla las modificaciones introducidas. Resulta oportuno un reordenamiento de partidas, un ajuste entre lo aprobado y lo ejecutado, y el ejercicio de la distribución administrativa del presupuesto a efectos de terminar de adecuar el presupuesto a la realidad.-

Dado el avance de ejecución de presente ejercicio y las observaciones realizadas, lo aconsejable es que antes del 31/10/2021 el P.E.M. presente un meritado proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2022.-

Seguidamente se ponen en consideración algunos aspectos que hacen a las observaciones realizadas.-

Prórroga automática de presupuesto vigente.

La Ley de Corporaciones Municipales establece en su artículo 38: “*El Departamento Ejecutivo deberá elevar el Proyecto de Presupuesto al Concejo antes del treinta y uno (31) de octubre de cada año. No habiendo cumplido el Departamento Ejecutivo con esta obligación el Concejo Deliberante podrá sancionarlo en un plazo no mayor de sesenta (60) días. Si así éste no lo hiciere, **automáticamente se prorrogará** el Presupuesto vigente.*”, en su artículo 39: “*El Concejo remitirá al Departamento Ejecutivo el Presupuesto aprobado antes del treinta y uno (31) de diciembre de cada año.*”, y finalmente en su artículo 81: “*No obteniéndose aprobación del proyecto de Presupuesto en las sesiones extraordinarias, el Departamento Ejecutivo pondrá en vigencia el Presupuesto del año anterior, con las modificaciones de carácter permanente introducidas en el mismo. Iniciadas las sesiones ordinarias del Concejo, el Departamento Ejecutivo insistirá en la consideración del proyecto de Presupuesto que no obtuvo aprobación.*”.-

Como el Ejecutivo no elevó el proyecto de Presupuesto al Concejo antes del 31 de octubre 2020, y el Concejo no sancionó uno por iniciativa propia antes del 31 de diciembre, automáticamente se prorrogó el presupuesto vigente al 31/12/2020, y por

Resolución nro. 029/21, del 08/01/2021, se puso en vigencia, se estima con los lógicos ajustes a la realidad, con el objeto de asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios mínimos y esenciales. Y si bien se convocó a sesiones extraordinarias, no se insistió en la aprobación del proyecto al iniciarse las sesiones ordinarias.-

Debe decirse que la prórroga es automática porque no pueden prorrogarse los actos o normas vencidas. Lo que hace el Ejecutivo por resolución no es poner en vigencia o prorrogar el presupuesto del ejercicio vencido, sino que resuelve los ajustes que devienen lógicos e imprescindibles para el funcionamiento del Estado en un nuevo periodo, distinto al anterior.-

De modo que la prórroga de la vigencia del presupuesto del ejercicio anterior, no pone en vigencia un nuevo presupuesto, sino que extiende el plazo de vigencia del anterior, vencido, con autorizados y determinados ajustes lógicos. De modo que este procedimiento no sanciona, y por lo tanto tampoco promulga, un presupuesto, sino que extiende la vigencia del anterior. La extensión de la vigencia del presupuesto del ejercicio anterior lo es hasta tanto se sancione la ordenanza presupuestaria del ejercicio en curso, con la consiguiente aprobación del presupuesto prorrogado y ejecutado hasta ese momento. Cierra la interpretación lo previsto en el artículo 81, *in fine*, al encargar al Ejecutivo Municipal a convocar a sesiones extraordinarias, y/o insistir en la aprobación del proyecto elevado al inicio de las sesiones ordinarias, con el claro objeto de contar con una nueva Ordenanza Presupuestaria, sin perjuicio de la prórroga presupuesto vigente.-

Sobre este particular, cabe considerar que la regulación municipal, Ley XVI, nro. 46, se asemeja a la reglamentación nacional. El artículo 27 de la ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 – reglamentado con el Decreto nro. 1344/2007-, dispone que si al inicio de un ejercicio financiero no se encontrare aprobado el Presupuesto General de la Administración Nacional registrá el que estuvo en vigencia el año anterior con las adecuaciones que deberá hacer el Poder Ejecutivo Nacional. Automáticamente se prorroga la vigencia del presupuesto anterior –y por decreto se realizan los ajustes autorizados por ley-, **hasta tanto sea sancionado el nuevo presupuesto para el ejercicio en curso de ejecución**. A modo ejemplificativo, entre numerosos casos, ante la falta de sanción de presupuesto nacional para el ejercicio 2011, por decreto nacional nro. 2053/2010 fue prorrogado el presupuesto del ejercicio 2010, considerando: “*Que la prórroga del presupuesto anterior vigente es una solución técnica y jurídica que salvaguarda la actividad del Estado hasta tanto se sancione una nueva ley*”. El presupuesto nacional del ejercicio 2019 fue prorrogado mediante decreto nacional nro. 04/2020. Similar circunstancia sucedió en la jurisdicción provincial, sobre la base de la aplicación del artículo 135.6 Constitución Provincial y del artículo 25 Ley II nro. 76, con el presupuesto

del ejercicio 2012, prorrogado por Decreto, y luego fuera sancionado el nuevo presupuesto 2013, el 07/03/2013, por Ley II nro. 148.-

La autorización preventiva de los gastos a practicar durante el ejercicio financiero entraña, además de una facultad, un acto obligatorio para el Poder Legislativo, pues no puede desentenderse de la sanción de la ordenanza periódica de presupuesto: lo contrario significaría provocar la paralización de los servicios públicos o llevar al Poder Ejecutivo a la situación de disponer pagos ilegalmente. La actividad del Estado, persona jurídica de existencia necesaria, no puede detenerse por motivo alguno: de ahí lo imperioso de que el presupuesto sea votado por el Concejo y, además, que esta votación se dé en tiempo oportuno, antes de iniciarse el ejercicio del presupuesto.-

Aumentos dispuestos por Ordenanza nro. 773/21, artículo 1, inciso d.

El Ejecutivo Municipal reprocha la legalidad de los aumentos previstos en la Ordenanza bajo examen. El artículo 37 de la Ley de Corporaciones Municipales establece que: *“El Concejo considerará el proyecto remitido por el Departamento Ejecutivo y no podrá aumentar su monto total, ni crear cargos, con excepción de los pertenecientes al Concejo.”*. Los aumentos previstos en la Ordenanza modifican una partida, mas no aumentan el monto total del presupuesto, por lo que el aumento resulta lícito.-

Regularidad de procedimiento de sanción.

Con lo dicho hasta aquí, la prórroga del presupuesto anterior tiene vigencia hasta tanto se sancione una nueva ordenanza presupuestaria.-

Iniciativa. La iniciativa presupuestaria originaria es exclusiva, y es un deber, del Ejecutivo; no obstante el Concejo tiene el deber de iniciativa presupuestaria condicionada al incumplimiento del Ejecutivo, si al 31 de octubre no eleva el proyecto de presupuesto, lo que resulta con literalidad del artículo 38.-

Plazos. La norma de alcance municipal, con idéntico sentido a la nacional y provincial, procura la sanción de un nuevo presupuesto, con suficiente antelación a su vencimiento. Para ello dispone un plazo de cumplimiento del deber del Ejecutivo para elevar el proyecto de presupuesto **hasta el 31 de octubre**, su incumplimiento **no inhabilita a presentarlo con posterioridad**, como acontece en el caso bajo examen; **pero si faculta, y obliga, al Concejo** a sancionar el presupuesto con propia iniciativa o dar tratamiento al presentado, aunque fuese presentado tardíamente, **antes del 31 de diciembre**, pues a esa fecha vence el periodo de vigencia del presupuesto en curso de ejecución y resulta imprescindible para el funcionamiento del Estado contar con un presupuesto; **pero ello no inhabilita al Concejo a sancionarlo con posterioridad**, sino que **implica una autorización implícita al Ejecutivo para ejecutar gastos durante el siguiente ejercicio sobre la base de la prórroga de presupuesto del ejercicio vencido -con ajustes-, hasta tanto se sancione un nuevo presupuesto, debiendo, entonces, el Concejo aprobar lo ejecutado por el Ejecutivo hasta ese**

momento. Considero que los plazos no son perentorios, sino ordenatorios, de cuyo incumplimiento devienen facultades, al poder cruzado, con la finalidad de contar con un presupuesto al tiempo inmediato de inicio del nuevo ejercicio, sin perder el propósito de contar con una Ordenanza Presupuestaria nueva. Circunstancia que se clarifica con lo previsto en el artículo 81, *in fine*, ya referido precedentemente. La vocación legislativa de un nuevo Presupuesto es palmaria.-

Modificaciones. El Concejo puede introducir modificaciones, parciales o totales, al proyecto presentado por el Ejecutivo, conforme prescribe el artículo 80. Empero el Ejecutivo tiene la exclusiva iniciativa de las modificaciones de los presupuestos promulgados, conforme lo dispone el artículo 36, *in fine*. En este caso concreto la iniciativa la tuvo el Ejecutivo, de forma absolutamente tardía, dado que presenta el proyecto el 30/12/2020, pero ello basta para obturar la condicionada iniciativa del Concejo. Aun así, el Concejo tiene la facultad de modificar total o parcialmente el proyecto presentado, con las limitaciones establecidas en el artículo 37, puesto que el presupuesto prorrogado no equivale a presupuesto promulgado, en los términos del artículo 36. Y ante el veto del Ejecutivo, el Concejo puede insistir, con el voto de una mayoría agravada, en su sanción para conferir aprobación definitiva a la Ordenanza. Lo que es conteste a lo acontecido con la Ordenanza nro. 773/21. Se desprende del artículo 40: *“En los casos de veto total o parcial del Presupuesto, el Concejo le conferirá aprobación definitiva, insistiendo en su sanción anterior, con los dos tercios de votos de los Concejales presentes. Tratándose de gastos especiales, la insistencia deberá hacerse con los dos tercios del total de los miembros del Concejo.”*.-

Es mi opinión legal.-

DICTAMEN Nro. 55/21.-

Gonzalo TORREJÓN .

*** Asesor Legal TCC ***