



***Municipalidad de Rosario***  
***Tribunal Municipal de Cuentas***

1

**Señor Presidente del  
Concejo Municipal de Rosario  
Miguel Zamarini**

**DICTAMEN N° 300**

En cumplimiento de la competencia otorgada por la Ordenanza N° 7.767, y ante lo requerido por el Concejo Municipal mediante Decreto N° 30.484, Expediente 162.432-P-2008-C.M, se eleva el presente Dictamen para su conocimiento y del resto de los Concejales que integran dicho Cuerpo.

**OBJETO DEL TRABAJO**

El trabajo, desde el punto de vista estrictamente normativo, ha tenido como objeto el análisis de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756, en su artículo 39 inciso 20 y sus disposiciones concordantes, en cuanto a que el mismo refiere a la atribución del Concejo Municipal de autorizar al Departamento Ejecutivo, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros, a contraer empréstitos de dinero dentro o fuera de la provincia o en el extranjero.

Lo expresado sin perjuicio de efectuar la necesaria remisión a la Constitución Nacional y Provincial, y a las leyes vigentes en dichos ámbitos.

El presente Dictamen lo es con carácter general, no efectuándose el mismo con relación a un caso en particular. Independientemente de ello, de considerarlo el Concejo Municipal, podrá requerir el análisis de casos específicos, a los fines de que este Organismo emita opinión en concreto y no en abstracto.

**INFORME:**

En la gestión y ejecución de empréstitos públicos existen en la legislación municipal y provincial previsiones al respecto que deben ser observadas.



**Municipalidad de Rosario**  
**Tribunal Municipal de Cuentas**

2

Si bien el art. 2 de la Ley Orgánica de Municipalidades refiere a la independencia de todo otro poder en ejercicio de las funciones que le son propias para formar sus rentas, y siendo que la Constitución Nacional introdujo el régimen de autonomía municipal en nuestra provincia, mientras no se establezca sus alcances, los municipios en nuestro ámbito se encuentran limitados por la legislación para la concertación de créditos en distintos aspectos.

Autorización:

La Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe (L.O.M.) establece en el art. 39 - Atribuciones del Concejo - inc. 20 *“Autorizar con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros, al Departamento Ejecutivo para contraer empréstito de dinero, basado en el crédito de la Municipalidad, dentro o fuera de la provincia, o en el extranjero, no pudiendo en ningún caso los servicios que requiera por amortización e intereses, exceder de la cuarta parte de la renta municipal”*.

Ello, atento que la decisión de solventar un gasto público, mediante la captación de medios de financiamiento, implica el endeudamiento del mismo. Se trata de un recurso extraordinario (conforme lo previsto por la Constitución Provincial) ante situaciones en que no se puede hacer frente a gastos con los recursos de tesoro, y por lo cual se traslada la financiación del mismo a generaciones futuras, basado ello en la solidaridad y/o justicia distributiva.

A su vez se exige que (art. 9 L.O.M.) para contraer dichos empréstitos, dentro o fuera de la República, se cuente con la *“autorización especial de las Honorables Cámaras Legislativas. Las ordenanzas pertinentes, deberán autorizarse por las dos terceras partes de votos de la totalidad de miembros electos del respectivo Concejo Municipal y siempre con sujeción estricta a las condiciones fijadas por la Constitución de la Provincia”*.<sup>1</sup>

Esta “autorización”, a que refieren ambos artículos, debe ser anterior al acto

---

<sup>1</sup> Modificaciones introducidas por Ley 12065: Art. 107° L.O.M. “El Concejo Municipal resuelve por simple mayoría de votos, excepto aquellos casos en que la ley, ordenanza o reglamento interno, disponga una mayoría especial...”. Art. 108° L.O.M. “A efectos de determinar el cómputo de mayoría absoluta u otras especiales, si el resultado arroja una fracción, se tendrá por cumplida la mayoría de que se trate sumando una unidad al número entero que arroje el cálculo que deba realizarse.”



**Municipalidad de Rosario**  
**Tribunal Municipal de Cuentas**

3

que se va a dictar o contrato a suscribir; tal exigencia implica la actuación de otros órganos que no puede ser suplida posteriormente por una manifestación tardía de la autoridad que debía efectuarlo, configurando ello un necesario control previo en la esfera municipal y provincial.

En consecuencia, son el Concejo Municipal y el Órgano Legislativo Provincial quienes tienen en definitiva la palabra en la materia, como garantía de control de la decisión adoptada.

Lo antes expresado no presupone la imposibilidad de que el Departamento Ejecutivo intervenga en la tramitación o gestación y posterior celebración de dicho acuerdo. Es decir, en el proceso total intervienen distintos órganos, de manera que en esta materia existen competencias repartidas o divididas, que son asumidas y ejercidas por cada uno de ellos en momentos diferentes, resultando el Departamento Ejecutivo gestor, mientras que los otros órganos revisan dicha gestión.

Contenido de la autorización:

Los aspectos básicos y trascendentes se encuentran en cabeza de los órganos volitivos (formas y condiciones dentro de los cuales el Departamento Ejecutivo puede contraer el empréstito: plazos de amortización, destino de los fondos, rentas a afectar, etc.).

En este sentido, el inc. 22 del art. 39 L.O.M. atribuye al Concejo Municipal *“Consolidar las deudas municipales y resolver su conversión con un interés corriente, determinando el ramo o ramos de renta cuyo producto deberá quedar afectado a los servicios de acuerdo con lo establecido en el inc. 20”*.

Los límites del endeudamiento también se encuentran especificados en la ley, a fin de garantizar el cumplimiento del compromiso (25% ley cit. Art. 39 inc. 20).

Sin embargo, no existe en la normativa local disposición alguna que refiera al concepto de “renta municipal”.

La Ley Provincial nro. 12.510 - Art. 70, intenta clarificar el concepto que debe darse al término “renta provincial” a los fines del art. 55, inc. 12 de la Constitución



**Municipalidad de Rosario**  
**Tribunal Municipal de Cuentas**

4

Provincial. En tal sentido la norma expresa: “... y el conjunto de los recursos recaudados, excluidos los de afectación específica, los de capital y los obtenidos del financiamiento, de la totalidad de la Administración Pública”.

A los fines de poder definir el alcance de “renta municipal” establecido en el art. 39 inc. 20 in fine de la L.O.M., el Concejo Municipal, si así lo considera, puede remitirse a lo expuesto por el Art. 70 de la Ley 12.510, dado que se trata de una norma provincial que en su art. 257, invita a los Municipios y Comunas a adherirse a la misma, o en su defecto de no compartir dicho criterio, determinar la comprensión del mismo.

Aspecto presupuestario:

El art. 47 de la L.O.M. determina: “*El servicio de la deuda municipal, se pondrá en ítems que manifiesten en partidas separadas y enumeradas, el origen y servicio de cada deuda*”, a fin de garantizar que no sean afectados a otros destinos.

Complementariamente el art. 8º de la Ordenanza de Contabilidad establece para los servicios de la deuda pública, que deberán figurar por separado las partidas destinadas a intereses y amortizaciones, recibiendo un tratamiento diferencial pues constituyen obligaciones susceptibles de traducirse en compromisos sobre presupuestos futuros, constituyendo una de las excepciones a la anualidad de los compromisos (art. 55, inc. a).

Práctica legislativa y posiciones doctrinarias:

Sin embargo al establecer los alcances y mecanismos que debe utilizar el Poder Legislativo a fin de cumplir con su participación en materia de endeudamiento, la cuestión es debatida.

La práctica ha llevado, sobre todo en el ámbito nacional, a que la autorización para la concertación de créditos se otorgue con la aprobación de la normativa presupuestaria.

Ello no encuentra respaldo en cierta doctrina <sup>2</sup>, quienes en alusión al

---

<sup>2</sup> Mastroilli, Carlos, “Atribuciones del Congreso en materia de deuda externa”, L.L. 1984-C-831; Bidart Campos German “Tratado de derecho constitucional argentino”, Ediar, primera edición, Bs. As. 1988, pág. 126



**Municipalidad de Rosario**  
**Tribunal Municipal de Cuentas**

5

régimen nacional entienden que no en vano el constituyente trata las cuestiones atinentes al “arreglo” de la deuda pública externa y al presupuesto nacional en incisos separados dentro del art. 75 C.N. que define las atribuciones congresionales, o que en la práctica una sanción negativa del presupuesto presentado por el Ejecutivo es una prerrogativa tan excepcionalmente utilizada por el Congreso que el control del endeudamiento resulta ser ilusorio. Por ello para este sector, la legislación presupuestal no constituye el marco apropiado para esta materia, por la propia dinámica de la discusión de la ley de presupuesto: la estructura de dicha ley desdibujaría la importancia de los compromisos crediticios.

Frente a ellos se encuentran opiniones que expresan que la deuda pública es un capítulo importante del presupuesto y que al aprobar el presupuesto de gastos y recursos también aprueba los arreglos con respecto a deuda.<sup>3</sup>

Sucede ello en el ámbito nacional con el plexo normativo constituido por la Constitución Nacional y las disposiciones contenidas en la Ley 24.156, Ley de Ministerios, Ley Permanente de Presupuesto y Leyes Anuales de Presupuesto, por el que se delegó en el Poder Ejecutivo el arreglo de la deuda pública, aunque no independizó al Poder Legislativo, existiendo control a priori (arts. 27 in 2 y art. 60 Ley 24.156) y a posteriori (Cuenta de Inversión art. 91 inc. h, art 95 y ccdtes. Ley 24. 516); y también en el ámbito provincial a través de lo normado por la Ley 12.510 la que en su art. 63 establece que las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Provincial no pueden formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la Ley de Presupuesto del año respectivo o en una ley específica, salvo el caso establecido en el Artículo 66°. <sup>4</sup>

En ambas normas, cualquiera sea el mecanismo autorizado (Ley Anual de Presupuesto o la Ley específica) se debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas: tipo de deuda,

<sup>3</sup> Gelli María A. Constitución de la nación Argentina comentada y concordada, Bs. As. LL, 2001, pág. 482; Ekmekdjian Miguel A. Tratado de derecho constitucional, Bs.As., Desalma, 1997, t. IV, pág. 462 –

<sup>4</sup> Art. 66°: El Poder Ejecutivo puede realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión o renegociación, en la medida que ello genere un mejoramiento de los montos, plazos o intereses de las operaciones originales y no implique un incremento del monto adeudado.



***Municipalidad de Rosario***  
***Tribunal Municipal de Cuentas***

discriminando en directa o indirecta, interna o externa; monto máximo autorizado para la operación; plazo mínimo de amortización; destino del financiamiento. 6

**CONCLUSIÓN:**

Estas previsiones determinan contornos que no agotan la complejidad de las disposiciones que requiere la instrumentación del hecho financiero y que merecen análisis particulares en cada una de sus esferas. En el ámbito municipal, en nuestra provincia, la determinación de los lineamientos y marco que comprende, corresponde en consecuencia a la Ordenanza y Ley que lo autoriza como mecanismo de control apriori.

Así, se puede citar a título ejemplificativo, la Ordenanza nro. 6711 por la que se declara de interés municipal el Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (art. 1º) y autoriza al Departamento Ejecutivo a contraer empréstitos con el Gobierno Nacional, encontrándose los Municipios y Comunas de la Provincia autorizados por Ley nro. 11.625 para contraer empréstitos con el Gobierno Nacional en el marco de dicho programa.

Con lo antes expresado, este Tribunal considera que el presente intenta responder a la consulta efectuada por el Concejo Municipal, dejando abierta la posibilidad de ampliación o aclaración que el mismo merezca.

**Tribunal Municipal de Cuentas, 7 de mayo de 2008**