

(Tomo 227: 243/254)

Salta, 16 de mayo de 2019.

Y VISTOS: Estos autos caratulados "SABAG, DOMINGO JOSÉ - ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD" (Expte. N° CJS 39.009/17), y

CONSIDERANDO:

1°) Que a fs. 84/91 el Dr. Domingo José Sabag, por sus derechos, promueve acción popular de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Tarifaria 2009/17 sancionada por el Concejo Deliberante y promulgada por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de San Ramón de la Nueva Orán, por considerar que vulnera el art. 67 de la Constitución Provincial.

Señala que para la sanción válida de una ordenanza tarifaria se requiere una doble lectura, el voto favorable de la mayoría absoluta tanto en la primera como en la segunda sesión y, en otro orden, audiencias públicas.

Destaca que en el caso el presidente del Concejo Deliberante emitió su voto en las dos oportunidades para alcanzar la mayoría absoluta necesaria, cuando no podía ni debía hacerlo, y que de esa manera se infringió el reglamento interno (agregado en copia a fs. 7/30), ya que sólo podía votar en caso de empate o cuando se exija una mayoría de dos tercios (arts. 24 y 28). Agrega que de esa manera se afectó la legalidad del instrumento jurídico en cuestión desde su origen y debe por ello ser tenido como inexistente.

Por otra parte, impugna en especial el art. 142 de la citada Ordenanza Tarifaria 2009/17 afirmando que ese órgano legislativo, en franca violación de preceptos constitucionales, ha delegado en el ejecutivo municipal facultades que le son propias al disponer que el valor de la unidad tributaria municipal (U.T.M.) pueda ser modificado por el intendente por resolución fundada, vulnerando así el principio de legalidad que rige en materia tributaria.

Puntualiza que tal principio impide que una ordenanza determine por un lado las tasas y, a su vez, establezca que el valor fijado pueda ser modificado por otro órgano de gobierno que no es el que tiene la facultad de legislar, sin posibilidades de que la decisión pueda ser revisada por el Concejo, que es el que tiene la competencia necesaria e indelegable para ello.

A fs. 132 amplía demanda afirmando que el Concejo Deliberante de Orán se compone de doce miembros, de los cuales uno ocupa la presidencia y que en el caso solamente se encontraban presentes diez concejales más el presidente, habiendo votado seis a favor de la ordenanza en cuestión, mientras que otros cuatro lo hicieron por la negativa. Agregó que fue en ese contexto que el presidente emitió su voto con posterioridad cuando le estaba vedado, ya que no se daban las situaciones de excepción previstas en el reglamento interno.

2°) Que corrido el pertinente traslado, contesta la demanda la señora Jorgelina Silvina Juárez, en su carácter de Presidenta del Concejo Deliberante de Orán (fs. 241/242 vta.). Sostiene que le asiste razón al demandante en cuanto a que la aludida ordenanza es inconstitucional porque no se respetó el proceso de creación legislativa al haberse sancionado con el voto de quien entonces ejercía la presidencia, a pesar de que no podía emitirlo en virtud de lo dispuesto en el art. 80 de la Carta Orgánica Municipal que, afirma, es claro al respecto.

3°) Que a fs. 245 y vta. contesta la demanda la Dra. María Trinidad Arias Villegas en representación de la Municipalidad de Orán. Expresa que de acuerdo al art. 80 del Reglamento Interno del Concejo Deliberante, el presidente debía emitir su voto porque, aun cuando ocupó esa función, no dejó de ser concejal. Aduce

además que si son doce los miembros, la mayoría absoluta asciende a 7 voluntades, porque se cuenta sobre la totalidad de integrantes del cuerpo legislativo. Solicita el rechazo de la acción popular de inconstitucionalidad.

4°) Que a fs. 274 se abre la causa a prueba y luego se agregan los alegatos del actor (fs. 294 y vta.) y de la Municipalidad de San Ramón de la Nueva Orán (fs. 295 y vta.). Posteriormente dictamina el señor Procurador General de la Provincia (fs. 300/303 vta.) y se llaman autos para sentencia (fs. 308), providencia que se encuentra firme.

5°) Que encontrándose cumplidos los requisitos de admisibilidad formal de la acción popular de inconstitucionalidad, previamente es necesario recordar que el objeto de ella se limita a verificar la compatibilidad de las normas impugnadas con las constitucionales que se dicen vulneradas y a efectuar eventualmente la declaración correspondiente.

Este Tribunal ha afirmado que esta especial acción -contemplada en el art. 92 de la Constitución Provincial- ha sido instituida para cuestionar preceptos jurídicos que constituyen mandatos generales, abstractos e impersonales, y que es precisamente cuando éstos entran en colisión con las normas constitucionales donde cobra vida el mentado instituto, el que, a diferencia de la acción directa reglamentada en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia (arts. 704 a 706), tiene relevancia pública, y su finalidad esencial es la preservación de la supremacía de la Ley Fundamental (Tomo 90:967), lo que constituye un objetivo de la comunidad, más allá de los también legítimos intereses individuales (Tomo 151:97; 155:651; 185:965, entre otros). Tal como ha sido redactada por el constituyente provincial, la acción se inscribe dentro del control abstracto u objetivo de constitucionalidad, esto es, aquel que prescinde de la existencia de un interés particular o de un derecho subjetivo concreto afectado (cfr. Tomo 203:943).

En orden al control de constitucionalidad que compete al Poder Judicial, esta Corte ha dicho que para que proceda un planteo de inconstitucionalidad de una ley deben afectarse claramente los valores de la Constitución en su estructura normativa y conceptual, creándose un conflicto que lleve a semejante conclusión (Tomo 83:665; 84:595), por lo que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal no ha de efectuarse en términos generales o teóricos, porque se trata de la función más delicada de los jueces (Tomo 58:1087; 59:1077; 61:337, 465; 77:627; 86:535; 88:559), y que en dicho control debe imponerse la mayor medida, decidiéndose la inconstitucionalidad solamente cuando no se pueda optar por una interpretación que conduzca a una solución favorable a la ley (cfr. Tomo 78:673). Estos precedentes se encuentran en línea con el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos, 302:1149; 303:241, 1708), que ha expresado que la inconstitucionalidad es un remedio extremo, que sólo puede operar cuando no resta posibilidad interpretativa alguna de compatibilizar la ley con la Constitución Nacional y los tratados internacionales que forman parte de ella, dado que siempre importa desconocer un acto de poder de inmediata procedencia de la soberanía popular, cuya banalización no puede ser republicanamente saludable (cfr. Fallos, 328:1491) y, además, por ser la más delicada de las funciones susceptible de encomendarse a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado como la última "ratio" del orden jurídico (cfr. Fallos, 302:1149; 303:241, 1708; esta Corte, Tomo 77:627; 83:665; 95:649; 117:1041), a la que sólo cabe acudir

cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución.

6°) Que en la especie, son dos las pretensiones que el actor canaliza a través de esta acción popular de inconstitucionalidad. Por un lado, persigue la anulación de la Ordenanza 2009/17 en su totalidad por inobservancia del procedimiento de creación normativa municipal, afirmando en este aspecto que resulta viciada en su origen por haberse infringido lo establecido en el Reglamento Interno del Concejo Deliberante (arts. 24, 28 y 80). Por otra parte, pide que en particular se declare la inconstitucionalidad del art. 142 de esa ordenanza, por considerar que vulnera el art. 4° de la Constitución Provincial en tanto involucra una delegación prohibida de facultades del órgano legislativo municipal a favor del ejecutivo.

7°) Que en cuanto a la pretensión de que se anule en forma global la ordenanza, corresponde recordar que, siguiendo los lineamientos de la Corte Federal a partir del caso "Nobleza Piccardo" (Fallos, 321:3487) con respecto a las leyes provinciales, esta Corte ha señalado que "lo relativo al proceso de formación y sanción de las leyes, al constituir una atribución propia de los poderes constitucionalmente encargados de ello, resulta, por regla general, ajeno a las facultades jurisdiccionales de los tribunales, doctrina que sólo reconoce como excepción los supuestos en que se ha demostrado fehacientemente la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley" (Tomo 79:663; 138:695). Así pues, el procedimiento de formación y sanción de las leyes, "al constituir una atribución propia de los dos poderes constitucionalmente encargados de ello" (cfr. Fallos, 323:2256), resulta en principio ajeno al control de constitucionalidad que ejerce el Poder Judicial, pero cabe la posibilidad de exceptuar esa regla cuando no concurren los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley.

Esa doctrina es de aplicación a las ordenanzas del municipio de San Ramón de la Nueva Orán por la autonomía que le garantiza la Constitución Provincial (art. 170) y por la división de poderes de su gobierno (art. 171) entre un departamento ejecutivo y un concejo deliberante.

Viene al caso, finalmente, traer a colación que para esta Corte la convocatoria, el quórum y las mayorías son justamente los recaudos esenciales que exige la formación de voluntad de todo cuerpo colegiado (Tomo 74:653; 92:953).

8°) Que bajo estos lineamientos corresponde verificar si en el caso se ha vulnerado el procedimiento de creación de normas previsto en la Carta Orgánica Municipal y en el Reglamento Interno del Concejo Deliberante de Orán.

La discusión no se refiere a la cantidad de votos que resultaban necesarios para alcanzar la mayoría absoluta que para este tipo de ordenanzas prevé el art. 80 inc. h) del reglamento interno. Sobre esto, ambas partes están de acuerdo en que se requerían 7 votos afirmativos para que resulte aprobada (v. fs. 85 vta., 241 vta./242 y 245).

La controversia radica en determinar si el presidente podía votar o no de acuerdo a las normas que rigen las sesiones del cuerpo legislativo o, dicho en otros términos, si el voto por él emitido era válido para reunir la mayoría absoluta requerida.

El actor y los demandados han reconocido que del número total de doce miembros del Concejo Deliberante asistieron once, toda vez que se ausentó uno, el concejal Eduardo Giménez. Es decir, se ha cumplido con el quórum exigido por el art. 68 de la

Carta Orgánica Municipal de Orán.

Sin embargo, el accionante afirma que el voto del presidente es inválido, y en igual sentido se pronuncia el Concejo Deliberante al contestar demanda, mientras que la municipalidad al formular su responde sostuvo que sí podía votar ya que por ejercer la presidencia no dejaba de ser concejal y, además, porque la mayoría especial requerida debía computarse sobre la totalidad de los miembros del Cuerpo.

En este punto corresponde destacar que el art. 80 de la carta municipal establece que se considera sancionada una ordenanza cuando resulte aprobada por la mayoría de los miembros presentes del concejo deliberante, excepto cuando se requiera mayoría especial. A su vez claramente consigna en su última parte que "el presidente del concejo vota en caso de empate y con voto fundado para integrar los dos tercios".

En forma concordante el art. 80 inc. h) del Reglamento Interno del Concejo Deliberante, aprobado por Resolución 3/94 de ese cuerpo legislativo en uso de las facultades conferidas por el art. 71 inc. a) de la Ley 6571, dispone que para aprobar ordenanzas que creen nuevas tasas o aumenten las existentes y para la sanción del presupuesto (inc. h), se requiere doble lectura, como así también el voto favorable de la mayoría absoluta, en ambas lecturas.

Por otra parte, entre las facultades del presidente, enumeradas en el art. 27 de esa reglamentación, se encuentran la de dirigir el debate (inc. h) y la de proponer las votaciones y proclamar el resultado (inc. j), pero no aparece la facultad de votar y, de acuerdo al art. 28, sólo puede hacerlo en caso de empate o para integrar una mayoría de dos tercios de votos.

De estas normas se desprende que, en la especie, no correspondía que el presidente emita su voto. Al respecto, resulta errónea la postura de la Municipalidad demandada porque la condición de concejal del presidente no lo habilitaba para emitir el voto, sino sólo en caso de empate o cuando se requiriera una mayoría agravada de dos tercios.

De acuerdo al reglamento interno, sólo puede votar el presidente en los dos casos taxativamente señalados en el art. 28, en concordancia con el art. 80 de la Carta Orgánica Municipal. En los demás supuestos no puede votar y únicamente tiene facultades para abrir el debate, para dirigirlo y, en caso de querer intervenir en él, tiene que delegar la presidencia en el vicepresidente, debiendo retomarla antes de la votación (art. 29).

Corresponde señalar también que no se encuentra controvertido que el proyecto de ordenanza en cuestión logró el voto positivo de seis miembros. Con ese número no se alcanzó la mayoría absoluta exigida por el art. 80 inc. h) del Reglamento Interno, siendo inválido el voto posterior del presidente del Concejo Deliberante porque no se daban los supuestos de excepción mencionados.

Cabe concluir entonces que hubo un apartamiento de lo previsto en el art. 80 de la Carta Orgánica Municipal y en los arts. 28 y 80 del Reglamento Interno para la sanción de la ordenanza tarifaria, porque no se reunieron las mayorías necesarias. Es decir, ha sido sancionada en contradicción con lo dispuesto en el art. 176 de la Constitución Provincial que exige que las facultades otorgadas a los municipios, entre las que se encuentran las de establecer por ordenanzas tasas y tarifas, sean ejercidas con arreglo a las cartas orgánicas y Ley de Municipalidades.

Asimismo se ha vulnerado el art. 67 de la Constitución Provincial porque la ordenanza prevé tasas que no fueron estable-

cidas por ley municipal sancionada conforme al procedimiento de creación de normas que rige en ese municipio. _____

____ 9º) Que consecuentemente, corresponde hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza Tarifaria 2009/17 de San Ramón de la Nueva Orán. Con costas (art. 67 del C.P.C.C.). _____

____ En atención a la forma en que se resuelve, deviene innecesario avocarse al tratamiento del planteo subsidiario relacionado con el asunto específico de la inconstitucionalidad del art. 142 de la mencionada ordenanza, que por la presente se anula en su totalidad. _____

____ Por ello, _____

____ LA CORTE DE JUSTICIA, _____

____ RESUELVE: _____

____ I. HACER LUGAR a la acción popular deducida a fs. 84/91 y, en su mérito, declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza Tarifaria 2009/17 de la Municipalidad de San Ramón de la Nueva Orán. Con costas. _____

____ II. MANDAR que se registre y notifique. _____

(Fdo.: Dres. Guillermo A. Catalano -Presidente-, Ernesto R. Samsón, Sergio Fabián Vittar, Guillermo Alberto Posadas -Jueces de Corte-, y Dra. Sandra Bonari -Jueza de Corte-. Ante mí: Dr. Gerardo Sosa -Secretario de Corte de Actuación-).