

REGIMENES MUNICIPALES COMPARADOS

II



C.F.I.

Universidad Nacional del Comahue

Jorge Eduardo Douglas Price - Agustín Zbar

REGIMEN MUNICIPAL DE MENDOZA

Gautier Fe

1. Constitución nacional.

A partir de las claras disposiciones del artículo 123 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, quedan definitivamente despejadas las dudas que pudieran existir respecto a la naturaleza de la institución municipal en Argentina.

La reflexión no es ociosa si se tiene en cuenta lo que se señala en el punto siguiente, respecto a las particulares características del régimen municipal de la provincia de Mendoza.

De todos modos, la cuestión de la autonomía ya había tenido un sólido reconocimiento, en el marco del derecho argentino, a partir de las disposiciones de las constituciones provinciales reformadas en los ciclos 1957 - 1962 y 1984 - 1994, a lo que se agrega la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹.

1.1 Constitución provincial



En materia de régimen municipal, la Constitución sancionada en 1916 ^{la más} antigua vigente en el país- no tiene ninguna referencia a la autonomía municipal.

Establece el sistema territorial de municipio departamental, poniendo a cargo de las municipalidades *la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Departamentos* (art. 197).

Sobre las características del municipio partido, se han analizado en otro trabajo ², pudiendo señalarse, entre sus consecuencias más disvaliosas, las grandes extensiones territoriales de algunos municipios y la existencia de muchas ciudades, pueblos y villas, dentro de cada municipio, sin poder propio para atender aquellas necesidades y demandas de naturaleza propiamente local.

¹ Montbrun, Alberto; "La naturaleza "política" del municipio como presupuesto fáctico para el reconocimiento de su autonomía"; EL DERECHO, Tomo 149-1992-759.

² Montbrun, Alberto; "Algunas consideraciones en torno a la cuestión territorial en el Derecho Municipal argentino"; Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Año VIII, N 76, agosto de 1992.-

El Cuadro I del Anexo contiene los municipios de la provincia -dieciocho-, detallando extensión territorial, población, población con NBI -en valores absolutos y porcentuales- y la cantidad de agentes municipales de cada jurisdicción.

El Cuadro II, enumera los asentamientos poblacionales de cada municipio, incluidas las villas cabeceras departamentales.

La Constitución establece que la municipalidad estará compuesta por un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo (art. 198) cuyos miembros durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones. Los miembros del Deliberativo se renuevan por mitades cada dos años.

Dispone también la elección directa de los concejales por el pueblo del departamento y -desde 1995- la elección directa del intendente municipal. Hasta ese año, la elección del intendentes era indirecta, a través de una junta de electores. Los Departamentos Deliberativos se integran proporcionalmente con el sistema D'Hont, establecido en la ley electoral de la provincia.

La constitución deriva a la ley orgánica el deslinde de atribuciones y deberes de cada Departamento (art. 199).

En materia de atribuciones municipales la normativa constitucional es parca, y sólo señala el juzgamiento de las elecciones (200, inc. 1); los nombramientos de personal (200, inc.2); el tener a cargo el ornato, la salubridad, los establecimientos de beneficencia y la vialidad pública, respetando las leyes sobre la materia (200, inc. 3); el voto anual del presupuesto de gastos y recursos (200, inc. 4); el nombramiento de comisiones honorarias en los distritos más poblados (200, inc. 5) y el dictado de ordenanzas y reglamentos dentro de las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley de municipalidades (art. 200, inc. 6).

Establece asimismo un conjunto de limitaciones al ejercicio del poder local, tales como la publicidad mensual del balance de inversión de sus rentas (202, inc. 1); la necesidad de previa autorización legislativa para contraer empréstitos o enajenar o gravar determinados bienes (202, inc. 3); el control por el Concejo de las obras públicas (202, inc. 6); la licitación de obras públicas y adquisiciones

(202, inc. 7); la determinación de un porcentaje a invertir en sueldos de empleados por la Legislatura (202, inc. 8).

La constitución prevé la posibilidad de aumentar por la vía legislativa el número de municipios -a través de la creación de nuevos departamentos- cuando las necesidades de la población así lo dispongan (art. 208). Esta vía se intentó usar -por última vez- en 1991, para resolver la creación de municipio de Palmira, pero el intento no fructificó.

El número de municipios de Mendoza se mantiene estable desde principios de siglo, habiéndose creado el de General Alvear en 1914.

Con posterioridad a la sanción de la actual constitución, en 1916, sólo se ha creado el municipio y departamento de Malargüe, en 1951.

Dada la antigüedad de su texto, la constitución no prevé la posibilidad del dictado de cartas orgánicas municipales.

El desarrollo de las restantes prescripciones constitucionales y legales sobre régimen municipal se hará a lo largo de los siguientes puntos del trabajo.

1.2 La ley 1079 Orgánica de Municipalidades.

El ordenamiento que para las municipalidades prevé la Constitución de 1916, se completa en 1934, con la ley 1079. Este nuevo ordenamiento legal regula con particular detalle las facultades, competencias y recursos municipales, como así también los variados aspectos del funcionamiento de la institución.

La ley ha sufrido numerosas modificaciones a lo largo de su vigencia y han existido, también, reformas constitucionales que no fueron posteriormente receptadas en el texto legal. Esta situación complica la interpretación de muchas normas. La Suprema Corte de Justicia -en diversos fallos que se reseñan- privilegia el texto constitucional en casos de contradicción.

La ley recrea el artículo 197 de la Constitución al establecer que la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de

los departamentos de la provincia estará a cargo de una Municipalidad (art. 1); compuesta por un Departamento Ejecutivo a cargo de un Intendente y un Departamento Deliberativo a cargo de un Concejo Deliberante (art. 7).

Dispone que los poderes que la Constitución y la ley ponen en manos de las Municipalidades, no pueden ser limitados por ninguna autoridad provincial (art. 5).

1.3 Organización del poder.

Tanto la Constitución Provincial, como la LOM disponen para los municipios de la provincia la conformación de un Departamento Ejecutivo, a cargo de un intendente municipal y un Departamento Deliberativo a cargo de un Concejo Deliberante.

Los Concejos Deliberantes se integran con 18 concejales en la capital; 16 en aquellos departamentos que tengan una ciudad en su radio y 13 en los departamentos que no tengan ciudad en su radio (art. 43). Estos últimos son, actualmente, La Paz, Lavalle, Junín y Santa Rosa.

1.4 División de funciones.

No es clara la división de funciones en el ámbito municipal de la provincia. No obstante ello, por una interpretación jurisprudencial se ha determinado la pertenencia del modelo de gobierno de Intendente y Concejo al sistema "presidencialista", si bien este modelo adolece de precisión tanto en la Constitución como en la ley orgánica.

Existen, en este sentido, algunas similitudes con la situación observada en Santa Fe.

En el caso de los municipios de Mendoza, la particular situación actual se debe a los vaivenes de la evolución histórica de su régimen institucional, que a continuación resumimos:

1.- La constitución de 1916, previó un sistema cercano al del "manager" o "gerente", donde el intendente era elegido, anualmente, del seno del propio

concejo deliberante. Los concejales duraban tres años en sus funciones renovándose el cuerpo anualmente por tercios. Luego de cada renovación se elegía el intendente.

2.- En 1934, se dicta la ley 1079, orgánica de municipalidades, aún vigente y que desarrolla este esquema constitucional.

3.- En octubre de 1959, se dicta la ley 2588 que introduce una enmienda constitucional modificando el artículo 199 y estableciendo la elección directa del Intendente y la duración de tres años del mandato.

4.- En noviembre de 1960, se dicta la ley 2748, que introduce en la ley orgánica la reforma constitucional apuntada, pero sin alterar el sistema de atribuciones del Departamento Ejecutivo y del Departamento Deliberativo.

5.- En 1965, se reforma nuevamente el artículo 198 de la Constitución, estableciéndose la elección indirecta del Intendente por una Junta de Electores, y la duración del mandato en cuatro años. La ley orgánica no es actualizada luego de esta enmienda, persistiendo por ello disposiciones sobre las que ha existido una mutación constitucional.

6.- En 1991, se dicta la ley 5499, que reintroduce la elección directa, situación que se extiende hasta la actualidad.

La Suprema Corte de Justicia al resolver en marzo de 1990 la causa n° 46959, "Gianella, Horacio c/ Silvano, Jorge p/ injurias s/ Inconstitucionalidad" expresó que el sistema municipal originario de la provincia, establecido por la Constitución de 1916 y regulado en la ley 1079 es el sistema francés, en el cual el Intendente es designado por el Concejo, de su propio seno y estando subordinado en sus funciones al cuerpo deliberativo. Es decir que siendo el Intendente un concejal, es un primus inter pares. La Convención Constituyente de 1965 alteró este sistema e introdujo el "presidencialista" en el cual el Intendente no es un integrante del Concejo, es elegido por el pueblo y hay una más clara división de poderes.

No obstante lo expresado por la Corte, los concejos deliberantes ejercen, según la ley, funciones propias de la "administración". Así, por ejemplo, sonalzada administrativa de determinadas decisiones del intendente (LOM, art. 105, inc. 17, art. 149); deben aprobar expresamente autorizaciones de uso de fondos

ya presupuestadas (LOM, arts. 73 y 74) y participan del control de la ejecución de obras públicas (LOM, art. 76).

El régimen puede tipificarse como presidencialista, con notas de sistema de "manager" o "gerente".

1.4.1 División de funciones. Evaluación de posibilidades alternativas

De un permanente análisis del funcionamiento del régimen municipal de Mendoza -llevado a cabo durante varios años- y de algunos trabajos doctrinarios, podemos afirmar que el mantenimiento de un esquema presidencialista de intendente y concejo, no se justifica en muchos departamentos.

Es que la tarea "legislativa" de los concejos deliberantes, en municipios de 8.000, 17.000, 20.000 o 30.000 habitantes, carece de una complejidad o envergadura tal que justifique el mantenimiento de pesadas estructuras. Como se ha visto, el mínimo constitucional de concejales es de diez, aumentado por la ley orgánica a trece por departamento.

El costo operativo de esta estructura es también alto para el sistema y no hablamos en términos estrictamente económicos, sino de funcionamiento. La existencia de muchos concejales hace que, para destacarse, se sientan obligados a justificar su función por la vía de la multiplicación de proyectos de ordenanza, resolución o declaración, muchas veces intrascendentes o demagógicos. Cuando esos proyectos se aprueban se producen situaciones de hipernormativismo que conspiran, precisamente, contra el conocimiento y el cumplimiento de la ley.

Por otro lado, la mediatización partidaria del acceso a los cargos afecta directamente el ejercicio de la función de control, acentuando el acriticismo en los oficialistas y la crítica destructiva en la oposición.

Se ve también centralmente afectada la división de poderes. Recientemente, una concejala oficialista del municipio de Luján, votó con el resto de la oposición la suspensión de la vigencia de una ordenanza sobre tasas y fue duramente sancionada por la máxima conducción provincial de su partido.

Entendemos que sistemas cercanos al de "manager", con estructuras más pequeñas y dinámicas, y donde esté representada la oposición, junto a cambios en el sistema electoral y procesos efectivos de descentralización política, pueden ser útiles para revertir esta situación. De lo contrario, pueden tender a acentuarse el descrédito ya existente en torno a los cuerpos deliberativos en nuestra sociedad.

1.5 Elección, renovación y reelección de cargos.

La elección para todos los cargos es directa y la duración de los mismos es de cuatro años. Tanto los intendentes como los concejales pueden ser reelectos indefinidamente.

La no limitación de la reelección es nociva para el sistema republicano y tiende a la conformación de estructuras personalistas de poder que, férreamente acotadas a los ámbitos departamentales o locales, impiden una adecuada renovación de las dirigencias.

La provincia presenta casos de intendentes que en la renovación de diciembre de 1995 comienzan: un intendente, su cuarto mandato consecutivo; cinco intendentes, su tercer mandato consecutivo; seis intendentes, su segundo mandato consecutivo; dos intendentes, su segundo mandato con una interrupción y sólo cuatro intendentes inician su primer mandato.

1.6 Conflictos institucionales

Tanto la Constitución provincial, en su artículo 206, como la LOM en su artículo 9, prevén la acción de conflicto y la intervención originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia en los distintos casos posibles de conflicto institucional, tales como:

- a.- conflicto entre los departamentos ejecutivo y deliberativo de un municipio;
- b.- conflicto entre municipios;

c.- conflicto entre un municipio y la provincia.

La acción puede ser planteada por cualquiera de las partes, directamente ante la Corte y debe ser resuelta en el término de treinta días.

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia tiene dicho sobre esta acción que, cuando interviene en conflictos municipales, lo hace a fin de darles solución permanente, aún cuando el pronunciamiento no se sujete a los términos en que quedó trabada la litis. Su función en estos casos es dirimir con prudencia jurídica y política conflictos que afectan directamente al bien común³.

1.7 Inexistencia de mecanismos de democracia semidirecta.

Una de las características fundamentales que han devenido del reciente proceso de reformas constitucionales provinciales y que también ha sido incorporado a la Constitución nacional por la reforma de 1994, ha sido el reconocimiento, en el capítulo de los nuevos derechos políticos, de aquellos mecanismos de participación conocidos como "institutos de democracia semidirecta", que buscan complementar la democracia meramente representativa, dando un más efectivo y real poder al ciudadano en la adopción de determinadas decisiones públicas. Las nuevas constituciones prevén, en general, la iniciativa popular en materia legislativa, la consulta popular y el referéndum. La Rioja contempla también la revocatoria popular de mandatos.

En materia municipal, ha sido amplio y generalizado el reconocimiento de estos institutos, según se ha visto al analizar el tema en la provincias de Córdoba y Río Negro.

Esta realidad contrasta absolutamente con la de la provincia de Mendoza, donde estas herramientas carecen de recepción normativa.

La Constitución provincial nada dice sobre el tema. La ley orgánica de municipalidades, por su parte, sólo prevé la posibilidad de "denuncias populares contra funcionarios" (art. 158). En tal sentido, establece: "*Todos los vecinos tienen el derecho de provocar el castigo de los funcionarios municipales y empleados*

³ Causa 47.395, "Municipalidad de Mendoza c/ Municipalidad de Las Heras s/ Conflicto", del 22 de junio de 1990.

subalternos, tanto del Concejo como del Departamento Ejecutivo, por faltas cometidas en el cumplimiento de sus deberes, por medio de denuncias que se dirigirán al Concejo cuando se trate de alguno de sus miembros o empleados o del Intendente Municipal y a éste cuando sea cuestión de un empleado de su dependencia. Si en este último caso, el Intendente no hubiera adoptado resolución alguna en el término de ocho días de presentada la denuncia, el denunciante podrá dirigirse explicando tal circunstancia al Concejo Deliberante. Los empleados acusados a quienes se les declare culpables serán penados con destitución, suspensión, apercibimiento o multa que no deba exceder de un mes de sueldo. Las acusaciones contra el Intendente y Concejales seguirán el trámite establecido en el Art. 64 de esta Ley'.

Se trata, como puede observarse, de una disposición útil e importante, que permite un principio de control popular sobre empleados y funcionarios en lo que respecta a responsabilidades administrativas y políticas y eventualmente civiles y penales. Reiteramos

La figura es escasamente utilizada, seguramente por desconocimiento de su existencia por parte de los ciudadanos. En ocasiones, los municipios reciben denuncias contra sus empleados, pero el trámite habitual de las mismas es el del sumario administrativo cuyos plazos exceden largamente los previstos en la ley de municipalidades.

También se prevé la "denuncia para pedido de remoción" de Intendentes y Concejales, esto es la denuncia que puede iniciar la remoción por juicio político. La misma puede ser hecha por cualquier elector del municipio (art. 66).

No obstante la falta de previsión legal, han existido esporádicos casos de utilización del mecanismo de consulta en zonas acotadas. Así por ejemplo, la Municipalidad de la Capital, sin más soporte que la voluntad política de escuchar a la gente, llevó adelante una consulta popular no vinculante entre vecinos del barrio Dalvian, en 1988, a fin de que opinaran sobre si deseaban o no que sus servicios -en ese entonces en manos privadas- debían ser prestados por la comuna. Por abrumadora mayoría triunfó la postura de mantenerlos en manos privadas.

1.8 Comisiones municipales.

Al restablecerse en 1916 el sistema municipal departamental -que había sido temporariamente abandonado durante la breve vigencia de la constitución de 1910- se previó la creación de comisiones municipales en aquellas poblaciones que pudieran requerirlo.

La base del instituto se encuentra en la Constitución, que establece en su artículo 200 inc. 6, dentro de las atribuciones inherentes a las Municipalidades, la de *nombrar en los diferentes distritos más poblados de cada Municipio, Comisiones honorarias para desempeñar las funciones que les sean encomendadas por el Concejo y la Intendencia.*

En cuanto a su desarrollo legal, se encuentra en el art. 106, LOM, que establece la posibilidad de crear *En los distritos que tengan un radio poblado y urbanizado y que posean una población mayor de tres mil habitantes una comisión municipal compuesta por un Presidente y cinco Vocales que durarán dos años en sus funciones, fijándole la respectiva jurisdicción...* y determinando como atribuciones de las mismas las referidas a mejoramiento edilicio, cumplimiento de las ordenanzas, percepción de rentas, disposiciones sobre percepción de sueldos y gastos locales y responsabilidad de funcionarios.

En la práctica, sin embargo, estas comisiones no se han creado y las escasas tareas que se descentralizan en los departamentos quedan a cargo de "delegados municipales", que son, en todos los casos, empleados municipales de cierta categoría con funciones administrativas y sin poder de decisión política alguna.

Hemos señalado en el trabajo citado⁴ que este instituto no se utiliza en la provincia y que entre las razones de su nula utilización advertimos:

1) una marcada falta de voluntad política de los Intendentes para delegar algunas de sus atribuciones a favor de organismos menores;

2) la falta de conocimiento de la población respecto a la existencia del instituto;

⁴ Montbrun, Alberto; "Algunas consideraciones...", cit.

3) la comodidad que para los Intendentes significa encomendar sus tareas a empleados municipales;

4) la inexistente posibilidad en el actual marco legal de brindar una base de legitimidad popular amplia de sus posibles integrantes ya que ni la constitución ni la ley orgánica prevén la participación de los vecinos en la designación de estos cargos;

5) la falta de una clara distinción entre las funciones del Presidente y los vocales;

6) la escasa vocación de los municipios de generar procesos graduales de efectiva descentralización interna de competencias y recursos;

7) la dudosa redacción de algunas cláusulas del diseño legal;

8) la escasa atracción por el ejercicio gratuito de funciones de responsabilidad política (la ley prevé así su desempeño).

Hemos expresado también en dicho trabajo algunos lineamientos para definir mecanismos legales que permitan acceder a comisiones municipales más ágiles, dinámicas y representativas, con efectivo poder para atender las cuestiones locales.

No debe confundirse el instituto de las "comisiones municipales" aquí reseñado, con las comisiones vecinales o de fomento. Mientras que las comisiones municipales se relacionan con el ejercicio del "poder político", esto es la adopción de decisiones generales y obligatorias, el vecinalismo se configura como una actividad de carácter voluntario, vinculada a la satisfacción de necesidades e intereses de carácter colectivo de un barrio o sector poblacional y normalmente desarrollado en forma gratuita. En ese sentido se aproxima más al "poder social", siendo creciente la relevancia del vecinalismo en la satisfacción de necesidades colectivas.

1.9 Remoción de intendentes y concejales

Ya se ha señalado la inexistencia de institutos de democracia semidirecta, en general, y de revocatoria popular de mandatos, en especial.

La posibilidad de remoción de Intendentes y Concejales por el Concejo Deliberante está prevista en la Constitución (art. 203) y desarrollada en la LOM, arts. 66 y subsiguientes. La denuncia puede ser realizada por cualquier ciudadano elector del municipio o un miembro del Concejo.

Las causales previstas en la Constitución -mala conducta y abuso en el manejo de fondos municipales- son ampliadas en la LOM a "transgresiones u omisiones en el desempeño de sus cargos" y "actos de indignidad o desacato contra el Cuerpo" (art. 66).

Se prevé la formación de una comisión investigadora, el juicio en sesión pública y la posibilidad de absolución o destitución con dos tercios de votos del total de los miembros del cuerpo (arts. 67 y 68).

1.10 Audiencias Públicas

No existe previsión legal en torno a este instituto, siendo su utilización discrecional dependiendo de la decisión de los cuerpos deliberativos.

La ley provincial 5961, de preservación del ambiente contempla el mecanismo de la "audiencia pública" para determinados casos, en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos.

1.11 Limitaciones a la contratación de personal

La redacción originaria del artículo 202, inc. 8 de la constitución provincial determinaba que los municipios no podían destinar más del treinta por ciento de su presupuesto a sueldos de personal, y así lo disponía también el artículo 121, LOM.

Posteriormente, y ante la imposibilidad de cumplir con esa cláusula, la Legislatura modificó, en el año 1964, el artículo mencionado -por la vía de la enmienda constitucional- y estableció que el porcentaje sería fijado por la

Legislatura, en forma general y con dos tercios de los votos de los componentes de cada cámara.

Juzgamos que el cumplimiento de esta cláusula es muy dificultoso, dada la gran disparidad de situaciones que plantea la realidad local de Mendoza. Existen municipios que utilizan entre el 50 y el 60 % de sus presupuestos de gastos para el rubro "personal" y otros cuyo porcentaje es sensiblemente superior, por lo que resulta imposible fijar un límite general para todos.

No obstante ello, existen mecanismos legales encaminados a contener las plantas de personal municipal así como otros gastos corrientes.

En el punto referido a "coparticipación municipal" se analizan los preceptos de la ley 5379 que inducen a limitaciones en la contratación de personal, que no obstante haber sido eliminados con la reciente sanción de la ley 6396, aportan la valiosa experiencia de su utilización desde 1988 hasta 1996.

1.12 Limitaciones a las remuneraciones

El presente punto analiza el tema "remuneraciones" respecto a los funcionarios políticos del municipio. Lo referido a empleados y obreros se encuentra regulado en el régimen de empleo público municipal que cada municipio tenga. Este tema se analiza en el punto pertinente.

Originariamente, la constitución establecía que *Los cargos de concejales serán gratuitos con excepción del Intendente que deberá ser rentado*. Dicha norma fue también receptada en el artículo 59, LOM.

Con posterioridad, y al advertirse la necesidad de compensar la función de concejal, se autorizó a los concejos a destinar partidas destinadas a cubrir gastos de representación, agregando dicha disposición al art. 59 ya citado.

Sin embargo, la justicia observó esos gastos porque se entendió que violaban la constitución y fue necesario introducir -por la vía de la enmienda- una reforma al art. 199 inc. 5, CP, que ahora establece que *El cargo de Intendente deberá ser rentado y también podrá serlo el de concejal*.

Tanto la Constitución como la LOM prevén que el municipio sanciona anualmente su presupuesto de gastos y cálculo de recursos. La LOM determina asimismo que el Concejo establece la remuneración del intendente (art. 95). Los concejos tienen, por lo tanto, la atribución para establecer también la remuneración de sus integrantes y funcionarios.

En enero de 1991 se suscitó una enojosa situación por el excesivo aumento de algunas remuneraciones. El gobernador aprovechó la circunstancia para dictar el decreto 102/92, de necesidad y urgencia, donde limitaba la remuneración de los concejales a 1000 pesos e introducía modificaciones en la ley 1079 y en la ley 5379.

La Legislatura no ratificó dicho decreto, sino que dictó la ley 5832 -retroactiva a la fecha del decreto- en la que establece un tope de 1000 pesos a las remuneraciones de los concejales e "invita" a los municipios a dictar las ordenanzas que hagan efectiva dicha disposición (art. 9).

Los municipios en general no "adhirieron" a la ley pero muchos dictaron ordenanzas donde las remuneraciones se contuvieron. En la actualidad, las mismas oscilan entre los 800 y los 2400 pesos, según el departamento. Se registran en forma recurrente enojosas situaciones respecto al tema.

En octubre de 1995, un Juez de Instrucción ordenó el procesamiento por el delito de peculado de veinte concejales y ex concejales de la Municipalidad de Las Heras. La decisión fue apelada y en mayo de 1996 la Cámara del Crimen declaró nulo el procesamiento por no haberse allanado los obstáculos de procedibilidad que amparan a los concejales. Citó, en tal sentido, el artículo 203 de la Constitución provincial y la doctrina sentada por la Suprema Corte de Justicia de Mendoza en el pleno "Gianella c/ Silvano p/ injurias s/ inconstitucionalidad", de marzo de 1990. Ante dicha resolución el Fiscal de la Cámara planteó un recurso de casación que está a resolverse por la Corte.

Los mismos hechos que motivaron la investigación judicial anulada por la Cámara, están contemplados como generadores de responsabilidad contable -variante o subespecie de la responsabilidad administrativa- en los Fallos 12875 y 12876, del 17 de abril de 1996, del Tribunal de Cuentas de Mendoza, que aprueban las cuentas del municipio de Las Heras de los años 1992 y 1993.

El Tribunal, referenciando también la causa judicial, formula cargo contra concejales y funcionarios, por entender que el "viático especial" establecido por el Concejo, vía Resolución 64, del 18 de mayo de 1992, como asimismo el "viático especial" establecido por Resolución 12/93, con vigencia a partir del 1 de enero de 1993, no tiene relación alguna con la "retribución" y está, por lo tanto, sometido a la obligación de rendir cuenta, y esta cuenta no se ha rendido (12875/V, Resol. 4º; 12876/VI).

La diferencia apuntable del Fallo con respecto al procesamiento judicial, es que el Tribunal de Cuentas formula cargo también contra el intendente municipal, el secretario de hacienda y el contador municipal, en razón de las responsabilidades contables específicas establecidas en el artículo 133 de la ley 1079, por "orden de pago ilegítima" (12875/4º; 12876/5º).

También el fallo del Tribunal de Cuentas aborda la cuestión vinculada a la obligatoriedad de las disposiciones de la ley 5832, ya mencionada.

El Tribunal recepta correctamente el criterio de que la ley sólo es obligatoria si han mediado actos que expresan la voluntad de adherir y señala que en el caso de Las Heras dichos actos han existido efectivamente.

Podemos concluir entonces que ya, en sede administrativa, se ha reconocido que la ley 5832 no es de aplicación compulsiva, por parte de los Concejos Deliberantes pero, si estos adhieren a la misma deben, lógicamente, ceñirse a las limitaciones retributivas que establece. La adhesión puede ser derogada por un acto paralelo, pero sus efectos durante su vigencia no pueden revertirse. Es la doctrina correcta.

1.13 Mecanismos de contralor

La constitución provincial y la LOM desarrollan varios mecanismos de contralor, internos y externos. De los externos, el más importante es el de la intervención del Tribunal de Cuentas.

Los mecanismos internos son los que corresponden al contador y tesorero del municipio y al Concejo Deliberante.

También ejerce funciones de contralor una comisión especial que crea la ley 5379 de coparticipación municipal de impuestos.

De todos modos, y como advertencia general, debe señalarse la inexistencia de sistemas de contralor que garanticen un poder que, a la vez que sea fuertemente representativo, sea independiente funcional y técnicamente, con alta solvencia e idoneidad profesional y con competencia abierta para el ejercicio del cargo.

1.13.1 Control interno: Contador y tesorero

Este control está previsto en los arts. 131 y 132, LOM, que establecen que no podrá disponerse gasto alguno que no esté previsto en el presupuesto, con partida específica, o expresamente autorizado por el Concejo; y que corresponde a la Contaduría informar previamente si existe dicha autorización. El Intendente, Secretario y el Contador son solidaria y mancomunadamente responsables por la emisión de órdenes de pago ilegítimas (art. 133, LOM).

1.13.2 Control interno: Concejo Deliberante

El Concejo Deliberante interviene a partir de lo dispuesto en los arts. 73, inc. 4 y 138, LOM, que establece que el Intendente debe elevar toda la información y comprobantes de rendición de cuentas al Concejo en la primera semana de febrero de cada año y el Cuerpo *las estudiará, evaluará, aprobará o desaprobará total o parcialmente.*

Posteriormente, deben ser remitidas al Tribunal de Cuentas de la Provincia.

1.13.3 Control externo: Tribunal de Cuentas de la Provincia.

La intervención de este organismo -en Mendoza dada la antigüedad de su constitución no existen Tribunales Municipales de Cuentas- está prevista en el art. 200 inc. 4 de la Constitución, que establece que corresponde a la municipalidad examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido remitiéndolas inmediatamente al Tribunal de Cuentas de la provincia; lo que también reproduce la LOM, art. 138.

La práctica indica que el control ejercido por el Tribunal de Cuentas es particularmente tardía. Puede señalarse en ese sentido los ya mencionados Fallos de la Municipalidad de Las Heras, de los años 1992 y 1993, que se dictaron en abril de 1996, pero también otros ejemplos, como el de la Municipalidad de San Carlos, año 1992, que se aprobó en febrero de 1995; Rivadavia, año 1992, se aprobó en febrero de 1995; Santa Rosa, año 1991, se aprobó en marzo de 1995; Tupungato, año 1992, ídem; Malargüe, año 1991, se aprobó en abril de 1995.

Los datos apuntados no implican que la demora sea imputable al Tribunal, ya que el trámite de la rendición es complejo y lento, pero debe buscarse una forma más efectiva de control.

También las penas que se aplican tienden a no ser altamente significativas, por lo que carecen de un verdadero carácter ejemplificante. Salvo los casos de los conejales de algunos municipios, que han sido condenados a pagos significativos, las multas son en general bajas.

1.13.4 Jury de reclamos.

El art. 116, LOM, prevé la designación por el Departamento Ejecutivo de un Jury de Reclamos, integrado por tres vecinos que reúnan las condiciones para ser concejales y ante quienes pueden reclamar los contribuyentes disconformes con la cuota o rubro en el que se los haya clasificado.

Las decisiones de este jury -como así también las de Contaduría Municipal al clasificar comercios- son apelables ante una comisión especial del Concejo Deliberante designada a ese efecto (arts. 117 y 118, LOM). La utilización de este mecanismo es escasa, probablemente por desconocimiento del contribuyente sobre su existencia.

En la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza el Jury se integra con tres vecinos titulares y tres suplentes, designados a propuesta de organizaciones empresariales vinculadas a la actividad local: Asociación empresario-hotelerero gastronómica; Propietarios de Bienes Raíces y Unión Comercial e Industrial. Se designa también como "asesores" a funcionarios municipales de Rentas e Inspección General. El desempeño de todos estos cargos es ad honorem.

1.14 Responsabilidad de los funcionarios municipales. Reglas generales.

En la actualidad se reconoce la responsabilidad del Estado directa y objetiva, con independencia de la culpa y la responsabilidad del funcionario. Asimismo, la responsabilidad del Estado se ha extendido aún a los daños causados por actividad lícita. Sin embargo, estos principios no tenían, a la época de sanción de la ley 1079, la vigencia que tienen en la actualidad.

En cuanto a los diversos "tipos" posibles de responsabilidad de los funcionarios, la doctrina y la legislación los distinguen atendiendo fundamentalmente al valor jurídico que se busca tutelar y asegurar. Es por ello que no rige en la materia el *non bis in idem*, pudiendo darse la situación de que un funcionario, por un mismo hecho, pueda ser considerado sujeto de diversos tipos de responsabilidad.

Teniendo en cuenta que nuestro objetivo es acercarnos a la cuestión en el ámbito municipal, podemos distinguir una responsabilidad **política**, que en la provincia está regulada por la Constitución y por la ley 1079; una responsabilidad **administrativa**, y una **responsabilidad contable** (como una variante o subespecie de la responsabilidad administrativa, emergente específicamente de las rendiciones de cuentas) y reguladas asimismo por leyes de carácter provincial; una responsabilidad **civil** y finalmente una responsabilidad **penal**. En estas dos últimas, la legislación de fondo es nacional, aún cuando ciertas facetas y condiciones de su persecución concreta, encuentran normas locales aplicables, como las referidas a determinados requisitos de "procedibilidad" (vg. juicio político, remoción, sentencia administrativa previa, etc).

De allí entonces que conviven y se entrecruzan en el tema tres órdenes jurisdiccionales de legislación -nacional, provincial y local- y cinco ramas de

legislación en atención a la materia específica que regula los hechos u omisiones generadores de la responsabilidad: constitucional, administrativa y contable, civil y penal.

1.14.1 Naturaleza diversa. Responsabilidad política, contable, administrativa, civil y penal.

Distinguiamos entonces, cinco tipos de responsabilidades:

a.- Responsabilidad política: La base normativa de la misma está dada por la constitución provincial y la ley orgánica de municipalidades, reguladoras todas de materia político-institucional.

Es una responsabilidad vinculada directamente al diseño del poder del Estado y a su formalización orgánica. Por ello su aplicación es de carácter restrictivo. El procedimiento para hacerla efectiva está previsto en la Constitución y desarrollado en la LOM; como así también los sujetos pasivos de esta responsabilidad que son el intendente y los concejales, aunque el procedimiento es aplicable también a algunos funcionarios designados con acuerdo.

b.- Responsabilidad administrativa: Es la que se configura cuando el agente comete una falta de servicio transgrediendo reglas propias de la función pública y cuyo incumplimiento está sujeto a sanciones disciplinarias -multa, suspensión, cesantía, exoneración.

Las fuentes legales de esta responsabilidad, son de orden estrictamente local, y se encuentran, en nuestro caso, en la Constitución provincial, en la ley 1079, en la ley de estatuto del empleado público -dec. 560/73-, en la ley 5892, de estatuto escalafón de empleados municipales y en general, en cualquier ordenamiento normativo que reglamente deberes y obligaciones de funcionarios y empleados municipales.

El sujeto pasivo de esta responsabilidad, es siempre un funcionario o empleado; y el sujeto activo es el Estado, a través de los órganos que lo representan y ejercen la potestad disciplinaria.

Los tipos de sanciones son: a) correctivas: traslado, llamado de atención, apercibimiento, suspensión, postergación en el ascenso, multa, arresto; b) expulsivas o depurativas: cesantía, exoneración, destitución.

c.- Responsabilidad contable. Señalábamos que para algunos autores, esta responsabilidad está tan cerca de la responsabilidad administrativa que "casi se confunde con ella" ⁵ (6). No obstante, y por la clara especificidad de su base legal -algunas disposiciones de la ley 1079, la ley 1003 del Tribunal de Cuentas, la ley de contabilidad de la provincia- hemos optado por separarla conceptualmente de aquella responsabilidad.

Las fuentes legales de la responsabilidad contable son, según hemos ejemplificado, de orden estrictamente local.

d.- Responsabilidad penal: El funcionario público, incurre en responsabilidad penal, cuando sus actos o comportamientos constituyen infracciones, tipificadas como "delitos" por el Código penal o por leyes especiales.

El concepto de funcionario público está establecido en el mismo Código Penal, art. 77 e involucra a toda persona vinculada al Estado -nacional, provincial, municipal- a título oneroso o gratuito. No se diferencia funcionario de empleado, ni tampoco, si son designados o elegidos popularmente; permanentes o temporarios, etc. El delito puede ser doloso o culposos.

La base normativa se encuentra, en general, dentro del Código Penal, en el capítulo de los Delitos contra la Administración Pública, en los arts. 248 a 253, sin perjuicio de otros artículos de la ley penal, que pueden verse agravados en sus penas, cuando los delitos son cometidos por funcionarios públicos.

e.- Responsabilidad civil: Es la que persigue la reparación pecuniaria del daño causado por el cumplimiento irregular -positivo o negativo- de las obligaciones legales. Esta responsabilidad, se configura cuando la actividad de los funcionarios o empleados genera un daño, sea a los administrados o al propio Estado. La doctrina y la experiencia indican que su uso es poco frecuente⁶. Su

⁵ Fiorini, Bartolomé, citado en Ghersi, Martínez Vivot y otros; "Responsabilidad de los funcionarios públicos"; brevarios Hamurabi, 1; Buenos Aires, 1987; pag. 89 y pag. 92.

⁶ Kemelmajer, Aída Rosa; en "Código Civil y leyes complementarias. Anotado, comentado y concordado"; Edición dirigida y supervisada por los Dres. Bellusio y Zanoni, Astrea, Buenos Aires, 1984, T. 5, p. 403.

fundamento es la necesidad de resarcir el daño causado por ejercicio irregular de una función.

1.14.2 Disposiciones de la Constitución provincial

La Constitución de Mendoza contiene disposiciones generales sobre "responsabilidad" y otras específicas vinculadas a los órganos municipales. Dada la complejidad e importancia del tema, transcribiremos las normas legales involucradas.

Entre las primeras, debemos señalar el artículo 38, que dispone que *Todos los empleados públicos de la provincia no sujetos a juicio político son enjuiciables ante los tribunales ordinarios, por delitos que cometan en el desempeño de sus funciones sin necesidad de autorización previa cualquiera que sea el delito que cometieren y sin que puedan excusarse de contestar o declinar jurisdicción, alegando órdenes o aprobación superior.*

Esta norma establece un "obstáculo de procedibilidad de acción penal" para aquellos funcionarios sujetos a juicio político. Por ello, puede sostenerse que existe un impedimento relativo, en Mendoza, para el progreso de acciones de responsabilidad penal contra determinados funcionarios.

Es importante tener en cuenta el artículo 13 de la ley 1003, de organización del Tribunal de Cuentas, dispone que en los casos de fallos sobre manejos de fondos, percepción e inversión, llevados a cabo por el Gobernador o los Ministros, los fallos serán comunicados a la Cámara de Diputados, para las ulteriores que correspondan. Esto refuerza la no aplicación del principio del *non bis in idem* en la materia y también que no es necesario el juicio político para hacer efectiva la responsabilidad administrativa y contable.

El art. 48, por su parte, establece que *Toda ley, decreto, ordenanza o disposición contraria a las prescripciones de esta Constitución o que impongan al ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en ellas otras restricciones que las que los mismos artículos permiten, o priven a sus habitantes de las garantías que aseguran, serán inconstitucionales y no podrán ser aplicadas por los jueces. Las personas que sufran sus efectos, además de la acción de nulidad, tendrán*

derecho a reclamar las indemnizaciones, por los perjuicios que tal violación o menoscabo les cause, contra el empleado o funcionario que los haya autorizado o ejecutado.

Se trata a nuestro juicio de un típico caso de responsabilidad civil, que para configurarse presupone dos elementos: 1) la declaración previa de inconstitucionalidad del acto impugnado; 2) la verificación de un daño.

En cuanto a la temática central de nuestra exposición, es decir la vinculada a las disposiciones sobre la responsabilidad de los funcionarios municipales, encontramos, en primer lugar, el art. 203, que establece: *Los Concejos Municipales, los miembros de éstos y los empleados nombrados por ellos están sujetos a las siguientes responsabilidades:*

1º: Los cuerpos municipales responden ante los Tribunales ordinarios de sus omisiones y de sus transgresiones a la Constitución y a las leyes.

2º: Los miembros de las Municipalidades, responden personalmente no sólo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también de los daños y perjuicios que prevengan de la falta de cumplimiento de sus deberes.

3º: Los Intendentes Municipales y los miembros del Concejo pueden ser removidos de sus cargos por mala conducta o abuso en el manejo de fondos municipales, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o criminales en que incurran por estas causas. La remoción sólo podrá ser resuelta por el voto de dos tercios del total de los miembros del Concejo.

El artículo transcrito establece las bases de la responsabilidad del Municipio y asimismo de los funcionarios y empleados en la provincia de Mendoza. El primer inciso, se refiere a la responsabilidad judicial general del Municipio, expresada en los "cuerpos municipales"; cabe sostener que dicha responsabilidad, ejercida ante los tribunales ordinarios, podrá a su vez generar específicas responsabilidades de funcionarios o empleados.

El inciso segundo se refiere a las responsabilidades civiles y penales de los miembros de los municipios. A nuestro juicio, es innecesaria, porque es materia

regulada por la ley de fondo, pero útil, ya que sobre ella se construyó, en 1934, el sistema de responsabilidad de la ley 1079.

El inciso tercero, finalmente, establece la responsabilidad política y los obstáculos de procedibilidad a remover, para allanar el ejercicio de acciones por responsabilidad penal.

1.14.3 Disposiciones de la ley orgánica de municipalidades.

Son múltiples las disposiciones que, sobre responsabilidad, contiene la actual ley de municipalidades.

En torno a la responsabilidad política del Intendente y los concejales, el sistema de la ley 1079 se asienta básicamente sobre el artículo 66, desarrollando los artículos 67 y 68 el procedimiento de la remoción. El art. 66, prevé que *El Intendente y los Concejales podrán ser denunciados ante el Concejo Deliberante, ya sea por uno de sus miembros o por un elector del Municipio respectivo, por desorden de conducta, abuso en el manejo de los fondos municipales, transgresiones u omisiones en el desempeño de sus cargos o por actos de indignidad o desacato contra el Cuerpo*".

Al respecto, hemos señalado al comienzo de este Capítulo, que el artículo 66 agrega causales no previstas en la Constitución, por lo cual en su reforma debe ser adecuado al texto constitucional. Se debe tener presente lo ya adelantado, en el sentido que la responsabilidad política es de base constitucional, de interpretación restrictiva y de utilización como mecanismo excepcional.

En cuanto a los artículos de la ley 1079 sobre el tema de la "Responsabilidad", citamos en primer lugar el art. 133, referido a la responsabilidad por ordenes de pago ilegítimas y los artículos 138 y 140, que establecen las obligaciones de rendir cuentas y la inhabilidad del Intendente y concejales como consecuencia de actos desaprobados por el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de sus responsabilidades civiles y penales. Ambas configuran también casos de responsabilidad contable.

En cuanto al Título específico de la actual ley de municipalidades, referido a la materia, es el IV, desarrollándose la misma en los artículos 153 a 159. La

prescripción general sobre el tema en el ámbito municipal, se encuentra contenida en el artículo 153, que dispone *Los Concejos Deliberantes, los miembros de éstos, los Intendentes y todos los empleados de la administración municipal, están sujetos a las siguientes responsabilidades, aparte de las fijadas en los artículos 55, 66, 67, 68, 138, 140 y 154 de ésta Ley:*

1. Responden ante los tribunales ordinarios de su omisiones y transgresiones a la Constitución y a las Leyes.

2. Responden personalmente, no sólo de cualquier acto definido y penado por la Ley, sino también de los daños y perjuicios que prevengan de la falta de cumplimiento de sus deberes.

3. Están comprendidos en las disposiciones de la Ley número 1303, sobre organización del Tribunal de Cuentas.

4. La orden superior, en infracción de la Constitución y las leyes, no exime de responsabilidad al funcionario o empleado que la cumple".

Este importante artículo, desarrolla una parte significativa del tema, destacándose principalmente:

1) la responsabilidad ante los tribunales ordinarios por omisiones y transgresiones a la Constitución y a las leyes; que no es sino la responsabilidad del Estado y de los funcionarios;

2) la responsabilidad personal, por actos definidos y penados por la ley, como así también, por los daños y perjuicios que prevengan del incumplimiento de sus deberes; que es el caso de responsabilidad civil y penal establecidos en la Constitución.

3) la comprensión del conjunto del personal municipal, bajo la órbita de la ley 1303, sobre organización del Tribunal de Cuentas; es decir, que se trata de responsabilidades de tipo administrativo y contable, de gran importancia, como consecuencia de que el tribunal de Cuentas de la Provincia es revisor de la legalidad del gasto en los municipios, a diferencia de otras provincias donde estos órganos son también municipales.

4) establece, siguiendo los preceptos de la Constitución provincial, que la orden superior no exime de responsabilidad.

Involucra, en suma a "concejos deliberantes, miembros de éstos, intendentes y empleados de la administración municipal" como sujetos a determinadas responsabilidades, básicamente las siguientes:

- 1) artículo 55, concejales que se colocan en situaciones de incompatibilidad;
- 2) artículos 66, 67 y 68, responsabilidades por desorden de conducta, abuso en el manejo de fondos municipales, transgresiones u omisiones en el desempeño de sus cargos o por actos de indignidad o desacato contra el Cuerpo, es decir generadoras de responsabilidad política y remoción;
- 3) artículo 138, sobre obligación de rendiciones de cuentas de Intendentes, Tesoreros, Contadores y Recaudadores municipales;
- 4) artículo 140, inhabilidad por desaprobación de cuentas y
- 5) artículo 154, prohibición de interesarse en contratos, obras o servicios de la administración municipal.

A estas responsabilidades debe agregarse el art. 154 que dispone que *Ningún funcionario, empleado o dependiente de la Municipalidad puede estar directa o indirectamente interesado en contratos, obras o servicios efectuados por ella, bajo pena de expulsión y nulidad del acto o contrato. Cuando haya de aplicarse lo dispuesto en este artículo, el Intendente o el Presidente del Concejo, en el caso de aparecer indicios de culpabilidad criminal, sin perjuicio de la expulsión que puede decretar el Concejo o el Intendente, según corresponda, elevará los antecedentes al Juez del Crimen*".

Este artículo, que prohíbe a funcionarios, empleados y dependientes interesarse directa o indirectamente en contratos de la municipalidad, plantea incluso toda una serie de actos cuando los infractores son *el Intendente o el Presidente del Concejo*. El texto, parece resolver la cuestión de la remoción, en el sentido de que es previa.

Una importante prescripción en materia de responsabilidad civil de funcionarios está contenida en el artículo 156, que establece: *La acción civil contra los funcionarios o empleados municipales, deberá ser deducida ante el Juez competente, por los particulares perjudicados, por la misma Municipalidad o por los funcionarios que representen la acción pública*".

En cuanto al ejercicio de la acción penal, el mismo está contemplado en el artículo 157, que dispone *La acción penal podrá ser deducida ante la jurisdicción competente por la Municipalidad, los particulares perjudicados, los fiscales públicos o cualquiera del pueblo*".

Respecto a esta disposición, debemos señalar que es inconveniente establecer en la ley de municipalidades, materias específicamente correspondientes al derecho procesal. Efectivamente, el Código Procesal Penal, en su artículo 179, establece el monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público. Lo correcto, en los casos a que se refiere la ley 1079, es hablar de "denuncia", en los términos, precisamente, de la ley ritual (art. 179, Código Procesal Penal). Por último, el artículo 159 dispone: *Cuando la Municipalidad fuera condenada al pago de una deuda o al cumplimiento de una obligación, el Intendente y en su caso, el Concejo, arbitrarán los medios de verificarlos y si así no lo hicieran, las personas a quienes corresponda realizar esa gestión serán responsables como en los casos de los Arts. 66 y 153 de esta Ley*".

Con deficiente redacción y poca claridad, prevé este artículo el caso en que la Municipalidad es obligada a pagar una deuda o a cumplir una determinada obligación, estableciendo la necesidad de arbitrar los medios idóneos para ello y sometiendo a quienes incumplan a responsabilidad *"como en los casos de los arts. 66 y 153 de la ley"*. Se debe traer a colación, respecto a este tema, la disposición del artículo 202 inc. 9 de la Constitución Provincial, que precepta la inembargabilidad de los bienes municipales y la gestión de recursos para pago de condenas pecuniarias.

Obviamente, la disposición busca garantizar la ejecutividad de las deudas judiciales, obligando a generar las provisiones para su pago.

En nuestra opinión, el actual régimen de la responsabilidad, tal como está establecido en la ley 1079, es confuso, de escasa claridad normativa, anacrónico en muchas de sus disposiciones y de complicada y dudosa verificación práctica. Analizaremos en el Capítulo siguiente, las propuestas de modificación.

1.14.4 Jurisprudencia en la materia.

Nos ha parecido oportuno, en nuestro relevamiento del tema, reseñar algunos fallos jurisprudenciales, sobre los cuales se asientan en la actualidad los principios generales de la responsabilidad de los funcionarios, sobre todo las de la Corte de Mendoza.

a.- Casos en que el Estado es responsable. Debe tenerse presente, que ya mucho tiempo antes de la reforma del Código Civil, la jurisprudencia había admitido la responsabilidad del Estado por los daños causado por sus agentes en ejercicio de sus funciones -y no sólo en ocasión de ellas-⁷ y también por los daños causados por los hechos erróneos de sus funcionarios⁸.

Respecto al principio de que un mismo hecho puede ser generador de varias responsabilidades a la vez, la jurisprudencia se ha expresado sobre la independencia entre la configuración del ilícito civil y el ejercicio de la acción penal⁹.

⁷ Causa "Rabanillo, Fernando y otra c. Gobierno Nacional", resuelta el 10 de octubre de 1945 donde se estableció que "El Estado es responsable de los daños que sus agentes o representantes causen a la persona o al patrimonio de sus gobernados, cuando obran en ejercicio de su función o con motivo de su desempeño y no sólo en ocasión de ella. (LL-43-892 y JA-1946-168)

⁸ En un caso histórico, "Núñez, Lisandro (suc) c. Provincia de Buenos Aires" la Corte de la Provincia de Buenos Aires había receptado esta doctrina -de la responsabilidad del Estado por los daños causados por los hechos erróneos de sus funcionarios- el 31 de diciembre de 1937 (JA-1938-T. 61-529).

⁹ Sobre configuración del ilícito civil y su relación con la acción penal. Caso "Galaza, Andrés y otro c. Martori, Ricardo", CNCiv, Sala A (Borda, Abelleira y LLambías); junio 10 de 1965; dijo "Mediando sobreseimiento en sede penal, a los efectos civiles y en orden a la obligación de reparar el perjuicio ocasionado, en nada obsta la circunstancia de que no exista pronunciamiento sobre el carácter calumnioso de la demanda" y agregó que "No procede el resarcimiento por los daños ocasionados por un funcionario público en ejercicio de sus funciones (art.1112, C. Civil) si falta la prueba de la lesión producida" (LL-120-149). También: "Municipalidad de la Capital c/ Inocenti y otros", abril 15, 1980, CNCivil Sala C; "La circunstancia de que la causa penal instruida a raíz de los hechos imputados al demandado haya concluido por prescripción de la acción penal, no impide que en sede civil se juzgue y decida acerca de la existencia de un hecho ilícito dudoso o culposo que sea reprochable por la ley común". "Ha incurrido en ilícito civil el administrador de un hospital municipal que distrajo fondos para fines distintos de los gastos e inversiones

b.- Sobre responsabilidad administrativa y la no aplicación del principio del *non bis in idem*. En torno a este tema, la Suprema Corte de Mendoza resolvió, en agosto de 1943, el importante caso "Vergara Zuloaga, Juan Alberto", donde estableció que la obligación de reintegrar partidas desaprobadas es una sanción administrativa, independiente del daño ocasionado y de eventuales responsabilidades de otro carácter¹⁰.

c.- Sobre la cuestión de la responsabilidad penal en funcionarios políticos. En el caso "Gianella, Horacio c/ Silvano, Jorge p/ Injurias/ Inconstitucionalidad", causa 46.959, resuelta en marzo de 1990, la Corte a través de los votos del Dr. Nanclares y la Dra. Kemelmajer sostuvo la constitucionalidad del art. 96 de la ley 1079 como un "obstáculo legal de procedibilidad" en el sentido de los arts. 9, 199 y 200 del Código Procesal Penal.

La Corte, expresó que los principios constitucionales nacionales y provinciales se aplican *mutatis mutandi*, a nivel local. Dentro del concepto genérico de "prerrogativas o privilegios institucionales" distingue: a) inmunidades parlamentarias; b) obstáculos de procedibilidad.

en el establecimiento mediante el libramiento de cheques, residiendo el dolo en la falsificación de facturas y comprobantes que aparentemente respaldaban las mencionadas libranzas". "La circunstancia de que no se haya acreditado beneficio personal con ese dinero no impide tenerlo por civilmente responsable, pues el egreso de los fondos de la cuenta corriente del hospital se encuentra probado y ello constituye el elemento de daño como presupuesto de la responsabilidad" (LL-1980-D-423)

¹⁰ Caso "Vergara Zuloaga, Juan Alberto", donde estableció que: "El reintegro de los valores correspondientes a partidas desaprobadas, que dispone el Tribunal de Cuentas no implica un enriquecimiento sin causa a favor de la administración, sino que es la consecuencia de la infracción de las normas legales, pues de otro modo la inobservancia de las leyes fiscales quedaría impune con perjuicio para la administración pública". "El Tribunal de Cuentas no es un tribunal judicial sino de justicia administrativa, de contralor fiscal, que en ejercicio de sus funciones no impone penas, limitándose a examinar si la inversión y percepción de la renta pública están de acuerdo con la ley de contabilidad y demás reglamentarias, aplicando sanciones administrativas". "La obligación de reintegrar las partidas desaprobadas por el Tribunal de Cuentas, a falta de disposición legal expresa prescribe en el término preceptuado en el C. Civil artículo 4023". (diez años). "La sentencia del Tribunal de Cuentas por la que se desaprueban gastos y se ordena el reintegro de su importe no se funda en que el funcionario afectado por la medida haya cometido un delito o cuasidelito civil, sino que se funda en una falta administrativa". "El artículo 1112 C.C. legisla sobre la responsabilidad del funcionario frente a terceros; la responsabilidad del mismo frente al Estado es de derecho público, constitucional, administrativo y fiscal". (JA-1944-I-23)

Expresa que mientras los primeros configuran una verdadera inmunidad, los segundos, sólo son obstáculos que requieren remoción, antes de poner en marcha mecanismos de responsabilidad penal.

Señala que el art. 203 de la Constitución establece la responsabilidad judicial (inc. 1), la responsabilidad civil y penal (inc. 2) y la responsabilidad política (inc. 3) y agrega "sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que también constitucionalmente se consagran, pero subordinadas a la primordial responsabilidad política. En síntesis: es necesaria la previa remoción para hacer factible el ejercicio de la acción penal"

En la ampliación de su voto, la Dra. Kemelmajer insiste en que el art. 96 se refiere exclusivamente a un "obstáculo de procedibilidad de la *acción penal*".

Distingue: a) privilegios de irresponsabilidad (art. 60 CN, ministros y embajadores, art. 101) y b) privilegios procesales: obstáculos de procedibilidad, no comparencia, contestación por escrito, no ser arrestado, etc. Agrega que en el caso no hay exención de responsabilidad.

d.- Sobre responsabilidad civil de los funcionarios municipales. En el caso "Alvea, Eugenio c/ Municipalidad de Godoy Cruz p/ A.P.A., causa 37.279, resuelto en agosto de 1985; la Corte reconoció la responsabilidad civil de la Municipalidad de Godoy Cruz por despido arbitrario. Sin embargo, en torno a la responsabilidad civil del Intendente, que había sido co-demandado solidariamente, la Corte -a través del voto de la Dra. Kemelmajer- rechazó la misma señalando: 1) que la demanda no fue interpuesta contra el Intendente sino contra el municipio; 2) que la declaración de responsabilidad del funcionario no puede ser dictada in audita parte 3) que el funcionario debe ser necesariamente escuchado en sede jurisdiccional.

En fecha más reciente, la Corte de Mendoza resolvió en forma similar el caso "Morales", según se destaca en el Anexo del Capítulo Cuarto, con lo cual parece quedar claro: 1) que no es necesario remover obstáculos de procedibilidad para hacer efectiva la responsabilidad civil de funcionarios políticos municipales; 2) que el progreso de la acción personal contra dichos funcionarios es independiente de la acción contra el municipio.

1.16.- Régimen electoral

La constitución provincial contiene disposiciones sobre régimen electoral municipal. En tal sentido, su art. 197 establece que *Los integrantes del Departamento Deliberativo son elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios, conforme con el sistema establecido para la elección de diputados.*

El art. 200 prevé además que *Serán electores los que lo sean del Registro Municipal, en las condiciones que lo establezca la ley.*

Por su parte, la LOM determina que las disposiciones de la ley electoral provincial regirán en las municipalidades y se aplicarán en todo lo relativo a deberes, derechos y responsabilidades de los electores; funciones de la Junta Electoral de la provincia; nombramiento de las mesas receptoras de votos; forma de las elecciones; escrutinio; adjudicación de las bancas; prohibiciones y penalidades (art. 34). Los Intendentes tienen la atribución de convocar a las elecciones municipales, debiendo hacerlo con por lo menos treinta días de anticipación (art. 35, LOM).

No obstante no ser compulsiva la unificación de actos eleccionarios, en la provincia siempre se han unificado elecciones nacionales, provinciales y municipales.

1.16.1.- Padrón de extranjeros

La constitución y la LOM contienen disposiciones sobre la participación activa y pasiva de los extranjeros en el proceso político local.

En tal sentido, dispone que el registro de extranjeros se formará como la ley lo determine y que no podrá haber más de dos extranjeros en los Concejos municipales (art. 199, inc. 3, CP).

La LOM, por su parte, determina que son electores municipales, además de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, todos los extranjeros mayores de dieciocho años que tengan dos años de residencia inmediata en el municipio respectivo (art. 15 inc. b).

Para inscribirse en el Padrón los extranjeros deben acreditar el pago de tasa o derecho y el certificado de domicilio y residencia (art. 20, LOM).

No obstante su portencial importancia, ya que Mendoza es una provincia que cuenta con una significativa población de origen chileno, boliviano y peruano, la trascendencia electoral de los padrones de extranjeros es ínfima, pero, en algunos departamentos, viene exhibiendo un ligero incremento en cada elección. El padrón debe renovarse totalmente cada tres años, mecanismo incómodo para quienes quieren participar porque no coincide con las renovaciones electorales que son, según hemos visto, cada dos.

1.15 Régimen de expropiaciones

El art. 99 de la Constitución provincial establece que es atribución de la Legislatura el dictado de la ley de expropiaciones. Rige la ley de la provincia 1447, de 1975. Los municipios carecen de atribuciones para declarar propiedades "de utilidad pública" y expropiar. Normalmente, expropia la Legislatura con cargo al municipio cuando éste es el interesado en determinada propiedad.

En su momento, tuvo media sanción legislativa un proyecto de ley modificador de la LOM, que contiene una autorización genérica a los municipios para expropiar, pero la misma no ha sido aún sancionada, por lo que sólo tiene valor de antecedente doctrinario.

1.16 Publicidad de los actos de gobierno.

Existen varias disposiciones constitucionales y legales sobre el tema.

El artículo 202 de la Constitución dispone que las municipalidades deben dar publicidad por la prensa a todos sus actos, publicando mensualmente el balance de la inversión de sus rentas y uno general a fin de año.

Por su parte, el art. 8, LOM, dispone que es obligación de los Concejos, Intendencias y Comisiones Municipales dar publicidad por la prensa provincial a todos sus actos, como asimismo, mensualmente, al balance de la inversión de sus

rentas y de uno general a fin de año. Agrega que el Boletín Oficial debe publicar gratuitamente las ordenanzas y balances municipales.

A su vez, el art. 71 inc. 7 dispone que es obligación de los Concejos Deliberantes dar publicidad por la prensa a todos sus actos y el art. 91 señala que toda ordenanza municipal que imponga penas tendrá efectos diez días después de su publicación en el Boletín Oficial.

El decreto ley 4594/81, sobre publicaciones en el Boletín Oficial, solo establece que deben publicarse en el BO *las ordenanzas municipales* (art. 1, inc. d). A la vez, en su art. 3, dispone que las municipalidades deberán remitir al BO copia autorizada de los decretos, resoluciones y actos administrativos que deban ser publicados.

1.17 Régimen de procedimiento administrativo

En materia de procedimientos administrativos rige la ley provincial 3909, del año 1973. Esta normativa prevé, en primer lugar, su aplicación sobre *toda la actividad administrativa estatal*. También contempla en sus disposiciones la posibilidad de que los municipios dicten su propia legislación procedimental sobre la materia (art. 188) pero hasta la fecha ninguna municipalidad lo ha hecho.

Las contradicciones entre dicha legislación y las disposiciones procesales administrativas de la Ley Orgánica de Municipalidades -principalmente en materia de plazos- han sido resueltas en favor de la validez de la ley 3909, por ser ley "especial" y "posterior".

1.18 Posición de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza sobre la naturaleza del régimen local

La Suprema Corte de Justicia, ha tenido oportunidad de pronunciarse en importantes fallos sobre la naturaleza del régimen municipal local. No debe olvidarse que la situación adquiere, en Mendoza, una impronta especial, por el retraso de su régimen institucional.

Así, en la causa nº 43161, "Obras Sanitarias Mendoza c/ Municipalidad de San Rafael s/ Ac. Inconstitucionalidad", fallada el 23 de agosto de 1988, la Corte

expresó claramente su adhesión a la tesis del origen natural de la institución municipal, entendiendo a la misma como un modo propio de organización de la sociabilidad natural de hombre.

En la causa n° 43517, "Arenera Mendocina Soc. de Hecho y otras c/ Municipalidad de Luján de Cuyo s/ A.P.A", fallado el 31 de octubre de 1988, la Corte desarrolla con mayor amplitud conceptos expresados en fallos anteriores respecto a la naturaleza del municipio y a los alcances del poder local.

Expresa que el municipio configura un tercer orden estadual, junto al orden nacional y provincial y que así surge de lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución Nacional y en el artículo 33 del Código Civil. En virtud de ello, es de la esencia de la institución tener un territorio sobre el cual ejerce gobierno y jurisdicción en concurrencia con los otros dos órdenes estadales mencionados. Distingue los bienes del dominio público municipal -sobre los cuales los municipios ejercen titularidad-, de aquellos que la provincia ha reservado para sí, pero agrega que nada obsta al ejercicio de jurisdicción municipal sobre estos últimos cuando la ley así lo ha dispuesto o la naturaleza de las cosas lo hace posible. Es por ello que admite la plena capacidad de los municipios para ejercer facultades tributarias sobre bienes provinciales cuando la ley así lo dispone. También en este fallo la Corte admite que los municipios realizan múltiples tareas y servicios de carácter indivisible.

Con posterioridad, el trascendente fallo "Arenera Mendocina Soc. de Hecho y otras c/ Municipalidad de Luján de Cuyo s/ Ac. Inconstitucionalidad", causa n° 44459, resuelto en febrero de 1991, resume la actual doctrina de nuestro más alto tribunal provincial respecto a la naturaleza del municipio y los alcances del poder municipal. Los aspectos principales de la misma son los siguientes:

- a.- El Municipio es una institución de existencia **necesaria o esencial**, por lo que resultaría inconstitucional una constitución que no reconozca su existencia;
- b. - Es también un **organismo de gobierno** y como tal debe estar dotado de las atribuciones necesarias para el desarrollo de su gestión;
- c.- No es una entidad administrativa ni una delegación de poderes provinciales;

d.- La constitución provincial no puede privar a los municipios de los recursos necesarios para el desarrollo de su gestión.

2. COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES MUNICIPALES

2.1 Consideraciones generales

En esta materia, si bien la Constitución provincial es muy parca, mencionando solamente el ornato, los establecimientos de beneficencia y la vialidad pública, la ley 1079 avanzó en una detallada, prolija y completa enumeración de las competencias y atribuciones locales.

2.2 Atribuciones generales

La doctrina señala que una correcta determinación normativa de las atribuciones municipales es la de la enumeración expresa con una cláusula residual. Tal es el criterio seguido por la generalidad de las constituciones provinciales argentinas y es también el consagrado en la ley orgánica de Mendoza.

Debemos no obstante aclarar, en forma previa, que la LOM se refiere a atribuciones del Concejo y a atribuciones del Intendente sin una referencia clara a lo que es "competencia general de la municipalidad". Más bien la LOM parece enumerar dentro de las "atribuciones" lo que es propiamente "competencia material" es decir la esfera de materias sobre las cuales los municipios pueden legalmente legislar, administrar, gobernar y juzgar. No debe olvidarse, de todos modos, que a la fecha de sanción de la ley, el intendente era también un concejal.

Dentro de las "Atribuciones y deberes generales del Concejo" el art. 71 enumera las de nombramientos y acuerdos; aceptación o rechazo de donaciones; formación de comisiones de investigación; ejercicio de las funciones que les encomiende la Legislatura; creación de penalidades por contravenciones o faltas municipales y determinación de los radios urbanos del municipio.

A ello, se agrega una típica cláusula residual en el inc. 9, al establecer *En general, dictar ordenanzas sobre higiene, moralidad, ornato, vialidad vecinal, administración comunal, bienestar económico de sus habitantes y demás objetos propios de su institución.*

El tema se completa con la disposición del art. 72, que expresa que *La enunciación contenida en el inc. 9 del artículo anterior, comprende todas aquellas materias que, aunque no especialmente designadas en la Constitución, son sin embargo de índole municipal o de carácter exclusivamente local, de tal manera que la enunciación de tales ramos no debe entenderse como negación de los que no están especialmente enumerados pero que sean de naturaleza o índole municipal.*

2.3 Atribuciones en materia de hacienda.

Las atribuciones en materia de hacienda de los concejos son amplias, permitiendo sostener -en relación también al art. 113 sobre recursos municipales- el reconocimiento, a los municipios de Mendoza, de una autonomía económico financiera en principio suficiente para atender la gestión local.

No obstante ello, existen claras limitaciones a dicha autonomía, en tanto existen -en la Constitución y en la LOM- numerosas previsiones que reclaman intervención de la Legislatura provincial en materia propia de la hacienda local (vg. para enajenar o gravar determinados bienes municipales o para contraer empréstitos con emisión de títulos).

Por lo demás, los Concejos tiene atribución para sancionar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos; proveer a la administración de las propiedades municipales; autorizar empréstitos y uso del crédito con las limitaciones mencionadas y autorizar las licitaciones aún cuando la partida destinada a las mismas estuviera autorizada en el presupuesto (art. 73, LOM).

Corresponde al Concejo organizar lo relativo a contabilidad, percepción y manejo general de los recursos municipales en el marco de las normas sobre contabilidad de la provincia, correspondiendo al intendente la recaudación e inversión de las contribuciones y rentas municipales (art. 105, inc. 14, LOM).

2.4 Atribuciones en materia de obras y servicios públicos

En esta materia, la ley prevé como competencia municipal lo relativo al dictado del Código de Edificación; apertura, ensanche y cierre de calles; formación de plazas, parques y avenidas; construcción de mataderos y ferias, cementerios y quemaderos de basura.

Establece también la atribución de **proveer y reglamentar los servicios de aguas corriente, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos, y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la municipalidad o por concesiones. En un germen de intermunicipalismo prevé que cuando la prestación comprenda más de un departamento requerirá sanción de cada una de las municipalidades y aprobación de la Legislatura (art. 75, LOM).** Estas atribuciones, mencionadas en el inc. 3 del artículo citado, han sufrido a lo largo de los años profundos procesos de desmunicipalización cuyas consecuencias perduran aún con firmeza. Ver 2.8 y ss.

Asimismo intervienen en lo relativo a construcción de puentes, caminos, desagües y calzadas en tanto no afecten lo dispuesto por leyes nacionales o provinciales. La "contribución de mejoras" aparece como la vía que la ley privilegia para la retribución de las obras públicas (art. 75, inc. 5).

También prevé la ley atribuciones para proveer a la construcción, conservación y mejora de monumentos públicos; disponer construcción y conservación de cercos de predios con cargo de reembolso a los propietarios; gestionar con las autoridades ferroviarias lo relativo a esta materia en el ámbito de la urbanización y, en general, todo lo relacionado a obras públicas municipales cualquiera sea el método de ejecución.

2.5 Atribuciones en materia de seguridad pública.

La vasta materia de la "seguridad pública" encuentra a los municipios con responsabilidades en lo relativo a construcciones de edificios públicos y privados; adopción de medidas de precaución frente a fenómenos naturales diversos; contralor de pesas y medidas; ubicación y tránsito de vehículos en la vía pública; señalización de la vía pública; provisión de alumbrado público; reglamentación de

lo concerniente a taxis y vehículos de alquiler; organización de la policía e inspección general; concesión del uso de espacios libres y calzadas y organización del servicio civil de bomberos en lugares en que no exista servicio oficial (art. 79, LOM).

También algunas de estas atribuciones se han visto sometidas a procesos de desmunicipalización, según se analiza en el punto correspondiente.

Así por ejemplo, el servicio de bomberos depende de la Policía provincial, existiendo en varios departamentos servicios de bomberos voluntarios. En estos últimos, los vecinos contribuyen al sostenimiento de la actividad a través del pago de un mínimo aporte voluntario que se cobra junto con la tasa municipal.

2.6 Atribuciones en materia de higiene pública

En esta importantísima materia, la LOM desarrolla a lo largo de los doce incisos de su art. 80 las atribuciones municipales.

Así, enumera la limpieza general del municipio, estableciendo los servicios de barrido, recolección y extracción de residuos, riego de calles y aceras y desinfección del aire, las aguas y habitaciones.

También, la reglamentación higiénica de edificios públicos, lugares de diversión, escuelas y templos; la vigilancia de la elaboración y expendio de sustancias alimenticias prohibiendo la venta de aquellas que por su calidad o condiciones sean perjudiciales para la salud; la reglamentación de establecimientos e industrias considerados incómodos o insalubres; la conservación y reglamentación de cementerios y servicios de pompas fúnebres.

Asimismo le corresponde lo relativo al aseo, vigilancia y control de mercados, ferias, frigoríficos, mataderos, y en general todo tipo de local donde se elaboren o expendan alimentos o bebidas y todo tipo de alojamiento de personas.

El artículo plantea una cláusula residual, al establecer que corresponde al municipio la adopción, en general, de todas las medidas que tienden a asegurar la salud y el bienestar de la población.

El art. 81, por su parte, prevé expresamente la concurrencia del municipio con la autoridad provincial en materia de higiene pública.

2.7 Atribuciones en materia de asistencia social y moralidad pública

Finalmente el art. 82. LOM, se refiere a las atribuciones en materia de asistencia social y moralidad pública.

Prevé que corresponde al Concejo fundar y reglamentar casas de corrección y trabajo; asilos y colegios para pobres y huérfanos; y la atención primaria de la salud en sus diversos aspectos (atención maternal, puericultura, enfermedades venéreas e infecciosas, vacunaciones, etc). También, la protección de sociedades y centros de beneficencia; el fomento de las prácticas deportivas y la protección de los animales.

En sus aspectos de policía de costumbres y moralidad, los municipios tienen facultades prohibitivas y represivas, pudiendo prohibir el ejercicio de la mendicidad, la adivinación y el curanderismo; prohibir la exhibición y venta de publicaciones obscenas; reglamentar los espectáculos teatrales y cinematográficos no pudiendo, sin embargo, establecer comisiones o tribunales de censura previa; reglamentar los ruidos molestos y el funcionamiento de casas de bailes. Se establece la organización de la policía municipal y el dictado de su reglamento

El artículo prevé que es atribución municipal hacer cumplir las leyes nacionales y provinciales que prohíben los juegos de azar pero esa es materia que se considera provincializada a partir del dictado del Código provincial de Faltas en 1965, según se analiza en el punto correspondiente.

2.8 Algunas notas del proceso de desmunicipalización en Mendoza

No han sido pocos los autores que se han ocupado de estudiar el proceso genérico de desmunicipalización que ha sufrido la Argentina y varios son también los que han llamado la atención sobre las características que revistió ese proceso en la provincia de Mendoza.

Así, Hernández¹¹, ha señalado que "aunque el régimen municipal "legal" proclamara comunas vigorosas, democráticas y autónomas, el régimen municipal "real" acusó casi siempre meras dependencias administrativas, incapaces de cumplir sus fines y sujetas a la política provincial", enumerando entre las causas políticas de esta realidad: a) los gobiernos de facto; b) las intervenciones provinciales a los municipios; c) la ausencia de políticas municipales y d) el avance de los gobiernos provinciales sobre las competencias municipales en materias de poder de policía, prestación de servicios públicos, etc; y entre las causas económicas de la situación: a) el *modus vivendi* impositivo, caracterizado por el despojo que las provincias efectuaron a los municipios de sus facultades tributarias, b) la prestación de servicios públicos por empresas federales o provinciales, vedando el ejercicio de las facultades locales y c) la dependencia financiera de los municipios respecto de los gobiernos provinciales.

También Sagues se ha referido a esta situación¹² y asimismo Laura San Martino de Dromi¹³ con especial énfasis al caso de Mendoza.

Las diversas causas mencionadas por Hernández influyeron también -con mayor o menor intensidad- en la realidad local mendocina, adquiriendo en algunos casos contornos verdaderamente patológicos y llevando a decir al autor que "el vaciamiento de la competencia municipal en materia de policía y poder de policía en Mendoza ha sido profundo, constituyendo uno de los más notorios del país".¹⁴

El proceso de desmunicipalización adquirió asimismo en Mendoza, otras características especiales derivadas del esquema territorial departamental de nuestro régimen municipal. Por ello, así como podemos señalar un proceso de expropiación de competencias y recursos provinciales por parte de la Nación, y un proceso similar por parte de las provincias hacia los municipios, podemos igualmente referir un proceso en el cual las villas cabeceras departamentales expropiaron competencias y recursos a los pueblos, villas y ciudades que no son cabecera departamental, y cuyo desarrollo, por lo tanto, quedó subordinado a la previa satisfacción de las demandas sociales de las villas cabeceras.

¹¹ Hernández, Antonio; "Derecho Municipal"; p. 133

¹² Sagues, Néstor; "El régimen municipal de la Constitución", LA LEY-1985-C-997

¹³ San Martino de Dromi, Laura; "Desmunicipalización y remunicipalización"; JURISPRUDENCIA ARGENTINA, 1986- IV-884.

¹⁴ Hernández, Antonio; op. cit.; pag. 345

Esta última situación se ve agravada en nuestro medio, por la falta de encuadramientos legales que permitan -según hemos expresado en 1.9- que los pobladores locales puedan acceder a medianos niveles de poder comunal propio.

2.8.1 El proceso de desmunicipalización: tránsito y transporte.

Remisión: desarrollamos este tema en el punto 6.4 y 9.2.

2.8.2 El proceso de desmunicipalización: Faltas y contravenciones.

Remisión: desarrollamos este tema en el punto 6.

2.8.3 El proceso de desmunicipalización: Obras sanitarias.

La materia -originariamente nacionalizada- fue definitivamente provincializada a través de la ley provincial 4479, de noviembre del año 1980, que crea la empresa OBRAS SANITARIAS MENDOZA SOCIEDAD DEL ESTADO, poniendo a cargo de la misma (art. 2) la "prestación, administración y control de los servicios de provisión de agua potable, de desagües cloacales e industriales que se encuentran a cargo de Obras sanitarias de la Nación y Obras y Servicios Sanitarios de la provincia...", así como también los que le sean encomendados o atribuidos por disposiciones especiales o "mediante convenios celebrados con Municipios, Consorcios o Asociaciones de usuarios".

En cuanto a los municipios, son mencionados también en el artículo 7, referido al poder de policía, donde se prevé que la sociedad "ejercerá el poder de policía en todo lo referente al servicio público a su cargo", pudiendo también ejercerlo en coordinación con otros entes estatales y los municipios "en materia de prevención y control de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas destinadas a fuentes de aprovisionamiento". Finalmente, se los menciona también en el artículo 11, referido a obras domiciliarias, previendo que las conexiones domiciliarias a las redes de la Empresa se ejecutarán "según las reglamentaciones y condiciones que establezca Obras Sanitarias Mendoza y bajo el control de los municipios".

Como puede observarse, la participación municipal en la materia es absolutamente subordinada a las decisiones de la empresa provincial.

En la causa 43.161, "Obras Sanitarias Mendoza c. Municipalidad de San Rafael s. Inconstitucionalidad", resuelta el 23 de agosto de 1988, la Corte de Mendoza abordó el problema relacionado con la competencia municipal en materia de prestación de servicios públicos esenciales, frente a la aparición de entes públicos provinciales creados para su prestación. Al respecto, recrea brevemente el proceso de desmunicipalización que hemos apuntado y toma postura por la consideración del municipio como una entidad de origen natural, entendiendo a la Municipalidad en su acepción amplia, como organización jurídico-institucional del gobierno local. Luego de señalar la aparente contradicción entre las normas involucradas -ley 1079 y ley 4479- promueve un método de integración en función del cual interpreta que "las normas citadas reconocen el poder originario de las municipalidades para prestar el servicio de agua potable y red cloacal o de permitir su prestación por otros órganos nacionales y/o provinciales más y mejor capacitados, mediante la celebración de los convenios respectivos", y menciona los artículos 2 y 7 de la ley para sostener la actual naturaleza concurrente de la atribución con lo cual concluye que: "el servicio público de agua potable y red cloacal es originariamente municipal y resulta nacionalizado o provincializado según el caso, (...) pero adviértase que la propia ley 4479 le está reconociendo la necesaria injerencia municipal".

Posteriormente se ratificó la doctrina en una causa similar -45.299, "Obras Sanitarias Mendoza c. Municipalidad de la Ciudad de Mendoza s. Inconstitucionalidad"- resuelta el 22 de abril de 1992.

2.8.4 El proceso de desmunicipalización: Gas - redes

Las atribuciones estuvieron durante años en manos de la Nación y posteriormente fueron sometidas a proceso de privatización.

El Estado nacional firmó con la provincia, en 1992, un convenio en el marco de la ley nacional 24076, en función del cual se determina que la provincia es propietaria del sesenta por ciento de las instalaciones de prestación de servicio de

gas que correspondieran a YPF y Gas del Estado, comprometiéndose en avanzar hacia la privatización del sistema.

Dicho convenio fue ratificado por ley 5916. Los municipios carecen de toda participación en la materia. Para peor, la ley declara que el poder de policía sobre la actividad será ejercido por la provincia, pudiendo la sociedad licenciataria usar gratuitamente bienes de dominio público de jurisdicción *provincial o municipal* (art. 4).

2.8.5 El proceso de desmunicipalización: Teléfonos.

El ejercicio de la prestación en la materia estaba en manos de la empresa privada C.A.T. (Compañía Argentina de Teléfonos) por concesión del servicio por parte de la provincia. Dicha concesión se había formalizado por contrato entre la empresa y la provincia firmado en 1926 y ratificado por ley 911 y posteriormente se renovó en 1985, siendo ratificado por la ley 5432. En oportunidad de la privatización de la empresa nacional ENTEL, se incluyó el servicio en la provincia dentro del territorio a explotar adjudicable, correspondiendo la adjudicación del servicio a la Empresa Telefónica de Argentina. Dicha adjudicación, realizada por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación a espaldas de las autoridades provinciales, motivó una acción ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación que finalizó en abril de 1992, cuando la empresa adjudicataria reconoció a la provincia el derecho a una "indemnización", por lo que le hubiera correspondido de rescate a la finalización del convenio en marcha al momento de la transferencia, resolviéndose la rescisión de la concesión originaria y consintiendo la provincia su pérdida de jurisdicción en la materia. Los municipios carecen de atribuciones o competencias efectivas sobre la cuestión.

2.8.6 El proceso de desmunicipalización: Energía eléctrica

No obstante lo señalado por la ley de municipalidades, en cuanto a la atribución local sobre la materia, la ley 4551 de creación de ENERGIA MENDOZA SOCIEDAD DEL ESTADO, de mayo de 1981, pone a cargo de esta sociedad la competencia para entender en todo lo relacionado a "estudio, exploración, explotación e industrialización de las fuentes de energía; producción, transmisión,

distribución y comercialización de la energía cualquiera fuera su forma y fuente de generación" (art. 2).

En cuanto al poder de policía, el art. 8 establece las distintas atribuciones de la Sociedad, sin mencionar a las municipalidades. De hecho, la ley no menciona en parte alguna a los municipios, mientras que en el Estatuto societario que en el mismo acto se aprueba, se contempla dentro de las facultades de la Sociedad la de "Aplicar el plan y medidas que adopte el Gobierno de la Provincia relacionadas con el ordenamiento energético provincial, conviniendo con las Municipalidades, cooperativas eléctricas y otras entidades el régimen de prestación de servicios a cargo de ellas en las áreas que delimite el Gobierno Provincial" (art. 2).

En general, los municipios ejercen funciones de mantenimiento del alumbrado público en calles, parques y plazas.

2.8.7 El proceso de desmunicipalización: Loteos y urbanización.

No obstante las amplias atribuciones municipales previstas en el art. 75 incs. 1 y 2, respecto a loteos y planes de urbanización, éstas se han visto severamente limitadas por la provincia a partir de la sanción de la ley de loteos 4341, de mayo de 1979. Esta pone bajo su órbita normativa todos los loteos o fraccionamientos urbanos o suburbanos de terrenos a realizarse en la provincia (art. 1).

La ley coloca en manos del Concejo de Loteos y de la Dirección Provincial de Catastro, con escasa participación municipal, las atribuciones referidas a Instrucciones sobre proyectos (art. 3), aprobación de proyectos (art. 4), contralor (art. 5), aprobación definitiva de loteos (art. 6) y otras. No obstante lo señalado, la Corte de Mendoza ha reconocido la necesaria injerencia municipal en materia de "urbanismo", en la causa 44022, "Dalvian SA c/ Municipalidad de Mendoza s/ Ac. Inconstitucionalidad", resuelta en octubre de 1991, y que puntualizamos en el Anexo del Capítulo Cuarto,

2.8.8 El proceso de desmunicipalización: Vivienda.

En cuanto al Instituto Provincial de la Vivienda, entidad encargada de aplicar los fondos del FONAVI, está regulado por la ley 4203, del año 1977. Los

municipios carecieron durante años de vinculación normativa con este organismo, cuya dependencia funcional es con el Poder Ejecutivo Provincial. La participación de los mismos, en materia de política de vivienda, dependía exclusivamente de cuestiones fácticas y de la buena relación entre las diversas autoridades.

En muchas oportunidades las decisiones de construcción de barrios se adoptaron en función de conveniencias coyunturales (vg. compra de terrenos baratos) o de tipo político, sin tener en cuenta la infraestructura municipal de servicios necesaria para la atención de los futuros asentamientos y sin tener en cuenta tampoco la opinión de las autoridades municipales.

A partir de los últimos dos o tres años, se han descentralizado los fondos del IPV hacia los municipios generándose los planes de "Vivienda urbana" y "Vivienda rural".

El Cuadro IV del anexo refleja los montos transferidos a los municipios para política de vivienda desde la implementación de dichos programas.

2.8.9 El proceso de desmunicipalización: empleo público municipal.

Remisión: desarrollamos este tema en el punto 5.

2.9 Posición de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza sobre competencia y atribuciones municipales.

Como lo hemos señalado en otra parte de este Informe, a lo largo de diversos fallos, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia viene desarrollando una doctrina jurisprudencial claramente encaminada a resguardar las autonomías municipales, aún en el restrictivo marco de la antigua constitución de 1916. En orden a fallos sobre competencia y atribuciones locales podemos mencionar los siguientes:

a.- Causa 42055, "Gutierrez, José y ot. c/ Municipalidad de Guaymallén s/ Ac. Inconstitucionalidad", resuelta el 3 de octubre de 1988. Se cuestionó la constitucionalidad de una norma municipal que disponía la aprobación de las tarifas de los hoteles alojamiento por parte del Departamento Ejecutivo.

La Corte reiteró y profundizó el reconocimiento a los municipios del ejercicio del poder de policía amplio. Este concepto, se señaló, involucra las limitaciones a los derechos cuando éstas tienen por objeto la promoción del bienestar general y abarca también la regulación de la vida económica de la comunidad, reconociéndose en estas materias la posibilidad de una amplia ingerencia estatal.

b.- También se abordó la cuestión del poder de policía municipal en la causa 43753, "Pedro López e hijos SACIA c/ Municipalidad de la Capital s/ A.P.A.", fallada en mayo de 1988, y en la que se admitió la concurrencia de atribuciones en materia de policía sanitaria alimentaria entre la Nación, la provincia y los municipios.

c.- En la causa 43.161, "Obras Sanitarias Mendoza c. Municipalidad de San Rafael s. Inconstitucionalidad", resuelta el 23 de agosto de 1988, la Corte de Mendoza abordó el problema relacionado con la competencia municipal en materia de prestación de servicios públicos esenciales, frente a la aparición de entes públicos provinciales creados para su prestación.

Al respecto, recrea brevemente el proceso de desmunicipalización que hemos apuntado y toma postura por la consideración del municipio como una entidad de origen natural, entendiendo a la Municipalidad en su acepción amplia, como organización jurídico institucional del gobierno local.

Luego de señalar la aparente contradicción entre las normas involucradas -ley 1079 y ley 4479- promueve un método de integración en función del cual interpreta que "las normas citadas reconocen el poder originario de las municipalidades para prestar el servicio de agua potable y red cloacal o de permitir su prestación por otros órganos nacionales y/o provinciales más y mejor capacitados, mediante la celebración de los convenios respectivos", y menciona los artículos 2 y 7 de la ley para sostener la actual naturaleza concurrente de la atribución con lo cual concluye que: "el servicio público de agua potable y red cloacal es originariamente municipal y resulta nacionalizado o provincializado según el caso, (...) pero adviértase que la propia ley 4479 le está reconociendo la necesaria injerencia municipal".

d.- Posteriormente se ratificó la doctrina en una causa similar -45.299, "Obras Sanitarias Mendoza c. Municipalidad de la Ciudad de Mendoza s. Inconstitucionalidad"- resuelta el 22 de abril de 1992.

e.- "Dalvian SA c/ Municipalidad de la Capital s/ Ac. Inconstitucionalidad", Causa n 44022, octubre de 1991, donde la Corte reconoce la necesaria injerencia municipal en materia de planificación urbanística, reconociendo a esta atribución carácter concurrente y convalidando una ordenanza municipal, que niega autorización para construir mientras no exista aprobación comunal del proyecto ejecutado.

Por todo ello podemos afirmar que el criterio interpretativo de la Corte consiste en reconocer naturaleza concurrente a aquellas atribuciones municipales que han sido provincializadas, cuando no ha mediado derogación de la ley 1079.

3. REGIMEN ECONOMICO FINANCIERO

3.1 Consideraciones generales

El remanido cliché de que no hay autonomía sin recursos es de tránsito inevitable en la reflexión en torno a los recursos municipales.

Mendoza no es una excepción a la problemática general de desfinanciamiento del sector público en Argentina, agravada quizás su situación, por el retraso de su aparato normativo institucional.

3.2 Recursos de propia jurisdicción y recursos provinciales y nacionales

La doctrina distingue los diversos recursos municipales según su fuente. Así, la distinción más reconocida es la que los clasifica en "recursos de propia jurisdicción", incluyendo dentro de estos las tasas, derechos, multas, impuestos y contribuciones de naturaleza municipal y los "recursos de otras jurisdicciones" que son aquellos que el municipio recibe de la Nación o de la provincia por la vía de coparticipación, subsidios u otro tipo de aporte.

Ambos tipos de recursos tienen recepción normativa en la Constitución provincial, la ley orgánica y la ley de coparticipación municipal. Sobre estos marcos legales desarrollaremos el análisis del presente capítulo. En los puntos 7.1 y 7.2 se hace referencia a recursos que los municipios reciben para el desarrollo de programas específicos descentralizados.

3.3 La cuestión de los impuestos municipales en Mendoza.

Se ha dicho con frecuencia que los municipios de Mendoza no pueden establecer impuestos y sólo pueden establecer tasas y derechos. Hemos tenido oportunidad de señalar que la cuestión no es así¹⁵, ya que si bien la LOM en su art. 107 dispone que las municipalidades *no podrán establecer impuestos ni contribuciones de ninguna clase* la constitución provincial, en su art. 199 inc. 6, lo que hace es "condicionar" el establecimiento de impuestos a la prestación de un determinado servicio local, al igual que las contribuciones. Una prestigiosa doctrina nos ha acompañado en esta posición.¹⁶

De todos modos, y aún suponiendo que en caso de conflicto prevalecería obviamente el texto constitucional, ningún municipio de la provincia ha intentado establecer impuestos, aún cuando resulta indudable que prestan servicios de naturaleza general e indivisible. Incluso, algunas tasas municipales tienen un marcado parentesco con el impuesto¹⁷.

3.4 Tasas y derechos de carácter local

A pesar de la exclusión de los impuestos, la LOM desarrolla extensamente los recursos de naturaleza municipal.

Así, el art. 113 enumera a lo largo de 27 incisos las "entradas ordinarias" de los municipios y el art. 114, a lo largo de 8 incisos las "entradas extraordinarias".

¹⁵ Montbrun, Alberto; "Fortalece la Suprema Corte de Justicia la autonomía municipal"; en LA REVISTA DEL FORO DE CUYO, T° 2; Ediciones Dike, Mendoza, agosto de 1991.

¹⁶ Martínez, Patricia en Perez Guilhou y otros; "Derecho Público Provincial", Tomo III, Depalma, Mendoza, 1994.

¹⁷ Es por ejemplo el caso de la "ecotasa" en el municipio de Godoy Cruz.

Entre las primeras se menciona: el porcentaje de la recaudación departamental por "contribución directa" que recaude la provincia (se trata del actual impuesto inmobiliario, tema que analizamos en el punto siguiente); la tributación sobre el uso de subsuelos, calzadas y veredas; la extracción de áridos de las riberas de ríos y arroyos; los derechos de piso en mercados municipales; los derechos por control de pesas y medidas; los derechos de inspección para construcción de edificios; los derechos de inspección de comercio en sus distintas variantes; el sellado municipal; el producido de arrendamientos de propiedades municipales; los derechos de matrícula de animales; los derechos producidos por la publicidad en la vía pública; los servicios municipales de alumbrado, barrido, limpieza y mantenimiento de la vía pública, parques, plazas, paseos y arbolado público; otros derechos vinculados al control de establecimientos industriales y comerciales en el municipio.

Entre las entradas extraordinarias, el art. 114 menciona el precio de bienes municipales enajenados; el producido de los empréstitos; el producido de las tributaciones extraordinarias; los reembolsos de obras; las multas y los subsidios "que acuerde la Legislatura".

3.4.1 Ordenanzas tributarias y tarifarias.

Los municipios tienen competencia para el dictado de sus respectivos códigos tributarios municipales. En algunos casos, así lo han hecho. En otros, como el caso de la Ciudad de Mendoza, se rigen Ordenanzas dictadas por el gobierno de la provincia en épocas de facto, pero que se han mantenido por ser innecesaria su reforma, salvo modificaciones puntuales. Las distintas ordenanzas tributarias municipales son muy similares entre sí.

La ordenanza tributaria de la Ciudad de Mendoza fue, como dijimos, sancionada por un gobierno provincial de facto en 1977 (Dec. 2322/77, BO 1-9-77) y mantiene su vigencia. Es un completo cuerpo normativo que regula integralmente la materia para el ámbito local. Sólo ha tenido modificaciones parciales por la vía de ordenanzas de la municipalidad.

En cuanto a las ordenanzas tarifarias, se advierten dos tendencias en la práctica: algunos municipios dictan anualmente una nueva ordenanza (Capital Godoy Cruz, Guaymallén) revisando prácticamente la totalidad de los rubros

imponibles y los montos; otros (San Martín, Tunuyán, San Carlos, Santa Rosa) vienen renovando anualmente disposiciones de hace ya algunos años sin modificaciones o introduciendo modificaciones menores respecto a nuevos rubros de tributación o montos. En todos los casos, las ordenanzas tarifarias son de vigencia anual.

3.5 Coparticipación municipal de impuestos.

El otro rubro fundamental de ingresos municipales, está constituido por los recursos que las provincias coparticipan a las jurisdicciones locales en concepto de impuestos provinciales y nacionales.

El tema, es normalmente objeto de arduos debates en la práctica, porque se encuentra sometido a una doble relación tensiva, en la puja por los recursos siempre escasos. Por una parte, encontramos la lucha entre la provincia y el conjunto de los municipios en función de la distribución primaria de la coparticipación. En este sentido, algunas provincias fijan mínimos, de base constitucional, que señalan un umbral válido para la discusión.

En segundo lugar, y dada la naturaleza esencialmente redistributiva, que adquiere la coparticipación en nuestro país, encontramos la puja entre los distintos municipios referida a la distribución secundaria, en función de acceder a índices y "tipos" de prorrateo, que satisfagan los intereses de todos los municipios intervinientes en la distribución.

Más allá de las disposiciones constitucionales, existentes en el derecho público provincial sobre porcentajes de coparticipación, es indudable que se trata de una materia estrictamente legal. Las diversas provincias argentinas presentan una variada regulación del tema, existiendo, en el derecho comparado, diversos prorrateadores que rigen la distribución secundaria de recursos y que presentan ventajas e inconvenientes que deben ser evaluados para resolver su utilización (20).

También, algunos impuestos como automotor e inmobiliario, por ser de naturaleza eminentemente local, en varias jurisdicciones son directamente municipales, en su imposición y percepción, vg. Corrientes, Chaco, Chubut, Río Negro, etc.

3.5.1 Evolución histórica.

La Constitución provincial nada refiere al tema coparticipación impositiva. La ley 1079, prevé en su artículo 113 la coparticipación a los municipios de un porcentaje de la recaudación departamental por "contribución directa" (inc. 1), ahora impuesto inmobiliario.

La primera normativa orgánica sobre coparticipación municipal de impuestos en la provincia, fue ley 3590, del 30 de enero de 1969 y que establecía la siguiente coparticipación primaria (art. 22): a) Impuestos de coparticipación federal: diez por ciento (10 %); b) Impuesto a las actividades lucrativas: diez por ciento (10 %); c) Contribución directa: nueve un décimo por ciento (9.1 %); d) Patente automotores: setenta por ciento (70 %); e) Impuesto entradas salas de juego del casino (13 %); f) Regalías petrolíferas: diez por ciento (10 %).

Esta ley derogaba diversas disposiciones aisladas que contenían normas sobre coparticipación municipal (art. 29), sistematizando por primera vez la materia en un solo cuerpo legal.

Posteriormente, en julio de 1975, el entonces Interventor Federal dictó el decreto ley 1268, que reemplaza a la ley 3590 y rige hasta 1988. Este decreto establece (art. 1) la siguiente coparticipación primaria a las municipalidades: a) Régimen de coparticipación federal de impuestos nacionales: diez por ciento (10 %); b) Impuesto inmobiliario (ex contribución directa): diez por ciento (10 %); c) Impuesto a los automotores: setenta por ciento (70 %); d) Impuesto a las entradas a salas de juego del Casino: trece por ciento (13 %); e) Regalías petrolíferas: diez por ciento (10 %); f) Impuesto a las actividades lucrativas -saldos- diez por ciento (10 %).

Es así entonces, que el régimen diseñado por la ley del año 1969, y apenas modificado en 1975, perdura hasta 1988. Hacia esa fecha, se ha acentuado notablemente la carencia de recursos de las municipalidades y ha comenzado - con el retorno a la democracia en 1983- un sostenido proceso de fortalecimiento de la institución municipal.

3.5.2 La ley 5379.

En agosto de 1988, el Poder Ejecutivo remite un proyecto de nueva ley de coparticipación, y que tiene las siguientes características y objetivos:

a) Incrementar la participación primaria. En función de ello, la misma es elevada al catorce por ciento, pero esta medida no busca dotar de mayores recursos a las comunas, sino que busca darle sanción legal a los aportes no reintegrables¹⁸ que se venían otorgando a los municipios y que se habían transformado en una práctica habitual para solucionar los recurrentes desfinanciamientos comunales. Esto es muy importante tenerlo en cuenta, porque contribuye a abonar nuestra tesis en el sentido de que el nivel de coparticipación municipal no se ha incrementado sustancialmente en los últimos veinticinco años y que la reforma de 1988, si bien fue muy útil para incorporar mecanismos de control del gasto público, no significó un aumento sustancial de la coparticipación.

b) El segundo objetivo de la ley fue incorporar mecanismos que estimularan el control del gasto municipal y reorientaran el manejo financiero de los gobiernos locales en orden a: a) contener la expansión de las plantas de personal; b) incentivar a las comunas a mejorar la recaudación de recursos de propia jurisdicción; c) incentivar las inversiones de capital y desalentar la proliferación de gastos corrientes.

Es así como se sanciona, en 1988, la nueva ley de coparticipación impositiva, 5379, que dispone la siguiente base de distribución primaria: a) impuestos de coparticipación federal, impuesto de sellos, impuesto inmobiliario: catorce por ciento (14 %); b) impuesto a los automotores, setenta por ciento (70 %); regalías varias, doce por ciento (12 %).

La distribución secundaria de los recursos, prevé un 3 % para un fondo de apoyo municipal y el restante 97 % se distribuye conforme algunas pautas clásicas, como población, 35 %; inversa de población 3 %; y directa a erogaciones corrientes, 15 %; pero además, la ley introduce criterios útiles para la racionalización del gasto local. Veamos:

Quince por ciento (15 %) en proporción directa a los recursos tributarios (tasas y derechos) de jurisdicción municipal ejecutados anualmente por cada municipalidad. El objetivo de este índice, es el de estimular el cobro, por parte de

¹⁸ Mensajes del Poder Ejecutivo de remisión del proyecto de ley de coparticipación municipal de impuestos; 164-L, 1 de octubre de 1987 y 117-L, 26 de agosto de 1988.

las comunas, de sus recursos locales, ya que muchas veces las autoridades municipales prefieren no ser exigentes con sus propios contribuyentes y apostar a mejorar lo que les viene de la provincia (es decir, que prefieren que el contribuyente sea "apretado" por la provincia).

Veinte por ciento (20 %) en proporción directa al cociente resultante de dividir recursos tributarios (tasas y derechos) de jurisdicción municipal sobre erogaciones corrientes. El objetivo de este índice es doble, por una parte, estimular a que los gastos corrientes de los municipios sean afrontados crecientemente con recursos propios, o sencillamente bajen, o no se incrementen. El índice, redistribuye favorablemente a aquellos municipios que contienen sus gastos corrientes o bien aumentan sustancialmente sus ingresos propios (tasas y derechos).

Cinco por ciento (5 %) en proporción directa al cociente resultante de dividir erogaciones de capital sobre el total de erogaciones ejecutadas anualmente por cada municipalidad. En este caso, lo que se busca es que los municipios aumenten sus erogaciones de capital (obras, servicios, infraestructura) y reduzcan los gastos corrientes (personal, insumos).

Siete por ciento (7 %) en proporción directa al cociente resultante de dividir el total de población de cada departamento sobre el promedio anual de la planta de personal de cada municipalidad. Como es lógico, el índice busca que los municipios reduzcan y contengan sus plantas de personal, atendiendo a la misma población con menos empleados.

El impuesto inmobiliario y el de automotores, se distribuyen en forma directa a lo facturado en cada departamento.

CUADRO DEMOSTRATIVO:

	VARIABLE	PONDERACION
1	Población	35 %

2	Erogaciones corrientes	15 %
3	Recursos corrientes de jurisdicción municipal	15 %
4	Erogaciones corrientes s/ recursos corrientes	20 %
5	Relación población s/ agentes municipales	7 %
6	Erogaciones de capital s/ total erogaciones	5 %
7	Inversa de la población	3 %

3.5.3 La situación hacia fines de 1995.

Las observaciones del presente punto mantienen valor como análisis del funcionamiento de la ley 5379. De todos modos, debemos advertir que las propuestas de reforma no fueron debidamente atendidas a la hora de decidir, a principios de 1996, un nuevo régimen que, según se analiza en el punto siguiente, ha configurado un verdadero paso atrás.

Entendemos en primer lugar que el nivel de coparticipación primaria de impuestos en la provincia de Mendoza es relativamente bajo, principalmente si se lo compara con otras jurisdicciones del país¹⁹, situación agravada por otros elementos que a posteriori se explicarán.

A la situación generada por el bajo nivel de percepción de recursos de coparticipación, debe sumarse el hecho de que los municipios de Mendoza vienen incrementando persistentemente sus prestaciones en materias que tradicionalmente han estado en manos de la Provincia, sin que ello les haya significado un incremento en sus cuotas de coparticipación.

¹⁹ Un análisis comparativo de las diversas jurisdicciones, en porcentajes, puede verse en *Sector Público Municipal*, publicación de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación, 1994, Anexo N° 3.

Esto ha llevado a los municipios a encarar -con los recursos con los que cuentan- políticas propias en estas nuevas áreas. Sin ánimo de agotar la enumeración de las mismas debemos mencionar la policía de tránsito y policía de contaminación ambiental; políticas municipales de turismo; mantenimiento y reparación de edificios escolares; construcción, dotación y mantenimiento de edificios policiales; mantenimiento y reparación de vehículos policiales; salud: atención primaria, atención de madres y niños, planificación familiar, prevención, educación, violencia familiar; prestación de servicios de agua corriente y cloacas; educación: programas de alfabetización propiamente municipales y de capacitación laboral; servicios contra incendios, etc.

El progresivo aumento de tareas por parte de los municipios, no se ha visto acompañado -salvo raras excepciones- por un mayor ingreso de recursos y en muchos casos, la provincia sigue prestando -deficientemente- el servicio, con lo cual se generan procesos de incremento del gasto provincial consolidado y duplicación de funciones.

A casi seis años de la entrada en vigencia de la ley 5379, se evidencia la necesidad de introducir modificaciones al sistema, atento a la situación reseñada y a la necesidad de cambiar aspectos de la legislación que no funcionaron de acuerdo a lo esperado. El tiempo de vigencia de la misma permite visualizar bondades y debilidades.

Entre las primeras cabe reconocer la sistematización a través de un cuerpo legal, de indicadores que han intentado promover la eficiencia del municipio tanto en el gasto como en la recaudación. Desde 1989 en adelante, la ley 5379, se constituye en uno de los artífices de la proyección que han tenido las gestiones municipales en la comunidad.

Entre las debilidades visualizadas se observa en primer término un conflicto real, cual es, que quien entrega los fondos lo hace en función de un índice general que se construye -en un 65%- en base a información brindada por el mismo beneficiario final de los fondos a través de manipulación de las variables 2,3,4,5 y 6. Si bien dicha información es controlada a posteriori por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, ese control sólo se refiere a aspectos formales de contabilidad pública.

Se podrá argüir que la información es también controlada por la Comisión Provincial de Coparticipación Municipal, que la propia ley crea. Sin embargo al estar integrada por quienes son parte interesada (Intendentes y funcionarios del Ejecutivo) la misma carece de la imparcialidad y la suficiente motivación que tan delicada tarea requiere.

El problema del regulador y el regulado, cuando aquel actúa en base a la información que brinda este último, presenta en la provincia, casos que lo verifican en el período de vigencia de la ley.

El análisis de las ejecuciones presupuestarias de algunos municipios -base de la información para la construcción de los índices- muestra en algunos casos déficits operativos por más de cinco ejercicios continuados, hecho imposible de sostener en dicho lapso por las dificultades que tienen las comunas para acceder a financiamiento institucional.

Esto lleva a pensar en fondos -nacionales o provinciales- que, en principio, llegan a los municipios fuera del régimen de coparticipación. Este hecho afecta la conformación del índice, ya que los municipios pueden modificar las variables, 2, 3, 4 y 6 a través de sus políticas de gasto.

En el caso anterior concluimos que la información debería depurarse, cuanto menos, en la cuantía de aquellos fondos que no provienen de recaudación propia o del régimen de coparticipación, a efectos de evitar las manipulaciones citadas.

Asimismo, la práctica de sustituir el empleo público a través de la figura de la locación de obra o de servicios, configura otra desviación del objetivo de la ley de contener la expansión de las plantas de personal, modificando a su vez la variable 5 -al encubrir el verdadero número de agentes- y las variables 2 y 4 ó 6 según que el gasto se compute como erogación corriente (locación de servicios) o erogación de capital (locación de obra).

La certidumbre de esta posibilidad, nos lleva a sostener la necesidad de reformular la metodología de toma, procesamiento y depuración de la información. La falta de confiabilidad en la misma, debilita y afecta el funcionamiento de todo el sistema y castiga a las comunas que no tienen acceso a financiamiento adicional y/o a aquellas que se manejan con equilibrio operativo.

A la situación general, motivada por los defectos citados, se agrega el hecho de que los municipios tradicionalmente más postergados de la provincia vienen reclamando insistentemente un cambio en las reglas del juego que les permita acceder a mayores recursos económicos. Aún cuando entendemos que la coparticipación municipal no es la respuesta más idónea en la generación de inversiones de impacto productivo multiplicador, su demanda debe ser atendida.

3.5.4 Nuevo régimen en 1996.

La ley 5379 disponía la renovación automática por dos años a partir de su entrada en vigencia, el 1 de enero de 1988 (art. 13). Esto significa que el 1 de enero de 1996 quedó prorrogada automáticamente hasta el 31 de diciembre de 1998. No obstante ello, en los primeros días de enero de 1996 el nuevo gobernador de la provincia, Arturo Lafalla, remite a la Legislatura un proyecto de nueva ley de coparticipación, que altera totalmente el sistema de prorrateadores objetivos contemplados en el régimen vigente y busca producir una quita del orden de los diez millones de pesos anuales a la Municipalidad de Mendoza, cuyo intendente es de signo político distinto al del gobernador.

Luego de un trámite parlamentario breve pero agitado, se sanciona la nueva ley 6396, que es merecedora de severas críticas desde el punto de vista de la técnica legislativa seguida.

Se mantiene (art. 1) la misma base de coparticipación primaria de la ley 5379, a pesar de que la necesidad de un incremento de la misma era coincidentemente expuesta en proyectos legislativos, declaraciones de Congresos de Municipalidades y trabajos científicos²⁰.

En cuanto a la distribución secundaria (a excepción de las regalías y el impuesto automotor), la misma se establece sobre la base de tres criterios de distribución (art. 2):

²⁰ Congreso de Municipalidades, San Rafael, octubre de 1991, (V. LOS ANDES, 17 de noviembre de 1991); Acta de Secretaríos de Hacienda de todos los municipios, Maipú, junio de 1995; Cámara de Senadores, proyecto del senador Montbrun, expte. 22828/94; proyecto del senador Demuru, expte. 15818/94; Cámara de Diputados, proyecto del diputado Levrino, expte. 16135/94; proyecto del diputado Marín, expte. 16141/94; proyecto de Concejales de varios municipios, expte. 15940/94; propuesta de INSTECO, UNO, Suplemento Economía & Negocios, domingo 18 de febrero de 1996. Todos parten de la base de incrementar la coparticipación primaria y redefinir la secundaria.

- a) 25 % en igual proporción a todos los municipios;
- b) 65 % en proporción directa al total de la población de cada departamento;
- c) 10 % en función de un coeficiente denominado "de equilibrio del desarrollo regional" que la propia ley crea discrecionalmente en su anexo.

Las regalías se coparticipan directamente a la producción departamental (art. 4), lo que resulta correcto por tratarse de recursos no renovables. El impuesto automotor (art. 3) se distribuye en un 80 % en proporción directa a la facturación anual de cada departamento y el 20 % según el índice del artículo 2.

La ley exhibe disposiciones de dudosa constitucionalidad. Por ejemplo, desnaturaliza el impuesto inmobiliario, al hacerlo coparticipable según el índice general y no devolutivo, como es su naturaleza, por tratarse de un impuesto eminentemente municipal y estar prevista en la ley orgánica su coparticipación sobre un "porcentaje de la recaudación *departamental*" (art. 113 inc. 1). La misma reflexión es aplicable al 20 % del impuesto automotor.

En cuanto al denominado "índice de equilibrio del desarrollo regional", la ley proclama que el mismo está encaminado a nivelar las sumas que perciben, por habitante, los departamentos con "similares características" (art. 5) pero toma como única característica la población, dividiendo la provincia en "regiones" (?) que agrupan a los municipios según que tengan más de cien mil habitantes, entre treinta mil y cien mil o menos de treinta mil.

La sanción de esta ley significa un paso atrás en las relaciones financieras interjurisdiccionales, al haberse abandonado criterios objetivos de distribución y sobre todo, los vinculados a la eficiencia y racionalización del gasto público local. Lo que debió hacerse era mejorar el sistema vigente incorporando los denominados "prorrrateadores de solidaridad"²¹ pero sin eliminar totalmente los otros.

²¹ Sobre el tema puede verse Japaz, Marcelo; Vaquié, Enrique y Montbrun, Alberto; **Coparticipación municipal: Nuevos prorrrateadores: formalización legal y fucionamiento simulado**; 28° Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba; setiembre de 1995.

Curiosamente -y como reconociendo esta situación-aún cuando dispone de una vigencia hasta diciembre de 1998, renovable por un año más, la ley crea una "Comisión bicameral de coparticipación" (art. 8) para que elabore un proyecto de ley que establezca un sistema de coordinación financiera entre la provincia y los municipios. Dicho sistema "deberá tender por lo menos al logro de los siguientes objetivos": mayor eficiencia en el uso de los recursos; mejoramiento y unificación de los sistemas de información financiera; mayor equidad en la distribución de los recursos y crecimiento armónico de la provincia.

3.6 Bonos municipales.

Recientemente han comenzado a trabajarse en Mendoza alternativas de financiamiento municipal mediante la emisión de títulos públicos municipales, experiencia ya conocida y desarrollada en otros países, como EEUU, Canadá y países de Europa. Se trata de las mismas obligaciones negociables reguladas por la ley nacional 23576, modificada por la ley 23962, siendo el ente emisor de las mismas un municipio.

Las obligaciones negociables son títulos que documentan obligaciones contraídas, emitidas por un monto de capital determinado, por lo que el emisor obtiene un empréstito a mediano o largo plazo, para proyectos de inversión, refinanciación de pasivos o capital de trabajo.

Las obligaciones municipales son títulos de deuda con características similares a las obligaciones negociables pero con la particularidad de que, al ser emitidas por un municipio, revisten el carácter de título público y quedan excluidas del ámbito de competencia de la Comisión Nacional de Valores, necesitando solamente autorización de cotización en una Bolsa de Comercio para poder ser negociadas, lo cual agiliza y simplifica el trámite correspondiente.

Gozan, además, de las exenciones impositivas previstas para las Obligaciones Negociables emitidas por empresas privadas.

Existe ya en nuestro país un antecedente del uso de este tipo de herramientas por parte de un municipio, que es la emisión de Obligaciones Municipales que realizó la Municipalidad de Río Cuarto autorizada por la Bolsa de Comercio de Córdoba, por U\$S 3.000.000 en diciembre de 1994.

Existe un proyecto en la Legislatura provincial, de autorización genérica a los municipios para emisión de estos tipos de obligaciones negociables, sin necesidad de que el Poder Legislativo provincial deba autorizar expresamente cada operación. En principio, la Constitución establece que corresponde a la Legislatura autorizar el endeudamiento con emisión de títulos.

3.6.1 Títulos de Obras de Guaymallén (TOG).

La municipalidad de Guaymallén sancionó recientemente la ordenanza 4259/96, de creación de un título denominado "Título de Obra de Guaymallén" (TOG). Los principales puntos de la norma son:

1.- Se autoriza la emisión de obligaciones negociables con la misma denominación de "Títulos de Obra de Guaymallén" (TOG).

2.- El monto es de tres millones de pesos, en series de un millón cada una, requiriendo la segunda y tercera emisión autorización expresa del Concejo Deliberante.

3.- De la obligación municipal se determinará en la emisión de cada serie el interés de los títulos con un piso (tasa Libor) y un techo de hasta el 12% anual.

4.- La amortización tiene un plazo máximo de cierre al 31 de julio de 1999.

5.- la garantía se podrá constituir con títulos o valores que posee el municipio o con la coparticipación municipal en un porcentaje de hasta el 15% como máximo.

6.- El destino de los fondos son exclusivamente las obras públicas reembolsables.

7.- Se crea la Comisión de Seguimiento de los TOG, integrada por los cuatro bloques del Concejo Deliberante.

8.- Se autoriza el reembolso total de la obra por parte del vecino a través del tributo "contribución de mejoras" que será afectado a los servicios de la deuda.

9.- Se autoriza al Departamento Ejecutivo comunal a cumplimentar el artículo 202 inc. 3 de la Constitución Provincial que requiere ley de la Legislatura autorizando la emisión.

3.7 Una alternativa novedosa de cancelación de deudas municipales: el canje o trueque

La Municipalidad de Mendoza implementó a partir del año 1995, por la vía de la sanción de la ordenanza 3270/95, una novedosa forma de permitir la cancelación de deudas municipales, a través del canje de mercaderías. La ordenanza expresa que la idea tiene la doble ventaja económica de permitir, por una parte, que el municipio acceda a insumos que necesita, sin necesidad de erogar fondos y, por la otra, otorga soluciones al medio empresario al permitirle colocar sus productos y cancelar al mismo tiempo sus pasivos consistentes en tasas y derechos municipales.

La norma autoriza con carácter excepcional al Departamento Ejecutivo a recibir, de los contribuyentes comerciantes que detenten deudas por cualquier concepto al 31 de diciembre de 1994, bienes utilizados normalmente para el funcionamiento de la comuna, en concepto de pago de las obligaciones adeudadas.

Entre noviembre de 1995 y junio de 1996, la Municipalidad recibió bienes en pago de deudas por un monto superior a los cuarenta mil pesos.

4. REGIMEN DE CONTRATACIONES

4.1 Reglas generales.

La Constitución provincial establece en su art. 202, inc. 7, que las obras públicas y adquisiciones que realizan los municipios deben ajustarse a lo dispuesto por el art. 37 de la propia constitución, esto es, el procedimiento de licitación pública.

A su vez, la LOM dispone la organización de la contabilidad, percepción y manejo de fondos de los municipios, debe ser hecha *siguiendo las normas establecidas en la ley de contabilidad de la provincia* (art. 73, inc. 5) y agrega la regla de la licitación pública y la excepción de la licitación privada para determinados casos (art. 75, inc. 9).

4.2 Aplicación de la ley de contabilidad de la provincia

La ley 3799 (to 1988) es la ley de contabilidad de la provincia y dispone en su artículo 1 que quedan comprendidas en la misma los órganos administrativos centralizados y descentralizados del Estado y las municipalidades. También se aplica a los poderes legislativo y judicial de acuerdo a las modalidades operativas de las mismas (art. 1).

4.3 Obra pública

La ley 4416 de obras públicas es de aplicación también por las municipalidades, en virtud de su art. 1 que dispone que todo lo relativo a construcciones, conservaciones, instalaciones, modificaciones, restauraciones, servicios de industria y trabajos en general, como asimismo transporte de personas o cargas y contrataciones de maquinaria y equipos que realizare *la provincia o sus municipalidades* se harán bajo el régimen dispuesto por esta ley.

4.4 Régimen de Concesión de obra pública

En el año 1990, la Legislatura dicta la ley 5507, de concesión de obra pública, cuyo objetivo fundamental era encauzar la posibilidad de incorporar capital privado en la construcción y explotación de obras y servicios públicos.

La ley faculta al Poder Ejecutivo a contratar la concesión o gestión indirecta de obras y servicios públicos mediante el cobro de tarifas, peajes u otras formas de retribución.

Para determinados casos establecidos en la ley, se requiere aprobación legislativa previa. El art. 11 establece que las normas de esta ley rigen también para las municipalidades.

La ley ha sido escasamente utilizada hasta la fecha.

5. REGIMEN DE EMPLEO PUBLICO MUNICIPAL

5.1 Consideraciones generales

El tema del empleo público municipal, ha dado lugar a no pocas controversias en la provincia de Mendoza, en los últimos años. Las mismas han terminado resolviéndose en forma transaccional entre las atribuciones municipales y la injerencia de la provincia en el tema.

5.2 Disposiciones de la ley orgánica

La materia originariamente aparece reglada como de competencia municipal, en el artículo 73 inc. 8 de la ley 1079, que establece dentro de las atribuciones del Concejo la de dictar ordenanzas que aseguren la estabilidad y el escalafón del personal municipal. Sin embargo, también se ha visto sometida al proceso de desmunicipalización reseñado. Por otra parte, a lo largo de la vigencia de la ley 1079, y hasta la sanción de la ley 5892, ningún municipio ejerció su atribución en la materia, aplicándose normativa provincial.

5.3 Injerencia provincial en el tema

La provincia dictó, en 1973, el decreto-ley 560, de Estatuto del empleado público, y el decreto-ley 561 de Escalafón del empleado público. Ambos instrumentos jurídicos comprendieron al personal de la administración pública provincial "y municipal" (arts. 1, respectivamente).

Dicha normativa, mantuvo su vigencia hasta que en 1984, se dictó la ley 5126, del nuevo Escalafón de los empleados públicos de la provincia, que también retuvo dentro de su órbita normativa a las municipalidades (art 1).

5.4 Posición de la Corte respecto a la competencia sobre el tema

El planteamiento de algunas causas judiciales, permitió que la Corte también se expresara sobre la cuestión. El 18 de mayo de 1989, resolvió la causa n 44649, "Bayón Hugo y otros c/ Municipalidad de Maipú s/ A.P.A.", en la cual se planteó una cuestión de empleo público municipal. En esta causa, la Corte señala que hasta la sanción de los decretos-leyes 560 y 561/73, las comunas podían pacíficamente dictar sus propias ordenanzas sobre empleo público municipal, siempre y cuando se respetasen las garantías constitucionales sobre la materia. A partir de esos decretos, la materia queda "sometida al proceso de desmunicipalización y provincialización de competencias locales, tantas veces denunciado por la doctrina municipalista de nuestro país". Sin embargo, la Corte realiza un esfuerzo integrador, cuyo objetivo es preservar las competencias municipales armonizándolas con el interés general. Establece, entonces, que si bien las normas provinciales, actúan como marco normativo general, su aplicación concreta, su reglamentación local, queda en el poder municipal siempre que no afecte derechos y garantías consagrados por la Constitución y las leyes.

El fallo no menciona la doctrina "Rivademar" -que hubiera resultado plenamente aplicable- seguramente porque era muy reciente, pero el resultado al que se accede es el mismo: la regulación del empleo público municipal es competencia originaria de los municipios que pueden adoptar la legislación provincial sobre el tema o no, pero deben respetar en todos los casos las garantías constitucionales y legales que presiden la materia tales como estabilidad, derecho a la carrera, ingreso por idoneidad, etc.

Del 21 de febrero de 1991, es la sentencia de la causa n 46129, "Chiodelli, Osvaldo c/ Municipalidad de la Capital s/ A.P.A." en la que si bien no se controvierten competencias municipales se roza tangencialmente la cuestión. Se trata de una acción procesal administrativa, en la que un empleado de la Municipalidad de Mendoza, demanda la nulidad de una resolución del Concejo Deliberante, en la que se le deniega un pedido de reescalafonamiento que equivale, además, a la creación de una categoría presupuestaria no prevista en el ordenamiento municipal. La acción se funda en un pretendido vicio de la voluntad previa a la emisión del acto, por la falta de dictamen técnico y vicio en la motivación por considerar que el Concejo Deliberante incurre en una errónea interpretación en la aplicación de la ley 5120, que viola derechos del demandante.

La Corte rechaza la pretensión, desvirtuando ambos argumentos, pero además, agrega que es dudosa la vigencia en el ámbito municipal, del decreto 665/75 del Poder Ejecutivo, que dispone su aplicación "por la administración pública centralizada y descentralizada", ya que a partir del fallo "Rivademar", los municipios no pueden ser considerados como entes descentralizados de la administración central. También agrega que a partir del "leading case" mencionado, surge implícitamente que cada municipalidad puede, en la órbita de sus atribuciones, disponer qué clases de las creadas por la ley provincial regulará para su ámbito, y que esto no viola ni el orden de prelación de las leyes ni el principio de igualdad ante la ley, sino que muy por el contrario, supone la vigencia de los principios constitucionales referidos a las atribuciones municipales.

La doctrina de este fallo se reiteró en la causa "Fariás, Crescencio c/ Municipalidad de Mendoza s/ A.P.A.", causa 46127, resuelta el 21 de febrero de 1991.

5.5 La ley 5892 sobre empleo público municipal.

Luego de un arduo proceso de debate parlamentario, el 20 de agosto de 1992, quedó sancionada la nueva ley 5892, de Estatuto - escalafón de los empleados municipales de la provincia de Mendoza. La misma, prevé en su artículo 83 la siguiente cláusula de adhesión: *"Invítase a los Honorables Concejos Deliberantes de la Provincia a adherir a la presente ley. Si en el término de treinta días hábiles (30) desde la publicación de la misma en el Boletín Oficial no se hubieran pronunciado al respecto, se entenderá que han prestado la pertinente adhesión. Este Estatuto Escalafón será aplicable a partir del cumplimiento de esta disposición."*

En general, los municipios permitieron el transcurso del plazo y la adhesión automática a la nueva disposición legal, con excepciones.

San Rafael, a través de su Concejo Deliberante rechazó expresamente la adhesión, manteniéndose su personal bajo la ley 5126 y el decreto 560/73.

General Alvear, por su parte, dictó una ordenanza municipal de estatuto escalafón de características muy similares a la ley provincial.

5.6 Características generales de la ley.

La ley abarca a todas las personas que por acto administrativo de autoridad competente prestan funciones en una municipalidad (art. 1), a excepción de autoridades electivas, secretarios, subsecretarios y directores, asesores y secretarios privados, tanto del Departamento Ejecutivo como del Concejo Deliberante (art. 2). Los empleados de los bloques del concejo se rigen por el escalafón pero carecen de estabilidad en el cargo.

La ley distingue los conceptos de: CATEGORIA, entendida como la ubicación escalafonaria del agente en razón del agrupamiento al que pertenezca; GRADO, como factor de adecuación remuneratoria de cada categoría; TRAMO, que son cada uno de los segmentos del agrupamiento y MODALIDAD, según las diversas formas que la prestación de empleo puede asumir (art. 4).

Se fijan tres Agrupamientos, según el sector laboral del empleado: a) administrativo; b) servicios y obras municipales; c) profesional y técnico (art. 5) y dentro de estos, nueve categorías individualizadas por letras alfabéticamente ordenadas de la "A" a la "I" (art. 8). Se prevén, según dijimos, "grados" dentro de cada categoría, que permiten un reconocimiento de un mayor nivel salarial a los empleados que satisfagan valoraciones acordadas en las convenciones de empleo municipal, referidas a eficiencia, puntualidad, asistencia, perfeccionamiento, méritos especiales, antigüedad u otros (art. 10).

También se establecen diversas modalidades de la prestación de empleo municipal, que buscan superar la tradicional división entre personal permanente y temporario, avanzándose hacia nuevas formas de contratación. En ese sentido se contemplan figuras como: a) designación de tareas por temporada; b) designación eventual para tareas específicas; c) designación a plazo fijo por períodos de hasta un año y sin que pueda extenderse esta modalidad a más de dos; d) modalidades especiales previstas en la ley 24013. Para todos estos casos no rige el beneficio de la estabilidad (art. 15).

Se establece que cada municipalidad determinará la jornada de trabajo, que no podrá exceder de un máximo de cuarenta y ocho horas semanales de prestación diaria discontinua y un mínimo de veinticinco horas de prestación diaria continua (art. 53).

Las condiciones de empleo de los agentes y sus remuneraciones serán acordadas en Convenciones de Empleo Municipal, por la vía de una Comisión Paritaria Provincial que reúne a intendentes municipales y a la entidad gremial de segundo grado más representativa (arts. 55 y ss). Estas disposiciones, sin embargo, no han tenido plena aplicación, a pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la ley.



6. REGIMEN DE FALTAS Y CONTRAVENCIONES

6.1 Consideraciones generales

Hemos tenido oportunidad de manifestar²² que la materia contravencional, fue claramente definida por la Constitución provincial y por la ley de municipalidades como de carácter local, regulando esta ley con particular detalle las facultades municipales en materias tales como buenas costumbres, moralidad, pesas y medidas, derecho de propiedad, salubridad, juegos de azar, prostitución, ruidos molestos, publicaciones obscenas, etc (arts. 75 al 82). Estas materias son, por otra parte, reconocidas por la doctrina y por el Derecho Público Provincial comparado, como de neto resorte local.

Sin embargo, la ley 3365 que estableció la Justicia de Faltas y el Código de Faltas de la provincia en el año 1965, expropió a los municipios gran parte de su competencia en la materia, al colocar el juzgamiento y sanción de las faltas, como así también la legislación sobre el tema, en manos de las autoridades centrales.

Esto se tradujo, entre otras consecuencias, en una deficitaria e inadecuada prestación de los servicios de carácter jurisdiccional y represivo, ya que al quitarse a los organismos más inmediatos y por ello mismo más indicados para la satisfacción de determinadas prestaciones el ejercicio de las mismas, hemos llegado a una situación, en la actualidad, en que la represión de las faltas y las contravenciones (salvo las que siguen en manos municipales) es absolutamente reducida e insuficiente, frente a la potencial y real cantidad de causas que se generan.

6.2 La situación actual.

La situación actual de la Justicia de Faltas en la Provincia de Mendoza, puede ser también analizada desde otros dos ángulos críticos de abordaje: la superposición de materias entre el Código de Faltas y otras fuentes de legislación

²² Montbrun, Alberto; "Municipio y descentralización. Marco político y marco jurídico", ponencia presentada en el Seminario Descentralización Estatal y Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales; Río Negro, 1990.

administrativa provincial y municipal por una parte, y la carencia de un número adecuado de juzgados por la otra.

Debemos señalar que la legislación provincial sobre Faltas y Contravenciones se superpone, notoriamente, en muchísimas ocasiones con la legislación administrativa local y también con legislación administrativa provincial especial.

En tal sentido, una breve observación del Libro Segundo del Código de Faltas nos puede permitir determinar estas superposiciones²³. Referiremos las mismas principalmente a legislación de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, dada la imposibilidad material de confrontar la totalidad de la legislación municipal de la provincia.

En el Título I, referido a Faltas contra la autoridad, encontramos esta situación respecto a los siguientes temas: inobservancia de disposiciones legales (art. 38); destrucción o deterioro de carteles (art. 42); agencia de negocios y despachos públicos no autorizados o prohibidos (art. 44); omisión de registro de huéspedes o pasajeros (art. 45) -que además de constituir infracción administrativa municipal lo es también provincial respecto a la materia turística-; e inhumación y exhumación no autorizada (art. 47). Respecto a todos ellos, existe legislación municipal y también resultan aplicables los artículos 79 y 80 de la ley orgánica de municipalidades.

En el Título II, referido a Faltas contra el orden público, encontramos superposición en primer lugar respecto al artículo 49, en prácticamente todos sus incisos, ya que se refieren a la turbación de la tranquilidad pública (Alarmas; ruidos molestos; provocaciones; disturbios en reuniones y espectáculos públicos) y respecto al artículo 50, sobre ejercicio abusivo del derecho de reunión. Se trata de materias reguladas por Ordenanzas municipales e igualmente comprendidas en la ley 1079.

En el Título III -Faltas contra la moralidad- existe superposición respecto a: Ofensas a la decencia y moralidad pública (art. 51); Ofensas al pudor o decoro personal (art. 52) y Espectáculos públicos prohibidos para menores (art. 53) sobre los cuales existe y se aplica pacíficamente legislación municipal.

²³ Seguimos para nuestro análisis la cuidada edición de Agüero, Aristides y Azura, Emilio; Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1991.

Los restantes se refieren a la prostitución, materia que si bien está actualmente contenida en la ley de municipalidades ha sido expropiada por la jurisdicción nacional (ley 12.331).

En el Título IV, sobre Faltas contra las buenas costumbres, observamos que los temas tratados en sus primeros artículos -mendicidad, ebriedad- se encuentran contemplados por la ley 1079, por el Digesto Municipal y por la Ordenanza municipal 25/71.

Las cuestiones vinculadas a la toxicomanía y consumo y tráfico de estupefacientes han sido nacionalizadas a partir de su recepción en la ley penal (actual ley 23737).

En cuanto a los juegos de azar, se encuentran recepcionados en la ley 1079 pero estableciéndose una específica remisión a las leyes nacionales y provinciales sobre la materia (art. 82).

También, prácticamente todos los artículos del Título VI, de Faltas contra la seguridad pública, encuentran en la actualidad reglamentación municipal aplicable. Así, las referidas a tenencia indebida y omisión de custodia de animales (art. 81); señalamiento de peligro y alumbrado público (art. 83); arrojamiento o colocación peligrosa de cosas, (art. 84); ruinas de edificios o construcciones y construcciones ruinosas, (arts. 85 y 86); apertura abusiva de lugares de espectáculos o entretenimientos (art. 87) y fuego o explosiones peligrosas (art. 88). En tal sentido podemos citar la ord. municipal 129/79; la ord. municipal 2903/88; ord. municipal 2870/88; el Código de Edificación, etc.

Asimismo, la conducción peligrosa (art. 82) pasó a la jurisdicción administrativa provincial, a través del dictado de la ley 4305, de Tránsito y transporte, en 1977 y posteriormente a la ley 6082, en los términos competenciales desarrollados en el punto pertinente, al cual remitimos.

En cuanto a las previsiones del Título VIII -Faltas contra la propiedad- encontramos igualmente legislación municipal y nacional de aplicación municipal, -como es el Código Alimentario Argentino- principalmente en lo que se refiere a pesas, medidas y controles (art. 102).

A las superposiciones con la legislación administrativa municipal y con la provincial referida a tránsito (ley 6082) y turismo (ley 5349 y res. 307/81), se suman otras que han sido absorbidas por la jurisdicción legislativa nacional (ciertas facetas de la prostitución, estupefacientes), provocando todo ello, que la materia contenida en la ley 3365, se encuentre parcialmente vaciada de contenido en la actualidad.

Pero también debe considerarse involucrado en este problema, el de la notoria escasez de juzgados -carencia infraestructural tradicional de la justicia argentina- complicada además, en nuestro medio, por la característica lentitud del juicio oral, sobre todo en procesos de naturaleza administrativa. Así, y para citar sólo un ejemplo, para la Primera Circunscripción Judicial, que abarca Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján, Maipú, y Lavalle, es decir, un área de 728.000 habitantes, hay sólo dos Juzgados de Faltas, que es la misma cantidad que había al provincializarse esta justicia en 1965.

En la Segunda Circunscripción, existe un Juzgado de Faltas en San Rafael y un Juzgado de Paz Letrado, Tributario y de Faltas en Malargue.

En la Tercera Circunscripción, existe un Juzgado de Faltas en San Martín y en la Cuarta, un Juzgado Correccional y de Faltas en Tunuyán. Es decir que, como puede observarse, el número de juzgados es a todas luces insuficiente; además de ser disfuncional con una justicia vecinal y naturalmente destinada a cuestiones de menor envergadura, el hecho de tener que recorrer grandes distancias para ventilar controversias judiciales.

Por otra parte, es innecesario señalar que los presupuestos anuales del Poder Judicial soslayan sistemáticamente la materia "Faltas" ya que las prioridades de la justicia provincial están lógicamente referidas a la justicia penal, civil y comercial en primer término y laboral en menor grado y son estos fueros los que absorben los siempre escasos recursos para el sector.

Análisis cuantitativos desarrollados permiten determinar una reducida cantidad de causas que llegan a los Jueces de Faltas provinciales, y la aún más reducida cantidad que efectivamente se resuelve. La gran mayoría, sencillamente prescribe. A ello se suma el hecho de que los dos juzgados existentes en la Primera Circunscripción Judicial -que hemos tomado como referencia por ser la más importante- tienen asiento en la Ciudad Capital, lo que obliga a los

ciudadanos a tener que transitar grandes distancias, para ventilar cuestiones de menor cuantía y relativa importancia.

También esto significó la absorción, por parte de la provincia, de recursos propios de los municipios al destinar los ingresos provenientes de las multas a Rentas Generales de la Provincia.

6.3 Competencia municipal en materia de faltas.

Los municipios tienen en la materia, las amplias atribuciones que les reconoce la ley 1079 ya reseñadas en el punto pertinente.

El art. 71, inc. 6 establece como atribución del Concejo la creación de penalidades por infracción a las ordenanzas municipales.

Estas pueden consistir en multas; cierre, desalojo y clausura de negocio, establecimiento o edificio en que se cometa la infracción; decomiso y secuestro de artículos o efectos encontrados en infracción. También establece la ley la posibilidad de conmutar multa por días de arresto, pero la aplicación de esta disposición no se verifica en la práctica.

6.4 Normas procesales

En lo que se refiere específicamente al ejercicio de las facultades jurisdiccionales en cada Municipalidad, la Ley Orgánica colocó las mismas en manos del Intendente Municipal (art.101), al igual que el conocimiento y resolución de las causas administrativas y otras competencias jurisdiccionales (art. 105; incs. 17, 25, 27 y 28).

La ley prevé también una alzada administrativa ante el Concejo Deliberante, pero la misma no es utilizada en la práctica -salvo por unos pocos municipios- ya que es contradictoria con la naturaleza eminentemente política del cuerpo representativo.

De las decisiones municipales se ocurre en alzada directamente a la Suprema Corte de Justicia, en acción procesal administrativa.

Consideramos que no es conveniente mantener el ejercicio de la competencia jurisdiccional en manos del Intendente Municipal, menos aún, en los municipios más populosos y desarrollados²⁴. En la actualidad existe un importante desarrollo de la justicia municipal de faltas en prácticamente todas las jurisdicciones argentinas, siendo Mendoza la más notoria excepción.

²⁴ Montbrun, Alberto; "Justicia Administrativa Municipal de Faltas. Una propuesta para Mendoza."; Revista "Mundo Municipal", Año I, Nº 3; Mendoza, 1990.

7. REGIMEN DE TRANSITO Y TRANSPORTE

7.1 Consideraciones generales. El proceso de desmunicipalización en la materia.

El tránsito en la vía pública y el transporte constituyen, sin dudas, en la actualidad, una de las cuestiones más candentes para la vida local, ya que las mismas se relacionan no sólo con la vía pública -su utilización, mantenimiento y deterioro- y el equilibrio ambiental, sino también con la vida cotidiana de quienes residen o trabajan en el espacio urbano.

Elguera, señala que el carácter esencialmente municipal de la policía de tránsito, resulta del lugar donde este se desenvuelve, *el dominio público urbano* y no es sino un aspecto del concepto más genérico de policía de la vía pública, agregando que "es la única clase de policía que se ejerce en la vía pública y no plantea por lo tanto las dificultades que produce a la actividad policial la necesidad de penetrar el domicilio particular, como ocurre especialmente con la policía sanitaria y de edificación"²⁵.

También desde perspectivas rigurosamente autárquicas del poder municipal, se acepta -aunque por distinto camino- la "injerencia" municipal en el tema. Así, Bielsa²⁶ expresa que: "La autoridad competente para ejecutar disposiciones de policía relativas al mantenimiento del orden público en lo que respecta al tránsito debiera ser la *municipal*, pues esta función es municipal y el tránsito está reglamentado por ordenanzas municipales".

También en otra obra, el ilustre administrativista enfatiza su posición al asegurar que "la policía de tránsito urbano (que es en cierto modo de seguridad) puede y debe ser local, porque es policía de dominio público urbano: la vía pública es su dominio natural"²⁷.

Diversas constituciones provinciales, consagran expresamente la materia como de carácter municipal. Así lo hacen, entre otras, Córdoba, 186 inc. 7; Santa Fé, 144 inc. 2, b, c, d y e; San Luis, 258 incs. 3, 4 y 5; Tucumán, 113 inc. 2;

²⁵ Elguera, Alberto; "Policía Municipal"; Depalma, Buenos Aires, 1963. Pags. 30 y ss.

²⁶ Bielsa, Rafael; "Derecho Administrativo"; La Ley, Buenos Aires, 1966; T. IV, pag. 19.

²⁷ Bielsa, Rafael; "Principios de Régimen Municipal"; Buenos Aires. Pag. 189.

Tierra del Fuego, 173 inc. 8.e; Jujuy, 189 inc. 1 y San Juan, 251 inc. 12; Corrientes, 163, inc. 5.d y f; Chaco, 195, inc. 5 d y e.

La Constitución de la provincia de Mendoza, establece, entre las atribuciones "inherentes a las municipalidades: Tener a su cargo la vialidad pública respetando las leyes que dicte la Legislatura sobre la materia" (art. 200, inc. 3).

La LOM contempló también este tema dentro de las atribuciones locales, al señalar que corresponde a los Concejos en materia de Seguridad Pública "Determinar y reglamentar la ubicación y tráfico de los vehículos en los lugares y calles públicas y fijar la tarifa de los vehículos de alquiler" (art. 79 inc. 7); también, dentro del mismo artículo de Seguridad, "Organizar la policía e inspección municipal y dictar su reglamento" (inc. 10).

Sin embargo, la competencia en la materia, en Mendoza, fue provincializada por las disposiciones de la ley 4305, del año 1977 y su decreto reglamentario 200/77. Esta ley regula el tránsito y el transporte de personas y de vehículos (art. 1) colocando el ejercicio de las atribuciones en la materia en manos de la Dirección de Tránsito de la Policía de Mendoza y de la Dirección de Transporte dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Público (en la actualidad, del Ministerio de Medio Ambiente) y guardando un papel residual a los municipios (art. 7).

En función de estas normas, los municipios carecieron durante años de todo poder para regular la materia en los ámbitos locales a lo que debe agregarse que la Policía Provincial careció tradicionalmente de una infraestructura adecuada para garantizar el eficiente cumplimiento de la prestación de prevención en todo el vasto territorio provincial, debiendo agregar a ello las funciones específicamente jurisdiccionales administrativas en la materia que por imperio de la ley se encuentran en manos de los Comisarios de Seccional (art. 56). Esto se tradujo en consecuencias disvaliosas, tales como:

1) Falta de participación municipal en el control y la regulación de una actividad estrictamente local, que se verifica sobre un bien de dominio municipal: la vía pública.

2) Conducción centralizada de una actividad teñida de variedades y asimetrías propiamente locales.

3) Insuficiencia de la estructura provincial para controlar, en forma pareja y eficaz, el vasto territorio provincial. Concentración de la atención en unos pocos cascos urbanos y descuido del resto.

4) Detracción de gran cantidad de policías -armados, preparados y capacitados para tareas de seguridad y prevención del delito- del cumplimiento de esas prestaciones específicas, para destinárselos a tareas de tipo jurisdiccional administrativo o de confección de multas.

Por otra parte, los departamentos de Godoy Cruz, y Capital crearon, entre 1988 y 1992, departamentos de policía municipal de tránsito, a fin de ir avanzando hacia aspectos por lo menos parciales de contralor de la actividad.

El último Congreso de Municipalidades, que sesionó en San Rafael en octubre de 1991, resolvió como Conclusión y Recomendación de la Comisión N 2, aprobada en el Plenario: "8.- Concretar definitivamente el traspaso a los municipios de la competencia contravencional en materia de tránsito y transporte. En los municipios que establezcan la Justicia Administrativa Municipal de Faltas, esta competencia estará a cargo de los mismos".

7.2 La posición de la suprema Corte de Justicia sobre la competencia en la materia.

a.- En febrero de 1991, la Corte resolvió la causa 47.371, "Sayavedra, José M. c/Municipalidad de la Capital s/A.P.A." en la que reconoce la constitucionalidad de la ordenanza 2884 que establece el estacionamiento medido en la ciudad de Mendoza.

La pretensión de inconstitucionalidad se fundó en el argumento de que si bien la ley 1079 atribuyó originariamente la regulación del tránsito a los municipios, leyes posteriores expropiaron dicha materia a las comunas y la pusieron en manos de la provincia. A ello se agregó que siendo las municipalidades delegaciones del poder provincial, meros entes descentralizados de naturaleza administrativa, no están habilitados para regular ningún vacío legal relativo al tema y que carecen por lo tanto de facultades para establecer el estacionamiento medido.

La Corte, establece en primer término que ni la ley 1399, de creación de la Dirección Provincial de Vialidad ni la ley 4306 de Tránsito y Transporte inhiben o fulminan competencias específicamente municipales; además, la Corte señala que es de la esencia de todo régimen municipal la policía y el poder de policía en materia de tránsito en las ciudades. Como la ley 1079 no fue derogada, ni se privó a las comunas de toda jurisdicción respecto del tránsito, cabe sostener que la competencia jurisdiccional sobre la materia es concurrente.

b.- La doctrina de la Corte se reiteró con posterioridad en una causa similar, "Sadosfschi, Daniel c/ Municipalidad de Mendoza s/ A.P.A.", causa 47387, resuelta en mayo de 1991.

7.3 La ley 6082 de tránsito y transporte.

La situación derivada de los inconvenientes señalados, hizo que la Legislatura, luego de un trabajoso trámite parlamentario que insumió alrededor de dos años, aprobara la ley 6082 de tránsito y transporte de la provincia.

La misma establece con claridad que los municipios dentro de los límites de sus respectivas atribuciones y de conformidad con las facultades otorgadas por la constitución provincial, y en ejercicio del poder de policía que les es propio, podrán dictar las ordenanzas sobre la materia en cuestiones de índole local, siempre y cuando las mismas no se contrapongan con el sistema vial interjurisdiccional tanto nacional como provincial (art. 2).

A su vez, contempla la posibilidad de que los municipios ejerzan el poder jurisdiccional local en aplicación de la ley, a partir de juzgados administrativos de tránsito (art. 5) y la posibilidad, así mismo, de convenir con la provincia la descentralización de las atribuciones que la ley confiere, en principio, a la Dirección de Tránsito de la Policía (art. 13).

7.3.1 - La situación actual

Hasta la fecha, dos municipalidades, las de Godoy Cruz y Capital, han firmado los convenios de descentralización de la competencia.

La municipalidad de la Capital dictó la ordenanza 3207/94, funcionalizando las disposiciones de la ley 6082. Se crearon la Dirección de Policía de Tránsito y dos juzgados municipales de tránsito y el 1 de febrero de 1995 comenzó el ejercicio de las actividades de control policial y aplicación de sanciones. Es aún muy pronto para evaluar el funcionamiento del nuevo sistema, aunque, en general, se lo considera auspicioso pero no exento de dificultades.

Godoy Cruz creó su Policía municipal de Tránsito en 1992, y convino oportunamente con la provincia la aplicación de la ley 4305. Posteriormente, en 1995, creó dos juzgados de tránsito municipales, ejerciendo desde comienzos de 1996, su actividad jurisdiccional.

7.3.2 La regulación del transporte

El transporte sigue siendo regulado por las disposiciones de la antigua ley 4305, que pasaron virtualmente iguales a la nueva ley. Por lo tanto, el tema persiste en manos de la provincia y a cargo de la Dirección de Transporte.

Corresponde a la Dirección de Transporte el ordenamiento y control del transporte de pasajeros y cargas -en lo que no sea concerniente exclusivamente a tránsito; la planificación del mismo; el contralor de los servicios de transporte y la aplicación de sanciones (arts. 8 y 10).

Algunos municipios, sin embargo, en uso de atribuciones propias, controlan los vehículos de transporte público en orden a emisión de contaminantes e infracciones de tránsito.

El transporte se estructura de acuerdo a la siguiente clasificación (art. 154):

I.- De personas: 1) sistema de transporte colectivo de pasajeros, servicio regular; 2) sistema de servicio de taxímetros y similares que se establezcan por reglamentación; 3) servicio de turismo; 4) servicio contratado; 5) servicio especial; 6) servicio escolar.

II.- De cargas: 1) servicio de oferta pública; servicio de taxi-flet y similares.

7.3.2.1 El transporte público de pasajeros.

Este es el transporte colectivo de pasajeros que se presta en forma regular, con continuidad, con tarifas y recorridos previamente determinados en forma general por la autoridad competente. Es regulado por los arts. 156 a 172. El control y supervisión del sistema corresponde a la provincia.

Las concesiones son otorgadas por el Poder Ejecutivo, contemplando: a) modos y formas de la prestación; b) recorridos; c) frecuencias y horario; d) tarifas y e) parque móvil. El máximo de las concesiones es de quince años.

7.3.2.2 El servicio de taxis

El servicio de taxis y las diversas variantes de servicios de alquiler y transporte público quedan así mismo dentro de la jurisdicción de la provincia (art. 154). Este servicio se presta en las condiciones y tarifas fijadas por la Administración, según determinadas pautas que son: a) eficiente prestación del servicio; b) preservación del medio ambiente; adecuado uso del espacio vial; d) sostenimiento de una adecuada oferta de servicio.

También establece la ley que el Poder Ejecutivo otorgará permisos para prestar este servicio a todos aquellos solicitantes que cumplan con los requisitos establecidos en la reglamentación.

La reglamentación asegura la calidad de los automotores, tamaño y equipamiento, como así también mecanismos de preservación del ambiente. La prestación puede ser realizada en forma personal o mediante conductores debidamente autorizados o incriptos según las condiciones que establece la reglamentación.

8. REGIMEN DE PROMOCION SOCIOECONOMICA

8.1 Aplicación municipal de planes nacionales .

En general, la provincia ha descentralizado hacia los municipios los planes de generación de empleo promovidos desde el Ministerio de Trabajo de la Nación.

Si bien no se cuenta con información cuantitativa actualizada, los municipios aplican -entre otros- los programas específicos relacionados con los marcos generales conocidos como:

- Programa nacional contra el desempleo (PRONACODE);
- Programa nacional de pasantías para la reconversión (PRONAPAS);
- Programa intensivo de trabajo (P.I.T.);
- Programa interinstitucional de interés social (PRIDIS);
- Programa de empleo de interés social (PROEDIS);
- Programas de mano de obra intensiva (MOI).

8.2 Aplicación municipal de planes provinciales.

En los últimos años se ha producido la descentralización de algunas materias provinciales hacia los municipios. Dentro de estos programas podemos mencionar el Programa de Vivienda Urbana y el Programa de Vivienda Rural, sobre los cuales se detalla la escasa información existente en el Anexo. También está en marcha el programa de reparación de Edificios Escolares.

Existen otros programas, principalmente generados por el ex Ministerio de Cooperación y Acción Solidaria, pero no se cuenta con información detallada. Entre los mismos, que tienen la característica de ser aplicados por los municipios pero financiados con fondos provinciales, se encuentran programas como "Vivienda y Trabajo"; "Infraestructura social básica"; "Programa provincial nutricional"; "Programa materno infantil" y otros. Por ejemplo, el Programa Social Comunitario (PROSOCO).

También los municipios han recibido para programas especiales, generalmente vinculados a la obra pública, recursos provenientes del denominado "Fondo para la transformación y el crecimiento", formado con las regalías mal liquidadas, reconocidas a la provincia por la Nación en el acuerdo judicial de 1993.

8.3 Planes propiamente locales

Son escasísimos los planes propiamente locales de desarrollo económico o promoción social detectados en la investigación.

9. REGIMEN DE MEDIO AMBIENTE

9.1 Disposiciones nacionales relacionadas a los municipios. La ley 5100. Ley 5970.

Los municipios de la provincia intervienen activamente en materia de medio ambiente, en virtud de disposiciones de orden provincial, de orden propiamente municipal y también como organismos de aplicación de legislación nacional sobre el tema.

En este sentido, la ley provincial 5100, de adhesión a la ley nacional 20284 de normas generales para la preservación de los recursos del aire, coloca en manos de los municipios la competencia policial en la materia (art. 4).

Dicha ley dispone que el PE provincial reglamentará lo relativo a niveles máximos de emisión de fuentes fijas y establecerá un plan de prevención de situaciones críticas.

Establece también, en un claro programa de intermunicipalismo, que los problemas que afectaren a la población de dos o más municipalidades, habilitan la constitución de una comisión y excluye expresamente lo relacionado con residuos domiciliarios, algunas de sus disposiciones se introducen en el campo normativo municipal al disponer:

a) la aplicación de las disposiciones de la ley nacional por los municipios, en tanto autoridad habilitante de industrias generadoras de residuos peligrosos, plantas de tratamiento y de disposición final;

b) el sometimiento de los municipios a dicha normativa en tanto generadores de residuos peligrosos o plantas de tratamiento o disposición final;

c) la adecuación de la normativa municipal específica, a las disposiciones de la ley nacional.

9.2 Disposiciones provinciales relacionadas a los municipios.

La provincia dictó a fines de 1992 la ley 5961, de preservación del ambiente, resguardo del equilibrio ecológico y del desarrollo sustentable.

Esta norma dispone que el Poder Ejecutivo y os municipios garantizarán que la ejecución de sus actos de gobierno y de la política económica se observen principios vinculados a la protección del ecosistema (art. 5).

La ley dispone que los emprendimientos contenidos en sus anexos I y II están sometidos a procesos de declaración y evaluación de impacto ambiental. Corresponde la evaluación a la autoridad provincial en los casos de obras o actividades vinculadas a la generación hidroeléctrica, administración de aguas servidas, manejo de residuos peligrosos, localización de parques y complejos industriales, construcción de ductos de distinto tipo, embalses, presas, diques, construcción de rutas, autopistas y aeropuertos, extracción minera a cielo abierto y en general toda obra o actividad que pueda afectar el equilibrio ecológico de diferentes jurisdicciones territoriales; correspondiendo a la autoridad municipal los referidos a nuevos barrios o ampliación de los existentes; emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios; cementerios convencionales y cementerios parque; intervenciones edilicias, aperturas de calles y remodelaciones viales.

La ley prevé que el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, además de los dictámenes y evaluaciones técnicas y científicas vinculadas al impacto ambiental de los emprendimientos señalados en la ley, deberá convocar a audiencia pública a las personas físicas o jurídicas, públicas y privadas, estatales o no, potencialmente afectadas por el emprendimiento y a las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la defensa y protección del ambiente (art. 31).

Siguiendo el camino abierto por fallos jurisprudenciales receptores de una amplia legitimación activa, la ley reconoce la misma para impulsar acciones de tipo ambiental a las autoridades provinciales y municipales, fiscal de Estado, y agrupaciones privadas legalmente reconocidas para la defensa de intereses colectivos (art. 20).

También está en vigencia la ley 5970, de 1992, que dispone la erradicación de los basurales a cielo abierto y la prohibición del vuelco de residuos en canales de riego, previendo la implementación de convenios intermunicipales para el tratamiento de los residuos urbanos.

9.3 Disposiciones locales.

Prácticamente todas las municipalidades han dictado normas relativas al medio ambiente, toda vez que el mismo configura materia propia del ámbito local. Entre otras normas, podemos mencionar:

Capital: Ordenanza 2903/88: Estableciendo normas sobre extracción, recolección y disposición de recursos urbanos. Incluye un capítulo sobre el especial tratamiento que este municipio destina a los llamados residuos sanitarios o patológicos.

Ordenanza 2976/90: Instrumentando medios tendientes a prevenir la contaminación ambiental.

Godoy Cruz: Ordenanza 3310/92: Sobre preservación del medio ambiente

Guaymallén: Ordenanza 3649/93: Prevención y control de la contaminación ambiental.

Rivadavia: Ordenanza 2746/91: Sobre prohibición de salida de aguas servidas de los inmuebles particulares. Esta es una normativa común a los municipios de la provincia.

Ordenanza 2842/92: Prohibición de la quema de hojas secas y cualquier otro tipo de residuos.

Ordenanza 2821/92: Sobre manipulación y transporte de residuos urbanos.

Ordenanza 2802/92: Determina la prohibición de ingreso de basura no reciclable y/o contaminada.

9.4 Posición de la Suprema Corte de Justicia sobre competencia en materia de policía ambiental.

La Suprema Corte de Justicia de Mendoza tuvo ocasión de resolver la causa 47.395, "Municipalidad de Mendoza c/ Municipalidad de Las Heras s/ Conflicto" el 22 de junio de 1990.

El conflicto se planteó cuando el Concejo Deliberante del departamento de Las Heras resolvió la clausura por treinta días del horno crematorio del cementerio de la Capital que, según es sabido, está ubicado en territorio lasherino.

La Corte expresa que lo relativo a los cementerios y policía mortuoria corresponde a la competencia originaria de los municipios, como así también -y esto es sin dudas lo más relevante del fallo- corresponde a los mismos la policía y el poder de policía en materia de preservación y control del medio ambiente.

Agrega que el ejercicio de la policía está sujeto a determinadas reglas de las cuales la más importante es la de la razonabilidad que supone proporcionalidad entre los medios empleados y los fines perseguidos.

9.5 Jurisprudencia provincial en materia ambiental.

Existen importantes fallos sobre temas ambientales en la jurisprudencia de Mendoza, vinculados a la legitimación activa para accionar en este tipo de causas y a la preservación de la fauna.

En el caso "Morales, Víctor y Rinaldi, J. c/ Provincia de Mendoza p/ Acción de Amparo", resuelto por el Juez Balducci, titular del 4º Juzgado Civil, Comercial y Minas el 2 de octubre de 1986, se cuestionó la constitucionalidad de un decreto del Poder Ejecutivo provincial en el que se levantaba la veda para la pesca deportiva en la reserva fáunica Laguna de Llancalelo.

Frente a la oposición del gobierno al progreso de la demanda, alegando falta de legitimación sustancial de los accionantes y no especificación de derecho individual afectado, el tribunal reconoce la creciente apertura jurisprudencial a la defensa de intereses generales que superan "la tradicional categorización de

derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple". Señala a posteriori que la medida de levantamiento de la pesca es arbitraria e irrazonable, ya que de sus propios fundamentos y de la prueba aportada se desprende que no han desaparecido las motivaciones por las cuales dicha veda fue oportunamente dispuesta, y hace lugar por ello a la demanda de inconstitucionalidad deducida.

También se plantea el tema de la legitimación activa en un caso de intereses difusos y ambientales en la causa "Unión Comercial e Industrial de Mendoza c/ Municipalidad de Mendoza p/ Acción de Amparo"; resuelta por el 14º Juzgado Civil, Comercial y Minas el 2 de mayo de 1988.

La UCIM cuestiona la realización de una obra, aprobada por el Concejo Deliberante de la Ciudad de Mendoza a iniciativa del Departamento Ejecutivo, por la cual se va a construir una vía de circunvalación a la Plaza Independencia. Alega que los miembros ejercen la acción a título de simples ciudadanos y vecinos frentistas, y en interés de la preservación del medio ambiente. La Municipalidad opone falta de legitimación activa y no justiciabilidad de la cuestión. Se defiende en torno a la cuestión de fondo y ofrece prueba, que se sustancia.

El fallo del tribunal desestima finalmente el amparo, por entender que no existe falta de racionalidad o inconstitucionalidad de la decisión municipal, no obstante lo cual acepta que debe reconocerse a la entidad demandante legitimación procesal. A pesar de que el resultado de la causa le fue favorable, la municipalidad desistió de encarar la obra cuestionada.

CUADRO I

DEPARTAMENTOS (MUNICIPIOS) DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

DEPARTAMENTO	POBLACION	EXTENSION	NBI VALORES RELATIVOS	NBI VALORES ABSOLUTOS	AGENTES MUNICIPALES
Capital	121.739	54 km ²	12,0	14.021	2.018
General Alvear	42.456	14.448 km ²	15,7	7.025	474
Godoy Cruz	179.504	75 km ²	11,5	20.543	2.043
Guaymallén	222.103	164 km ²	15,7	34.694	1.610
Junín	28.473	263 km ²	15,4	4.374	290
La Paz	8.039	7.105 km ²	23,6	1.865	153
Las Heras	156.705	10.935 km ²	20,6	32.084	1.123
Lavalle	26.990	10.244 km ²	37,7	10.155	232
Luján	79.981	4.847 km ²	16,7	14.062	886
Maipú	125.451	617 km ²	21,1	26.346	1.076
Malargüe	21.750	41.317 km ²	31,6	6.519	400
Rivadavia	47.033	2.141 km ²	15,3	7.158	528
San Carlos	24.154	11.578 km ²	18,4	4.436	325
San Martín	98.378	1.504 km ²	15,4	15.126	905
San Rafael	158.582	31.235 km ²	18,2	28.642	1.530
Santa Rosa	14.239	8.510 km ²	17,7	2.578	210
Tunuyán	35.778	3.317 km ²	21,7	7.652	286
Tupungato	22.407	2.485 km ²	29,2	6.448	235
TOTAL	1.413.762	150.839 km²	17,24*	243.725	14.324

*Promedio FUENTES: CEPA, INDEC 1994.
DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS

CUADRO II**Departamentos y distritos de la Provincia de Mendoza**

Nota: En el caso del departamento se menciona su población total, pero en el caso de los distritos se menciona únicamente la población urbana de los mismos.

Sólo se incluyen en el cuadro los distritos que registran "lugar poblado" o "asentamiento" (1).

El cuadro no incluye Capital y Godoy Cruz por tratarse de dos departamentos totalmente urbanos

GENERAL ALVEAR	42.456
Bowen	3.985
Ciudad	23.704
San Pedro del Atuel (Carmensa)	926
GUAYMALLEN	222.103
Bermejo	8.201
Buena Nueva	20.650
Colonia Segovia	1.136
Dorrego	30.182
El Sauce	4.258
La Primavera	523
Los Corralitos	701
Rodeo de la Cruz	20.805
San Francisco del Monte	13.733
San José	20.821
Villa Nueva	81.945
JUNIN	28.473
Ciudad	4.492
Los Barriales	2.194
Philips	316
Rodríguez Peña	181
Medrano	2.040
La Colonia	6.672

LAS HERAS	156.705
Ciudad	69.295
El Algarrobal	5.709
El Borbollón	1.490
El Challao	19.188
El Plumerillo	24.963
El Resguardo	18.549
Las Cuevas	79
Uspallata	2.934
LA PAZ	8.039
Villa (ciudad)	5.618
Villa antigua	183
LAVALLE	26.990
Costa de Araujo	1.884
Gustavo André	121
Jocolí Viejo	167
Tres de Mayo	464
Villa Tulumaya (Ciudad)	5.592
SAN CARLOS	24.154
Chilecito	557
Eugenio Bustos	3.290
La Consulta	6.071
San Carlos (villa)	2.714
Pareditas	686
LUJAN	79.981
Agrelo	750
Carrizal	177
Carrodilla	15.354
Ciudad	17.748

Chacras de Coria	4.910
La Puntilla	3.400
Mayor Drumond	12.129
Perdriel	4.434
Potrerrillos	291
Ugarteche	1.193
Vistalba	700
MAIPU	125.451
Ciudad	30.862
Coquimbito	10.066
Cruz de Piedra	578
Fray Luis Beltrán	2.564
Gral. Gutierrez	18.934
Luzuriaga	11.831
Rodeo del Medio	6.255
San Roque	2.078
Russel	705
MALARGUE	21.750
Agua Escondida	105
Ciudad	15.298
Las Leñas	206
RIVADAVIA	47.033
Ciudad	21.809
El Mirador	727
La Central	753
La Libertad	682
Los Campamentos	1.004
Mundo Nuevo	319
Reducción	13 3
Santa María de Oro	617

SAN MARTIN	98.378
Alto Verde	1.154
Ciudad	45.394
Chimbos	685
Chivilcoy	314
Montecaseros	734
Nueva California	270
Palmira	19.427
Tres Porteñas	1.562
TUNUYAN	35.778
Campo Los Andes	877
Ciudad	20.286
Colonia Las Rosas	764
Los Sauces	289
Vista Flores	2.516
TUPUNGATO	22.407
Cordón del Plata	508
San José	895
Villa (Ciudad)	7.445
Villa Bastías	733
SAN RAFAEL	158.582
Cañada Seca	330
Ciudad	
(incluye Cuadro Nacional)	94.776
Cuadro Benegas	423
El Nihuil	1.491
Gouge	1.488
Jaime Prats	315
Las Malvinas	192
Monte Comán	3.901
Rama Caída	903
Real del Padre	2.459
25 de Mayo	1.439

Villa Atuel	2.740
SANTA ROSA	14.239
La Dormida	1.948
Las Catitas	2.420
Villa Santa Rosa	1.522

(1) Lugar poblado o asentamiento es en general "todo lugar habitado que constituya un núcleo de población independiente y que se identifique con un nombre generalmente reconocido" (*Censo 91, Resultados Provisorios Corregidos, Pag. 6.*).

Fuentes: Elaboración propia sobre datos de:

MENDOZA, CENSO 91; Resultados Provisorios Corregidos; Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza, enero de 1992. (para población departamental)

MENDOZA, CENSO 91; Localidades y asentamientos urbanos; Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza, enero de 1992. (para población urbana de los distritos).

Acordinaro de Castiglia, Norma; *Conozcamos nuestros departamentos*; inédito.

RÉGIMEN MUNICIPAL DE SANTA FE

1. REGIMEN INSTITUCIONAL

1.1 Constitución Provincial

La Constitución provincial de Santa Fe, que data de 1962, es una de las pocas constituciones argentinas vigentes que no reconoce expresamente la autonomía municipal. Las otras son las de Mendoza (1916) y Entre Ríos (1933) y las recientes de Tucumán (1991) y Buenos Aires (1994). Aún cuando la cuestión en torno al tema es relativamente ociosa, ante el reconocimiento del principio de la autonomía en la propia constitución nacional, sí merece destacarse el muy escueto marco normativo previsto para el régimen municipal en la constitución de la provincia en análisis.

De todos modos, la falta de un reconocimiento expreso no ha sido obstáculo para la gestión de los intereses comunales, ni para el desarrollo y fortalecimiento de los mismos.

Precisamente ha sido en Santa Fe, tal como hemos manifestado en la presentación de este proyecto en donde se ha dado el episodio que se invirtiera la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conocido *leading case* "Rivademar".

En él, la Corte hizo uso del poder Constitucional, que implica la creación de derecho en supuestos como el presente, y "ajustó" su interpretación jurisprudencial a los tiempos y necesidades en que producía su fallo, llenando la laguna constitucional (hoy ya sanada por la reforma constitucional de 1994), de un modo inverso a como lo hiciera en 1911 en "Municipalidad de La Plata c/Ferrocarril del Sud" ¹, cuando entendió que los municipios "no son más que meras delegaciones de los mismo poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos", opinión que más tarde desarrollaría Bielsa y sostendría durante muchísimo tiempo la doctrina administrativista.

También de Santa Fe son los dos primeros intentos de cartas orgánicas comunales a tenor de la frustrada experiencia municipalista de 1921.

¹ Fallos, T.114, p. 282

A este respecto es emblemático que los principales postulantes a la gobernación provincial en la última elección de septiembre de 1995 hayan adquirido su prestigio electoral en sus labores como intendentes (Usandizaga, Natale -ambos por la Alianza Santafesina- y Cavallero y Obeid -estos dos últimos por el Partido Justicialista). Es más, analistas políticos sostienen que muchos de los senadores provinciales han logrado triunfar en su distrito electoral merced al desempeño que tuvieron a cargo de los ejecutivos comunales más importantes de la región en cuestión (los casos de Cardinale por el departamento Constitución - del Partido Demócrata Progresista-; Cartas, por el departamento San Cristóbal - de la Unión Cívica Radical- y Fascendini, por el departamento Las Colonias, también de la Unión Cívica Radical, entre otros). Digamos también que la fuerza política del actual intendente rosarino Héctor Cavallero constituyó la primera experiencia seria, como expresión del municipio santafecino, atento a que las principales candidaturas -a gobernador, vicegobernador y primeros diputados- estuvieron reservadas a intendentes (los de Rafaela y Santo Tomé, comunas de las más grandes en la Provincia detrás de Rosario y Santa Fe).

Todo ello al margen de las batallas comunales en donde cada partido intentó poner su mejor candidato (contra las anteriores elecciones donde los partidos extremaron sus fuerzas en orden a los cargos provinciales o nacionales).

Un último hito en esta "municipalización" electoral y del poder, lo constituye la trascendencia que a la victoria de la municipalidad de Rosario le otorga el Frente del País Solidario, cuyos dirigentes nacionales colocaron al intendente electo en la tribuna que ocupaba la senadora nacional electa por la Capital Federal, en la noche del 8 de octubre.

Ello no solo estaría marcando un cambio en la cultura política tradicional sino que revelaría que es posible gobernar con solvencia a nivel comunal de tal modo de alcanzar el prestigio necesario para avanzar en la conquista del poder público provincial.

En otros términos esto estaría indicando una posible primera tesis de estas investigaciones: el prestigio político requiere buenos programas estatales y no mayores competencias jurídicas; no se trataría ya el problema alrededor de la dicotomía autarquía - autonomía en el plano legislativo. La diferencia depende, en rigor, del grado de descentralización efectiva que se le reconozca al ente comunal. Como venimos observando, pese a enjundiosas declaraciones de

autonomía son pocos los casos en que las políticas prácticas han producido realmente la tal descentralización); sino que el problema principal radica en la elaboración de programas de gestión local y en la obtención de recursos para llevarlos a cabo.

La otra cuestión está vinculada a la falta, en nuestro país, de la denominada legislación subconstitucional (inaugurada recién con la reforma de 1994 y que se diera principalmente en España luego de la reforma de 1978, con la aparición de la legislación orgánica).

Este renacimiento de lo local ha sido causado, entre otras cosas, por el propio diseño constitucional del sistema municipal de gobierno, que si bien de manera poco precisa ha alentado una generosa descentralización administrativa y legislativa en favor de las comunas provinciales.

En cuanto a las normas constitucionales de Santa Fe, las mismas parten del reconocimiento del principio organizacional del municipio sociológico al establecer que "todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen" (art. 106), agregando que se organizan como "municipio" las ciudades de más de diez mil habitantes y, las que tienen menos, en "comunas", remitiendo a la ley su establecimiento y la fijación de su jurisdicción territorial.

Esta diferenciación tiene importantes consecuencias institucionales, ya que sirve de base para organizar dos entes territoriales con competencias en modo alguno similares.

La constitución establece también que los municipios son organizados por la ley, sobre la base de un gobierno dotado de facultades propias, sin más injerencias que las que surgen de la constitución y la ley, constituido por un intendente y un consejo elegidos por el pueblo, renovables bianualmente por mitades y con las atribuciones y los recursos necesarios para una atención eficaz de los intereses locales (art. 107).

En orden a recursos asegura la creación, recaudación y disposición de tasas y demás contribuciones, garantizando participación en los impuestos de

recaudación provincial con un mínimo del cincuenta por ciento del impuesto inmobiliario.

En cuanto a las comunas, se prevé una forma de gobierno de comisión comunal, elegida directamente por el pueblo y renovada cada dos años.

Curiosamente, y a pesar de estas disposiciones claramente proclives a una autonomía relativamente vigorosa, la propia constitución establece en el mismo artículo 107 in fine que la Legislatura queda facultada para "cambiar con carácter general el sistema de elección de intendente por cualquier otro modo de designación"(!). Esta insólita disposición sólo podría implicar el establecimiento de la elección indirecta del intendente o su designación por una autoridad superior, constituyendo en el primer caso la posibilidad de un peligroso retroceso frente a la elección directa y en el segundo una grave amenaza para la autonomía política de las unidades de administración local de la provincia.

Finalmente la constitución establece la restringida posibilidad de intervenir municipios -por ley o decisión del Poder Ejecutivo en caso de receso en caso de acefalía municipal o subversión institucional, para proceder a la normalización del municipio (art. 108). A esto se limitan las normas constitucionales en el capítulo de "Régimen municipal".

1.2 Ley orgánica de municipalidades

La constitución santafecina no establece expresamente, según hemos visto, las cuestiones que van a ser atendidas por los municipios sino que dispone, en el marco de las escuetas disposiciones citadas, que la materia será desarrollada por la ley.

La vida municipal de la provincia está regulada por la ley 2756, sancionada originariamente en el año 1939, es decir en un marco constitucional diferente al actual, y que ha sufrido a lo largo de su vigencia múltiples modificaciones. Su último texto ordenado corresponde al año 1985. La doctrina municipalista santafesina señala en general el anacronismo del marco legal y la necesidad de su reformar. no puede dejar de advertirse cierto paralelismo entre esta situación y la reseñada respecto a la provincia de Mendoza.

En cuanto a las comunas rige la ley 2439, de 1935 y susceptible de críticas similares a las expresadas respecto a la ley orgánica de municipalidades. El último texto ordenado de la misma corresponde a los decretos 66/86 y 823/86.

1.3 Tipos de gobierno local y base territorial

La organización de los gobiernos locales prevista en la Constitución y desarrollada en la ley 2756, orgánica de municipalidades y la ley 2439, de comunas, prevé la existencia de municipalidades de primera y segunda categoría, según que se trate de poblaciones de más de doscientos mil habitantes, o de entre diez mil y doscientos mil habitantes. En cuanto a las comunas, se prevén de cinco o tres miembros, según que se trate de poblaciones de entre mil quinientos y diez mil habitantes, o de menos de mil quinientos habitantes. Estas disposiciones dan como resultado un importante número de unidades de gobierno y administración local en el territorio de la provincia en análisis.

En cuanto a los municipios, existen dos municipalidades de primera categoría, esto es con más de doscientos mil habitantes, que son las correspondientes a las ciudades de Rosario y Santa Fe, y cuarenta y seis municipalidades de segunda categoría, esto es las correspondientes a ciudades de entre diez mil y doscientos mil habitantes.

En cuanto a las comunas, existen ciento cuarenta y una comunas de comisiones de cinco miembros, o sea las correspondientes a poblaciones de entre mil quinientos y diez mil habitantes y ciento setenta y tres comunas de comisiones de tres miembros, correspondientes a aquellas poblaciones de menos de mil quinientos habitantes.

Como hemos advertido, el número de unidades de administración local es altamente significativo, cercano incluso a la realidad descrita en la provincia de Córdoba. Tobar y Virgolini² han señalado no obstante que existen muchas ciudades de menos de diez mil habitantes que -por razones políticas- han sido dotadas de una municipalidad, como así también comunas de cinco miembros con menos de mil quinientos habitantes, con lo cual se acredita que el sistema ha sido distorsionado por los propios actores políticos de la provincia, que han creado

² Tobar, Juan Carlos y Virgolini, Edmundo; "La coparticipación de impuestos a municipalidades y comunas de la provincia de Santa Fé"; XXVIII Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1995

más unidades de gobierno local que las estrictamente correspondientes a las poblaciones requeridas por la ley. En ese sentido, señalan también que, según datos del Censo 1991, sólo treinta y cuatro localidades -y no cuarenta y seis- tienen más de diez mil habitantes y por lo mismo derecho a una municipalidad.

Las consecuencias de esta situación en orden a la proliferación de estructuras burocráticas es sencilla de imaginar. Para las elecciones de 1995 se elegían 1446 cargos municipales, sumando 48 intendentes, 174 concejales, 705 integrantes de comisiones de cinco miembros y 519 integrantes de comisiones de tres miembros. Si a ello le agregamos los otros 174 concejales que se renuevan en 1997, nos da un total de 1620 cargos municipales electivos.

1.4 Organización del poder

La Ley Orgánica de Municipalidades, aplicable a todos los municipios santafecinos, sigue las escasas pautas que establece la Constitución provincial a propósito de esta cuestión.

Al respecto, la Constitución provincial dispone en su art. 107 que el gobierno estará constituido por un Intendente Municipal y un Consejo Municipal, es decir, adopta un sistema de separación clásico, con un órgano encargado de las funciones administrativas y otro órgano encargado de las tareas de legislación, lo que es repetido por el art. 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Divide el poder, entre el Intendente, elegido según disposiciones de la ley orgánica directamente por el pueblo, por un período de cuatro años y un Consejo Municipal elegido de la misma manera, renovable por mitades, bianualmente y con representación minoritaria. Gobierno al que se le reconocerán facultades propias y con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de sus intereses y a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes (art. 107 C.P.).

Por otro lado, los municipios santafecinos no ejercen funciones propiamente judiciales: en efecto, las faltas legisladas en el Código Provincial de Faltas son remitidas a juzgados en lo Penal de Faltas, que están dentro de la estructura del Poder Judicial de la Provincia (art. 94 y ss. de la Ley Orgánica de Tribunales).

A su vez, los mismos están encargados de las impugnaciones contra las resoluciones de los organismos administrativos que decidan faltas en materia municipal (art. 97 de la Ley Orgánica de Tribunales).

No obstante ello, en ejercicio de facultades propias de jurisdicción administrativa, las comunas de la provincia han desarrollado un imponente aparato de justicia municipal para faltas y contravenciones locales, según veremos en el punto correspondiente.

En cuanto a la existencia de órganos o poderes de control, la Ley Orgánica de Municipalidades contiene algunas disposiciones aisladas, pero no por ello menos importantes. Así, el Consejo no solamente es quien aprueba el presupuesto general de gastos y recursos (art. 39 inc. 17) sino quien autoriza las licitaciones públicas, la enajenación o gravamen de los bienes raíces que no sean de uso público y la contratación de empréstitos dentro o fuera de la provincia o aun en el extranjero. Por su parte, el Departamento Ejecutivo Municipal tiene la obligación de confeccionar mensualmente, en forma clara y detallada, el balance de la Tesorería Municipal y publicarlo íntegro e inmediatamente por la prensa o en volantes que se forjaran en los tableros de publicidad. Es obvia la trascendencia de esta regla, que en verdad, no es cumplida por ninguna administración comunal. Ni siquiera es exigida por las fuerzas políticas de oposición en los Consejos Municipales.

Probablemente el cumplimiento de esta norma podría ser exigida por los ciudadanos en función de las disposiciones contenidas en la ley 10.000 de intereses difusos: de todas maneras existiría un amplio margen de discrecionalidad judicial atento a que si bien se cumplen los requisitos de admisibilidad de la misma (omisión de una autoridad administrativa municipal, que viole expresas disposiciones del orden administrativo) los intereses difusos protegidos son aquellos que hacen a la tutela de la salud pública, del medio ambiente, la correcta comercialización de las mercaderías, la preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico y la conservación de la flora, fauna y el paisaje. Sin embargo, no es menos cierto, que la ley también autoriza la procedencia de este recurso contencioso administrativo sumario para la defensa de "valores similares de la comunidad" (considerarían los jueces que la transparencia en la gestión pública es un valor similar?).

1.5 División de funciones

Por su parte, la misma ley orgánica, en su artículo 41, establece las competencias del Intendente Municipal, las que difieren solo funcional y no materialmente respecto las del Consejo.

El esquema es reproducido por la Ley Orgánica de Municipalidades, pues solo asigna funciones a dos órganos (o poderes): el Consejo Municipal y el Departamento Ejecutivo Municipal (antigua denominación que se le daba al Intendente).

La idea clásica acerca, no solo de la separación, sino del equilibrio de poderes, ha dominado la escritura de la ley orgánica. Sin embargo, el resultado no ha sido precisamente ese. Factores similares a la construcción de un sistema hiperpresidencialista en el orden nacional han contribuido a generar intendentes fuertes. Sin embargo, es interesante poner de relieve las particulares causales normativas que tiene esta cuestión.

En primer término aparecen las facultades concurrentes. En efecto, siendo la naturaleza de los gobiernos locales preponderantemente administrativa, el hecho que las competencias se superpongan favorece la actuación de los órganos unipersonales, quienes toman con mayor rapidez las decisiones -ya que no necesitan deliberar acerca de la solución más conveniente-. Así, podemos mencionar que si bien al Consejo le compete la higiene general del municipio, la desinfección del aire, de las aguas y de las habitaciones, como adoptar medidas que aseguren la salud y el bienestar de la población (inc. 53, 54 y 62 del art. 39) no por ello el Intendente deja estos poderes, cuya titularidad se la otorgan los incs. 24 y 26 del art. 41 -casi con las mismas palabras-. Y estas facultades comprenden prestaciones esenciales que van desde la recolección de la basura y su disposición final, hasta la prestación del servicio de agua corriente y la atención primaria de la salud.

En segundo lugar aparecen como desequilibrantes los poderes de contratación. En efecto, si bien el art. 10 establece un monto máximo hasta el cual los Intendentes pueden contratar por sí solos, autorización contenida en el art. 41 inc. 17, la práctica de segmentar una misma contratación en varias, sin que haya norma en contrario, permite la celebración de contratos sin la intervención del Consejo.

En tercer término juega en favor del Intendente el poder de gasto. En efecto, si bien le corresponde fijar anualmente el presupuesto (inc. 17 del art. 39) en ningún caso el presupuesto votado podrá aumentar los sueldos y gastos proyectados por el Departamento Ejecutivo, ni podrá aumentar ni incluir partidas presupuestarias para la ejecución de ordenanzas municipales. Como se ve, la decisión final en materia de gasto la tiene el Intendente, con lo que determina el programa de gobierno.

Asimismo, en materia de control, si bien -como vimos- existe una saludable disposición contenida en el inciso 19 del artículo 41 respecto a la publicidad periódica del balance mensual de la tesorería municipal, el Consejo -ni la minoría del Consejo- no tiene ningún dispositivo institucional para hacer efectiva la norma. Es, sin duda, una de las notas más significativas.

Un cuarto desequilibrio normativo es la disposición contenida en el art. 42, que otorga al Intendente la facultad de designar a sus Secretarios, aun cuando sus funciones solo puedan ser determinadas por una Ordenanza del Consejo.

Una quinta facultad en favor del Intendente y que pone de relieve consideraciones jerárquicas, es la contenida en la segunda parte del mismo artículo 42, que establece que el titular del Departamento Ejecutivo puede ser reemplazado por sus secretarios.

Digamos, por fin, que si bien el ejecutivo municipal carece de facultades de promulgación parcial de ordenanzas (factor verdaderamente desestructurante del equilibrio de poderes) tiene un poder de veto que exige la reunión de una mayoría especialísima para poder insistir: 2/3 de los miembros del Consejo. Compárese por ejemplo, con el artículo 83 de la Constitución Nacional, que establece como condición de la insistencia 2/3 de los votos, o la Constitución de Mendoza que reclama mayoría absoluta de los miembros del Consejo (art. 201).

En síntesis, poderes concurrentes, poder de contratación, poder de gasto, poder de nombramientos respecto sus Secretarios, poder de no ser interpelado y poder diferencial de veto, son las notas más desequilibrantes en favor del Departamento Ejecutivo.

Sin embargo, es destacable que la Ley Orgánica de Municipalidades contiene (o en todo caso no contiene) algunas disposiciones que equilibran la relación entre ambos poderes comunales. Así, por ejemplo, no legisla sobre decretos de necesidad y urgencia (a los que tampoco la práctica municipal ha avalado), ni tampoco existe tratamiento legislativo diferencial (por ejemplo, la legislación calificada de "urgente" que sirva para acortar el trámite legislativo de la misma), ni la promulgación parcial de Ordenanzas (sí existe el veto parcial, como hemos visto). Es de mencionarse, de todos modos, que las disposiciones referidas a este tipo de institutos en el derecho público provincial argentino aparecen, en general, con las reformas constitucionales provinciales que se verifican a partir de 1984.

En cuanto a los poderes de control, el nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas de la municipalidad de la ciudad de Santa Fe, requiere acuerdo del Consejo Municipal. Por otro lado, la Ley Orgánica legisla acerca de las Comisiones Investigadoras (que cumplieron un destacado papel en la destitución del ex - Intendente de la ciudad de Santa Fe, Carlos Aurelio Martínez) otorgando al Consejo la posibilidad de nombrarlas en su seno, no solo para que investiguen eventuales irregularidades sino también para que informen sobre la marcha de los negocios municipales. Asimismo, tiene poder suficiente sobre los empleados y funcionarios del Departamento Ejecutivo, quienes deben prestarle la debida cooperación. Por último, el Consejo dispone los acuerdos a los funcionarios (gerentes y directores) de los bancos municipales.

En cuanto a la conformación del patrimonio municipal, los poderes se encuentran medianamente equilibrados atento a que corresponde al Consejo la creación de impuestos, la consolidación de deudas municipales (contrario al ordenamiento público provincial santafecino, en donde ha sido el ejecutivo quien ha consolidado y compensado las deudas de la Administración), conceder los permisos para los medios de transporte, y confeccionar los servicios públicos.

1.6 Atribuciones del Intendente

Dado el régimen de deslinde de funciones adoptado en Santa Fe, hemos dejado este acápite para describir el grueso de las competencias del jefe del ejecutivo municipal, no enumeradas en las materias específicas, como representativo de lo que se acaba de explicar:

- 1) Representa a la Municipalidad en sus relaciones oficiales.
- 2) Dicta reglamentos para la organización de sus oficinas.
- 3) Concurre a la formación de la ordenanzas municipales, teniendo derecho de iniciarlas y pudiendo asistir a la deliberaciones del Consejo con voz pero sin voto.
- 4) Remite al Consejo en el mes de septiembre de cada año los proyectos de impuestos, tasas, derechos y contribuciones.
- 5) Promulga las ordenanzas sancionadas por el Consejo y provee a su ejecución dictando las disposiciones reglamentarias del caso.
- 6) Puede observar las ordenanzas total o parcialmente dentro de los diez días de su comunicación.
- 7) Impone multas por infracción a las ordenanzas, decretos, reglamentos y resoluciones.
- 8) Nombra a los empleados de su dependencia.
- 9) Prorroga las sesiones del Consejo y convoca a sesiones extraordinarias durante el receso del mismo.
- 10) Debe presentar al Consejo, el mes de abril de todos los años, las cuentas del ejercicio vencido.
- 11) Puede llenar en comisión, las vacantes producidas durante el receso del Consejo y que requieran su acuerdo.
- 12) Debe informar al Consejo en la apertura de sus sesiones el estado general de la administración durante el ejercicio fenecido.
- 13) Debe suministrar por escrito o verbalmente los informes solicitados por el Consejo.
- 14) Hace recaudar los impuestos, tasas, derecho y demás contribuciones.

15) Debe hacer confeccionar mensualmente la contabilidad de la Tesorería Municipal y publicar dicho balance en forma inmediata por la prensa o en los tableros de publicidad municipal.

16) Inspecciona los edificios de las escuelas del municipio.

17) Vela por la higiene del municipio, comprendiéndose en ella, especialmente, la limpieza, la desinfección del aire, de las aguas, de las habitaciones y parajes malsanos, la inspección de sustancias alimenticias, secuestrando e inutilizando aquellas que por su calidad y condiciones fuesen perjudiciales para la salud, sin perjuicio de las demás penas que correspondan.

Como puede observarse, la ley reproduce el esquema clásico de la bipartición de funciones, con el predominio ya anotado en favor del Ejecutivo.

1.7 Elección, renovación y reelección de cargos

El Consejo será elegido de modo directo por los vecinos de la ciudad. Estará compuesto de modo diverso según la categoría de ese municipio: de primera o de segunda. En el primer caso, por los primeros doscientos mil habitantes elegirá dieciocho concejales, a los que se agregara uno por cada treinta mil habitantes o fracción no inferior a quince mil. Para los segundos, elegirán para sus primeros veinte mil habitantes, seis concejales, agregándose uno más por cada quince mil habitantes o fracción no inferior a cinco mil. Los mandatos de los concejales, en todos los casos, duraran cuatro años, renovándose bianualmente por mitades.

A su vez, la ley exige para ser concejal, tener no menos de veintidós años de edad, ser elector del municipio y tener dos años de residencia inmediata en el mismo, si fuese argentino. Si fuese extranjero, deberá contar con 24 años de edad, estar comprendido dentro de las exigencias de esta ley para ser elector y tener como mínimo cuatro años de residencia inmediata.

En cuanto al titular del Departamento Ejecutivo, la ley dispone nuevamente - con desaconsejable técnica legislativa- que esté a cargo de un funcionario con el título de Intendente municipal (art. 29 que repite así en parte lo normado en el art. 22). Será elegido por el pueblo, en elección directa y a simple pluralidad de sufragios. Dura en el ejercicio de sus funciones cuatro años y debe reunir las

mismas condiciones que las requeridas para ser electo concejal, siempre que fuese argentino (arts. 29 y 30).

Como dijimos, la Ley Orgánica establece la renovación bianual del Consejo. Con ello traduce la idea clásica acerca de la posibilidad de controlar más eficazmente al titular del ejecutivo y permitir una mayor representatividad de los representantes populares, permitiendo que los ciudadanos expresen sus cambios de opinión en períodos más breves. A su vez, el art. 97 establece que las elecciones ordinarias tendrán lugar dentro de los sesenta días y antes de los treinta anteriores a la expiración del mandato del Intendente y de los concejales, es decir, que coincidirán siempre, las elecciones ejecutivas y legislativas municipales. Por otro lado, la misma norma ordena la realización simultánea de tales elecciones, si coincidiese con elecciones provinciales o nacionales o bien con provinciales y nacionales (en las nacionales, previo acuerdo con la Nación).

La Constitución Provincial no establece ningún tipo de prohibición respecto la posibilidad de reelección de los Intendentes municipales ni de los miembros del Consejo. La Ley Orgánica, por el contrario, establece la posibilidad de reelección de los concejales municipales, sin límite de tiempo (art. 27), por lo que se ha entendido, a contrario sensu, que el Intendente -al igual que el Gobernador- no pueden obtener este favor (aun cuando no haya regla expresa que la imposibilite).

1.8 Mecanismos de democracia semidirecta

Respecto del orden municipal no se pueden anotar experiencias normativas respecto de este tipo de mecanismos. Sí están contemplados, en cambio, en la Ley Orgánica de Comunas. En efecto, en su artículo 74 se establece que toda vez que se presente ante una Comisión Comunal una solicitud suscrita por la cuarta parte de los inscriptos en el padrón comunal, pidiendo la sanción de una ordenanza sobre cualquier asunto de la competencia de la Comisión, está obligada a pronunciarse sobre aquella dentro del término de treinta días. En caso de no aceptarla someterá el conjunto de la ordenanza propuesta a consulta directa entre los inscriptos en el padrón electoral, por "sí" o por "no", en la primera elección ordinaria o en convocatoria extraordinaria, si mediase urgencia en ella, o, por lo menos la mitad de los que suscribieron la petición así lo solicitaran dentro del mes siguiente de haberse pronunciado la Comisión en contra del proyecto. Quedan excluidos de este mecanismo, los impuestos sancionados por la Comisión Comunal (art. 76).

Por último, el art. 77 dispone que las ordenanzas sancionadas directamente por el pueblo no podrán ser modificadas ni derogadas por las Comisiones Comunales dentro del término de tres años, vencido el cual si las consideraran inconvenientes procederán a solicitar su modificación o derogación en la primera elección ordinaria que tenga lugar o por medio de una convocatoria extraordinaria, en caso de urgencia. Los votos se emitirán por "sí" o por "no", sobre un proyecto que se publicara íntegramente en la convocatoria, suscripto por el Presidente de la Comisión Comunal y el Secretario.

La doctrina señala la inexistencia de antecedentes de aplicación efectiva de estos institutos en las comunas de la provincia.

Finalmente, digamos que si bien tradicionalmente no es un instrumento de participación popular, la ley 10.000 de intereses difusos permite no solo recurrir actos u omisiones de las autoridades provinciales que en violación de disposiciones administrativas violen intereses simples o difusos de la población, sino también actos u omisiones de las autoridades municipales o comunales (lo cual tiene impacto, sobre todo, en la gestión ambiental de los entes locales).

1.9 Institutos de participación vecinal

Ni la Constitución provincial ni la Ley Orgánica de Municipalidades contienen disposiciones acerca de la participación de los vecinos en asuntos de gobierno (p. ej. en la dirección de las escuelas municipales o en la administración de sus hospitales). En general, de existir, tales disposiciones son de carácter provincial, en donde se ha desarrollado una práctica de generar mecanismos para - estatales (personas privadas pero con facultades públicas) como forma de desburocratizar la Administración pública y permitir un manejo más eficiente de ciertos recursos garantizando la participación de los propios afectados.

Estos han sido los casos paradigmáticos de los Comités de Cuenca (ley 9830) ocupados fundamentalmente del saneamiento agrohídrico de la provincia) y de los Consorcios Camineros (ley 9663) ocupados del desarrollo vial de la Provincia). Se da el caso que constituyen entes de base territorial (como el municipio) pero cuya creación se hace para un fin determinado, financiándose con lo que recaudan

principalmente de los beneficiarios de las obras (en el caso de los Comités de Cuenca aun cuando no haya participado de sus resoluciones y en el caso de los Consorcios Camineros aun cuando se trate de un beneficiario no consorciado). La particularidad de que son los propios vecinos afectados por inundaciones o que necesitan mejorar sus vías de comunicación por tierra, ha mejorado la eficiencia en la prestación del servicio (aun cuando por su tamaño -si son grandes- tiendan a reproducir los vicios de la burocracia estatal que se proponen remediar).

Por el contrario, las municipalidades no han hecho uso estas figuras para el desarrollo urbanístico de las ciudades, ni para el cuidado del medio ambiente, ni para la mejor prestación de ciertos servicios públicos como hubieran podido hacerlo.

Solamente han permitido la constitución de entes (en general cooperativas de servicios públicos) para la construcción de ciertas redes de aprovisionamiento de los mismos y se han limitado a reglar la vida de las asociaciones vecinales.

En el primer caso, en la ciudad de Santa Fe, la municipalidad autorizó el funcionamiento de dos cooperativas de servicios públicos: "Setubal" y "Facundo Zuviria", quienes se encargaron de contratar la red domiciliaria de gas. Sin embargo, puede apreciarse que no constituyen una delegación territorial del poder -como los Comités de Cuenca y los Consorcios Camineros, donde necesariamente participan los afectados de las propias resoluciones en la constitución y en las asambleas- sino una delegación personal del poder -no hay nada que impida que los no vecinos, por ejemplo, participen de la administración de la cooperativa y solo sus asociados pueden participar de sus deliberaciones-. De todas maneras, de hecho se dió el caso de que la conformación de tales cooperativas estaba compuesta exclusivamente por vecinos afectados por las futuras obras y si algún afectado quería participar de las deliberaciones de la cooperativa, solo bastaba su afiliación.

En el segundo aspecto, la regulación de las entidades vecinalistas, la municipalidad de la ciudad de Santa Fe ha sancionado la Ordenanza 6677 del 17/4/73, que fuera derogada por el gobierno de facto en 1978 y restablecida su vigencia nuevamente en noviembre de 1982. En ella califica a estas asociaciones como "los entes representativos naturales y exclusivos del vecindario de sus respectivas jurisdicciones ante la Municipalidad", cuya función sería la de "coadyuvar y colaborar con la gestión del poder comunal". Sin embargo, el

carácter propositivo que tienen -contra el carácter ejecutivo de los referentes territoriales provinciales aludidos- ha conspirado contra su eficacia, fomentando en lugar de la participación del vecindario de su jurisdicción, el desinterés y el desencanto.

La mencionada Ordenanza 6677 estatuye como su finalidades, las siguientes: velar por el mejoramiento de la zona de su jurisdicción y el cumplimiento en la misma de las ordenanzas y decretos municipales ejerciendo al mismo tiempo una efectiva vigilancia de calles, plazas, jardines y monumentos públicos; denunciar a las autoridades toda deficiencia de carácter general que comprueben, propiciando en cada caso cuantas medidas juzguen útiles para subsanarlas; promover una sana competencia entre particulares y vecinos para el logro de sus fines; estudiar los problemas del barrio y proponer, por ante las autoridades municipales, iniciativas sobre servicios y obras que juzguen necesarias; llevar a cabo una efectiva labor cultural; crear y atender bibliotecas públicas; difundir el conocimiento de todo aquello que espiritual y arquitectónicamente otorgue al barrio tradición y fisonomía propias; cooperar con los organismos de asistencia social en la ayuda de las familias del barrio, facilitando el asesoramiento que se les requiera.

Sin embargo, su mayor déficit, como anotaremos, está vinculado a la imposibilidad de tomar decisiones. En efecto, distinto sería el incentivo que tendrían los vecinos para participar en las mismas si la facultad que las asociaciones vecinales tienen de proponer a las autoridades municipales iniciativas sobre servicios y obras que juzguen necesarias, pudiera dar lugar a consultas vecinales, cuyo carácter vinculante pudiera depender del tema sujeto a la encuesta, mayorías alcanzadas por los proponentes, impacto fiscal de la medida (que siempre se podría solucionar dejando la obra en manos de los propios vecinos a través de organismos para - estatales como con los que cuenta la provincia), etc. También podría aprovecharse la asociación vecinal como un organismo encargado de llevar adelante audiencias públicas e interpelaciones a las autoridades municipales (Obviamente ello no implica reducir el ámbito de tal mecanismo de participación y control popular a su utilización por parte, exclusivamente, de las juntas de vecinos).

Por último, es de hacer notar que el artículo 15 de la Ordenanza comentada autoriza a elegir entre las autoridades de las vecinales a socios cuyos domicilios reales no estén registrados en la jurisdicción de la entidad, en no más de un

veinticinco por ciento de los cargos. Pensamos que esta medida está encaminada a permitir que personas que viven fuera del radio territorial de la vecinal, pero que tienen en la misma intereses de otro carácter -por ejemplo comercial, industrial, deportivo, cultural, etc.- puedan también estar representadas.

1.10 Remoción de Intendentes y Concejales

Debemos señalar en este aspecto un marcado déficit de autonomía política de los municipios. Es que si bien la ley orgánica de municipalidad prevé la posibilidad de remoción de estos funcionarios, por la vía de una suerte de "juicio político" prevista en el artículo 39, incisos 4 y 5, la misma no ha sido desarrollada normativamente ni reglamentada. Hay, por otro lado, diferencias también entre el tratamiento de la remoción de los concejales y el del intendente.

Para los primeros, la ley establece la posibilidad de "corregir y aún excluir de su seno, con dos tercios de los votos sobre la totalidad de los concejales en ejercicio, a los miembros del cuerpo por desorden de conducta en el desempeño de sus funciones y removerlos por inhabilidad física o legal", mientras que, para los intendentes municipales la ley prevé que los consejos de la provincia pueden "pedir al Poder Ejecutivo de la Provincia la destitución del Intendente municipal por cualquiera de las causas determinadas en los artículos pertinentes, llenando las formalidades establecidas en esta ley".

Como puede advertirse, las deficiencias de la ley son notorias. La genérica remisión a otras normas provoca confusión, aún cuando puede interpretarse que cualquier incumplimiento de las distintas obligaciones y deberes que la norma contempla para los intendentes puede ser causal de su remoción si se reúnen las mayorías requeridas, lo cual puede configurar un exceso. Pero, por otro lado, no se establece expresamente que la mayoría requerida para "pedirle al gobernador la remoción" (inc. 5) es la misma que para "remover un concejal" (inc. 4), lo cual agrega también un componente de incertidumbre a una materia tan ríspida.

1.11 Audiencias Públicas

En el ámbito municipal de la provincia de Santa Fe, no se han regulado las audiencias públicas como forma de participación de los vecinos en los negocios

públicos de los entes locales. De todos modos, dada la naturaleza eminentemente práctica y concreta del ejercicio de este mecanismo, que depende íntimamente del tema a tratarse, no es necesaria reglamentación alguna para habilitar su ejercicio y puede ser usada por Consejos o Intendentes a poco que se adopte la decisión de su utilización.

1.12 Limitaciones a la contratación de personal y a las remuneraciones

Ni en el Estatuto del Personal de Municipalidades y Comunas, ni en las respectivas leyes orgánicas, existen límites a la contratación de personal ni tampoco restricciones remunerativas para funcionarios. Solo existe, en el art. 39 inc. 20, la restricción para contraer empréstitos, cuyos servicios por intereses y amortización del capital, no podrán exceder la cuarta parte de la renta municipal. Tal autorización el Departamento Ejecutivo la otorga el Consejo Municipal con el voto de los dos tercios de sus miembros (similar disposición está contenida en el art. 55 inc. 12 de la Constitución Provincial respecto la Provincia de Santa Fe).

1.13 Mecanismos de contralor

Salvo la municipalidad de la ciudad de Santa Fe, los municipios no se han dado mecanismos de control externo. Cuentan sí con los internos, generalmente a cargo de un Fiscal Municipal, que cumple además las funciones de asesor legal del intendente y de patrocinante en las causas que se incoen contra el municipio. Sin embargo, dentro de la organización administrativa comunal, se encuentra siempre dentro de la estructura del propio Departamento Ejecutivo municipal, con lo que su función de contralor no es más que de legalidad, perdiéndose así la posibilidad de contar con un organismo de control financiero, patrimonial y de gestión (dada la escasa imparcialidad con que estas fiscalías están dotadas).

Son ilustrativas a este respecto, las disposiciones contenidas en el Decreto 306/76 de la municipalidad de la ciudad de Santa Fe (repárese además, en el origen de la regla que tal como su denominación señala, es un producto normativo originado en el propio Departamento Ejecutivo: ni siquiera ha tenido participación el Consejo).

Esta norma denominada "Reglamento funcional de la Fiscalía Municipal", dispone en su art. 2 que el Fiscal Municipal dependerá directamente del Intendente. A su vez, dependen del Fiscal Municipal la Dirección de Asesoría Jurídica y Procuración de los Departamentos de Asesoría Jurídica y Sumarios; Procuración General; Apremios Fiscales y Escribanía.

Según el art. 3, las funciones del Fiscal Municipal son: asesorar jurídicamente al Intendente, señalar al D.E.M. la necesidad de propiciar la sanción de ordenanzas, requerir a cualquier ente público los informes necesarios para el cumplimiento de su gestión, ejercer la superintendencia técnica jurídica sobre el Tribunal de Faltas y dictar normas internas de interpretación y ejecución de las disposiciones contenidas en este Decreto.

Los criterios establecidos en los dictámenes de Fiscalía Municipal son obligatorios para todas las asesorías legales y organismos autárquicos o descentralizados (art. 4).

Por último digamos que el desarrollo normativo de instituciones como la Tesorería Municipal son sumamente escasos.

1.13.1 Los Tribunales de Cuentas

Digamos, a este respecto, que los municipios santafecinos están incorporando, paulatinamente, tribunales de cuentas municipales sobre la base del Tribunal de Cuentas de la Provincia, lo que permitiría mejorar los sistemas de control de gestión y rendición de las cuentas públicas, si se acierta en su diseño e integración. Recordemos que no existen disposiciones semejantes a la del art. 85 de la Constitución Nacional y que la designación de los integrantes no está sometida a mayorías calificadas para garantizar la imparcialidad de sus miembros. La ciudad de

perfil dado a este organismo es desde ese punto de vista predominantemente técnico y no político partidario, lo cual es funcional con una estrategia encaminada a dotar a estos institutos de la máxima independencia y solvencia técnica. El Jurado del concurso es también de composición independiente, marcadamente técnica ya que lo integran profesionales en el área de la contabilidad y el derecho (art 5).

En cuanto al cruzamiento con integrantes de lo que podríamos denominar "poder de control", el mismo no se presenta, por cuanto como hemos visto no existe un tal poder de origen directamente popular y tampoco hay una práctica extendida de tales mecanismos.

1.14 Responsabilidad de los funcionarios municipales.

Recordemos a todo evento y más allá del amplio desarrollo del tema en el capítulo correspondiente a la provincia de Mendoza, que la responsabilidad de los funcionarios constituye un principio esencial del sistema republicano, y existen sobre la materia disposiciones en la legislación nacional, tanto de carácter civil (arts. 1112 y ccs. del Código Civil) como de carácter penal.

Reglas generales. La Ley Orgánica de Municipalidades también contiene una disposición novedosa: en su art. 31 establece la responsabilidad personal del Intendente y de los Concejales, ante la justicia ordinaria, por los abusos o delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones. Un caso interesante al respecto lo constituyó el juicio seguido por los funcionarios de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe contra el ex - Intendente Carlos Aurelio Martínez, quien fuera destituido de su cargo por los numerosos hechos de corrupción que se le imputaron, y contra quien se intentó repetir en juicio los daños patrimoniales que a la mencionada municipalidad le había irrogado (Igual disposición está contenida en el art. 79 respecto de los interventores que violan tal disposición, importando mal desempeño de funciones, respondiendo personalmente por las mismas).

1.15 Régimen electoral. Reglas generales

Esta minuciosamente regulado por la Ley Orgánica aunque ha sufrido modificaciones por la sanción de la denominada Ley de Lemas que rige en la provincia de Santa Fe para elecciones provinciales, municipales y comunales.

Este régimen presenta una particularidad: no solo tienen derecho a votar los ciudadanos argentinos, sino los extranjeros que reúnen ciertas condiciones, enumeradas en el art. 82: deben tener residencia anterior con una antigüedad mínima de dos años, no incurrir en ninguna causal de inhabilitación previstas por la ley electoral provincial, ejerzan profesión liberal o sean contribuyentes a las rentas de la comuna o la Provincia o estén casados con mujer argentina o ser padre de uno o más hijos argentinos (como puede verse, la Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia conserva el lenguaje de su sanción original, anterior a la concesión de los derechos políticos a la mujer, y ello a pesar de sus revisiones y textos ordenados).

El art. 97 establece el tiempo en el que deberán llevarse a cabo las elecciones: dentro de los sesenta días y antes de los treinta días anteriores a la expiración del mandato del Intendente y de los concejales.

El Intendente será elegido a simple pluralidad de sufragios (art. 29) y las reglas contenidas en el art. 99, aplicable a la elección de concejales (distribución de los mismos) han sido dejadas de lado por la aplicación de la ley de lemas (su aplicación es subsidiaria).

Reiteramos el comentario válido para los otros casos tratados: si bien se tiende a reconocer la materia electoral local como competencia de los municipios, resulta, por lo general, normada hasta los mínimos detalles por el orden provincial. Si bien algunas razones de economía y racionalidad del sistema eleccionario reclaman alguna homogeneidad de éste, no se entiende porqué no se permite que los municipios produzcan sus propias experiencias, que serían a su vez buenos experimentos para las sociedades provinciales y aún para la nacional.

1.16 Regímenes de expropiación

Si bien originariamente el art. 57 autorizaba a los municipios a expropiar directamente, la ley 7534 de Expropiaciones de la provincia de Santa Fe, ha dispuesto que los municipios ejercen esta facultad por delegación.

Son expropiables todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción del interés general, cualquiera sea su naturaleza jurídica, estén o no en el comercio, sean cosas o no.

La calificación la realiza la Legislatura, pero, mientras que tratándose de una expropiación provincial, en el caso de calificaciones genéricas corresponde al Poder Ejecutivo individualizar los bienes, en el caso de los municipios y comunas, la individualización será efectuada conforme sus propias leyes orgánicas y de organización.

La indemnización, debe ser previa, en dinero, integral y única, existiendo un procedimiento extrajudicial que en caso de no tener éxito en cuanto a la satisfacción patrimonial del expropiado, este podrá recurrir por la vía judicial. También la ley prevé el caso de la expropiación inversa y la acción de retrocesión, ambas en favor del sujeto expropiado.

1.17 Publicidad de los actos de Gobierno.

En la materia existe un Boletín Oficial municipal en los municipios de primera categoría (Santa Fe y Rosario).

A su vez, la Ley Orgánica exige la publicación del balance mensual de la Tesorería Municipal en forma inmediata y a través de la prensa o por medio de volantes o en los letreros y carteleros de publicidad municipal.

No existe previsión respecto de la creación de un Digesto Municipal en la Ley Orgánica. Algunas municipalidades, como la de Santa Fe, han ordenado la legislación municipal. Sin embargo no puede decirse que la misma sea exhaustiva ya que la edición oficial del digesto ordenado es del año 1978 (es decir, existe un atraso de casi 20 años).

Este problema podríamos fijarlo como una cuestión común a la mayoría de los casos estudiados y suponemos que es uno de los temas que, para su solución (que es de indudable peso para dotar de seguridad jurídica a las decisiones municipales) se requiera de la cooperación intermunicipal.

1.18 Régimen de procedimiento administrativo

En cuanto al régimen recursivo administrativo, es la Ley Orgánica de Municipalidades la que regula los aspectos sustanciales del mismo, no dando lugar a que los entes locales innoven en esta materia.

De esta forma, la ley ha instituido un recurso de reconsideración contra las decisiones del intendente, que agotan la instancia y dejan expedita la vía para plantear, ante la Corte Suprema de Justicia de la provincia, el recurso contencioso administrativo pertinente (de plena jurisdicción o de ilegitimidad). También podrá interponerse el recurso de reconsideración contra las decisiones de cualquier otra autoridad municipal con poder de resolver y plantear la apelación directa o por denegación tácita ante el Intendente Municipal. Luego de planteado este último recurso, se agota la instancia administrativa y queda expedita la vía judicial ante la Corte Suprema. Esta materia se encuentra regulada en los arts. 66 a 74.

El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los diez días hábiles administrativos contados desde la notificación del acto que produce el agravio al interesado, en el que expondrán las razones de hecho y derecho en que se funde la impugnación y si fuera el caso, deberá ofrecer toda la prueba. El Intendente deberá dictar resolución en el término de diez días, agotando así la instancia administrativa y quedando expedita la vía contenciosa. Si la resolución fuese de autoridad municipal con poder de decisión, el interesado podrá plantear apelación o ir en queja ante el Intendente, quien correrá traslado al recurrente por el término de diez días para que exprese los agravios, exponiendo los motivos de hecho y derecho pertinentes. También dentro de los diez días hábiles administrativos siguientes el Intendente se expedirá, agotando así con su decisión, la vía administrativa. El plazo de caducidad de las actuaciones administrativas es de seis meses y se aplica supletoriamente el Código de procedimientos civiles y comerciales de la provincia.

La doctrina municipalista ha cuestionado las disposiciones reseñadas, por entender que las mismas afectan, por una parte, la autonomía local al impedir a los municipios el dictado de sus propias normas procedimentales y, por otro lado, por generar una excesiva concentración de causas de relativa o escasa importancia en los cinco jueces de la Corte provincial. Existe consenso político para la creación de cámaras en lo contencioso administrativo radicadas en los municipios de Rosario y Santa Fe.

2. COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES MUNICIPALES

2.1 Consideraciones generales

No son pocas, como veremos, las posibilidades de actuación fáctica, en base a normas, que tienen las municipalidades santafecinas, posibilidades tales como creación de impuestos, planeamiento urbano, prestación de servicios públicos esenciales (transporte, agua, electricidad, saneamiento ambiental), turismo, educación y salud y promoción artística y cultural. Prestaciones que las puede llevar a cabo en forma directa o, en su caso, través de concesiones mediante el mecanismo de la licitación pública. El detalle que veremos a continuación así lo muestra, e insinúa, prima facie, una de las claves para entender la cuestión autonómica y la chance de los municipios para transformarse en agentes del desarrollo local. Ella es mucho más una cuestión de recursos, de desarrollo de cuadros municipales aptos y de cultura política que de orden normativo, que, sin embargo, resulta muchas veces instrumental a esa cultura y a esos recursos, como en el caso del régimen fiscal. Volveremos más adelante sobre el tema.

Las atribuciones y competencias de los municipios resultan de la actividad legislativa, la que detalla al máximo el conjunto de actos permitidos a los entes comunales.

Es aquí donde aparece el segundo problema al que ellos se enfrentan: la continua posibilidad de reforma de tal legislación por el camino de las mayorías ordinarias que establece la constitución local para la sanción o modificación de cualquier ley, incluso de las denominadas "orgánicas".

2.2 Atribuciones generales

La Ley Orgánica de Municipalidades encarga a los Consejos Municipales y al Departamento Ejecutivo la organización administrativa de los municipios.

Así, las ordenanzas de contabilidad deben ser sancionadas por los Consejos, juntamente con las ordenanzas sobre escalafón y estabilidad de los empleados de la administración municipal, aunque a este último respecto exista el Estatuto y

Escalafón para el Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe (ley 9286) (art. 39 incs. 66 y 68).

Por su parte, el Intendente, dicta los reglamentos necesarios para el régimen de oficinas y cuidado de los archivos de su dependencia (art. 41 inc. 2). A su vez el inciso 8 del mencionado artículo lo faculta a nombrar sus empleados y removerlos siempre que lo estime conveniente con excepción de aquellos que requieran el acuerdo del Consejo. En el inciso se establece que ejerce la superintendencia y dirección inmediata de los empleados de su dependencia como asimismo de los establecimientos municipales. El inciso 15 lo autoriza a recaudar las rentas municipales y tiene a su cargo la confección de la contabilidad comunal (incs. 19 y 20).

2.3 Atribuciones en materia de hacienda

La Constitución le reconoce a los municipios la facultad de crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y contribuciones que establezcan en su jurisdicción, ordenando la participación con un mínimo del cincuenta por ciento en lo que recaude la Provincia en concepto de impuesto inmobiliario y libremente en los otros gravámenes directos e indirectos que ella imponga.

La ley orgánica de municipalidades (No. 2756) le concede los siguientes atributos al Consejo Municipal:

- 1) Crea impuestos y rentas municipales compatibles con la Constitución Nacional y Provincial, con mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros (inc. 16);
- 2) Fija anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración.
- 3) Acuerda, previa licitación pública, la enajenación por un año de los impuestos municipales (inc. 18).

4) Autoriza, con los dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros, la enajenación o gravamen de los bienes rices del municipio que no sean de uso público (inc. 19).

5) Autoriza también con la misma mayoría, al Intendente a contraer empréstitos de dinero, dentro o fuera de la Provincia o en el extranjero, no pudiendo exceder los servicios por amortización e intereses la cuarta parte de la renta municipal (inc. 20).

6) Examina, aprueba o rechaza las cuentas de gastos ordinarios o extraordinarios que deberá presentar anualmente la intendencia, en el mes de abril (inc. 21).

7) Consolida la deuda municipal (inc. 22).

8) Aprueba o rechaza los contratos ad - referendum firmados por la intendencia referidos a las cuestiones reguladas por el inc. 19 de este artículo (inc. 23).

El Intendente, a su vez, puede celebrar contratos y enajenar en pública subasta sus bienes y también sus rentas, pero nunca por más de un año bajo pena de nulidad (art. 6).

Asimismo, los municipios dictan ordenanzas sobre contrataciones y contabilidad, habiendo ejercido esta atribución según analizaremos en el punto correspondiente.

2.4 Atribuciones en materia de obras y servicios públicos

Le corresponde al Consejo Municipal:

1) Ordenar las obras públicas que exijan las necesidades del municipio, el ensanche y apertura de calles, la formación de nuevas plazas, paseos, parques o avenidas, la construcción de caminos, puentes, calzadas, acueductos y la delimitación de la ciudad (inc. 24).

2) Determinar la altura de los edificios particulares, la línea de edificación, el ancho de las ochavas, la nivelación de las calles de la ciudad, y la distancia que

deben guardar los propietarios de los predios contiguos para construir cercos o paredes medianeras, pozos, cloacas, letrinas, acueductos que causen humedad, depósitos de sal, materias corrosivas o peligrosas, maquinarias movidas a vapor o electricidad, instalaciones de fábricas o establecimientos peligrosos para la seguridad, solidez y salubridad de los edificios o tranquilidad de los vecinos (inc. 25).

3) Intervenir en la construcción de templos, teatros y demás edificios destinados a reuniones públicas, disponiendo en general todo lo concerniente para que tengan condiciones de seguridad e higiene (inc. 26).

4) Reglamentar la construcción de edificios particulares y ordena la compostura y demolición de aquellos que por su estado ruinoso ofrezcan peligro inminente (inc. 27).

5) Reglamentar la construcción de casas de inquilinato (inc.28).

6) Cuidar la conservación y mejora de los monumentos públicos y en general de toda la obra municipal (inc. 29).

7) Dictar ordenanzas sobre pavimentación y cubierta de calles, solventadas mediante contribución proporcional de los vecinos (inc. 30).

8) Conceder permisos para explotar tranvías, ómnibus y otros medios de transporte (inc. 31).

9) Proveer al establecimiento de usinas para servicios públicos municipales, por cuenta de la Municipalidad o de empresas particulares mediante concesiones con o sin participación en las utilidades (inc. 32).

A su vez, el Intendente, puede:

1) Licitatar obras y servicios públicos y otorgar concesiones (arts. 10 y 11).

2) Tiene poderes de fiscalización implícitos respecto de terceros que exploten sus concesiones, es decir, aun cuando los mismos no están expresamente establecidos en el contrato (art. 20).

3) Dictar una ordenanza de contabilidad estableciendo la forma en que deben hacerse constar los egresos e ingresos municipales, y demás normas vinculadas al régimen contable y de control (inc. 66).

4) Sancionar ordenanzas que reglamenten el cobro de impuestos, tasas, derechos, contribuciones y multas por la vía de apremio (inc. 67).

2.5 Atribuciones en materia de seguridad pública

1) Dictar medidas de prevención que eviten las inundaciones, incendios y derrumbes (inc. 33).

2) Dictar ordenanzas sobre dirección, cruzamiento o pendiente de los ferrocarriles, en el trayecto que recorran dentro del municipio y adoptar las medidas necesarias para evitar los peligros que ellos ofrecen (inc. 34).

3) Establecer las tarifas del servicio de transporte público de personas o mercaderías, fijando los recorridos y lugares de estacionamiento (inc. 35).

4) Crear el registro de vecindad, el cual será completado con la información relativa al comercio, industria, población y datos de la propiedad inmobiliaria (inc. 36).

5) Sancionar ordenanzas que prohíban los ruidos molestos al vecindario (inc. 37).

2.6 Atribuciones en materia de higiene pública

Al Consejo le atañe:

1) La higiene general del municipio (inc. 52).

2) La desinfección del aire, de las aguas y de las habitaciones (inc. 53).

3) El control de la vacunación de fácil propagación entre el vecindario (inc. 54).

4) Las disposiciones sobre higiene a regir para los edificios públicos, establecimiento de placer y casas de inquilinatos (inc. 55).

5) Lo referente a los establecimientos clasificados de insalubres, peligrosos o incómodos, pudiendo ordenar su traslado a zonas no pobladas y disponer su clausura si se tornaran incompatibles (inc. 56).

6) La vigilancia en el expendio de las sustancias alimenticias, pudiendo prohibir la venta de aquellas que sean nocivas para la salud (inc. 57).

7) La conservación y aseo de los mercados municipales y particulares (inc. 58).

8) La conservación y atención de los cementerios (inc. 59).

9) Lo relativo a los tambos, caballerizas, establecimientos industriales, fábricas, etc. y demás establecimientos que se juzguen incómodos, debiendo fijarles la distancia o radio a que deben encontrarse de los centros poblados (inc. 60).

10) El aislamiento obligatorio de las personas atacadas de enfermedades infectocontagiosas (inc. 61).

11) La adopción en general, de todas las medidas que tiendan a asegurar la salud y bienestar de la población, sea evitando epidemias, disminuyendo los estragos o previniendo las causas que puedan producirlas, comprendiéndose entre tales medidas la clausura de los establecimientos públicos y las visitas domiciliarias de inspección (inc. 62).

2.7 Atribuciones en materia de asistencia social y moralidad

Al Consejo le atañe:

1) Dictar ordenanzas para evitar los engaños de que pudiera hacerse víctima al público consumidor, en el comercio y fabricación de artículos y sustancias alimenticias (inc. 40).

2) Proteger a las sociedades de beneficencia, mutualistas culturales y artísticas por medio de subvenciones tendientes a coadyuvar al ensanche, mejoramiento y dirección de los establecimientos que dichas sociedades tengan, sobre todo colegios, liceos, hospitales, asilo de huérfanos, dementes y mendigos y de niños desvalidos o indigentes y exoneración de derechos o impuestos generales (inc. 41).

3) Establecer la fiscalización necesaria para garantizar la fidelidad de las pesas y medidas (inc. 42).

4) Acordar y sancionar las disposiciones necesarias y vigilar para que no se ofrezcan al público espectáculos que ofendan a la moral o perjudiquen las buenas costumbres, pudiendo prohibir la venta o exposición de escritos, dibujos o gráficos inmorales, procediendo al secuestro de los mismos, y clausurar los locales, sin perjuicio de las penas que se fijen por las infracciones (inc. 43).

5) Reglamentar los permisos necesarios para establecer casas de baile o de otro carácter que puedan afectar la moral, la salud y, en general, a todas las similares, pudiendo incluso clausurarlas (inc. 44).

6) Dictar ordenanzas de protección de animales (inc. 45).

7) La represión de la mendicidad, la adivinación y el curanderismo (inc. 46).

8) Dictar ordenanzas sobre montepío civil - municipal y sobre seguros, jubilaciones y pensiones que comprenda al personal municipal (inc. 47).

9) Dictar ordenanzas sobre servicio doméstico (inc. 48).

10) Dictar ordenanzas que aseguren un salario mínimo y vital de acuerdo con el costo de vida, para los obreros municipales (inc. 49).

11) Fomentar la vivienda popular (inc. 51).

2.8 Atribuciones en materia de circulación y tránsito

La ley confiere a los municipios atribuciones en materia de vialidad, tránsito, transporte público e incluso vuelo mecánico. En tal sentido la ley dispone que:

- 1) Reglamenta el vuelo mecánico y la vialidad dentro del municipio (inc. 38).
- 2) Autoriza el funcionamiento de nuevas líneas de tranvías, ómnibus y colectivos por tiempo limitado, previa licitación pública (inc. 39).

Analizaremos en el capítulo pertinente las disposiciones municipales que desarrollan la atribución aquí mencionada, señalando desde ya que esta materia se encuentra totalmente municipalizada.

2.9 Atribuciones en materia de faltas y contravenciones

El Intendente posee poderes represivos y sancionatorios a los fines de hacer efectivo sus mandatos. Así lo determina el artículo art. 21 a través de sus distintos incisos:

a) Demoler las construcciones que no se ajusten a las ordenanzas y destruir los objetos, libros, mercaderías (o dar muerte a los animales) que fueren hallados en contravención y que signifiquen un peligro público;

b) Utilizar la fuerza pública para hacer efectivas la vacunación obligatoria, la desinfección, reclusión de mendigos en los asilos, así como de los enfermos que requieran aislamiento, y demás medidas que hagan necesaria violencia sobre las personas.

c) Llevar a efecto clausuras y desalojos;

d) Secuestrar y declarar caídos en comiso los escritos, o dibujos inmorales, así como los comestibles, vehículos, animales o efectos de cualquier clase que fueran hallados en contravención a lo que prescriben las ordenanzas;

e) Imponer multas y arrestos hasta quince días.

A los fines del ejercicio de estas atribuciones, debemos señalar que existe en la provincia un interesante desarrollo de la justicia municipal de faltas, según se analiza en el capítulo 10.

2.10 Atribuciones en materia de administración y empleo público municipal

1) Dictar ordenanzas sobre escalafón y estabilidad de los empleados de la administración municipal (inc. 68).

2) Nombrar en su seno comisiones investigadoras para que informen sobre la marcha de la administración municipal o sobre irregularidades que cometiere el personal. El presidente del cuerpo comunicara la designación de esta comisión al Departamento Ejecutivo, para que este ordene a los jefes y empleados se pongan a las ordenes de aquella y le presten su debida cooperación (inc. 69).

3) El nombramiento de los directores y gerentes de los bancos municipales, a propuesta del Departamento Ejecutivo (inc. 70).

Si bien, como se ha señalado, la controversia sobre la atribución municipal de reglar el empleo público fue la que generó en su momento el trascendente fallo "Rivademar" , en el que la Corte nacional reconoció dicha atribución como propiamente local, los municipios de la provincia se rigen por una ley provincial sobre la materia, analizada en el capítulo pertinente.

2.11 Atribuciones en materia de Cultura y Deportes

1) Crear la Junta Municipal Autárquica, que tendrá a su cargo la dirección de todas las actividades y espectáculos deportivos y de educación física y social en el municipio (inc. 63).

2) Reglamentar y propiciar los espectáculos de educación artística y cultural de carácter popular, como ser: funciones teatrales, conciertos, cinematográficas, documentaría e instructiva, de preferencia para escolares y trabajadores, radiofonía, tradiciones populares, concursos de canciones y danzas nacionales, escuelas corales y espectáculos líricos (inc. 64).

3) Organizar la dirección autárquica municipal de parques, balnearios, paseos populares y turismo, dando en ella representación a las principales instituciones del municipio, capaces de una eficaz colaboración, dictando la ordenanza que reglamentara su constitución y desenvolvimiento, debiendo contemplar la necesaria cooperación económica nacional y provincial para el total cumplimiento de las leyes provinciales sobre parques y paseos (inc. 65).

2.12 Atribuciones en materia de intereses difusos

La ley provincial No. 10.000, que regula esta materia, es plenamente aplicable contra los actos u omisiones de las autoridades municipales, que violando disposiciones del ordenamiento administrativo comunal o provincial (local) atenten contra tales intereses, especialmente aquellos vinculados a la salud, la flora, fauna y paisaje, el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, el medio ambiente y la correcta comercialización de mercaderías.



3. RÉGIMEN ECONOMICO - FINANCIERO.

3.1 Consideraciones generales

La administración financiera y contable de los municipios también ha sido materia de regulación por parte de la Ley Orgánica. En efecto, el art. 46 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece los capítulos que contendrá el presupuesto comunal. Así, el mismo se dividirá en Gastos del Consejo Municipal, Intendencia y administración, Reparticiones autónomas o autárquicas, Calculo de recursos y Fondo de reservas (partidas que se imputaran a gastos de ordenanzas especiales).

Continúa el art. 47 estableciendo que el servicio de la deuda municipal se propondrá en ítems que manifiesten en partidas separadas y numeradas, el origen y servicio de cada deuda. Por lo demás, la contabilidad municipal deberá ser llevada según la ordenanza que el Consejo sancione en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 39 inc. 66.

El C.T.M. contiene una serie de disposiciones generales que van desde la interpretación de las normas fiscales -que contiene el principio ahora de modo de la realidad económica- hasta la reglamentación de los recursos administrativos contra las determinaciones fiscales, pasando por materias tales como sujetos imponibles, domicilio fiscal, procedimiento para determinar las obligaciones, los órganos de la administración fiscal, extinción, infracciones, actualización y ejecución. En el título II, denominada parte especial, comprende las particulares imposiciones fiscales de los municipios.

3.2 Disposiciones generales

El ordenamiento fiscal municipal responde también a un esquema uniforme, sancionado por la legislación provincial. En efecto, los tres cuerpos básicos de este subconjunto legislativo comunal está compuesto por la propia Ley Orgánica de Municipalidades, el Código Tributario Municipal (ley 8173, en adelante C.T.M.) y por la Ley de Cobro Judicial de Créditos Fiscales de Municipalidades y Comunas (ley 5066, en adelante L.C.J.C.F.M.). Asimismo, otro conjunto de leyes garantiza

la coparticipación de los municipios en la recaudación de impuestos nacionales y provinciales.

Sin embargo, a pesar de la denominación, los municipios santafecinos no pueden percibir impuestos, sino solo tasas, derechos y contribuciones de mejoras. Esto que está perfectamente delimitado en los primeros artículos del C.T.M. tiene base constitucional, en tanto la Constitución del '62 dispone que a los fines de atender las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales "... pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción". Siguiendo este esquema constitucional, el C.T.M. dispuso en su art. 1 que "Las obligaciones fiscales que establezca [cada] Municipio de conformidad con las leyes fundamentales de su esfera de competencia, se regirá por este Código Tributario y las ordenanzas fiscales complementarias que oportunamente se dicten. Tales obligaciones consistirán en Tasas, Derechos y Contribuciones de Mejoras".

Asimismo, el C.T.M. continua con las definiciones de cada una de las obligaciones fiscales que los municipios pueden imponer. De esta manera define a las tasas, los derechos y la contribución de mejora. Respecto la primera prescribe que son tasas "... las prestaciones pecuniarias que por disposición del presente Código o sus Ordenanzas Fiscales Complementarias deben oblar al Municipio como retribución de los servicios públicos prestados". Define a los derechos como "... las obligaciones fiscales que se originan como consecuencia de actividades sujetas a inscripción, habilitación, inspección, permiso o licencia, u ocupación de espacio de uso público". Y por fin, entiende que contribuciones de mejoras son "... las prestaciones pecuniarias que, por disposición del presente Código o sus Ordenanzas Fiscales Complementarias, están obligados a pagar al Municipio, quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad... y derivados directamente o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, sin perjuicio de la realización de obras públicas por cuenta de terceros".

Digamos por último, que cada uno de los Municipios sanciona lo que se denomina Ordenanza Impositiva Anual (a las que el C.T.M. denomina Ordenanzas Fiscales Complementarias) en las cuales se fijan los valores de tarifas, derechos, tasas, etc. y que luego son volcadas al presupuesto.

3.3 Interpretación de normas tributarias

El art. 6 del C.T.M. establece que para la interpretación del mismo y de las Ordenanzas Fiscales Complementarias, siempre que no refieran a exenciones, son admisibles todos los métodos. Y recepciona asimismo el principio de legalidad tributaria, en tanto dispone que no se establecerán contribuciones ni se considerara a ninguna persona como contribuyente, sino en virtud de este Código o de otra Ordenanza Fiscal Complementaria.

Los casos que no puedan ser resueltos por las disposiciones del C.T.M., el mismo autoriza a recurrir, supletoriamente y en este orden, a disposiciones municipales relativas a materia análoga, al Código Fiscal de la provincia y a los principios generales de derecho, teniendo en cuenta la naturaleza y finalidad de las normas fiscales.

Por último -art. 7- establece que "Para determinar la verdadera naturaleza de los hechos o actos relativos a materia fiscal, se atenderá al principio de la realidad económica con prescindencia de las formas o instrumentos en que se exterioricen, que serán irrelevantes para la procedencia del gravamen".

3.4 Sujetos imposables

El art. 8 dispone que son sujetos pasivos de las obligaciones fiscales quienes por disposición del C.T.M. o de las O.F.C. estén obligados al cumplimiento de las prestaciones tributarias, ya sea en calidad de contribuyente o responsable.

A continuación el C.T.M. diferencia las figuras de "contribuyente" y "responsable", disponiendo que serán considerados en la primera, quienes estén obligados al cumplimiento de prestaciones pecuniarias, mientras que los segundos son aquellos que deban atender el pago de una obligación fiscal ajena. Por su parte, los arts. 11 y 12 imponen la solidaridad entre responsables y contribuyentes.

Por último, el art. 13 extiende el hecho imponible a un contribuyente a otro cuando de la naturaleza de sus vinculaciones pueda inferirse la existencia de una unidad o conjunto económico, siendo ambos solidariamente responsables al pago de la deuda tributaria.

3.5 Determinación de las obligaciones fiscales

El art. 16 establece que a los fines de la determinación del tributo, los contribuyentes están obligados a: a) presentar declaración jurada sobre los hechos imponibles; b) inscribirse en los Registros correspondientes a los que aportaran los datos pertinentes; c) comunicar al Fisco Municipal dentro de los 90 días de producido, cualquier cambio de su situación; d) conservar en forma ordenada y durante diez años, la documentación y libros que fuera menester, como así también presentarla ante requerimiento del mismo; e) concurrir a las oficinas municipales cuando se requiera su presencia en forma personal; f) contestar dentro del plazo que se le fije, los pedidos de informes que se le solicite; g) facilitar la tarea de inspección.

A su vez el art. 17 establece que las determinaciones fiscales se harán sobre la base de: a) declaraciones juradas; b) determinación directa del gravamen; c) determinación de oficio. La primera se hará mediante la presentación de la misma ante el Municipio expresando concretamente la obligación y proporcionando los elementos indispensables para su determinación. La segunda, se entenderá aplicable a aquellos casos en los cuales el pago de la obligación se efectuara mediante el ingreso directo del gravamen sin formalidad alguna. La última procederá cuando no se haya presentado declaración jurada o cuando se presumiere su inexactitud o falsedad. Tal determinación puede ser hecha sobre base cierta (cuando el contribuyente ha suministrado los elementos justificatorios de sus operaciones) o sobre base presunta (en caso contrario).

Por último, a este respecto, los arts. 21, 22 y 23 consagran la obligación de llevar libros, la obligación de informar por parte de terceros y el derecho de los contribuyentes de estar libres de multas por presentaciones espontáneas regularizadoras o rectificatorias.

3.6 Órganos de la Administración fiscal

El art. 25 consagra las facultades del organismo fiscal -sea el propio Departamento Ejecutivo municipal sea el ente u organismo que en virtud de

delegaciones de aquel tenga competencia para hacer cumplir el C.T.M. Dicho órgano podrá: a) determinar y fiscalizar los tributos municipales; b) percibir deudas fiscales; c) aplicar sanciones; d) suscribir constancias de deudas y certificados de pagos; e) exigir comprobantes y documentación complementaria; f) enviar inspecciones; g) requerir el auxilio de la fuerza pública; h) requerir informes escritos o verbales; i) solicitar información a cualquier ente público; j) ejercer toda otra potestad o competencia asignada por el C.T.M.

3.7 Extinción de las obligaciones tributarias

El pago de los tributos deberá hacerse en el lugar, fecha, condiciones y modalidades que establezca la O.F.C. o el propio Departamento Ejecutivo municipal. El mismo se hace exigible cuando se produzca el vencimiento general o particular establecido o, habiéndose determinado el impuesto de oficio, luego de transcurrido quince días desde su notificación (arts. 28 y 29 del C.T.M.).

Por su parte, el art. 34 establece que prescriben a los diez años las facultades y poderes del municipio para determinar las obligaciones fiscales (solo son cinco en el ámbito provincial), verificar y rectificar declaraciones juradas, exigir el pago y aplicar recargos y multas. También prescriben en el mismo plazo las acciones para el cobro judicial de toda clase de deuda fiscal y la acción de repetición que pueden ejercer los contribuyentes. Los plazos de prescripción -salvo para la acción de repetición- comienzan a contarse desde el día 1o. de enero del año siguiente al que se produzca: a) la exigibilidad del pago del tributo; b) las infracciones que sanciona el C.T.M. o sus O.F.C. El término de prescripción de la acción de repetición comienza a correr desde la fecha de pago.

3.8 Infracciones a las normas fiscales

El art. 39 prevé tres tipos de infracción fiscal: a) incumplimiento de deberes formales; b) mora en el cumplimiento; c) defraudación fiscal. Las sanciones serán aplicadas sin sumario, si se trata de incumplimiento de deberes formales (art. 44) o de mora (art. 41, aplicándose automáticamente los intereses resarcitorios que deban obrarse juntamente con la obligación principal) o previo sumario, si se trata del caso de defraudación (art. 45, en el que se le dará vista al infractor, quien

deberá contestar la imputación y ofrecer prueba conjuntamente y dentro del término de los diez días de notificado el cargo).

3.9 Recursos administrativos

Contra las determinaciones del organismo fiscal y las resoluciones que impongan multas por infracciones, denieguen exenciones, devoluciones o compensaciones y en general contra cualquier resolución que afecte derechos o intereses de los contribuyentes, podrán interponer estos recurso de reconsideración, personalmente o por correo, mediante carta certificada con aviso de retorno ante el organismo fiscal, todo dentro del plazo de quince días desde su notificación. En el mismo escrito deberán exponerse todas las razones de hecho o de derecho en que se funde la impugnación y acompañar u ofrecer las pruebas pertinentes que hagan a su derecho. Su producción estará a cargo del recurrente, quien tiene un plazo de diez días contados desde la notificación de su procedencia (art. 53).

El organismo fiscal examinará el recurso, antecedentes y pruebas, y dictará resolución dentro de los quince días de vencido el período de pruebas. La interposición del recurso suspende la obligación de pago, con relación a los aspectos cuestionados (art. 54).

La resolución del organismo fiscal queda firme y ejecutada (debió haber dicho ejecutoriada) dentro de los quince días de notificado el recurrente de la misma, salvo que dentro de ese plazo se interponga el recurso contencioso administrativo correspondiente ante la autoridad judicial competente (que no es otra que la Corte Suprema provincial). Cumplidos los quince días y no habiendo ingresado la obligación fiscal, queda expedita la vía ejecutivo para el cobro por la vía de apremio (art. 55). En ese plazo el contribuyente podrá solicitar se aclare cualquier concepto oscuro, se supla cualquier omisión o se subsane cualquier error material (bajo el nombre de "pedido de aclaración", art. 56). Todas estas actuaciones se rigen supletoriamente por lo dispuesto por el Código de procedimiento civiles de la provincia de Santa Fe (art. 57).

Por último, el art. 58 establece las condiciones de ejercicio de la acción de repetición. En el escrito, no solo deberá exponer las razones de hecho y derecho sobre las que se funda su pedido, sino acompañar u ofrecer las pruebas de las

que espera valerse en el curso del litigio. Recibida la prueba, se dictara resolución dentro del término de quince días. Esta vía no corresponde cuando la obligación tributaria surja del organismo fiscal y este firme.

3.10 Del cobro judicial de los tributos municipales

Desde el art. 62 al 66 el C.T.M. rige los aspectos del cobro judicial. Sin embargo, los mismos se rigen por otra ley, la de cobro judiciales de créditos municipales. Esta última (ley 5066) establece que la vía es ejecutiva y se hará a través del pertinente apremio. Es título ejecutivo suficiente la liquidación de deuda expedida por los funcionarios autorizados al efecto o el original o testimonio de las resoluciones administrativas de las que resulte un crédito en favor de las Municipalidades o Comisiones de Fomento (art. 6). Presentada la demanda ante el juez de primera instancia (art. 2) con la exposición de hecho y de derecho, y si el Juez encontrare en forma al título, librara mandamiento de intimación de pago y embargo por el capital, citando al deudor de remate para que oponga excepción legítima dentro del término de ocho días (art. 7). Se consideran excepciones legítimas, las siguientes: a) incompetencia; b) litispendencia; c) cosa juzgada; d) inhabilidad extrínseca del título; e) pago total de la deuda; f) exención; g) plazo documentado; h) pendencia de recurso con efecto suspensivo; i) prescripción (art. 8). En el escrito de contestación, el deudor deberá ofrecer en el mismo la prueba de las excepciones que oponga. No procediendo de esa manera el Juzgado las rechazara sin más trámite, dictando sentencia dentro del término de tres días (art. 22).

Opuestas las excepciones, se correrá traslado al actor para que dentro de los ocho días de notificado y al contestarlas, ofrezca la prueba que considere necesaria. Si el Juez considera conveniente podrá extender hasta no más de diez días, la producción de los elementos probatorios ofrecidos por las partes. Finalizado el mismo, dictara sentencia dentro del término de cinco días (art. 23). Serán aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia (art. 32).

3.11 Tasas y derechos de carácter local

3.11.1 Tasa General de Inmuebles

El C.T.M. dispone en su art. 68 que es la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse al municipio por la prestación de los servicios de asistencia pública, alumbrado, barrido, riego, recolección de residuos, arreglo de calles y caminos rurales y conservación de plazas, paseos, red vial municipal, desagües, alcantarillas, realización y conservación de las obras públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los restantes servicios prestados que no estén gravados especialmente.

El art. 69 determina como hecho imponible a cada una de las parcelas correspondientes a inmuebles urbanos, suburbanos o rurales, entendiéndose por parcela la superficie de terreno o la unidad horizontal con todo lo edificado, adherido o plantado en ella.

El art. 72 dispone que las alícuotas sean establecidas por la O.F.C., fijándose como base imponible la valuación fiscal del inmueble que la provincia le asigne para el cobro del impuesto inmobiliario.

3.11.2 Derecho de Registro e Inspección

El art. 76 del C.T.M. establece que el municipio aplicará un derecho de registro e inspección por los servicios que presta destinados a: a) registrar y controlar actividades industriales, comerciales, científicas, de investigación y toda actividad lucrativa; b) preservar la salubridad, seguridad e higiene; c) fiscalizar la fidelidad de pesos y medidas; d) inspeccionar y controlar las instalaciones eléctricas, motores, maquinas en general y generadores a vapor y eléctricos; e) supervisión de vidrieras y publicidad propia.

Por su parte, el art. 78 establece que es la base imponible del tributo el total de ingresos brutos devengados en la jurisdicción del municipio, correspondiente al periodo fiscal considerado y por el cual el contribuyente debe dar cumplimiento a dicha obligación tributaria provincial. La alícuota recibe tratamiento en las correspondientes O.F.C. El periodo fiscal es mensual (art. 82).

3.11.3 Derechos de cementerio

También la ordenanza impositiva (O.F.C.) establecerá las tasas a abonarse por los siguientes conceptos relacionados con el cementerio municipal: a) concesiones o permisos de uso temporarios, permisos de exhumación e inhumación, reducciones de restos; b) traslados de cadáveres dentro del cementerio y a otras jurisdicciones; c) derecho de colación de lapidas; d) solicitud de transferencia de nichos, perpetuas o panteones; e) servicios prestados a empresas fúnebres; f) mantenimiento de nichos; g) arrendamientos de nichos; h) emisión de duplicados de títulos; i) los que surjan por ordenanzas especiales (art. 89).

3.11.4 Derecho de acceso a diversiones y espectáculos públicos

El art. 99 dispone que por la concurrencia a espectáculos públicos y diversiones que se realicen dentro de los límites municipales, se pague este derecho. Constituye la base imponible, el valor de la entrada sobre el cual la ordenanza impositiva determinará la alícuota (art. 100).

3.11.5 Derecho de abasto, matadero e inspección veterinaria

Dispone el art. 105 que se abone este derecho por: a) la matanza de animales en mataderos municipales; b) en mataderos autorizados; c) la inspección veterinaria de animales faenados en el municipio o introducidos en el mismo. La ordenanza impositiva anual establecerá los montos a abonar.

3.11.6 Derecho de ocupación del dominio público

Por la utilización de la vía pública, espacios aéreos, o subsuelos, de acuerdo con las normas reglamentarias establecidas por cada municipio, se deberá abonar este derecho según el monto que fije la ordenanza impositiva (art. 106).

3.11.7 Permisos de uso

El art. 107 prescribe que cuando el municipio ceda el uso de bienes propios, sean edificios, pisos, espacios de publicidad, mobiliario, automotores, maquinas o herramientas, percibirá el precio que la ordenanza impositiva fije.

3.11.8 Tasa de remate

La venta de hacienda efectuada en remate en jurisdicción del municipio abonara la tasa que la ordenanza impositiva respectiva, establezca (art. 108).

3.11.9 Tasa de actuaciones administrativas y otras prestaciones

Toda gestión o tramite iniciado ante el Departamento Ejecutivo estará sujeta al pago de esta Tasa que fijara también la ordenanza impositiva anual correspondiente (art. 109).

3.11.10 Otros ingresos

Sin perjuicio de lo expuesto en el C.T.M., la Ley Orgánica de Municipalidades también establece, en un único artículo, la eventual materia imponible a su disposición (nombraremos las no comprendidas por el C.T.M.). Así, en el art. 48, se declara impuestos, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales, las que se establezcan sobre corrales y abastos, matriculas de abastecedores y consignatarios de hacienda, arena, canto rodado y cascajo, rodado en general, delineación de las casas en construcción, tapiales y cercos, derecho de sisa, marcas de pan, empresas de tranvías y ómnibus, teléfonos y telégrafos, gas, rifas, aguas corrientes, lavaderos, arrendamiento de puestos y locales en mercados de abastos, carnicerías, patentes de mercados particulares, mozos de cordel, motores y maquinas, papel sellado y estampillas municipales, estacionamiento de vehículos, explotación de basuras, hornos de ladrillos, numeración de edificios, nivelación de veredas, contribución de mejoras y en general cualquier otra renta no especialmente numerada en la presente ley, pero que por su índole sea de carácter municipal.

Sin embargo, a pesar que de la letra del artículo de la propia Ley Orgánica autoriza al cobro de impuestos, ningún municipio siquiera ha intentado hacer uso de estas facultades. Ni siquiera para generar un caso líder, en materia judicial. Ni tampoco ha probado en toda su extensión, la imposición, a través de tasas y otras rentas que no sean impuestos, de estas materias.

3.12 Régimen de coparticipación municipal de impuestos

La coparticipación municipal de impuestos en la provincia tiene, según hemos visto, base constitucional. Por otra parte, diversas normas establecen los porcentajes que, de distintos recursos provinciales y nacionales que percibe la provincia, ésta coparticipa a los municipios. En el conjunto, se advierte un sistema desordenado, sin objetivos racionales explícitos y con importantes falencias en la generación, procesamiento y control de la información, elemento esencial en un "sistema" de coparticipación de recursos ³.

Por ley 7457 con las reformas introducidas por ley 8437, las municipalidades tienen derecho a percibir los importes que la provincia recibe proveniente de su participación en todos los gravámenes nacionales.

El art. 1 de esta ley establece el monto a coparticipar para las municipalidades, el que es del 8 % efectivamente recibido por la provincia. El mismo se distribuirá entre ellas de la siguiente forma: el 40 % se lo repartirán de modo proporcional a su población; un 30 % de acuerdo a los recursos percibidos por cada municipalidad el año anterior, con exclusión de los ingresos provenientes de créditos y participaciones provinciales; y el 30 % restante por partes iguales entre todas las municipalidades.

El art. 2 establece que, del remanente que quede una vez distribuido el 8% a los municipios, la Provincia distribuirá un 3% a las Comunas, del siguiente modo: el 80 % de acuerdo a la población comunal; el 20 % restante por partes iguales entre todas las comunas.

³ Sobre el tema puede verse el trabajo de Virgolini y Tobar, cit. y Ceconi, Tulio, "La coparticipación en la provincia de Santa Fé", Revista Novedades económica, IEERAL de Fundación Mediterránea, Año 18, Número 182, Febrero de 1996.

Hay que destacar que en la ley anterior modificada (n°7457) el porcentaje era superior: se destinaba un 10% a los Municipios y del remanente un 5% a las Comunas.

El art. 3 dispone que una vez cumplido lo dispuesto en los artículos precedentes, la Provincia distribuirá un 3% del remanente exclusivamente entre los municipios de 1ra. categoría (los que tienen más de doscientos mil habitantes, condición que solo cumplen Santa Fe y Rosario) y ello en proporción a los índices de distribución secundaria del art. 1o.

Establece también que el Instituto Provincial de Estadística y Censos informará la población que corresponde asignar a las Municipalidades y Comunas, en base a los datos y las estimaciones de que disponga. Los prorrateadores tienen una validez de tres años y se aplican desde el 1º de Enero de 1979.

En cuanto al impuesto inmobiliario, las municipalidades reciben el 50 % de lo recaudado por la provincia (art. 117 del Código Fiscal de la provincia). La distribución se realiza en forma diaria, directa y automática, en base a los siguiente parámetros:

80% : en forma directamente proporcional a la emisión del impuesto inmobiliario total para cada jurisdicción;

20% : en forma directamente proporcional a la población de cada jurisdicción.

A los efectos de elaborar el coeficiente de distribución del parámetro poblacional, deberán tomarse los datos oficiales publicados por el INDEC, correspondiente al último censo de población y vivienda.

Las Municipalidades y Comunas deben remitir semestralmente a la Dirección Provincial de Catastro, una planilla por triplicado con la información completa respecto a los permisos de edificación. No podrán extender certificados de final de obra sin el requisito previo de la declaración jurada de mejoras, las que también se remitirán a aquella Dirección. La falta de cumplimiento de estos requisitos autoriza a la Contaduría General de la Provincia a retener la participación en este impuesto del Municipio o Comuna que hubiese incumplido.

A su vez, municipios y comunas coparticipan de la recaudación provincial del impuesto a los ingresos brutos, por ley 8717, según el siguiente esquema: Un 50% en partes iguales y el otro 50% según los criterios e índices utilizados por la ley 7457 (mod.L.8437), en sus arts. 1,2 y 3, que hemos descripto más arriba.

A su vez, el impuesto al automotor, o impuesto de patentes, se distribuye del siguiente modo: el 60% se acredita automáticamente en la cuenta corriente de cada Municipalidad o Comuna en donde se encuentra registrado el vehículo, e ingresa a sus Rentas Generales.

El 30% es acreditado automáticamente por el Banco Provincial de Santa Fe, en una cuenta especial habilitada al efecto por el Poder Ejecutivo. El saldo de dicha cuenta, es distribuido quincenalmente por el Banco entre todas las Municipalidades y Comunas, conforme un prorrateo que efectúa el Ministerio de Hacienda y Finanzas, teniendo en cuenta, para su determinación, la emisión correspondiente a cada distrito. Finalmente, el 10% restante será acreditado en favor de las Rentas Generales de la Provincia.

4. RÉGIMEN DE CONTRATACIONES

4.1 Reglas generales

En general, al igual que en los restantes casos analizados, los municipios de la provincia de Santa Fe, en materia de contabilidad, obra pública y contrataciones cuentan con sendas Ordenanzas que reproducen las leyes provinciales que rigen la materia.

4.2 Aplicación de las leyes provinciales

El municipio de la ciudad de Santa Fe, en su digesto incorpora la misma ley provincial de obras públicas No. 5188. El resto de los municipios (p. ej. Rosario, Rafaela, Reconquista, etc.) si bien cuentan con Ordenanzas propias, reproducen casi textualmente la ley.

La ley 5188 es, según decíamos, la ley de obras públicas de la provincia, y fue sancionada en enero de 1960.

Establece su aplicación para todas las construcciones, refacciones, instalaciones, trabajos y obras en general; provisión, arrendamiento, adecuación o reparación de máquinas, aparatos, y elementos de trabajo o necesarios para la actividad accesoria o complementaria de la obra que construya la provincia o cualquiera de sus reparticiones, por sí o por medio de persona o entidades privadas u oficiales, con fondos propios o de aportes nacionales o de particulares.

Se establece la posibilidad de hacer la obra por administración o por terceros, previéndose como sistema de adjudicación de las que no se realicen por administración la licitación pública, como regla general, y excepcionalmente la licitación privada, el concurso de precios y la adjudicación directa (art. 20),

En materia de contrataciones se produce una situación similar. Sin embargo, el municipio santafecino constituye allí una excepción. Por su valor, comentamos a continuación la misma.

El art. 2 del decreto 1857 y sus modificatorios establece que para la contratación de bienes, insumos y servicios, se podrán utilizar algunas de estas tres modalidades: orden de provisión cerrada; orden de provisión abierta; y contrato de provisión; estableciendo también las condiciones de aplicación de cada una de ellas. Así, el primer caso se utilizara en aquellas situaciones en que las necesidades sean previsibles, cuantificables y concentradas en el tiempo o cuando se posible o conveniente formas stocks. La segunda, se utilizara cuando esas mismas necesidades no estén concentradas en el tiempo y no se posible o conveniente la formación de stocks. La ultima, por fin, para el caso que las necesidades no sean siquiera previsibles ni cuantificables, ni concentradas en el tiempo.

El art. 3 establece que se llamara a licitación pública cuando el monto total de la contratación sea superior al monto actualizado indicado en la ley orgánica municipal. Cuando el monto de la contratación sea menor al tope mínimo establecido para la licitación pública y mayor que el cinco por ciento del mismo monto, se podrá llamar a concurso de precios bajo sobre cerrado. Cuando el monto a contratar sea igual o menor al cinco por ciento del tope establecido para la licitación pública, la compra podrá efectuarse en forma directa. Si se utilizaren las modalidades de orden de provisión abierta o contrato de provisión, se deberá llamar a licitación pública.

El llamado a licitación pública se deberá realizar en el Boletín Oficial durante diez días hábiles, por lo menos, sin perjuicio de utilizar otras vías de difusión. Se deberá indicar: objeto de la licitación, presupuesto oficial, requisitos a cumplimentar por parte de los oferentes, fecha y lugar de apertura de las propuestas, lugar de adquisición del pliego y su precio. La fecha de apertura se deberá fijar a partir de los dos días hábiles siguientes a la ultima publicación (art. 6). La Comisión de Adjudicaciones, convocada por la Secretaria de Hacienda, decidirá cual es la oferta más conveniente (art. 10) .

En cuanto a los concursos de precios, deberá convocarse a por lo menos cuatro proveedores del ramo, inscriptos en el registro respectivo (art. 11), abriéndose los sobre el día fijado en la solicitud de cotización.

Para las contrataciones directas será condición indispensable que el proveedor este públicamente establecido y que comercialice en forma habitual los elementos o servicios motivo de la contratación (art. 14).

A su vez, el decreto trata de proteger el erario público, concentrando las contrataciones, de tal manera que a mayor envergadura y volumen, el precio sea menor, como así también, evitar los gastos que cada llamado ocasiona. Así, el art. 18 dispone que las licitaciones y concursos se realizarán reuniendo necesidades de rubros afines por períodos cuatrimestrales y se llevarán a cabo durante los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. Todas las reparticiones están obligadas a programar sus necesidades previstas en sus planes de trabajo (art. 19) a los fines de poder ser incluidas en dichos llamados.

El art. 25 uniforma los pedidos y requerimientos de contratación, a través de un formulario denominado Solicitud de Elementos, emitido por quintuplicado, normando el art. 26 el trámite administrativo que se le dará. Luego, aprobada la misma y llevada a cabo el trámite contractual, se confecciona la pertinente orden de provisión (art. 29). La misma deberá contener proveedor adjudicatario, descripción de los elementos adquiridos, cantidad, precio unitario, importe total, fecha y lugar de entrega, solicitud de elementos a que corresponde, condiciones de pago (art. 31).

A su vez, el decreto norma el registro de proveedores, las medidas para mantenerlo actualizado y los requisitos para ser admitido en el mismo (art. 43).

4.3 Régimen de obra pública

Por último, se aplica a la contratación de obras públicas, autorizando a tramitar la misma a través de la Secretaría de Obras Públicas (no la de Hacienda como este trámite) quedando a criterio de dicha dependencia, convocar a la Comisión de Adjudicaciones (art. 47).

4.4.- Disposiciones de carácter local

Régimen de concesión de obra pública y servicios públicos de Rosario: Esta municipalidad dictó en 1990 la ordenanza 5056, sobre otorgamiento de concesiones de obra pública, luego extendida a la concesión de servicios públicos por ordenanza 5303, de 1991. Estos regímenes se encuentran actualmente suspendidos por aplicación de la ordenanza 6040 de junio de 1995.

Ordenanza de contabilidad de la Municipalidad de Rosario: Esta ordenanza rige en el ámbito de esa ciudad lo relativo a Presupuesto municipal (arts. 1 a 8); Presentación y sanción (arts. 9 a 16); Refuerzo de partidas (arts. 17 a 26); Contaduría General (arts. 27 a 33); Dirección General de Finanzas (incorporado sin numeración); Gestión del ejercicio y recaudación (arts. 34 al 46); Devolución de las recaudaciones (art. 47); Gastos y compromisos de gastos (arts. 49 a 63); Responsabilidad de los agentes de la administración (arts. 64 a 66); Licitaciones, contratos y subastas (arts. 67 a 82); Patrimonio e inventario (arts. 83 a 86); Contabilidad general (arts. 87 a 95) y Dirección de compras y suministros (art. 96).

Ordenanza de contabilidad de la Municipalidad de Santa Fe: Rige en esta materia la ordenanza 7363, de julio de 1977 y la ordenanza complementaria de presupuesto 8030, de marzo de 1981.

Régimen de contrataciones de la Municipalidad de Santa Fe: Rige en esta materia el decreto 1857, de mayo de 1979.

5. RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO MUNICIPAL

5.1 Consideraciones generales

Tenemos que reiterar aquí los comentarios hechos en otras partes del estudio respecto de la falta de estudio detenido sobre el tema del régimen de empleo público municipal. La peculiaridad de ser el nivel del estado más cercano a la gente y que a la vez subviene a sus necesidades más elementales, como a que por ese motivo se ha transformado en un subsidiador de desempleo, ha hecho que los límites de los estatutos municipales, de hecho se hayan tornado borrosos con la aparición muy significativa del género de los "contratados". Esta modalidad, importa al mismo tiempo una violación a los estatutos y un salto por sobre los límites generalmente aceptados en materia de volumen de contratación de empleo municipal.

5.2 Disposiciones de la ley orgánica

Como ya hemos dicho la ley le reconoce al Departamento Ejecutivo poder suficiente sobre los empleados y funcionarios del mismo, quienes deben prestarle la debida cooperación. En tanto el Consejo dispone los acuerdos a los funcionarios (gerentes y directores) de los bancos municipales. También se ha señalado que la ley y la propia jurisprudencia de la Corte nacional reconocen al municipio potestades para legislar sobre estatuto escalafón.

5.3 Injerencia provincial en el tema

Por ley 9286, la provincia de Santa Fe dispuso aprobar el estatuto y escalafón para el personal de municipalidades y comunas de la provincia de Santa Fe, con lo cual la materia aparece sustraída a la competencia municipal, no obstante la conocida resolución en Rivademar.

5.4 La ley sobre empleo público provincial

La referida ley establece que comprende a todas las personas que en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en todas las municipalidades y comunas de la provincia de Santa Fe y en sus organismos descentralizados o autárquicos.

Asimismo, en un extenso artículo 2, establece el personal exceptuado de la aplicación del estatuto. Así lo dispone respecto de:

- a) Los Intendentes y Presidentes Comunales;
- b) Los Miembros del Honorable Consejo Municipal y Comisiones de Fomento;
- c) Los Secretarios y Subsecretarios de los Departamentos Ejecutivos Municipales;
- d) Los Secretarios y Subsecretarios del Honorable Consejo Municipal;
- e) Los Secretarios Privados de los Intendentes Municipales o Presidentes Comunales o del Consejo Municipal y Secretarios del Bloque del Honorable Consejo Municipal;
- f) Los Miembros de Directorios de reparticiones autónomas o autárquicas;
- g) El personal de los Bancos Municipales y/o Comunales;
- h) Los Secretarios Privados, con excepción de los que desempeñen tales tareas con retención de cargos administrativos de nombramiento en el presupuesto;
- i) Toda persona que por disposición legal o reglamentaria ejerza funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados;
- j) Los miembros integrantes de los Cuerpos Colegiados;
- k) El personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo;
- l) El personal comprendido en Estatutos Particulares de la especialidad;
- ll) El personal de los organismos o sectores que por la especial característica de sus actividades, requieran un régimen particular cuando así lo resuelvan las autoridades municipales y comunales.

Seguidamente, la ley establece las distintas categorías de personal. Así diferencia al personal de planta permanente y al no permanente, distinguiendo dentro de este último segmento al personal de gabinete, al personal contratado y al personal transitorio. Circunscribe a la planta permanente a todos los nombramientos del personal comprendido en el presente estatuto, salvo que expresamente se señale lo contrario en el acta de designación. Por su parte, el

personal de gabinete comprende al que desempeña funciones de colaboradores o asesores directos del Departamento Ejecutivo y sus Secretarios, como así también de las Comisiones de Fomento y de sus Miembros y del Presidente del Consejo Municipal o de los Concejales. Personal contratado es aquel cuya relación laboral está regida por un contrato de plazo determinado y que presta servicios en forma personal y directa con una retribución sujeta al cumplimiento de las etapas que se determinan en el propio contrato. Por fin, personal transitorio es que aquel que se emplea para la ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no pueden ser realizados por el personal permanente, sin que se resienta la normal prestación de sus funciones específicas.

Ingreso: El capítulo II del Estatuto determina el ingreso a la función pública. Establece como requisitos indispensables: ser argentino, nativo o naturalizado; poseer condiciones morales y de conducta; poseer aptitud psicofísica para la función a la cual aspira a ingresar. Dicho personal ingresará siempre en el nivel inferior del agrupamiento correspondiente, salvo que deben cubrirse puestos superiores y que no existan candidatos que reúnan las condiciones requeridas una vez cumplidos los procesos de selección pertinentes. Por lo demás, siempre que llenen los requisitos previos, la autoridad competente deberá otorgar preferencia a los hijos de los agentes en actividad, jubilados o fallecidos.

Sin perjuicio de ello, no podrán ingresar:

- a) El que hubiera sufrido condena por hecho doloso;
- b) El que hubiera sido condenado por delito cometido en perjuicio o contra la administración pública;
- c) El fallido o concursado civilmente, hasta que obtuviere su rehabilitación;
- d) El que tenga pendiente proceso criminal por delito doloso;
- e) El que este inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos;
- f) El que hubiera sido exonerado en cualquier dependencia de la Nación, las Provincias o de las Municipalidades y Comunas, hasta tanto no fuera rehabilitado;
- g) El que se encuentre en situación de incompatibilidad;
- h) El que padezca enfermedad infecto - contagiosa;
- i) El que hubiera sido declarado cesante con justa causa, hasta transcurrido cinco años del acto separativo;
- j) El que se encuentre en infracción a las normas de empadronamiento, enrolamiento o servicio militar;

k) El que hubiera sido declarado deudor del Fisco, mientras no haya regularizado su situación;

l) Todo personal con edad superior a la mínima establecida para la jubilación ordinaria para el personal dependiente, salvo aquellas de reconocido prestigio que podrán ingresar únicamente como personal no permanente.

Por último, la norma dispone que el nombramiento del personal permanente tendrá carácter provisional durante los tres primeros meses de servicio efectivo, al término de los cuales se transformara automáticamente en definitivo.

Deberes y prohibiciones: La ley comentada, señala en su artículo una serie extensa de deberes y prohibiciones para todo el personal municipal. Entre sus principales obligaciones figuran las siguientes:

a) La prestación personal del servicio, con eficiencia, capacidad y diligencia, en el lugar y condiciones de tiempo y forma que determinan las disposiciones reglamentarias correspondientes;

b) Observar, en el servicio y fuera de el, una conducta decorosa y digna de la consideración de la confianza que su estado oficial exige;

c) Conducirse con tacto y cortesía en sus relaciones de servicio con el público, conducta que deberá observar asimismo respecto de sus superiores, compañeros y subordinados;

d) Obedecer toda orden emanada de un superior jerárquico con atribuciones para darla, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicios compatibles con las funciones del agente. La orden será impartida por escrito cuando su cumplimiento sea susceptible de producir la responsabilidad personal del empleado;

e) Rehusar dádivas, obsequios, recompensas o cualquier otra ventaja, con motivo de su desempeño;

f) Guardar secreto de todo asunto del servicio que deba permanecer en reserva, en razón de su naturaleza o de instrucciones especiales, obligación que subsistirá aun después de cesar en sus funciones;

g) Promover las acciones judiciales que correspondan cuando públicamente fuera objeto de imputación delictuosa, pudiendo al efecto requerir el patrocinio legal gratuito del organismo Municipal o Comunal;

h) Permanecer en el cargo en caso de renuncia, por el término de 30 días corridos; si antes no fuera reemplazado o aceptada su dimisión, o autorizando a cesar en sus funciones; sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 252 del Código Penal;

i) Declarar todas las actividades que desempeña y el origen de todos sus ingresos, a fin de establecer si son compatibles con el ejercicio de sus funciones;

j) Declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores, cuando desempeñe cargos de nivel y jerarquía superior o de naturaleza pecuniaria;

k) Promover la instrucción de sumarios administrativos del personal a sus ordenes, cuando así correspondiere;

l) Excusarse de intervenir en todos aquellos casos en que sus actuaciones pudieran originar interpretaciones de parcialidad o concurrir incompatibilidad moral;

ll) Encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos;

m) Cumplir íntegramente y en forma regular el horario de labor establecido;

n) Responder por la eficacia y rendimiento del personal a sus ordenes, quedando establecido que en ausencia de los superiores jerárquicos, el agente de mayor jerarquía, o en casos de igual nivel el de más antigüedad municipal, asumirá la responsabilidad;

n) Velar por la conservación de los útiles, objetos y demás bienes que integran el patrimonio del Estado y de los terceros que pongan bajo su custodia;

o) Usar la indumentaria de trabajo que al efecto le haya sido suministrada o exigida por reglamento;

p) Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto o procedimiento que pueda causar perjuicio al Estado o configurar delito;

q) Cumplir con sus obligaciones cívicas y militares, acreditándolo ante el superior correspondiente;

r) Declarar la nomina de familiares a su cargo;

s) Declarar en los sumarios administrativos;

t) Someterse a la jurisdicción disciplinaria y ejercer la que le compete por su jerarquía;

u) Someterse a examen psicofísico cuando lo disponga la autoridad competente;

v) Llevar a conocimiento de la superioridad las peticiones que el personal por su intermedio dirigiere a la misma.

Prohibiciones: el art. 14 establece que al personal le está vedado:

a) Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con su función;

b) Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar y representar personas físicas o jurídicas o integrar sociedades que gestionen o exploten concesiones o privilegios de la Administración en el orden municipal o comunal o que sean proveedores o contratistas de las mismas;

c) Recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos otorgados por la administración municipal;

d) Mantener vinculaciones que le representen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por la dependencia en la que preste servicios;

e) Valerse directa o indirectamente de prerrogativas inherentes a sus funciones para realizar propaganda proselitista o acción política partidaria. No incluye el

ejercicio de los derechos políticos del agente, de acuerdo a su convicción, siempre que se desenvuelva dentro de un marco de mesura y circunspección;

f) Realizar, propiciar o consentir actos incompatibles con las normas de moral, urbanidad y buenas costumbres;

g) Realizar gestiones, por conducto de personas extrañas a las que jerárquicamente corresponda, en todo lo relacionado con los deberes, prohibiciones y derechos establecidos en este Estatuto;

h) Organizar o propiciar, directa o indirectamente, con propósitos políticos, actos de homenaje o de reverencia a funcionarios en actividad, suscripciones, adhesiones o contribuciones del personal;

i) Utilizar con fines particulares los elementos de transporte, materiales y útiles de trabajo destinados al servicio oficial, y los servicios del personal.

Derechos: Regulados en el capítulo IV, los derechos que asisten al personal municipal y comunal son enumerados en el artículo 15 de la siguiente manera: a) estabilidad; b) retribución justa; c) compensaciones, subsidios o indemnizaciones; d) menciones y premios; e) igualdad de oportunidades en la carrera; f) capacitación; g) licencias, justificaciones y franquicias; h) asociarse; i) asistencia social para el agente y su familia; j) interponer recursos; k) reintegro; l) renunciar al cargo; ll) permanencia y beneficios para la jubilación o retiro; m) traslados y permutas; n) suministro de la indumentaria indispensable para el desempeño de sus funciones en la cantidad y forma que en cada caso se reglamente; n) petitionar a la autoridad. Respecto del personal no permanente solo están alcanzados por los derechos establecidos en los incisos b), c), d), i), j), k), l), ll), y n), con las salvedades establecidas en cada caso. Luego, en los arts. 16 a 60, el Estatuto detalla el contenido de cada uno de estos derechos.

Carrera administrativa: La misma está determinada por un conjunto de normas, entre las que sobresalen las prescriptas por los arts. 10, 40 y 41 de este Anexo I de la ley comentada, y por los arts. 6 a 9 del Anexo II de la misma ley.

En el Anexo I se establecen las condiciones generales de ingreso y el nivel en que el mismo se produce: el más bajo del escalafón y agrupamiento respectivo

(art. 10). Además, en el art. 40 se establece el derecho a la igualdad de oportunidades para optar cubrir cada uno de los niveles y jerarquías previstas en los respectivos escalafones. Tal derecho es conservado aun cuando el personal, circunstancialmente, no preste efectivamente servicios en virtud de encontrarse en uso de cualquier licencia de las previstas -con excepción de la acordada sin goce de sueldo por razones particulares. Por último, el art. 41 establece que el derecho a la capacitación estará dado por el perfeccionamiento en cursos a tales fines dictados por el Estado con el propósito de mejorar la eficiencia de la municipalidad o comuna, el otorgamiento de franquicias horarias para completar estudios en diversos niveles de enseñanza y el acceso a la adjudicación de becas de perfeccionamiento.

Por su parte, en el Anexo II de la ley -en su art. 6- se define la carrera escalafonaria, sosteniendo que la ella es el progreso del agente en el agrupamiento en que reviste o en los que puede revistar como consecuencia de cambio de agrupamiento. Las promociones pueden ser automáticas, por aprobación de cursos específicos o por concurso. Las que se producen automáticamente son producto de la antigüedad del agente (en los agrupamiento que existe esta modalidad cada tres años excepto en el agrupamiento "Mantenimiento y Producción, que las categorías 2 y 3 requieren solamente un año y de la 4 a la 15, dos) y respecto de los tramos inferiores (categorías) del agrupamiento respectivo. Los tramos o categorías medias, requieren, principalmente, la aprobación del curso del personal superior. Respecto este personal, el requisito de ascenso, es siempre el concurso previo.

El régimen de concursos está establecido en las normas contenidas por los arts. 79 hasta el 116, inclusive. Allí se dispone, especialmente, los recaudos de que debe contener la convocatoria (art. 82), la publicidad del llamado (art. 83), la impugnación al llamado (art. 85), la constitución del jurado (art. 103), los recaudos a examinar en los concursos de antecedentes (art. 95), los conocimientos a evaluar en los concursos de oposición (art. 100 y 101), la elaboración del acta del resultado del concurso (art. 108) y la interposición de recursos (art. 113 y 114).

La convocatoria deberá especificar: organismo al que corresponde el cargo a cubrir y naturaleza del concurso; cantidad de cargos a proveer, con indicación de categoría, agrupamiento, función, remuneración y horario; condiciones generales y particulares exigibles, o bien, indicación del lugar donde puede obtenerse el pliego con el detalle de las mismas; fecha de apertura y cierre de inscripción;

fecha, hora y lugar donde se llevaran a cabo las pruebas de oposición, si correspondiere.

En cuanto a la publicidad, la norma dispone que la información relativa a los concursos abiertos deberán tener la más amplia difusión, particularmente en el lugar geográfico en el que tenga su asiento la dependencia cuya vacante se concurra.

Por su parte, en cuanto a la impugnación del llamado, la regla prevé que las mismas deberán interponerse dentro de los dos días hábiles administrativos siguientes a la fecha de notificación y/o de la última comunicación y, hasta tanto la autoridad administrativa competente resuelva la impugnación interpuesta - dentro del plazo de quince días- el concurso quedara suspendido.

El jurado -al que la ley denomina Junta Examinadora- estará compuesto por tres miembros titulares dos de los cuales pertenecerán a la especialidad, profesión u oficio a proveer; y tres suplentes en iguales condiciones. Los funcionarios designados deberán revistar en calidad de personal permanente, dos en representación de la autoridad municipal y el tercero a la asociación gremial.

En los concursos de antecedentes se deberá evaluar: funciones y cargos desempeñados y que desempeñe el candidato; títulos universitarios, superiores y secundarios y certificados de capacitación obtenidos; calificación obtenida en los cursos de supervisión, generalización y para personal superior; estudios cursados o que cursa; conocimientos especiales adquiridos; trabajos realizados exclusivamente por el candidato; trabajos en cuya realización colaboro el candidato; menciones obtenidas; foja de servicios; antigüedad en la repartición; antigüedad total de servicio en la Administración pública nacional, provincial o municipal.

En cuanto a los concursos de oposición, los mismos serán teóricos y/o prácticos. Los exámenes teóricos serán siempre escritos y los prácticos solo cuando así fuere posible. Las especificaciones particulares deberán ajustarse a los siguientes tópicos generales: conocimientos específicos inherentes al cargo a desempeñar; derecho administrativo general o disposiciones legales y reglamentarias de aplicación en las tareas; ley orgánica de municipalidades o comunas y organización y funcionamiento de la jurisdicción respectiva; organización y funciones del organismo al que corresponda la vacante;

demostración de habilidades en el manejo de máquinas, herramientas, instrumentos, equipos y en la resolución de problemas inherentes a la función y especialidad del cargo concursado.

Tales pruebas, asimismo, deberán ajustarse al siguiente procedimiento: las juntas examinadoras presidirán en pleno el desarrollo del examen. Una vez comprobada la identidad de los aspirantes, se le entregaran las hojas necesarias de papel oficial selladas y firmadas por todos los miembros de la Junta. Luego, en presencia de los aspirantes, la Junta Examinadora extraerá uno de los tres temas remitidos al acto por el Instituto Municipal de Administración Pública, reservando los restantes no utilizados para su posterior devolución al citado organismo. Posteriormente la Junta Examinadora pondrá en conocimiento de los concursantes el tema contenido en el sobre extraído y previo al comienzo de la prueba se dispondrá de un tiempo prudencial para que los aspirantes soliciten las aclaraciones que estimen oportunas, las que sean evacuadas en forma conjunta por los examinadores y dirigidas a los aspirantes en general para que todos tomen conocimiento. Una vez dado por iniciado el examen, que tendrá una duración máxima de dos horas, los participantes no podrán formular consultas en relación al tema a desarrollar. Al finalizar la prueba el examinado firmará cada una de las hojas que haya utilizado y las devolverá juntamente con las no utilizadas.

En cuanto a la elaboración del acta, la junta examinadora tiene un plazo de veinte días para su confección, en la cual deberá consignar: a) orden de prioridad establecido y puntaje obtenido por los concursantes; y b) metodología aplicada para la calificación.

Por último, el art. 113 dispone que dentro de los cinco días hábiles administrativos a contar desde la notificación, los concursantes disconformes con el dictamen de la junta examinadora (orden de prioridad o puntaje obtenidos) podrá recurrir ante la Junta de Reclamos del organismo al que pertenezcan. Vencido dicho plazo sin presentar impugnaciones se dará por aceptado el dictamen de la junta examinadora y el Servicio de Personal proyectará el acto administrativo pertinente proponiendo la designación o promoción, o, en su defecto, declarando desierto el concurso.

Régimen disciplinario: El mismo está perfectamente tasado en el capítulo del Anexo I de la ley que comentamos. La norma más importante está constituida por el art. 65 ya que permite ciertas sanciones sin que se lleve a cabo sumario previo.

En efecto, así los jefes inmediatos del personal incurso en falta pueden aplicar apercibimientos y los directores o funcionarios de igual jerarquía pueden aplicar suspensiones hasta un máximo de diez días en el año calendario. Solo cuando estas excedan tal número y hasta treinta días, serán dispuestas por los Secretarios del Departamento Ejecutivo y previa instrucción de sumario (salvo que medie declaración de concurso civil o quiebra calificados de fraudulento).

Por otro lado, sin importar el tipo de sanción que pudiera corresponder, cuando las causas para aplicar medidas disciplinarias sean incumplimiento reiterado del horario e inasistencias injustificadas que no excedan diez días continuos o discontinuos en los doce meses inmediatamente anteriores, antes de aplicarlas se deberá correr vista al imputado a efectos de que dentro de las 72 hs. de la notificación informe circunstanciadamente como se produjeron esos hechos o las causas que lo motivaron.

La cesantía y la exoneración serán aplicadas por el Departamento Ejecutivo o el Presidente de la Comisión Comunal, previa instrucción de sumario, salvo que la causal este constituida por inasistencia injustificadas que excedan los diez días continuos o discontinuos en los doce meses inmediatos anteriores.

Por otro lado, el Estatuto prevé que las sanciones solo pueden ser: apercibimiento, suspensión hasta treinta días corridos, cesantía y exoneración. Asimismo dispone que pueden aplicarse tanto apercibimientos como suspensión, en los siguientes casos: los ya mencionados incumplimientos horarios y faltas injustificadas menor a diez días; negligencia en el cumplimiento de sus funciones; incumplimiento de las obligaciones determinadas en el art. 13 (que vimos más arriba); delito que no se refiera a la administración, cuando el hecho sea doloso.

Son causales de cesantía: las inasistencias injustificadas por más de diez días; incurrir en nuevas faltas que den lugar a suspensión cuando el inculpado haya sufrido en los últimos doce meses, treinta días de suspensión disciplinaria; abandono del servicio sin causa justificada; falta grave respecto al superior en la oficina o actos de servicio; ser declarado en concurso civil o quiebra calificados de fraudulentos; incumplimiento de las obligaciones que importen culpa grave; quebrantamiento de las prohibiciones especificadas en el art. 14 que configuren culpa grave; delito que no se refiera a la administración cuando el hecho sea doloso y por sus circunstancias afecten el decoro de la función o el prestigio de la administración.

Son causales de exoneración: faltas graves que perjudiquen moral o materialmente a la Administración; delito contra la administración; incumplimiento intencional de ordenes legales.

En cuanto al sumario, el mismo será instruido por el Asesor Jurídico que designe el Fiscal municipal, con la asistencia de un secretario ad-hoc que designara el mismo instructor. La ley regula el objeto del sumario (comprobar un hecho pasible de sanción, reunir pruebas de las circunstancias que puedan influir en su calificación legal, determinar responsabilidades administrativas) y establece causales de recusación y excusación del Instructor sumariante. Establece el régimen de notificación y la naturaleza y modo de contar el tiempo de los plazos (perentorios e improrrogables y se cuentan por día y horas hábiles administrativas).

El procedimiento sumarial podrá ser iniciado mediante denuncia o bien de oficio y constituirá el principio de las actuaciones. La ley pone en claro, que la renuncia o destitución del imputado no impide su prosecución, debiendo iniciarse dentro de las 48 hs. de notificada la designación del Instructor sumariante.

El sumario es secreto durante los primeros 25 días de su iniciación, donde el sumariante acumulara la prueba de cargo, el que podrá, fundadamente, prorrogarse por 10 días más. Concluida la acumulación de cargos, se correrá vista por el término de ocho días al imputado (no traslado, lo que dificulta notablemente el estudio de las actuaciones ya que las mismas deben hacerse en la mesa de entradas del organismo que corresponde) para que formule su descargo. Durante los quince días subsiguientes, el Instructor practicara todas las diligencias propuestas por el inculpado y en caso de no considerarlo procedente, dejara debida constancia fundada. Transcurrido dicho plazo, el Instructor clausurara el sumario, emitiendo dictamen dentro de los diez días y aconsejando la resolución a adoptar. Luego, se correrá vista al imputado (por cinco días) a efectos de que presente su alegato. Vencido este ultimo plazo, las actuaciones se elevan al Fiscal a los fines de que en el término de diez días se pronuncie respecto el dictamen, aconsejando a su vez, la resolución a adoptar por parte de las autoridades municipales.

El personal no puede ser sumariado después de transcurrido dos años de cometida la falta que se le imputa, salvo que se trate de actos o hechos que

lesionen el patrimonio del Estado. Contra la resolución municipal o comunal, caben los recursos de ley.

Sistema remunerativo: El mismo está regulado en el Anexo II de la ley que estamos comentando. El art. 47 establece que la retribución del agente se compone del sueldo básico correspondiente a su categoría, los adicionales generales y particulares y de los suplementos que correspondan por su situación de revista y condiciones especiales. El sueldo básico será determinado por política salarial, denominándose este y el adicional general, "Asignación de Categoría". Sin embargo, esta práctica, como en el resto de la provincia, ha sido distorsionada por la incorporación al sueldo de los "adicionales no remunerativos" que no se consideran a los efectos previsionales y jubilatorios.

La ley, por su parte, establece 4 adicionales generales. Ellos son: dedicación funcional (corresponde a los agentes que revistan en el tramo superior del agrupamiento administrativo y es equivalente al 100 % del sueldo básico); responsabilidad jerárquica (para el personal de supervisión de los agrupamientos administrativo, técnico, de mantenimiento y producción y de servicios generales; y su importe será equivalente al 100 % del sueldo básico); gastos de representación (a percibir por el personal que reviste en las categorías 19 a 24, de cualquier agrupamiento, y su importe es igual al 50 % del sueldo básico); y bonificación especial (para el personal no comprendido en los anteriores, equivalente al 100 % del sueldo básico). El art. 49 concluye señalando que tales adicionales constituyen el reintegro de los mayores gastos que origina la función, no computándose a los efectos impositivos.

En cuanto a los adicionales particulares, establece: antigüedad, título y permanencia en la categoría. Por cada año de antigüedad, los empleados municipales y comunales tienen derecho a percibir el 1 % de la asignación de categoría (como se recordara, sueldo básico más adicionales generales). La antigüedad se computa tomando en cuenta los años desempeñados en la administración pública nacional, provincial, municipal o comunal.

En cuanto al título, los estudios universitarios o superiores pagan a sus poseedores, el 25 % de la asignación de categoría para planes de estudio de más de cinco años; 20 % para planes de estudio de cuatro años; y 15 % para carreras con planes de estudio de hasta tres años. En el nivel medio, se retribuye con un 20 % a aquellos que han obtenido un título en carreras con planes de estudio con

seis o más años; 17,5 %, para carreras con planes de estudio de cinco años; 10 % para carreras con planes de estudio de tres años y menos de cinco. Los certificados de capacitación retribuyen a su titular con un 7,5 % de la asignación de categoría para cursos de más de un año de estudio y con el 5 % para cursos de más de seis meses y menos de un año de estudio.

El adicional "permanencia en la categoría" corresponde a los agentes de cualquier agrupamiento que revistan en categorías para las cuales no corresponda la promoción automática. Se abona sobre la diferencia entre la asignación de la categoría de revista y la de la inmediata superior, de acuerdo con el siguiente detalle: 2 años de permanencia, 10 % de la diferencia; 4 años de permanencia, 26 % de la diferencia; 6 años de permanencia, 45 % de la diferencia; 8 años de permanencia, 70 % de la diferencia; 10 años de permanencia, 85 % de la diferencia. Con más de diez años y 27 ininterrumpidos de servicios en la administración municipal o comunal, se abonará el 100 % de la diferencia con la categoría inmediata superior.

Por último, la norma establece los suplementos. Ellos son: zona; riesgo y tareas peligrosas; subrogancia; incompatibilidad profesional; inspección; habilitados - pagadores; horas extraordinarias; mayor jornada en función asistencial; desarraigo; asistencial y hospitalario; operadores de equipos pesados; choferes de funcionarios; guardias rotativas; guardias pasivas hospitalarias; cuidados intensivos; personal de residencia; sistema de computación de datos; dedicación completa; presentismo; y personal técnico - profesional de Fiscalía Municipal.

Escalafón: Está dividido en agrupamientos: administrativo, profesional, técnico, hospitalario, sistema de computación de datos, mantenimiento y producción y servicios generales. A su vez, está constituido por categorías, correlativamente enumeradas de la uno (1) a la veinticuatro (24) para los mayores de 16 años. Para los menores de dicha edad, las categorías de revista están constituidas por la "A" y la "B".

6. RÉGIMEN DE TRANSITO Y TRANSPORTE

6.1 Consideraciones generales

La materia de tránsito y transporte público se encuentra municipalizada en la provincia de Santa Fe. Analizaremos las disposiciones de la municipalidad de Rosario sobre el tema tránsito y las de la municipalidad de Santa Fe sobre transporte público. Estas últimas comprenden el servicio de colectivos, taxis y remises.

6.2 Disposiciones locales en materia de tránsito

6.2.1 Código de Tránsito para la Ciudad de Rosario

En esta ciudad rige la ordenanza 2802, del año 1981, y que ha sido modificada en varias oportunidades. La norma establece la vigencia en el ámbito de la ciudad de Rosario de esa disposición y de la ley nacional de calles y caminos, norma a nuestro juicio derogada por la sanción de la ley nacional de tránsito en 1995. La disposición se aplica al uso y ocupación de la vía pública, contiene un glosario de definiciones (1.3), requisitos de los vehículos (2), licencia de conductor a partir de los 18 años de edad (3), documentación para circular (4), y normas sobre tránsito (5). Contiene también las normas referidas a la circulación de peatones (6) y bicicletas (7).

Complementarias de estas disposiciones son las ordenanzas 3695_84 modificada por las ordenanzas 4153/86 y 4154/86, 3512/83, sobre estacionamiento de motos, 5857/94, sobre modalidades de circulación de motos y 5941/94, modificatoria de la documentación para circular.

6.2.2 Servicio de colectivos

Rige la ordenanza No. 5366. El servicio se explota mediante concesiones otorgadas por la municipalidad siendo por cuenta del prestatario todos los riesgos inherentes al mismo, conservando la municipalidad su poder de fiscalización (art. 2).

La norma dispone que el contrato se formalice por escritura pública y tendrá por objeto la explotación del recorrido de una línea. La adjudicación se otorga por el Departamento Ejecutivo ad - referendum del Consejo Municipal, siempre previo llamado a concurso público de propuestas, mediante la respectiva autorización del Consejo, quien deberá aprobar el pliego de condiciones y especificaciones técnicas respectivo. Especialmente, deberá aprobar el recorrido objeto de la licitación (arts. 7 y 8).

Dicho pliego contendrá además, como mínimo: a) especificación de cada una de las líneas que se llama a concurso y fijación de los itinerarios; b) término de la concesión, opciones de prórroga y condiciones de la misma; c) características técnicas y mecánicas de los vehículos, número de asientos de cada uno, frecuencia y horario de servicios exigibles; d) manifestación del proponente que conoce y acatará las disposiciones vigentes en la materia; e) tarifas ofrecidas para la prestación; f) invariabilidad de las mismas sin previa autorización municipal; g) obligación del adjudicatario de tener establecida la administración en el ejido municipal; h) obligación de contratar seguros de responsabilidad civil; i) orden de prelación de las disposiciones legales aplicables en caso de discrepancia; j) exposición del plan financiero y técnico de los proponentes; k) garantía de presentación de oferta; l) fecha, hora y lugar de la apertura de los sobres; ll) tratamiento y decisión de ofertas iguales; m) plazo de mantenimiento de las ofertas; n) término en que el proponente se obliga a iniciar la actividad; n) causas de desestimación de todas las propuestas; o) condiciones y formalidades del contrato; p) obligación de adoptar un sistema contable uniforme para todas las líneas; q) porcentajes de fondos de reserva para renovación de unidades.

La norma continúa estableciendo los derechos y obligaciones del concesionario, como así también regulando el procedimiento administrativo de adjudicación. Luego, en el Título II establece las condiciones de prestación del servicio. Así, en primer lugar se detiene en las consideraciones a observar para la determinación del recorrido e itinerario de las líneas (necesidad de intercomunicación de los distintos barrios atendiendo a su concentración demográfica y actividad específica -comercial, industrial, residencial, etc.-; conformidad geográfica del territorio municipal; lugares de concentración urbana; necesidad de evitar superposiciones. Para modificación itinerarios o líneas, fusiones, prolongaciones y reducciones, será siempre necesaria la intervención del Consejo. Por el contrario, los horarios podrán ser establecidos por el D.E.M.

teniendo en cuenta las estaciones del año, día y noche, horas del día de mayor afluencia de usuarios y acontecimientos particulares.

Asimismo, la norma regla las condiciones de circulación de los vehículos. Por ejemplo, el art. 47 establece que no podrán circular coches con un número de pasajeros mayor al máximo permitido según tipo y características del vehículo. En cuanto a estos, la norma también establece ciertos requisitos que deben cumplir, reuniendo en general, las más óptimas condiciones de seguridad, higiene y confort, conforme los adelantos técnicos más avanzados. Los concesionarios están siempre obligados a adoptar los recaudos de seguridad que el municipio les fije, en cualquier momento. El pliego contendrá las especificaciones técnicas que deban reunir los vehículos en cuanto a motor, frenos, piso, ventanillas, techo, carrocería, rodados, iluminación, dimensiones, marcación, etc. La ordenanza también regla con precisión las leyendas y documentos a exhibirse en el interior de los mismos (horarios, domicilio de administración de la empresa, prohibición de fumar, capacidad del vehículo, certificado de higiene, puestas de ascenso, descenso y de emergencia, tarifas vigentes, plano del municipio destacando el itinerario de la línea, número del coche de la línea, etc.). Por último reglamenta tarifas, infracciones y sanciones y régimen fiscal y de fiscalización.

6.2.3 Servicio de taxis

La Ordenanza que rige en la materia, en la ciudad de Santa Fe, es la No. 7565.

En líneas generales, se puede caracterizar a esta ordenanza tanto como que concede un servicio como que concede licencias (de modo que sujeta el mismo a un doble régimen jurídico). Así, el art. 2 determina que el servicio de taxi se explotará bajo el régimen de concesión de licencias, teniendo en cuenta para otorgarlas el número de habitantes de la municipalidad y a razón de una licencia cada mil cien habitantes.

A tales fines, la municipalidad habilita los siguientes registros: de aspirantes a concesiones de servicio; de titulares de licencias; de peones, choferes y arrendatarios; de aspirantes a cambiar de paradas.

La Ordenanza también se ocupa de los requisitos que debe inscribir en el registro cada aspirante, así como el procedimiento para la obtención de la licencia. Los titulares que posean una licencia con más de cinco años de antigüedad en la explotación del servicio tienen derecho a transferir la misma.

Por su parte, regimienta también las condiciones que deben presentar los vehículos destinados al servicio (certificado municipal de buenas condiciones de uso, seguridad y capacidad; no tener más de diez años de antigüedad; estar tapizado en su interior de cuero negro; estar pintado de color negro y el techo blanco; poseer instrumento registrador de tarifas o aparato taxímetro en forma; capacidad para transportar cuatro pasajeros como mínimo aparte del conductor o acompañante). Cada dos meses dichos vehículos, deberán someterse a una desinsectación. Antiguamente les estaba prohibida toda clase de publicidad.

Los aparatos taxímetros deben estar en buen funcionamiento y habilitados e inspeccionados por la municipalidad. También deben estar precintados y colocados en lugar opuesto a la ubicación del conductor. En cuanto la autoridad municipal comprueba irregularidades en el funcionamiento del aparato taxímetro podrá, inmediatamente, retener el automóvil y labrar acta de infracción.

En cuanto a la tarifa, el anexo a la ordenanza contiene una compleja fórmula polinómica para su determinación.

Regula asimismo la prestación del servicio, las formas y modalidades y el horario mínimo al cual el titular de la licencia debe poner a disposición del público usuario el vehículo.

Dispone las paradas y estacionamiento, adscribiendo a cada una de ellas, a los distintos titulares de licencias, disponiendo también, la vestimenta de los choferes.

6.2.4 Servicios de remises

Rige en la materia la ordenanza No. 5658, declarando servicio público el que se presta mediante la utilización de automóviles sin taxímetro que se alquilen con o sin conductor, para ser destinados por el o los pasajeros a los fines de su traslado de un lugar a otro dentro de los límites del municipio o desde este hacia cualquier lugar de la República Argentina y/o al extranjero.

Las agencias deberán constituirse con un mínimo de tres automotores. Regula también horarios de prestación, vestimenta y conducta de choferes, estado y tipo de vehículos, etc.

Sin embargo, a pesar del reglamentarismo, atento que otras municipalidades cercanas (Recreo, Santo Tomé y la reciente comuna de Rincón) establecen requisitos mucho más laxos respecto este servicio, ha habido un enfrentamiento notable entre Taxistas y remiseros, pues los primeros se han visto expuesto a la competencia de los segundos, quienes en verdad prestan un servicio similar (especialmente, tomar gente en la calle para lo que no están autorizados). Actualmente las ordenanzas que rigen la materia se encuentran siendo objeto de revisión.-

7. RÉGIMEN DE PROMOCIÓN SOCIOECONOMICA

7.1 Entes de Desarrollo Regional

La Ley Orgánica de Municipalidades no ha previsto la conformación de entes de semejante naturaleza. Sin embargo, ha habido intentos (actualmente el denominado "Aglomerado Santa Fe") de constituir una Corporación Metropolitana, a través de convenios recíprocos entre la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe y las comunas colindantes (especialmente para el tratamiento de cuestiones medioambientales, obras de infraestructura y transportes).

7.2 La planificación en el ámbito municipal

La Ley Orgánica de Municipalidades ha establecido esta facultad ordenatoria del crecimiento y desarrollo urbanístico, al Consejo. Son muchos los municipios que cuentan con su correspondiente Plan Regulatorio. Los mismos serán tratados oportunamente en ese punto.

En el municipio santafecino rige la ordenanza No. 7987 y sus modificatorias. Con dicho instrumento, el municipio pretende regular el crecimiento de la ciudad, ordenar y dirección el desarrollo urbano, organizando espacialmente el destino, uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo, los recursos naturales y las construcciones. A la par del crecimiento de las ciudades, se ha desarrollado un complejo y progresivo conjunto de normas y técnicas de intervención urbanísticas, teniendo en miras la consolidación del fenómeno urbano, la evolución e impacto de la ciudad en el orden económico y su papel estructurante del territorio.

Este conjunto de técnicas de intervención se basan en un principio axial: la limitación del derecho de propiedad. Así, las normas municipales comprimen la libertad inicial de uso y transformación del suelo de su propietario. Sin embargo, tales técnicas se expanden hacia la regulación de los espacios públicos, la provisión de servicios públicos esenciales, el control del medio ambiente urbano y, de manera indirecta, direccionando el desarrollo económico de la ciudad (p. ej., con la técnica de los parques industriales y las anexas exenciones impositivas y/o facilidades financieras, etc.).

Ha sido este tal vez el costado más flaco del municipalismo santafecino: la dificultad de pensar el fenómeno como algo más amplio que el reglamento de Zonificación y los códigos edilicios. En efecto, la escasa preocupación por el control medio - ambiental, la carencia de planes maestros o reguladores, el hecho de derivar en la provincia la conformación de esos verdaderos enclaves económicos como lo son los parques industriales y la transferencia de facultades regulatorias y prestacionales de servicios públicos esenciales (como el agua, la electricidad) han desdibujado el papel del municipio como ordenador de la vida ciudadana. Mucho menos aun se han protegido paisajes, recuperado monumentos e identidades arquitectónicas ni se han preservados patrimonios urbanos históricos. De este modo, tal vez, el municipalismo santafecino ha entregado de a poco sus facultades más preciosas: el silencioso poder regulatorio (expresión del clásico y tradicional poder de policía) del desarrollo de la ciudad. De esta manera, y a pesar de la norma, la escasa predisposición a su cumplimiento (más que la proliferación de excepciones al uso conforme) han generado un urbanismo caótico y azaroso, que no muestra grandes señales de ser revertido. En este sentido, la ley provincial que dispuso el concesionamiento de la Dirección Provincial de Obras Sanitarias -ente que tenía cargo la distribución del agua a más de 3/4 de la población provincial- estableció que la planificación y autorización de las obras en las ciudades estará a cargo del ente regulador provincial, en el que las municipalidades no tienen ninguna participación y a pesar del hecho de que se encuentran entre sus facultades justamente las del desarrollo y planificación urbanas. Es claro que de no contar con estas facultades, cualquier tipo de reorientación del crecimiento se deberá enfrentar con un organismo provincial y con el concesionario privado, y, en ultimo instancia, las obras sanitarias se efectuaran donde la inversión exigida sea mínima para posibilitar un mayor retorno.

Por su parte, los habitantes de las ciudades, las industrias y los comercios, tenderán a concentrarse en zonas donde tales obras se hayan efectuado. Estas dos características del urbanismo santafecino prácticamente imposibilitaran cambiar de dirección el crecimiento espontaneo de las ciudades. Sin embargo, y a pesar de ello, solo hay una municipalidad que, actualmente, está intentando impugnar por inconstitucionales las normas referidas a este aspecto (juntamente con las normas que establecieron exenciones tributarias de impuestos municipales y las que impiden el control del medio ambiente urbano al municipio).

Volviendo sobre el punto a comentar, señalamos en primer lugar cuales han sido los criterios que el codificador municipal de la ciudad de Santa Fe ha tenido en mira a la hora de proponer la Zonificación de la urbe. Así, las pautas que se siguieron fueron las siguientes: a) aceptación de las tendencias naturales; b) preservación del carácter actual de las áreas; c) reconocimiento de la heterogeneidad de la actividad urbana; d) descongestión de sectores críticos; e) estética urbana; f) condiciones de localización.

Siguiendo tales criterios, el reglamento distingue 28 distritos o zonas diferenciadas, correspondiendo 12 a distritos residenciales, 3 a distritos comerciales, 3 a equipamiento urbano en general, 3 destinados a actividades recreativas, 2 a distritos rurales y un distrito destinado a cada una de las siguientes zonas: industrial, portuaria, de urbanización futura y urbano - parque.

La norma continúa en su parte dispositiva estableciendo que sus reglas alcanzan y rigen todos aquellos asuntos relacionados directa o indirectamente en el uso, la ocupación, la subdivisión del suelo, la provisión de infraestructura, los volúmenes edificables y el tejido urbano, la preservación de los ámbitos históricos, arquitectónicos y paisajísticos y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio que comprende la jurisdicción del municipio de Santa Fe. El Reglamento se complementa por los reglamentos de edificación (Ordenanza 7279/76) y de Urbanizaciones y Subdivisiones (Ordenanza 7677/79). En caso de conflicto entre esas normas, prevalecerá las disposiciones del reglamento de zonificación. Sus normas se aplican tanto a la propiedad privada como a la de las personas de derecho público, cualquiera fuera la afectación de sus bienes.

Luego contiene un glosario de definiciones relativas al uso. El mismo está dividido en dos partes: conceptos generales y tipos de uso. En la primera define los siguientes términos: ampliar, reconstruir, reformar, transformar, y otros más importantes como: unidad de uso: ámbito compuesto de uno o más locales, que admite un uso funcionalmente independiente; uso: función para la cual el terreno, edificio o estructura asentados en el ha sido diseñado, construido, ocupado, utilizado o mantenido; uso complementario: el destinado a satisfacer, dentro de la misma parcela, funciones necesarias para el desarrollo del uso principal; uso condicionado: el que está sujeto a requisitos de ubicación de tamaño, potencia instalada, etc, según cada distrito; uso no conforme: cualquier actividad que se desarrolle en un parcela en el momento en que estas normas tengan vigencia y

que no cumpla con las mismas según el distrito en que este ubicado; uso permitido: el que puede implantarse en un distrito, según las prescripciones de estas normas; usos requeridos: aquellos que se consideran complemento necesario de los usos que se permiten implantar para asegurar su funcionamiento, evitar molestias y garantizar fluidez de tránsito.

En cuanto a los tipos de uso, la norma sostiene que "... los considerados en este código, se refieren a actividades y a espacios, instalaciones y edificios necesarios para su desenvolvimiento. Se prescinde de la definición de cada actividad considerando que se trata de prácticas sociales y económicas, urbanas o rurales reconocidas, y cuyo concepto corresponde al significado que le asigna el lenguaje habitual de usuarios y autoridades".

Posteriormente sigue con las definiciones relativas al terreno: línea divisoria lateral de la parcela; línea divisoria del fondo de la parcela; parcela; parcela de esquina; parcela interna; subdivisiones; urbanizaciones. Finalmente, en este capítulo, se contienen las definiciones relativas al tejido urbano: basamento; densidad poblacional bruta; densidad poblacional neta; edificio; edificio entre medianeras; edificio de perímetro libre; espacio urbano; factor de ocupación total (F.O.T.); factor de ocupación del suelo (F.O.S.); fondo libre de edificación; línea de fondo; manzana; planta libre; tejido urbano; volumen edificable; volumen edificado; volumen no conforme.

El capítulo 2 de la ordenanza comentada refiere a las normas administrativas. Establece la obligatoriedad de contar con el certificado de uso conforme para usar una parcela, edificio, estructura, instalación o parte de ellos, con destino a cualquiera de las actividades nominadas en los cuadros de usos. Dicho certificado contendrá: a) nombre y apellido del propietario y del usuario; b) ubicación de la parcela; c) medidas y superficie de la parcela; d) superficie cubierta existente y proyectada; e) especificación de la actividad a desarrollar; f) todo otro dato que el órgano de aplicación considere necesario para la evaluación del uso que se busca desarrollar tales como: número de operarios y empleados ocupados y a ocupar, potencia instalada en KVA, especificación del tipo de producto que elabora o comercializa, etc. Dicho certificado será considerado por la Dirección de Edificaciones Privadas, quien podrá requerir en caso necesario el pronunciamiento previo del organismo competente a nivel provincial o municipal, en materia de promoción industrial o saneamiento ambiental. La mencionada Dirección se expedirá dentro del término de diez días a contar desde el ingreso de

la solicitud o de la recepción de los informes provenientes de otros organismos en los casos de consulta. El mismo perderá validez si dentro de los seis meses de su otorgamiento no es utilizado para el desarrollo de actividades industriales, comerciales o de servicios.

En caso de usos no conformes, la municipalidad establecerá un gravamen especial, creciente a través del tiempo, conforme la reglamentación.

También, el Departamento Ejecutivo, podrá disponer el cese de usos no conformes dentro de un plazo a determinarse en cada caso en razón de los perjuicios que la continuidad del mismo ocasionare.

El capítulo 3 se ocupa de la densidad y ocupación del suelo. Allí están delimitados el F.O.T., el F.O.S. y sus incrementos y reducciones. La norma establece que el F.O.T. -que determina la superficie máxima cubierta edificable en una parcela se establece diferenciado por distritos y es de aplicación para cada parcela motivo de nuevas construcciones. En caso de ampliación se ha de considerar la incidencia de la edificación existente en la parcela.

Por su lado, el F.O.S., está determinado por la superficie de terreno edificable en cada parcela que resulte de aplicar las disposiciones sobre línea de fondo y fondo libre de edificación del Reglamento de Edificaciones. El capítulo 4 se refiere a los usos según distritos. Para ello ha enlistado las actividades de acuerdo a su función básica en los siguientes grupos: comercio minorista; culto, cultura y esparcimiento; administración; educación; residencia; sanidad; transporte; comercio mayorista, distribuidores y/o depósitos; industrias; actividades primarias y afines.

Luego clasifica las actividades industriales en cuatro clases (1a., 2a., 3a. y 4a. Clases) según las molestias que pueden originar. Procedió de igual manera con la clasificación de comercios mayoristas.

El capítulo 5 se refiere al cuadro de usos según distritos. La segunda de las normas planificadoras del suelo, es el Reglamento de Urbanizaciones. Esta ordenanza que lleva el No. 7677, se aplica dentro de los límites de la jurisdicción municipal de Santa Fe y comprende y cubre a toda persona, sea esta de naturaleza física o jurídica, y alcanza las propuestas que se relacionan con urbanizaciones, urbanizaciones especiales y subdivisiones.

La aplicación de tal reglamento está a cargo de las reparticiones intervinientes en el procedimiento (Comisión Asesora del Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones). Sin embargo, frente a dudas interpretativas deberá entender el propio

Departamento Ejecutivo. La Comisión antedicha está conformada por representantes de la Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos, Dirección de Catastro y Edificaciones Privadas y Asesoría Legal de la Secretaría de Obras Públicas. Tiene facultades para dictar su propio reglamento, intervenir como asesora del Departamento Ejecutivo, proponer actualizaciones y modificaciones al reglamento y solicitar información a cualquier repartición técnica pública.

A continuación, en el capítulo II define a la urbanización como "... todo fraccionamiento que determine la conformación de nuevos núcleos urbanos o suburbanos, a la ampliación y/o modificación de los ya existentes, con apertura de calles o pasajes públicos, delimitación total o parcial de manzanas y parcelamiento, el cual, y en base a las disposiciones del presente reglamento, comprenda la provisión de infraestructura y la creación de espacios verdes o libres destinados al equipamiento comunitario".

A su vez, establece la obligación de donar a la municipalidad una superficie destinada a vía pública. Luego contiene normas acerca del trazado de calles, longitud mínima de las mismas, prosecución del trazado vial existente, calles de acceso, pasajes públicos, definición y formación de manzanas y submanzanas ("... se entiende por manzana toda fracción rodeada por vías públicas"), forma preferente de las mismas, longitud máxima y mínima de las mismas, definición y trazado de las parcelas ("... designase como parcela a los efectos de la aplicación del presente Reglamento a una fracción indivisa de terreno que tenga por lo menos, uno de sus lados adyacentes a una vía pública"), la prohibición de parcelar terrenos del que resulten parcelas sin acceso a la vía pública, forma preferente de las mismas, superficie y frente mínimos, y modos de medir tanto dicha superficie como el frente. Finaliza el capítulo disponiendo como debe ser la urbanización de terrenos adyacentes a vías férreas y rutas, estableciendo la obligación de destinar en toda urbanización una superficie de terreno equivalente al diez por ciento destinada a espacio verde -los que se deberán proyectar teniendo en cuenta que sus dimensiones y formas sean aptas para la recreación-, prescribiendo a cargo del propietario la provisión de una infraestructura mínima de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, la ejecución, también a cargo del

propietario de la apertura de las vías de circulación -lo que incluye el movimiento de tierra, labores de cuneteo y abovedamiento de calles-, la provisión de agua potable para el total de lotes y espacios verdes -a cargo también del propietario y por extensión de la red ya existente o por el tendido de una red independiente proveniente de napas potables- y energía eléctrica y la forestación de las calles y parqueización de las parcelas destinadas a espacios verdes.

El capítulo III está destinado a las urbanizaciones especiales, por las que entiende aquellas hechas de acuerdo con lo ya relatado y que además comprendan en forma expresa el proyecto y ejecución de viviendas colectivas y/o individuales, con el correspondiente equipamiento comunitario -el que está prescripto en este capítulo-. Para ello divide la urbanización especial en cinco grupos: hasta 100 viviendas, no se requiere equipamiento; hasta 250 viviendas: 1 jardín de infantes y guardería; 1 dispensario; 5 m² por habitante de espacios verdes; hasta 500 viviendas: 1 jardín de infantes y guardería; 1 dispensario; 5 m² por habitante de espacios verdes; 1 escuela primaria (excepto que haya ya una en un radio de 500 metros contados desde el centro del área a urbanizar y que este en condiciones de absorber la futura población escolar); comercios de uso diario; hasta 1.000 viviendas: 1 jardín de infantes y guardería; 1 centro asistencial; 5 m² de espacio verde por habitante, considerando 2 habitantes por dormitorio; 1 estafeta postal; comercios de uso diario, periódico y ocasional; 1 escuela primaria; 1 seccional policial; 1 centro social - cultural y deportivo; debe preverse el área para la construcción de los siguientes locales: 1 sala de juegos, bar y/o restaurante, sala de exposición y biblioteca, administración y un salón de uso múltiple, 1 cancha de fútbol, 1 gimnasio cubierto, 1 pileta de natación, vestuarios para ambos sexos y áreas de estacionamiento; hasta 2.000 viviendas: igual al grupo anterior, al que se le deberá agregar la construcción de una escuela secundaria.

Luego, siempre en el mismo capítulo, se establecen normas relativas al trámite a seguir para obtener la autorización -se remite al capítulo 4 que es el que regula el mismo- y la urbanización en terrenos fiscales. Por último contempla excepciones al régimen de Zonificación, permitiendo la urbanización en áreas no residenciales cuando: el número de viviendas sea superior a quinientas, que la localización convenga a los lineamientos generales del desarrollo urbano de la ciudad y que ejecute, además de los propios de su tamaño ya expresados, la siguiente infraestructura mínima: nivelación de terreno; apertura, abovedamiento y cuneteo de calles asegurando el libre escurrimiento de las aguas; forestación de

calles y espacios verdes; red eléctrica de baja tensión; torre, tanque de agua y red domiciliaria; pavimento de una de las calles principales de la urbanización y acceso pavimentado que comunique dicha calle con alguna otra calle pavimentada del entorno.

El capítulo 4 regula el trámite de la autorización. Establece una consulta previa ante la Dirección de Catastro de la municipalidad, repuesto el sellado de ley, con nota dirigida al Director -acompañada de dos juegos de planos firmados por el profesional y el propietario- en la que conste: ubicación del terreno con las siguientes especificaciones: calles circundantes, distancias a puntos materiales más importantes, urbanizaciones circundantes, equipamiento del entorno, estimación del nivel del terreno. En el otro plano, las características del terreno y propuesta urbanística: dimensiones lineales, angulares y superficie, amezamiento, parcelamiento, superficies de parcelas, espacios verdes y calles, infraestructura a proveer, previsión sobre el tipo de equipamiento, croquis del título. Por último, indicara el uso o destino de la futura urbanización. Con carácter optativo podrá presentar una memoria descriptiva.

Luego, la norma regula la tramitación de la solicitud. Así, la Dirección de Catastro deberá dar participación a la Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos a los fines de que se expida respecto la incidencia urbanística del anteproyecto, luego se le corre vista al profesional actuante para que formule una nueva presentación acorde las observaciones efectuadas, considerandos desistida la propuesta si en el término de 30 días la misma no es efectuada. Para la aprobación de la Consulta Previa se requiere el dictamen favorable de ambas direcciones. Dentro del plazo de seis meses, el profesionales deberá presentar los planos definitivos.

Finalmente, la norma prescribe los pasos a seguir a los fines de la urbanización: actas de donación a la Municipalidad de las superficies resultantes para calles, pasajes, espacios verdes; acreditación de la titularidad del dominio; legalización de firmas ante escribano público; presentación ante la Mesa de Entradas del municipio con reposición de los sellos de actuación; pago de los derechos de urbanización; suministro por parte de las autoridades de las especificaciones de obras; ejecución de las mismas en término -ya que las direcciones establecen el plazo- transcurrido el cual se considerara desistida la urbanización; solicitud de finales de obra; verificaciones de obra y aprobación final de las mismas.

El capítulo 5 contiene normas respecto las subdivisiones de parcelas, sin la apertura de pasajes públicos, calles o avenidas; estableciendo, básicamente, las medidas mínimas de parcelas y ancho de pasillos, la cota de elevación del terreno respecto la municipal, y tolerancias para admitir subdivisiones. La norma comentada finaliza estableciendo los recaudos de demarcación de los predios y las normas de publicidad para urbanizaciones y subdivisiones.

8. RÉGIMEN DE MEDIO AMBIENTE

8.1 Consideraciones generales

En el municipio de la ciudad de Santa Fe no son muchas las normas que tienden a la protección del medio ambiente; ni siquiera existe una codificación general en la materia. Mas bien la ciudad tiene disposiciones aisladas que tradicionalmente se le han adjudicado al municipio. Con ese carácter desordenado, la ciudad trata de regular la represión de ruidos molestos, la recolección y disposición final de residuos, el transporte y disposición final de residuos patológicos, la instalación de establecimientos insalubres, el desagüe de líquidos cloacales, la prohibición de pescar en ciertas zonas, la Purificación de líquidos residuales y la creación de una Comisión Protectora del Medio Ambiente.

8.2 Disposiciones locales

8.2.1 Represión de ruidos molestos

La ordenanza es del año 1976. Establece que queda prohibido dentro de los límites del ejido municipal causar, producir o estimular ruidos innecesarios o excesivos que propagándose por vía aérea o sólida, afecten o sean capaces de afectar al público, sean en ambientes públicos o privados, cualquiera fuere la jurisdicción que sobre estos se ejercite el acto, hecho o actividad de que se trate. Tales disposiciones son aplicables a cualquier persona, física o jurídica, este o no domiciliada en el municipio.

El capítulo II enumera los hechos que se consideran causa de ruidos innecesarios -ya que los diferencias de los ruidos excesivos, regulados en el capítulo siguiente. Así conceptualiza al producido por la circulación de vehículos con llantas de hierro sobre calles empedradas, asfaltadas y hormigonadas; la circulación de vehículos de tracción mecánica desprovista de silenciador mecánico; la circulación de vehículos que provoquen ruido debido a ajustes defectuosos o desgaste de motor, freno, carrocería, rodaje, etc; el uso de bocinas, salvo en caso de emergencia para evitar accidentes de tránsito; las aceleradas a

fondo; mantener los vehículos en marcha a altas revoluciones; toda clase de propaganda o difusión comercial realizada a viva voz, con amplificadores o altavoces; etc.

En el capítulo III considera que son ruidos excesivos los producidos por cualquier vehículo automotor que exceda ciertos niveles máximos que la misma norma prevé (así, por ejemplo, para las motocicletas de 50 cc., cuando excedan los 75 db; las motocicletas de hasta 125 cc., cuando excedan los 82 db; los automotores de hasta 3 ton. de tara, cuando excedan los 85 db; etc.).

También, en el art. 6, considera que constituyen ruidos excesivos, con afectación del público, los causados por cualquier tipo de actividad -industrial, comercial, social, deportiva- cuando también superen ciertos máximos y en ciertos ámbitos. Tales ámbitos son divididos en tres zonas: hospitalario o de reposo; zona de vivienda del municipio; zona industrial. Por tal motivo, los establecimientos industriales, comerciales, sociales o deportivos que se radiquen después de la sanción de esta ordenanza, deberán adoptar todas las medidas y previsiones técnicas tendientes a evitar que los ruidos que produzcan no excedan tales límites.

En el capítulo IV se establece que responderán solidariamente con quienes causaron el ruido, quienes hayan colaborado en su realización. En el caso de los menores, responden los representantes legales.

La norma finaliza estableciendo que la Dirección de Electromecánica de la municipalidad y la Policía Municipal serán los organismos de verificar el cumplimiento de la presente ordenanza.

8.2.2 Prohibición de arrojar aguas servidas

Por ordenanza No. 6162 del año 1952, se establece la prohibición de arrojar aguas servidas a la vía pública en el radio del ejido municipal. Los infractores, continua el art. 2 de la norma, podrán ser penalizados con multa. La norma finaliza con el art. 3., el que establece que sin perjuicio de las acciones que correspondan por la infracción al art. 1, la municipalidad procederá en los casos que estime necesarios a clausurar los albañales de las fincas que se encuentren conectados a piletas de lavar, etc., con salida de aguas servidas a la vía pública.

8.2.3 Recolección de residuos

También está previsto un régimen de recolección de residuos, envases para los mismos, y manejo y tratamiento de residuos patológicos.

En cuanto al primer aspecto, la prestación es privada, habiéndose licitado el servicio, cuyo pliego establece exclusivamente las condiciones de prestación y los derechos y obligaciones de los cocontratantes (municipio y recolector). Además, por decreto No. 14.361 del 9/8/71 se establece que será sancionada con multa toda persona que arroje cualquier clase de desperdicios (basura) en sitios o lugares no habilitados para tales fines. Toda entidad oficial o privada que permita la transgresión de la presente disposición se hará responsable de la sanción que se le aplique a su dependiente.

La norma habilita a los establecimientos comerciales, privados u oficiales, a descargar sus residuos directamente en los lugares habilitados al efecto debiendo para ello solicitar ante la Dirección de Limpieza la autorización correspondiente.

A su vez, los hospitales, sanatorios y clínicas tendrán la obligación de comunicar a la Municipalidad, el procedimiento que se adopta para eliminar los residuos provenientes de los mismos.

Por su parte, la Ordenanza 7808 establece la obligatoriedad de sacar en todas las calles pavimentadas de la ciudad, los residuos domiciliarios destinados a la recolección por los servicios municipales de limpieza en bolsas de polietileno o material similar, o empaquetadas con cierre adecuado para impedir la dispersión y permeabilidad de su contenido.

En cuanto a los residuos patológicos, la norma (Ordenanza No. 8322) establece que los aspectos sanitarios del manejo y disposición final de las basuras especiales eliminadas en los establecimientos médico - asistenciales oficiales y/o privados, clasificadas como residuos patológicos, quedan comprendidos en sus disposiciones. Las mismas prescriben que se considera "residuo patológico" el constituido por órganos, huesos, músculos, piezas anatómicas, residuos orgánicos de origen humano o animal, algodones, gasas, apósitos y demás desperdicios sólidos o semi - sólidos, sujetos a putrefacción, provenientes de la actividad de los

establecimientos mencionados. Finalmente la norma adopta los métodos aceptados para la disposición final de los residuos: la incineración, el confinamiento sanitario y la disposición final.

8.2.4 Instalación de establecimientos insalubres

Rige la ordenanza 4085. La misma dispone que los establecimientos insalubres ubicados fuera de la zona de cloacas deberán proceder a la Purificación de sus líquidos residuales por medio de cámaras asépticas, separadoras, filtros o de otros procedimientos eficaces. Los sistemas a adoptar deberán someterse previamente a la aprobación del Departamento de Obras y Servicios Públicos. En caso de infracción, se establece la pena de multa.

8.2.5 Instalaciones cloacales antirreglamentarias

Por ordenanza 6201 se establece que los propietarios de inmuebles en los que se constate la existencia de instalaciones cloacales antirreglamentarias que desagoten en la vía pública, desagües pluviales, terrenos linderos, serán sancionados con pena de multa. Cuando se compruebe la participación en la ejecución de obras clandestinas de profesionales de la construcción, los mismos serán pasibles de ser suspendidos en el uso de la firma de 1 a 10 años.

8.2.6 Prohibición de pesca

Por decreto 11.178 se declaró zona vedada de pesca la comprendida en el riacho Santa Fe, desde la bomba municipal existente frente al Club Náutico El Quilla, hasta las instalaciones de Varadero Sarsotti, en ambas costas. Tal disposición fue luego ampliada al espejo de agua del lago Parque General Belgrano.

8.2.7 Comisión permanente del medio ambiente

La misma está integrada por un representante del Departamento Ejecutivo; dos del Consejo Municipal; dos de la Universidad Nacional del Litoral; dos de la Dirección Provincial de Saneamiento Ambiental; dos representantes de la Comisión Pro Defensa del Medio Humano; dos representantes de la Asociación de Ingenieros Químicos de la ciudad de Santa Fe; y un coordinador legal.

Son sus funciones: efectuar estudios, planes y sugerencias del sistema normativo municipal en ecología, medio ambiente y contaminación ambiental; elaborar campañas de difusión; proponer la formalización de convenios con la Universidad Nacional del Litoral para el dictado de cursos, impresos de folletería y libros y realización de campañas de educación ambiental; preparar despachos a requerimientos del ejecutivo municipal y del Consejo o de los bloques de concejales; dictar cursos de actualización.

9. RÉGIMEN DE LICENCIAS COMERCIALES.

9.1 Carácter local de la reglamentación

Como en la casi totalidad de los casos estudiados es materia eminentemente municipal.

9.1.1 El caso de la ciudad de Santa Fe

Analizaremos sintéticamente la reglamentación estatuida para la municipalidad de la ciudad de Santa Fe por Ordenanza No. 7845.

La norma dispone tipos constructivos, medidas de seguridad, áreas mínimas de edificación y normas sanitarias de salubridad e higiene. Así por ejemplo, las normas técnicas complementarias establecen cada uno de estos requisitos para cada tipo de negocio a habilitar: gomerías, supermercados, carnicerías, despensas, almacenes, verdulerías, fiambrerías, restaurantes, pizzerías, confiterías bailables, fábricas de pastas, fábricas de soda, bares, talleres de armado y montaje de vehículos

automotores, talleres de pintura, etc.

Al mismo tiempo, la norma prohíbe el inicio de actividades sin que se haya obtenido el permiso correspondiente, en un claro ejercicio del poder de policía local. En este sentido el art. 1 dispone que para cualquier actividad comercial, industrial o de servicios, previamente se deberá contar con el permiso de habilitación correspondiente emitido por la municipalidad. Obtenido el mismo, sus titulares limitarán y adecuarán sus actividades y los locales donde ellas se desarrollen a lo establecido en la norma comentada y las ordenanzas especiales que se dicten para cada actividad. Cuando el permiso este otorgado para varias actividades no incompatibles entre sí, los locales deberán reunir para su instalación, el conjunto de recaudos exigidos para todas y cada una de las actividades allí a desarrollar.

9.1.2 Procedimiento

Asimismo, la norma impone todo un procedimiento para la obtención del permiso, perfectamente tasado desde su inicio hasta su finalización (art. 5 a 14), como impone obligaciones de informar a la municipalidad sobre traslado del negocio, cambio y anexo de rubro, cambio de razón social o denominación y cese del negocio y rubro (arts. 15 a 23). Por su parte establece también facultades de inspección en su favor, disponiendo que los locales estarán sujetos a inspecciones periódicas por parte de la municipalidad, sin necesidad de requerimiento previo u orden judicial (art. 24 y 25), estando las personas a cargo del local en ese momento, obligadas a prestar toda su asistencia a dichos inspectores (art. 26). Pone a estos fines y a disposición de las autoridades municipales, a la policía de la provincia y al propio Ministerio de Acción Social, Salud Pública y Medio Ambiente (comprendido del antiguo Ministerio de Bienestar Social).

10. RÉGIMEN EN MATERIA DE FALTAS Y CONTRAVENCIONES

Señalamos en el punto 2 que los municipios santafesinos ejercen concretas potestades en materia de régimen de faltas y contravenciones, habiéndose desarrollado una importante infraestructura en materia de justicia municipal de faltas, básicamente a partir de disposiciones municipales cuyas características generales reseñamos en los puntos siguientes.

Valen en general las reflexiones formuladas en torno al tema al analizar el caso de Mendoza, principalmente en lo referido a la necesidad de la institución, organización de la justicia de faltas, garantías de independencia, vías y remedios procesales, etc.

10.1 Disposiciones provinciales sobre el tema

Al igual que en otras provincias -como La Pampa, Córdoba o la propia Mendoza- en Santa Fe coexiste, junto con las estructuras municipales de represión de faltas y contravenciones, una jurisdicción de carácter provincial sobre la materia. En tal sentido, rige la ley 10703, de Código de Faltas de la provincia, del año 1991. Este código reemplaza integralmente el establecido por la antigua ley 3473.

Dispone su aplicación para las faltas previstas en el mismo que se cometan en la provincia de Santa Fe (art.1), previendo como penas las de multa, arresto, comiso, clausura, inhabilitación y suspensión de servicio telefónico (art. 14). Esta última pena es para los casos en que la infracción es cometida mediante uso del teléfono (art. 25). El código admite la posibilidad de la aplicación de una pena de trabajo social como alternativa (art. 15).

En cuanto a las conductas tipificadas como faltas o contravenciones, son las clásicas en este tipo de disposiciones, contemplándose en el Libro III las Faltas contra la autoridad (Título I), Contra la tranquilidad y el orden público (Título II, Cap. II), Desorden en espectáculos deportivos, artísticos u otros (Título II, Cap. III), Faltas contra la fe pública (Título III), Contra la moralidad y las buenas costumbres (Título IV), Contra la seguridad pública (Título V), Contra la seguridad

e integridad personal (Título VI), Contra el patrimonio y prevención de ilícitos (Título VII) y Contra la salud pública y el equilibrio ecológico (Título VIII).

El proceso es actuado, en audiencia oral y pública (art. 48).

10.2 Disposiciones locales

Son numerosos los municipios santafesinos que han creado y organizado una justicia local de faltas, sobre la base de jueces idóneos en la materia y con una relativa independencia de los órganos políticos del municipio.

En ese sentido pueden mencionarse las municipalidades de Rosario, Santa Fe, Funes, Perez, Carcarañá, Fray Luis Beltrán, Casilda, Capitán Bermúdez, Venado Tuerto, Firmat, Funes, Villa Gobernador Galvez, Villa Cañas y otras.

En general la atribución de la materia jurisdiccional se plantea como una desconcentración de funciones del intendente municipal y por ello el nivel de independencia del juez municipal es relativo.

En la municipalidad de Santa Fe rige la ordenanza 7881, del año 1980, que es el Código procesal municipal de Faltas y su Anexo, establecido por ordenanza 7882 del mismo año y que es el "Régimen de infracciones y penalidades", verdadero código de faltas local.

En la Ciudad de Rosario, rige la ordenanza municipal 2783 del año 1981, que es el Código municipal de Faltas.

El mismo abarca cinco Libros, correspondiendo el I a Disposiciones generales, Penas, Reincidencia, Concurso de Faltas, Agravación de la Pena, Extinción de las Acciones y las Penas.

El libro II corresponde a la jurisdicción, disponiendo que rige en la ciudad de Rosario, bajo dependencia del intendente municipal, por la vía de la Secretaría de Gobierno.

El Libro III se refiere a la organización del Tribunal de Faltas, disponiéndose al respecto la existencia de Jueces de Primera Instancia que, a su vez, concurren a

formar una alzada denominada Cámara de Apelaciones. Los jueces son delegados del intendente en el juzgamiento y sanción de las infracciones .

El Libro IV se refiere a Procedimiento y actos de la prevención, al juicio , recursos y disposiciones complementarias.

El libro V corresponde a las Faltas en general, y el Libro VI - ANEXO se refiere a la Faltas en particular, comprendiéndose en las mismas las Faltas contra las Autoridades municipales, Faltas contra la seguridad e higiene, Faltas contra la seguridad y bienestar, Faltas contra la moral y las buenas costumbres, , Infracciones contra normas de tránsito.

RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

1.1 La Constitución Nacional

Como hemos señalado reiteradamente ha acabado por receptar en su texto el principio de la autonomía municipal, como principio ordenador. No reiteraremos aquí los conceptos vertidos en general de la investigación, solo diremos que la reforma constitucional cordobesa de 1987 se había anticipado al movimiento de la CN.

1.2 Constitución Provincial

El régimen municipal se encuentra legislado en el Título Segundo de la Segunda Parte de la nueva Constitución de la Provincia de Córdoba. En tal sentido el mismo Preámbulo señala como una de las finalidades la de asegurar la autonomía municipal, además la Sección Cuarta del Título Primero, referida a la Administración Pública Provincial y Municipal, estatuye los principios a los que se sujeta la administración en su conjunto: centralización normativa, descentralización territorial, desconcentración operativa, jerarquía, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y actos (cfe.art.174).

Los principios instituidos por la reforma constitucional cordobesa, respecto del régimen municipal, son: la naturaleza sociológica del municipio, la autonomía municipal, la unión de la democracia con la eficacia y la participación ciudadana. Al respecto, dice Antonio María Hernández: "El nuevo ciclo de ejercicio de poder constituyente derivado en varias provincias argentinas, presenta una magnífica oportunidad para definir un más correcto perfil del régimen municipal del país. Esto no significa que la variedad y la asimetría que son propias de casi todo régimen municipal, dejen de ofrecernos distintas características y peculiaridades, propias de la idiosincrasia de los gobiernos locales en las Provincias, pero en cambio posibilita que se afirmen claras y comunes ideas sobre la institución municipal. Para alejar definitivamente los debates interpretativos que sobre la naturaleza del municipio se han dado, es conveniente que las constituciones

provinciales lo conceptúen como institución natural y necesaria, basada en las relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político y no simplemente administrativo y con finalidad de bien común de la sociedad local.

Consecuencia de este enfoque será la consagración del principio de la autonomía municipal en sus distintos aspectos, para asegurar la triple gradación institucional del Estado argentino: gobierno federal, provincial y municipios.

La Constitución cordobesa se resuelve en esa dicotomía a favor de la denominada tesis sociologista, en el Art. 180 que dice: "Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia..."- En el debate de Convención, el Dr. Rodolfo Bernardo, recordó la definición del propio Hernández, que expresa: "El Municipio es la sociedad organizada políticamente en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal", definición que Hernández había consignado en el Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal, siguiendo el art. 109 de la Constitución Cubana de 1940.

Respecto de la autonomía municipal el art.180 de la Constitución Cordobesa, establece que: "...asegura el régimen municipal basado en su autonomía, política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten".

La Constitución distingue entre autonomía plena y semiplena, al distinguir entre los municipios a aquellos que son ciudades, esto es los de mas de 10.000 habitantes, que son a los que atribuye la potestad de dictar sus cartas orgánicas y los de menos de ese numero que resultan regidos por la ley.

A su vez, por el art.183 fija los requisitos de las Cartas Orgánicas y por el 184 las bases de la Ley Orgánica Municipal. Los municipios en condiciones de acceder a ese status son aproximadamente treinta, en tanto los restantes, gozan de lo que se da en llamar autonomía semiplena o relativa, pero autonomía para los aspectos políticos, financieros y administrativos. Políticos para la elección de autoridades ; financieros, por la libre inversión de sus rentas (ver el tema fiscal) y administrativos por la prestación de servicios públicos y demás funciones de ese carácter, sin intervención de otro nivel de gobierno.

Siguiendo también un criterio verdaderamente autonomista, y a diferencia de otras provincias, como por ejemplo Salta, las Cartas orgánicas no son controladas ni ratificadas por la Legislatura provincial.

Finalmente, la Constitución cordobesa sienta como postulado de su régimen municipal el de la llamada unión de la democracia con la eficacia, en el debate constituyente, el mismo Hernández expresaba: "Por eso el objetivo que ha campeado en esta comisión y que quiero reafirmar, ha sido alcanzar un municipio ampliamente participativo y eficaz. Se aseguran otros organismos y principios técnicos, no solo los del planeamiento urbano sino también los códigos y tribunales de faltas, las garantías de la carrera administrativa, la asistencia técnica de la Provincia, los convenios intermunicipales y la participación y colaboración entre el gobierno provincial y los municipales".

La convención constituyente cordobesa fijó las ideas del municipio como primer teatro de los derechos, como escuela de participación ciudadana y como noxa del federalismo y la democracia.

El art. 181 fija el status municipal: se le reconoce a toda población con asiento estable, de más de dos mil habitantes, a su vez, a aquellas que se les reconozca el carácter de ciudades¹ podrán dictar su propia Carta Orgánica es decir gozar de autonomía plena. La ley 3373 de 1925, la anterior ley orgánica, establecía que el límite inferior era de quinientos habitantes. Se entendió que al fijarlo (aumentándolo) en dos mil habitantes, se establecía una regla acorde con el crecimiento demográfico provincial, por entender que para que exista el municipio en toda su dimensión es necesario, además de una cierta base poblacional, una cierta capacidad económica y técnica, que sustente la viabilidad de los Estados Municipales. Por otra parte, la creación de las Comunas, cuando no se alcanza dicha cantidad, importa constitucionalizar las actuales Comisiones Vecinales o de Fomento, existentes a partir del Decreto 6004 de 1956 (2), para los centros que entonces era para los que tuvieran menos de quinientos habitantes; lo que se declara como una forma de asegurar la descentralización política y la democracia local. Para Hernández esto significa un avance en esa dirección ¹.

Los actuales Municipios de menos de dos mil habitantes mantienen su jerarquía institucional, según lo dispuesto por la Disposición Transitoria Novena de la Constitución, que expresa: "Todas las Municipalidades existentes al momento

¹ Op.cit.pag.226

de la sanción de esta Constitución, mantienen ese rango institucional, aunque no tengan dos mil habitantes".

Consecuentemente, el art. 194 de la CP, prevé que en las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes, se establezcan Comunas, cuyas condiciones de existencia son determinadas por la Ley orgánica, así como su competencia territorial y material, asignación de recursos y forma de gobierno, para lo que debía asegurar: "un sistema representativo con elección directa de las autoridades".

La ley orgánica sigue por un lado el principio divisorio adoptado por la Constitución Provincial y luego reglamenta el procedimiento aquel por el cual un conglomerado humano que alcance el número de 2.000 pobladores pueda ser reconocido como Municipio o aquel que supere los 10.000 pobladores lo sea como Ciudad. El art. 3 reza: "El reconocimiento de los municipios se efectuara por Ley. A tal efecto el Poder Ejecutivo Provincial, de oficio o a petición de los vecinos mandara practicar un censo, una memoria descriptiva de la planta urbana con su respectivo mapa, un informe sobre la necesidad y factibilidad de la prestación de servicios y un plan regulador de desarrollo urbano. Asimismo dispondrá que, en el término de 90 días se demarque el radio municipal. Posteriormente el Poder Ejecutivo Provincial remitirá a la Legislatura el proyecto de Ley pertinente dentro de los ciento ochenta días (180) de iniciado el trámite".

Debe destacarse que, en Córdoba existen actualmente, alrededor de ciento cincuenta comunas y 257 municipios en total (comparar esta cifra, con los 18 municipios - departamento de Mendoza y la disimilitud que plantea en la atención de los habitantes), de los cuales 183 entran en la categoría de comunas, 36 en la de ciudades y el resto en la de municipio propiamente dicho.

El segundo párrafo del artículo reconoce a las ciudades la posibilidad del dictado de Cartas Orgánicas. Actualmente son treinta y seis las que se encuentran en dicha situación, superando los diez mil habitantes. A su vez se encontraban en proceso constituyente al tiempo de esta investigación, quince de ellas. Marcos Juárez y Córdoba ya han dictado sus cartas.²

² Ellas son: 1. ALMAFUERTE(a); 2. ALTA GRACIA; 3. ARROYITO; 4. BELL VILLE(a); 5. COLONIA CAROYA; 6. CORDOBA(e); 7. CORONEL MOLDES(a); 8. CORRAL DE BUSTOS(a); 9. COSQUIN; 10. CRUZ DEL EJE; 11. DEAN FUNES; 12. GENERAL CABRERA(a); 13. HERNANDO(a); 14. HUINCA RENANCO; 15. JESUS MARIA; 16. LA CALERA; 17. LA CARLOTA; 18. LA FALDA(a); 19. LABOULAYE(a); 20. LAS VARILLAS(a); 21. LEONES; 22.

El art. 182 de la CP, regla el procedimiento de sanción de las Cartas: "Las Cartas Orgánicas Municipales son sancionadas por convenciones convocadas por la autoridad ejecutiva local, en virtud de ordenanza sancionada al efecto. La Convención Municipal se integra por el doble del número de Concejales, elegidos por voto directo y por el sistema de representación proporcional. Para ser Convencional se requieren las mismas condiciones que para ser concejal". La fijación del sistema proporcional guarda correspondencia con la forma de elección de los convencionales constituyentes provinciales, prescripta por el art. 298 y apunta a propiciar una fuerte participación de las fuerzas políticas.

En otro orden de cosas, señala Hernández, la regla de compatibilidad para ser Convencional municipal, ha establecido una excepción para los legisladores provinciales, quienes podrán ser convencionales municipales. Ello parece una regla atinada, por la cuota de experiencia legislativa y de peso legitimante que puede darle al proceso de sanción de las cartas locales, el hecho de que participen en ellas legisladores experimentados que, además, pueden expresar el punto de vista local y provincial, al mismo tiempo. Claro que debiera tener algún límite, pues en el diseño institucional esto puede pesar negativamente en cuanto a la autonomización si los electos que al mismo tiempo son legisladores provinciales fuesen mayoría en la Convención Municipal (Cfe. art. 91, inc. 2).

1.3 La Ley 8102 Orgánica Municipal

En tanto, art. 184 de la CP, titulado "Ley Orgánica Municipal" ordena: "La Legislatura sanciona la Ley Orgánica para los Municipios que no tengan Carta Orgánica y puede establecer diferentes tipos de gobierno, siempre que aseguren lo prescripto en los incs. 1,2,4 y 6 del artículo anterior. La Ley garantiza la existencia de un Tribunal de Cuentas o de un organismo similar elegido de la forma que prescribe en inc. 3 del artículo anterior".

MARCOS JUAREZ(e); 23. MORTEROS(a); 24. OLIVA; 25. ONCATIVO; 26. RIO CEBALLOS; 27. RIO CUARTO(a); 28. RIO SEGUNDO; 29. RIO TERCERO; 30. SAN FRANCISCO; 31. VILLA ALLENDE(a); 32. VILLA CARLOS PAZ; 33. VILLA DEL ROSARIO; 34. VILLA DOLORES(a); 35. VILLA MARIA(a) y 36. VILLA NUEVA(a).

Las primeras en dictar sus Cartas Orgánicas fueron Marcos Juarez en 1993 y Córdoba capital, el 8 de Noviembre de 1995.

Desde noviembre de 1991 rige en esta materia la ley 8102, modificada por las leyes 8128 y 8233 (en aspectos substanciales que comentaremos mas abajo) y complementada por la ley 8234 que regula el sistema electoral de las comunas.

Derogó a su antecesora, la ley 3373 e hizo lo propio con la ley 6522 que regulaba a las comunas, estableciendo que, cuando estas fueran normalizadas, conforme el sistema que ella adoptaba, quedaría automáticamente derogada. (Por ley 8233 se creó una comisión bicameral de seguimiento del proceso de normalización de las comunas).

Regula principalmente a los municipios de autonomía semiplena o relativa, aunque también lo hace para los que pueden sancionar Cartas Orgánicas (las denominadas ciudades), mientras las cartas no sean dictadas y será subsidiaria de estas en los aspectos que ellas no reglen.

1.4 La cuestión del territorio o ámbito espacial.

El art. 185 legisla la Competencia territorial de la siguiente forma: "La competencia territorial comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales. La Legislatura establece el procedimiento para la fijación de límites; estos no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo. Por ley el Gobierno provincial delega a los municipios el ejercicio de su poder de policía, en materia de competencia municipal de las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial".

Este tema legisla sobre uno de los elementos determinantes del Estado Municipal: el límite espacial de su competencia. Se ha mantenido la concepción emergente del art. 142 del texto de 1923, al establecer que la competencia territorial comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales. En consecuencia, ya no existe más el sistema de radios colindantes, propio del municipio condado, distrito o departamento, que de hecho había implementado la Ley 5286.

Hernández manifiesta en contra del sistema de condado, que también en Córdoba había fracasado la implementación del mismo a través de la reforma constitucional de 1870, que fue corregida en la reforma de 1883.

En la Ley 3373 (anterior ley orgánica de municipios), al reglamentar este tema, se penso en las zonas correspondientes a la prestación de servicios públicos municipales y a la aplicación futura de los mismos, lo que de alguna manera significa tener en cuenta no solo las zonas urbanas sino también las suburbanas y entonces marchar de un municipio de ejido urbano o de villa, hacia un sistema mixto de competencia territorial, que presenta la ventaja de tener presente los efectos de polarización que producen los centros urbanos.

Ello lleva a considerar, dice Hernández, que esta concepción debe afirmarse a partir de una interpretación correcta de la extensión de los servicios municipales. En tal sentido, no comparte, ahora, la opinión que Angel Bauline daba al art. 142 al sostener que dichos servicios eran los correspondientes a los inmuebles. Pensamos que se impone una interpretación mas amplia y flexible, que incluya otros servicios públicos locales que benefician a las zonas suburbanas o rurales próximas a los centros de población, lo que permitirá una extensión de los radios acorde con las realidades geográficas y sociológicas de la polarización, como base de una mayor eficacia administrativa, tributaria y de planificación urbana, zonal y provincial.

Esa interpretación encuentra además su justificación no solo en los distintos servicios municipales que no tienen relación con los inmuebles sino también en el propio texto constitucional que utiliza la frase "zona a beneficiarse", como criterio flexible para la extensión de los radios.

Posteriormente el artículo difiere a la Legislatura, por medio de la Ley Orgánica Municipal, la regulación del procedimiento para fijar los límites, que no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo. En tanto, el art. 235 ordena al Poder Ejecutivo Provincial, el confeccionar en un plazo no mayor de cinco años, los mapas de los radios municipales. Ello es congruente con la regla de los arts. 232 y 233, por el primero los municipios conservan los radios fijados de conformidad con la anterior ley orgánica y por el segundo se establece que, hasta tanto se fijen los límites departamentales, los municipios que ocupen territorio de mas de un departamento, mantendrán ese territorio provisoriamente.

Esto último se explica por la necesidad de respetar el sistema departamental, que es una de las bases de la organización política y administrativa de la Provincia, asentada desde antiguo en el Derecho Público cordobés y en su desarrollo histórico.

Este sistema se ha mantenido en la reforma en virtud del art. 110 inc. 7, sobre atribuciones de la Legislatura, que dice: "Establecer los límites de las regiones de la Provincia que modifiquen el actual sistema de Departamentos, con dos tercios de votos de los miembros de cada Cámara".

Esto también, significa que el constituyente ha previsto una solución institucional -por medio de dicha norma- que permite la adecuación entre datos sociológicos, como puede ser el crecimiento de un Municipio y supuestos normativos, como puede ser un límite Departamental. Aunque, nos parece preferible establecer un sistema de negociación intermunicipal y municipal-provincial, que solo en última instancia sea resuelto por la Legislatura si las opiniones municipales no fueran conformadas.

Finalmente el artículo en análisis ordena al Gobierno Provincial delegar a los Municipios el ejercicio de su poder de policía en las zonas que no son de competencia territorial local, pero solo en materias de competencia municipal. También aparece como una solución limitada. Insistimos en la correlación entre ampliación de la ciudadanía y presencia del estado (de cualquier grado) protector de la misma. Las provincias por el irresoluto problema de los ejidos municipales tienen porcentajes significativos de población no asignada, población, en suma, marginada políticamente la que, para colmo, es comúnmente marginada en lo socioeconómico. Se impone respecto de ellas soluciones pragmáticas y ad hoc que tiendan a garantizar el principio de igualdad de oportunidades que declaran los tres niveles constitucionales por lo general.

El sistema pretende, dice Hernández, conjugar las ideas de eficacia y de coordinación interjurisdiccional.

En la recientemente sancionada Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba se sujeta la competencia de este municipio, eminentemente urbano, a los límites que fije la ley (art.3).

1.5 Organización de los poderes municipales.

Se dispone la posibilidad del establecimiento de diferentes tipos de gobierno, lo que significa mantener la misma concepción de la reforma de 1923. Creemos que esta opción va en la dirección deseable, pues parece acertado permitir una

distinta organización política y administrativa para los municipios, en razón de la variedad y asimetría de los mismos. Sostiene Hernández: "No puede establecerse igual legislación para municipios de diferente población, características sociológicas, económicas, etc."³

No compartimos con Hernández, en cambio, la idea de jerarquizar a los municipios pues, aunque esa no fuera la intención produce un efecto de minusvalía que opaca las relaciones intermunicipales e interestadales. Las diferencias de complejidad están ya dadas en la realidad, son las que deben reconocer los constituyentes a la hora de los diseños institucionales. Pero, sostenemos, como guía de trabajo, que las propuestas de cambio requieren de un alto grado de consenso político, tanto de los actores políticos profesionales como de la comunidad en su conjunto y estas "jerarquizaciones" suelen ser un obstáculos para ello.

La Constitución ha previsto que la división de poderes, en los municipios rompa con la tradicional división entre Ejecutivo y Legislativo, exigiendo si la existencia del Tribunal de Cuentas. En Río Negro, recordemos, se había adoptado en la Constitución de 1957, un régimen semiparlamentario, en el que el Presidente del Consejo Deliberante ejercía, con un gabinete, el Poder Ejecutivo (7).

Hay que resaltar que la CP posibilita formar un solo Tribunal de Cuentas para varios Municipios, como forma de superar los inconvenientes observados en el funcionamiento de la institución en los pequeños municipios⁴. Asimismo, se comprende que no se exija el requisito referido a la participación vecinal o formación de Juntas Vecinales, puesto que no resulta aplicable en los municipios pequeños.

A los municipios que no son ciudades (que por ende no tienen capacidad de dictar su propia carta institucional) la constitución les otorga la posibilidad de elegir entre dos sistemas de gobierno (art.9): 1) Un Concejo Deliberante y un

³ Op.cit., pag.214.

⁴ Pensamos que es positivo pensar de este modo, toda vez que permitirá ensayos de política intermunicipal y, además, al cortar vínculos estrechos de dependencia, aunque mas no sea infraestructural del Tribunal de Cuentas con un determinado poder político, permitirá (si además se recoge la idea de que el control no puede estar en manos del controlado) el surgimiento de un organismo eficaz contra el desorden administrativo y la corrupción a la que viene frecuentemente ligado.

Departamento Ejecutivo a cargo del Intendente municipal y 2) Un sistema de comisión. Debiendo ser electos directamente por el pueblo de los respectivos municipios.

Parece una variante institucional acertada, esta de permitir ofertas institucionales diversas, para que cada comunidad adopte las variantes creadas en los sistemas comparados y podamos confrontarlas sobre la base de la experiencia que se monte sobre nuestra idiosincrasia.

La Disposición Transitoria Décima (CP) dice: "Las Convenciones Municipales deben convocarse con posterioridad a la sanción de la futura Ley Orgánica Municipal, que reemplace a la vigente N° 3373 y sus complementarias". El régimen fue establecido, como ya dijimos, en Noviembre de 1991 por la Ley 8.102 (LOM).

La finalidad, de la norma es asegurar, dice Hernández, de la mejor manera posible, la coherencia del régimen municipal cordobés, evitando colisiones entre las Cartas Orgánicas y/o la Ley Orgánica Municipal. (Aquí es donde adquiere importancia lo dicho anteriormente, sobre el peligro de un predominio de las ideas provincialistas sobre las locales, en otro trabajo hemos señalado sobre el peligro de lo que Montesquieu llamaba "la manía uniformadora", a propósito de la misma manía entre quienes detentan el poder federal).

La sanción de esta clase de legislación, tal vez sea la mas importante del orden provincial. Asimismo debe tenerse presente que a diferencia de otros textos constitucionales provinciales, las Cartas Orgánicas de los municipios cordobeses no se someten a revisión por parte de la Legislatura.

Por ultimo la Constitución establece una cláusula "escoba" que en mucho podría afectar la pretensión de "diversidad" institucional que anunciaron los constituyentes, las cartas orgánicas deberán respetar: "Los demás requisitos que establece esta Constitución". Desde cierto punto de vista no es mas que el aseguramiento del mantenimiento del principio de supremacía de la Constitución, pero también puede configurar un "cepo" que uniformice mas allá de lo deseable, el proceso constituyente municipal. Para Hernández queda claro que ninguna Carta, por ejemplo, podría extralimitar la competencia territorial o material prescripta por los art. 185 y 186, limitaciones lógicas, pero de imponerse aquel

afán uniformante, esos demás requisitos podría involucrar hasta minucias operativas, como ha sido una constante en la organización institucional argentina.

El Concejo se compone de siete Concejales en los municipios de no menos de diez mil habitantes, pudiendo aumentar uno por cada diez mil mas hasta un máximo de treinta y dos.

El candidato a Intendente deberá encabezar la lista de concejales de su partido, si triunfa lo reemplazan en el Concejo quienes siguen en el orden de lista. Sistema similar adopto la carta orgánica de Viedma en Río Negro, pensamos que es un sistema ventajoso en este aspecto pues asegura que las primeras figuras de los partidos no vencedores, a nivel local, concurren a formar el gobierno en el Concejo dotándolo de mayor representación y legitimidad, por ende.

En el sistema de Comisión se eligen tres miembros en poblaciones que no excedan los dos mil (2.000) habitantes, cinco cuando no supere los cinco mil (5.000) y de siete cuando sea de cinco mil (5.000) o mas. Duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelectos, renovándose el cuerpo in totum al vencimiento del periodo.

Importante regla sienta el art. 15 al permitir sin limitación alguna del número, que los extranjeros, mayores de edad, con cinco años de residencia (a los nacionales se les exijan dos), sean o puedan ser concejales.

En la Carta Orgánica de Córdoba se respeta la tripartición de poderes, confiando el poder legislativo al Concejo Deliberante compuesto por treinta y un miembros (concejales), electos por cuatro años, instituyéndose el sistema de renovación completa.

1.6 División de funciones.

El art. 183 establece los Requisitos de las Cartas Orgánicas deben asegurar, entre ellos, el primero es el vinculado a la forma de gobierno y sistema electoral reclama: "sistema representativo y republicano...". Según este artículo las Cartas Orgánicas deben asegurar un cuerpo deliberante y un Tribunal de Cuentas, pudiendo además establecer un órgano ejecutivo.

Para Hernández, esta norma es muy importante pues deja, en su primera parte, abierta la posibilidad de la instauración del algún sistema de gobierno de eficacia, como por ejemplo el de comisión o comisión de gerente (que hemos señalado en el punto anterior) que son creación del derecho municipal norteamericano, en lugar del tradicional del Intendente y Concejo Deliberante. Hay que señalar que las únicas ciudades que ya cuentan con carta orgánica, Marcos Juárez y Córdoba, no han adoptado ese sistema, ni existe propósito conocido en las restantes convenciones que sesionan al tiempo de producirse este informe.

La LOM otorga a los municipios la capacidad de optar por las siguientes formas de gobierno: 1) Un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo a cargo del Intendente Municipal; 2) Un sistema de comisión. (art. 9), debiendo ser elegidos directamente por el pueblo sus integrantes, cualquiera que fuese la fórmula adoptada. No obstante en el art. 10 le impide a los municipios recién reconocidos formular tal opción, pues los constriñe a la fórmula clásica del inciso primero. A priori nos parece un error, toda vez que es en sociedades que practican las relaciones cara a cara y sin historia institucional previa, donde podrían prosperar mejor iniciativas institucionales nuevas como las del segundo inciso. A su vez, establece que un municipio que tenga la fórmula del inciso 1 y pretenda adoptar la del inciso 2 deberá someter la decisión a un referéndum.

El gobierno de la comuna es tripartito: existe un poder ejecutivo fincado en el departamento del mismo nombre, encabezado por el Intendente, un poder legislativo residente en el Concejo Deliberante y un poder de contralor ejercido por el Tribunal de Cuentas. La fórmula es la de mayor desarrollo en el constitucionalismo provincial reciente y es heredera de una cierta tradición argentina que privilegia las fórmulas unipersonalistas, fuertemente caudillescas, producto sin duda de factores culturales que vienen desde la misma conquista española a los que habríamos de sumar otros muy correlacionados como los de la religión preferente, también afecta a organizaciones verticales y concentradas de poder.

Así lo organiza la Carta de Córdoba haciendo residir, según el esquema clásico, el poder legislativo en el Concejo Deliberante, el ejecutivo en el Departamento homónimo guiado por un ciudadano elegido por el pueblo a simple pluralidad de sufragios, con el título de Intendente. Introduce si una figura poco común en el diseño institucional municipal, como es la de viceintendente, que

replicando el orden constitucional nacional preside al Concejo Deliberante y reemplaza al Intendente en los supuestos previstos en la Carta Orgánica.

1.6.1 En el sistema de Comisión

Este sistema permite fusionar en un solo órgano las funciones ejecutivas y legislativas. El cuerpo elige un Presidente, un Secretario (cuando menos) y un Tesorero, debiendo elegir al presidente de entre los miembros de la bancada que haya obtenido la mayor cantidad de votos.

La autoridad superior en este caso reside en el Plenario de la Comisión.

Puede a su vez designar, fuera de su seno, un funcionario que, con el nombre de Administrador Municipal, tenga a su cargo la ejecución, el control y la superintendencia de las funciones administrativas que determine las Ordenanzas respectivas.

1.6.2 En el sistema tripartito

Responde al modelo más extendido en la Argentina, esto es que divide las funciones en tres, correspondiendo las legislativas al Concejo Deliberante, la ejecutiva al Intendente, denominado también Departamento Ejecutivo y las de contralor al Tribunal de Cuentas, que ejerce el control de legalidad externa.

1.6.3 Atribuciones del Pleno del Gobierno de Comisión

Las atribuciones del Pleno, conforme el art.59, son las siguientes:

1) "Las que surgen del Art. 30 incisos 1), 2), 3), 4), 5), 6), 10), 11), 12), 18), 20), 21), 22), 23), 24), 25), 26), 27) y 29).

2) Remover a los miembros de Tribunal de Cuentas en los términos del Artículo 81.

- 3) Tomar juramento a sus miembros y aceptar sus renunciaciones por simple mayoría de votos de los presentes.
- 4) Designar al Asesor Letrado y miembros del Tribunal de Faltas.
- 5) Convocar a elecciones.
- 6) Fijar las remuneraciones de los funcionarios y empleados municipales.
- 7) Tomar conocimiento de los decretos o resoluciones visados con reserva por el Tribunal de Cuentas en los términos del Artículo 84 inciso 2).
- 8) Elaborar el nomenclador de gastos y el Plan de Obras Públicas y de adquisición de bienes de capital en los términos de los Artículos 73 y 74.
- 9) Elaborar la Ordenanza de contabilidad en los términos del Artículo 77.
- 10) Dictar su reglamento interno y ejercer las demás atribuciones de índole municipal que no estén especialmente enumeradas.
- 11) Autorizar, al Presidente, a realizar adquisiciones, enajenaciones y gravámenes sobre los bienes privados de la municipalidad."

1.6.4 Atribuciones del Presidente del Gobierno de Comisión.

Conforme el art.60 son las siguientes:

- 1.- Convocar y presidir las sesiones plenarias de la Comisión.
- 2.- Convocar y remover, conforme a las Ordenanzas vigentes, los funcionarios y empleados de la administración.
- 3.- Las que surgen del Artículo 49, incisos 1), 7), 8), 13), 14), 15), 16), 18), 19), 20), 21) y 22)".

1.6.5 Atribuciones del Concejo Deliberante en el sistema clásico tripartito

El art.30 de la LOM le otorga las siguientes facultades:

1) Sancionar Ordenanzas Municipales que se refieran a las atribuciones conferidas por la Constitución Provincial a los municipios en su Artículo 186.

2) Regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas, conforme a lo que establece el Artículo 107 de la Constitución Provincial.

Establece que la sanción de arresto no podrá superar el término de quince (15) días, y podrá ser recurrida por el afectado dentro del término de cinco⁵ días ante el Juez Provincial competente en materia de faltas, no pudiendo ejecutarse la medida hasta que ella fuera ratificada por la autoridad judicial. El recurso se sustanciará por el trámite previsto por el Código de Faltas para el recurso de apelación.

3) Establecer restricciones al dominio, servidumbres, y calificar lo casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las Leyes que rigen la materia.

4) Regular y coordinar planes urbanísticos y edificios.

5) Reglamentar la instalación y funcionamiento de salas de espectáculos, entretenimiento y deportes.

6) Reglamentar la organización y funcionamiento de Comisiones de Vecinos, Concejo Asesor Municipal e Institutos de Participación Ciudadana.

7) Tomar el juramento al Intendente Municipal, acordarle licencia y aceptar su renuncia por simple mayoría de votos de los presentes.

⁵ Marcellino sostiene que en relación a quienes pueden propiciar la sanción de las Cartas Orgánicas, que esa atribución le compete a los miembros del Consejo Deliberante, al Departamento Ejecutivo o puede ser promovido por iniciativa popular. Ello se deriva del principio general del art.33 de la Ley 8102 que determina que los proyectos de Ordenanza, podrán ser presentados por los antedichos órganos o método. La iniciativa popular esta también reglada por la referida Ley, en su art.146, el que dispone que puede ser presentada al Concejo Deliberante por un número de electores no inferior al 1,5% del total del último padrón cívico utilizado en el último comicio municipal.

8) Prestar acuerdo para la designación del asesor letrado de la Municipalidad y para los Jueces de los Tribunales Municipales de Faltas, en su caso.

9) Fijar las remuneraciones del Intendente, de los Secretarios, funcionarios y empleados.

10) Sancionar Ordenanzas que aseguren el ingreso a la Administración Pública por concurso, la estabilidad, escalafón y la carrera administrativa del personal municipal.

Podrá también sancionar Ordenanzas que establezcan la negociación colectiva entre la Administración Pública Municipal y los empleados municipales.

Asimismo podrá adherir a la Ley Provincial de Conciliación y Arbitraje.

11) Sancionar ordenanzas de organización y funcionamiento de la administración municipal.

12) Dictar la Ordenanza referida al régimen electoral.

13) Convocar a elecciones en caso que no lo haya hecho el Intendente en tiempo y forma.

14) Pedir informes del Departamento Ejecutivo, para el mejor desempeño de su mandato, los que deberán ser contestados dentro del término que fije el Cuerpo. El incumplimiento de esta obligación configura seria irregularidad. Cuando dicha atribución sea ejercida de forma individual por sus miembros, no podrá fijarse al Departamento Ejecutivo término para su contestación.

15) Convocar, cuando lo juzgue oportuno, al Intendente y a los Secretarios para que concurren obligatoriamente a su recinto o al de sus comisiones con el objeto de suministrar informes. La citación deberá hacerse conteniendo los puntos a informar, con cinco (5) días de anticipación, salvo que se trate de un asunto de extrema gravedad o urgencia y así lo disponga el Concejo, por mayoría de sus Miembros.

16) Nombrar, de su seno, Comisiones Investigadoras a efectos del cumplimiento de sus funciones legislativas y municipales. Las Comisiones Investigadoras deberán respetar los derechos y garantías personales y la

competencia y atribuciones del Poder Judicial, debiendo expedirse en todos los casos, sobre el resultado de lo investigado.

17) Remover a los miembros del Tribunal de Cuentas, conforme al Artículo 81.

18) Sancionar la Ordenanza de Presupuesto y las que creen y determinen tributos, de acuerdo a los principios del Artículo 71 de la Constitución Provincial.

19) Autorizar al Departamento Ejecutivo a efectuar adquisiciones y aceptar o repudiar donaciones y legados con cargo.

20) Autorizar la enajenación de bienes privados de la Municipalidad o la constitución de gravámenes sobre ellos.

21) Sancionar Ordenanzas de obras y servicios públicos, de conformidad con lo prescripto en el artículo 75 de la Constitución Provincial, y fijar sus tarifas. Se otorgara prioridad, en igualdad de circunstancias, a las Cooperativas integradas por los propios vecinos que se propongan asumir sus respectivos trabajos o prestar los servicios públicos de que se trate.

22) Aprobar todo convenio en virtud del cual se disponga la prestación por parte de terceros de un servicio municipal cualquiera sea la calidad o categoría de la prestación.

23) Aprobar las bases y condiciones de las licitaciones.

24) Examinar y aprobar o desechar la cuenta anual de la administración previo informe del Tribunal de Cuentas, dentro de los noventa (90) días de recibido.

25) Autorizar con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, la contratación de empréstitos. El servicio de la Totalidad de las amortizaciones de capital e intereses no deberá comprometer mas de la quinta parte de la renta municipal anual. Se entiende por renta municipal todo ingreso no afectado a un fines específicos.

26) Autorizar el uso del crédito publico por simple mayoría de votos.

27) Elaborar su propio presupuesto.

28) Fijar las normas respecto de su personal y ejercer las funciones administrativas dentro de su ámbito.

29) Dictar su Reglamento Interno.

30) Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no este prohibida por la Constitución y no sea incompatible con las funciones de los Poderes del Estado.

1.6.6 Atribuciones del Departamento Ejecutivo en el sistema tripartito.

Según el art.49 son:

1) Promulgar, publicar y hacer cumplir las Ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante y reglamentarlas en los casos que sean necesarios.

2) Ejercer el derecho de veto y de promulgación parcial, en el caso previsto en al Artículo 34.

3) Proyectar Ordenanzas y/o proponer modificación o derogación de las existentes.

4) Convocar a elecciones municipales.

5) Convocar al Concejo Deliberante a sesiones extraordinarias.

6) Brindar al Concejo, personalmente o por intermedio de sus Secretarios, los informes que le solicite. Concurrir, cuando juzgue oportuno, a las sesiones del Concejo o cuando sea llamado por este conforme al Artículo 30 inciso 15), pudiendo tomar parte de los debates, pero no votar.

7) Representa a la Municipalidad en sus relaciones oficiales con los Poderes Públicos y por si o por apoderados en las actuaciones judiciales.

8) Proponer las bases y condiciones de las licitaciones y aprobar o desechar las propuestas.

9) Remitir al Concejo Deliberante, para su aprobación previa los convenios que suscriba con terceros para la prestación de servicios públicos municipales, cualquiera sea la calidad y categoría de la prestación.

10) Expedir ordenes de pago.

11) Hacer recaudar la renta de conformidad a las Ordenanzas dictadas por el Concejo.

12) Hacer publico el balance mensual de Tesorería, con el estado de ingresos y egresos.

13) Publicar una memoria anual sobre el estado en que se encuentran los diversos ramos de la Administración.

14) Remitir al Tribunal de Cuentas el balance anual dentro de los sesenta (60) días de terminado el ejercicio.

15) Celebrar contratos de acuerdo con las autorizaciones concretas y globales expedidas por el Concejo Deliberante.

16) Administrar los bienes municipales.

17) Nombrar y remover los funcionarios y empleados de la administración a su cargo de conformidad a los estatutos y escalafón vigente, y solicitar acuerdo del Concejo para el nombramiento de los funcionarios que lo necesitaren.

18) Aceptar o repudiar donaciones y legados sin cargo, efectuados a la Municipalidad.

19) Ejercer el Poder de Policía Municipal con facultades para imponer multas; disponer la demolición de construcciones, clausura y desalojo de los inmuebles, disponer secuestros, decomiso y destrucción de objetos, Ordenanzas, salvo los casos en que se hayan atribuido estas facultades a los Tribunales de Faltas.

20) Controlar la prestación de servicios públicos municipales.

21) Aplicar las restricciones y servidumbres públicas al dominio privado que autoricen Leyes y Ordenanzas.

22) Organizar el Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas, Archivos Municipales y Digestos Municipales.

23) Ejercer las demás facultades autorizadas por la presente Ley Orgánica.

1.7 Elección, renovación y reelección de cargos

El art. 183, antes nombrado, fija también como prerrequisito de concordancia entre la CP y la CO, la "...elección directa de sus autoridades y el voto universal, igual, secreto, obligatorio de nacionales y de extranjeros".

En la segunda parte de la CP, se fija un sistema electoral compuesto, para la elección de los miembros del cuerpo deliberante, pues sobre la base de la proporcionalidad, se introduce el concepto de "eficacia", dicen los constituyentes, que asegura siempre al partido que gane, la posibilidad del control de dicho órgano, para poder cumplir su programa de gobierno. El segundo inciso del art. 183 asegura al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de los representantes.

Este concepto de eficacia se aplica aun para el caso de que un partido no alcance la mitad más una de las bancas por el sistema proporcional. Dice Hernández que ello es consecuencia de ligar los principios de la democracia (la soberanía popular, el principio de la mayoría) con el de la gobernabilidad (un órgano ejecutivo subordinado, guiado por principios de eficacia administrativa, con sujeción al poder político del Consejo). Sostiene que se fundamenta en precedentes históricos electorales de la Provincia, donde por aplicación del sistema proporcional, en no pocos casos se dio que en un Concejo Deliberante de seis miembros, hubiese empates políticos lo que obligó a conceder doble voto al Presidente del Concejo Deliberante o a la celebración de acuerdo político para la elección. Justamente ese tipo de situaciones fue el determinante de que, en Río Negro, a nuestro juicio, se involucrara en el proceso de convenciones municipales realizadas aun con posterioridad a la reforma de 1988 e incluso en las sancionadas con anterioridad.

No compartimos esta solución, si bien los diseños institucionales responden por lo general a las contingencias históricas, lo cierto es que el modelo de "base cero" que propone esta solución, sobrerrepresentando a la primera minoría, apuesta a un modelo no consensual de democracia.

La Constitución (art.33, 4º parr.) establece que solo a los partidos políticos compete postular cargos públicos electivos. Como cita Marcellino, Pedro Frías ha sostenido, previo a la constituyente, que tal competencia, en el orden municipal, no debiera ser exclusiva de los partidos, pero advierte que si así lo decidía la carta magna, los municipios debían allanarse.

Por la ley orgánica (art.13) se fija la periodicidad de los cargos de los concejales, siguiendo la tendencia de las últimas reformas el período se ha fijado en cuatro años, igual que para los miembros del Tribunal de Cuentas. No existen impedimentos para la reelección. Creemos que este es un error repetido: las virtudes de un sistema, parafraseando a Moreno, no pueden residir exclusivamente en las virtudes de los actores ocasionales o contingentes. El deslizamiento hacia prácticas corruptas de poder en ejercicios demasiado prolongados del poder⁶ (digamos por más de dos períodos, esto es, más allá de los seis u ocho años), parece ser connatural. Y esto no pretende arrojar mantos de sospecha sobre innumerables ejemplos de políticos que, justamente en el orden municipal, han dado ejemplo de honestidad y austeridad a lo largo del tiempo, pero lo han hecho con el solo freno de su propia virtud. Se podrá oponer a esta idea que hay contra ejemplos como que se pueden citar innumerables casos también de políticos que no bien llegados al poder comenzaron a delinquir. Es cierto también, la realidad rara vez es maniatada por las previsiones normativas, pero se pueden dificultar las prácticas nocivas, con limitaciones como las de la reelegibilidad, juicios de cuentas, participación popular y prensa libre (accesible a todos) y así componer un sistema de frenos externo a los propios actores políticos.

⁶ Pensamos que es positivo pensar de este modo, toda vez que permitirá ensayos de política intermunicipal y, además, al cortar vínculos estrechos de dependencia, aunque más no sea infraestructural del Tribunal de Cuentas con un determinado poder político, permitirá (si además se recoge la idea de que el control no puede estar en manos del controlado) el surgimiento de un organismo eficaz contra el desorden administrativo y la corrupción a la que viene frecuentemente ligado.

1.8 Conflictos institucionales

La LOM prevé en Título VII los casos de acefalía y conflicto, restringiendo in extremis las posibilidades de intervención a los municipios. En caso de acefalía en los órganos colegiados, entendida tal como la situación aquella en que agotadas las listas de suplentes el Cuerpo no puede funcionar, de todos modos, por falta de quórum, el otro cuerpo o, en definitiva, cualquiera de las autoridades electivas puede convocar a elecciones extraordinarias para cubrir los cargos vacantes, por el periodo que restare cumplir.

En caso de conflicto, producida la situación prevista en el art. 193 de la CP (acefalía-ver infra-), las facultades del Comisionado designado se limitaran a la convocatoria a elecciones dentro de un plazo no mayor a cuarenta y cinco días y al ejercicio de las funciones urgentes e indispensables de administración, asegurando la prestación de los servicios públicos y la percepción de la renta. La ley establece claramente (art.127 in fine) que la intervención federal a la Provincia no implica la de los Municipios, a no ser que, expresamente, lo haya decidido el gobierno federal al dictarla.

Según la LOM (art.128), producido un conflicto interno, sea de competencia entre organismos municipales o que atente contra el regular funcionamiento de los mismos; o que se trate de un conflicto con otra municipalidad, deberá suspenderse todo procedimiento relacionado con la cuestión y elevarse las actuaciones al Tribunal Superior de Justicia, quien deberá expedirse en un plazo breve (15 días hábiles) luego de haber escuchado a las partes y recibido los antecedentes en un proceso también breve.

1.8.1 Jurisprudencia en materia de conflictos

Sobre el tema, el Superior Tribunal de justicia de la Provincia ha tenido oportunidad de expresarse en algunos fallos plenarios.

El 10 de julio de 1986, se resolvió la causa "Amaya, Elpidio Guillevaldo plantea conflicto interno de la Municipalidad de Embalse", en la cual el titular del Departamento Ejecutivo municipal cuestionó la validez del proceso de revocatoria decidido contra él por el Concejo, a iniciativa de la bancada justicialista. Por

mayoría, el Tribunal se pronunció por la nulificación del proceso por vicio de procedimiento. De la sentencia se desprenden algunos aspectos interesantes y que, no obstante haber sido dictada en el marco de la anterior constitución y ley orgánica, mantienen actualidad por la similitud del abordaje de estos mecanismos en el nuevo ordenamiento.

Siguiendo la doctrina judicial establecida en anteriores casos de conflictos ("Acrich, Abraham y Ricardo Baños - Plantean conflicto en el CD de la Municipip. de Sta. Rosa de Calamuchita, del 2/5/1986 y "Doffo, Geremía Esteban y otros (concejales del Municip. de Los Cisnes c/ Gbno. de la Pcia. de Córdoba plantean conflicto", del 12/5/1986), el Superior expresa que su intervención sólo encuentra justificativo cuando la situación conflictiva del municipio, sea por una cuestión interna, con otro municipio o con autoridades de la provincia, impidan el normal funcionamiento de la institución, encontrando su fuente en el propio artículo 5 de la Constitución Nacional que obliga a la provincia a garantizar su "régimen municipal".

Agrega que la competencia del Tribunal en este tipo de contiendas se limita al contralor de juridicidad del debido proceso legal, desde su más encumbrada garantía (el art. 18 de la Constitución Nacional). Esto excluye la posibilidad de que el juzgador aborde la consideración del "mérito" o las "razones" que haya tenido en cuenta el Concejo Deliberante para decidir el proceso de revocación, por ser ellas eminentemente políticas. También señala que, por la naturaleza institucional de la acción, el juzgador no está obligado a resolver estrictamente sobre lo alegado y probado. Obsérvese en ese sentido la similitud de la interpretación judicial con la de la Corte de Mendoza sobre esta acción.

El 6 de marzo de 1989, el Superior resuelve la causa "Municipalidad de Vill Carlos Paz (Sres. Leoncio Martín y Amelia Teresita Rigazio de Avilés) s/ conflicto interno municipal"; donde estos dos concejales plantean un conflicto contra el resto del cuerpo por entender que no se ha respetado la duración de sus mandatos como presidente y Vice presidente primero del mismo.

En este caso el Tribunal rechaza la apertura del conflicto por entender que se trata de una cuestión política interna del Concejo sobre la cual no podría juzgar sin estar violando el principio de la autonomía municipal. Solo excepcionalmente, dice el Tribunal, y de plantearse cuestiones dentro del Concejo que, no pudiendo

decidirse dentro de su ámbito hicieran imposible su funcionamiento, se justificaría su intervención.

En fecha 11 de diciembre de 1989, resuelve la causa "Aguirre, Néstor Armando plantea conflicto municipal con el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Canals (Concejales Gregorietti, Ahumada, Boletta y Casado); donde el Intendente plantea el conflicto y la nulidad del proceso de revocación de mandato incoado en su contra por el Concejo Deliberante, alegando violación del principio de defensa y debido proceso. El Superior rechaza el planteo del Intendente señalando que en el ordenamiento entonces vigente -art. 107 de la ley 3373, introducido por la ley 4754- el proceso de revocación de mandato del intendente es, ante el Concejo, meramente informativo y sumario a los fines tan solo de habilitar o no el, sometimiento de la revocatoria, a la decisión popular. Distinto era antes de esa reforma, cuando existían dos etapas claramente diferenciadas: una primera, investigatoria, donde se escuchaba al intendente y una segunda, contradictoria, donde el cuerpo actuaba como un verdadero tribunal de juicio político, dictando sentencia definitiva condenando o absolviendo.

Todo esto es importante de destacar porque a la época de la causa promovida por el intendente de Canals se había dictado la nueva constitución pero no la nueva ley orgánica. Según veremos más adelante, la sanción de la ley 8102 vino, de alguna manera, a sintetizar ambos criterios: por un lado, existe un verdadero juicio político, con audiencias públicas, prueba y defensa; luego, la decisión de revocación de mandato es sometida a ratificación popular (arts. 115 a 123).

1.8.2 Acefalía.

El art. 193 prevé el régimen de Acefalía: "En caso de acefalía total de los Municipios, la Legislatura, con los dos tercios de votos de cada Cámara, declara la intervención, por un plazo no mayor de noventa días y autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a designar un comisionado para que convoque a nuevas elecciones para completar el periodo. El comisionado solo tiene facultades para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos." Se coincidió en proteger la autonomía restringiendo al máximo las causales de intervención. Sostiene Hernández que, ahora, solo puede resolverse un conflicto institucional local, mediante el ejercicio de algún instituto de democracia directa o semidirecta, como

la revocatoria, o si es pertinente, a través de la competencia del Tribunal Superior de Justicia. Agrega que la doctrina considera suficientemente garantizada la autonomía (con respecto a la intervención provincial) con los requisitos fijados en el artículo: ley de la Legislatura, quórum agravado, causa determinada, término de la intervención y facultades restringidas del Comisionado. Pero a nivel de la doctrina y la legislación, también se habla de causal de intervención a la "grave alteración institucional".

En particular pensamos que si bien esa situación es posible, es preferible que no tenga acogimiento ni constitucional, ni legislativo, ni judicial. Es cierto que situaciones de empate político combinado con alguna crisis contingente puede dar la impresión de que los conflictos no pueden sino ser resueltos desde fuera; a veces la miopía de alguna dirigencia política crea esa situación. Sin embargo la autonomización de las conductas políticas no solo tiene la faz gratificante de la posibilidad sino también la gravosa de la responsabilidad, la autonomía no se da, se construye y se construye administrando sobriamente, austeramente, democráticamente, consensuadamente. Es cierto que buenos gobernantes han sido acosados por prácticas "Borgianas", pero no menos cierto que aquellas actitudes cuando se ejercen descomprimen el conflicto en alto grado y permiten la gobernabilidad. En suma preferimos el texto actual cordobés.

1.9 Mecanismos de democracia semidirecta.

Como uno de los requisitos de concordancia vertical entre la CP y las Cartas Orgánicas, aquella exige preservar los instrumentos de democracia semidirecta: "iniciativa, referéndum y revocatoria". Estos institutos ya estaban en el régimen municipal proveniente de la reforma de 1923, y habían sido reglamentadas por la Ley Provincial N° 3836, más tarde modificadas en 1949 y puestas en vigencia, nuevamente, por la Ley N° 4754 de Iniciativa, Referéndum y Revocatoria.

Igual que en los restantes casos nacionales tratados (y algunos internacionales, como el de Italia) el nivel de recurrencia a estos instrumentos es esporádico y bajo.

La LOM cordobesa ha recogido extensamente los institutos dando acabado cumplimiento al mandato constitucional. En el Título IX regula: la Iniciativa

Popular, el Referéndum, distinguiendo entre el obligatorio y el facultativo y la revocatoria municipal.

La Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba ha sumado el instituto de la Consulta Popular no vinculante, cuya reglamentación ha diferido al Concejo Deliberante, disponiendo no obstante que la votación en dichas consultas es obligatoria y que la Ordenanza de convocatoria no puede ser vetada.

1.9.1 La iniciativa popular

Por un número de electores no inferior al uno y medio por ciento del total del padrón cívico utilizado en el último comicio municipal podrá proponer al Concejo Deliberante o a la Comisión Municipal, la sanción de Ordenanzas sobre cualquier asunto de su competencia, salvo en los casos de creación y organización de secretarías; presupuesto; tributos y todo otro asunto que importando un gasto no prevea los recursos para su atención (art.146).

En caso de impulsarse la iniciativa deber contener en el caso de sanción de una ordenanza el texto articulado del Proyecto, en el caso de derogación la cita del número de Ordenanza y de los artículos afectados, en todos los casos la exposición fundada de motivos, autenticadas las firmas de quienes la promueven en los pliegos de presentación y designados diez de ellos para actuar como promotores de la medida.

De llenar los requisitos el Presidente del Concejo o de la Comisión deberán darle de inmediato el trámite propio de cualquier otro proyecto.

El sistema ha sido bastante simplificado, en el sentido de menos dificultoso que en otras experiencias comparadas, entendemos que dado el bajo nivel de utilización de estos recursos democráticos en la sociedad argentina en general, debe el propio estado allanar los caminos, facilitando el trámite.

La Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba, si bien recoge el instituto, ha limitado fuertemente su utilización, estableciendo que no puede ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

a) Reforma de la Carta Orgánica

- b) Celebración de convenios y acuerdos intermunicipales e interjurisdiccionales
- c) Creación y organización de Secretarías del Dpto. Ejecutivo
- d) Presupuesto
- e) Tributos
- f) Contravenciones
- g) Régimen electoral
- h) Partidos Políticos
- i) Todo asunto que importe gasto y no prevea los recursos correspondientes para su atención.

Establece, asimismo, que el derecho es reglamentado por Ordenanza y que toda iniciativa, para acreditar el aval, requiere cuando menos, el uno por ciento de los electores.

La larga enumeración de temas excluidos revela las fuertes resistencias que tienen estas instituciones en la cultura política argentina. Parece razonable que no puedan ser objeto de iniciativa alguna de las materias incluidas como la organización del Poder Ejecutivo o la de asuntos que importando un gasto no prevean los recursos para su atención, pero no se comprende la razonabilidad de excluir materias como el régimen electoral o el de partidos.

1.9.2 El referéndum

La LOM prevé dos tipos de referéndum, el obligatorio y el facultativo. El primero se debe utilizar para someter al juicio popular a las ordenanzas que dispongan desmembramientos del territorio comunal o municipal, o las que modifiquen el sistema de gobierno, o concedan obras o servicios públicos por más

de quince años, o las que tuvieron origen en el derecho de iniciativa y que hayan sido presentadas por no menos del 20% del padrón electoral, o que bien no hayan sido tratadas por el Concejo Deliberante dentro del año de haber sido presentadas o bien sancionadas por el Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo las observase sin que el Concejo usase del derecho de insistencia.

Asimismo el Ejecutivo podrá recurrir al referéndum cuando un proyecto por el impulsado fuese rechazado dos veces por el Concejo Deliberante. También podrá recurrirse al instituto cuando una Ordenanza observada por el Departamento Ejecutivo fuese insistida con los dos tercios del Concejo.

Creemos que el mejor aporte lo constituye el cuarto inciso que al prever la obligatoriedad del referéndum ante la falta de tratamiento de las iniciativas populares. Ello le confiere al anterior instituto una mayor fortaleza y pensamos que es un hallazgo importante que permite vincular de modo eficaz los métodos de la democracia semidirecta con los de la representativa.

El referéndum facultativo esta previsto para corroborar o rechazar ordenanzas que afecten tributos; o que dispongan desafectación de bienes del dominio publico; o que concedan el dominio o uso de esos bienes a particulares; o que dispongan obras publicas; o la creación de empresas o sociedades de economía mixta u organismos descentralizados autárquicos o aquellas cuyas consecuencias posibles puedan afectar el medio ambiente y la calidad de vida.

Puede ser requerido indistintamente por el Intendente, el Concejo o un elector.

No será considerada válida ninguna ordenanza para la cual se haya solicitado y aprobado referéndum hasta que efectivamente este se haya realizado.

Si la Ordenanza sometida a referéndum obtiene la aprobación del electorado, pasara al Departamento Ejecutivo para su aprobación, no pudiendo ser vetada.

1.9.3 La Revocatoria Popular

La Constitución provincial establece en su art. 183, referido a las Cartas orgánicas, que las mismas deben asegurar el derecho de iniciativa, referéndum y revocatoria. La ley orgánica municipal, por su parte, prevé el instituto en Capítulo

III del Título IX, artículos 157 a 161. Los electores de un municipio o comuna, en un número no inferior al 10% del padrón podrán impulsar la destitución de sus cargos a uno, varios o la totalidad de los funcionarios electivos.

Si el pronunciamiento fuera mayoritario para la destitución, si se produjera la remoción del Intendente y de todo el Concejo Deliberante, se debe proceder como se ha visto en el caso de acefalía total (intervención), si fuese solo del Intendente y menos de la mitad de los Concejales se procederá a la recomposición del cuerpo mediante los suplentes, eligiendo el Concejo al Intendente, de entre sus miembros, a aquel que alcance mayoría simple de votos, ello si faltare menos de dos años para concluir el mandato, si faltare mas, deberá convocar a elecciones para la elección del Intendente.

La LOM prevé cláusulas de cierre efectivas de este instituto: en primer lugar quienes fuesen removidos no podrán presentarse a elecciones (aunque no lo aclara suponemos que es para el periodo a completar, que toda otra inhabilitación solo podría venir de la Justicia), en segundo que los funcionarios sometidos a este procedimiento, que no hubiesen sido removidos, no podrá volvérselos a someter hasta pasado un año. Este remedio institucional no podrá ser usado si faltaren menos de nueve meses para la expiración del mandato.

En cuanto a la Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba, la revocatoria está prevista en el Capítulo IV del Título III, de la Tercera Parte. Dispone una regulación bastante similar a la de la ley orgánica.

1.9.4 Procedimiento para el ejercicio de estos derechos

Los proyectos de referéndum y revocatoria, deben obtener para proceder no menos de un 3% de apoyos del electorado, medido en términos de ultimo padrón utilizado. En el caso del referéndum deberá ser presentada con un ejemplar de la Ordenanza sancionada y la de revocatoria con sus fundamentos, los que no podrán versar sobre vicios en la elección del funcionario cuestionado. Las solicitudes deben ser firmadas en el local de la Junta Electoral o en el que se habilite al efecto. Comprobado los requisitos de admisibilidad la Junta Electoral debe dar a conocer el resultado dentro de los dos días hábiles si ellos se han cumplido, pudiendo los electores observar la resolución en el plazo de cinco días

hábiles. Si al tiempo de promoverse el ejercicio de uno de estos derechos la Junta no estuviese constituida, el Juez electoral deberá proveer la constitución de la misma. Los gastos que ocasione el ejercicio de estos derechos deben ser sufragados por el municipio, su omisión será considerada como una grave transgresión y sería irregularidad.

Se considerara aprobado por el electorado aquel proyecto de referéndum o de revocatoria que alcance la mayoría absoluta del electorado, computada sobre los votos validos emitidos.

Las elecciones respecto de estos institutos son obligatorias, infractores serán pasibles de sanciones y los partidos políticos pueden fiscalizar las mismas.

1.10 Organos sub - municipales

La CP prevé asegurar: "El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano".

A su vez, la LOM prevé la existencia de órganos inferiores a los de la propia conducción municipal. Así se prevé la posibilidad de crear un Consejo Asesor Municipal, como órgano de consulta y asesoramiento que exprese a las asociaciones y entidades representativas de las actividades del municipio. También prevé formas de voluntariado, ordenando a los municipios prever anualmente una partida para actividades de participación ciudadana.

También la LOM obliga a instrumentar una Oficina de Reclamos y faculta a los municipios a establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con las funciones y competencias que fueren necesarias en cada caso.

1.10.1 Comisiones municipales y vecinales

La Carta Orgánica de Córdoba, regula en un título especial la participación vecinal. Ordena al Municipio reconocer, garantizar y promover la formación y el funcionamiento de comisiones de vecinos para la satisfacción de necesidades

comunes y el mejoramiento de la calidad de vida, sobre la base de principios de colaboración mutua y solidaridad vecinal, sus autoridades deben ser elegidas democráticamente, debe garantizar el pluralismo y respetar el régimen representativo y republicano. Entre las principales funciones le atribuye la de participar en la gestión municipal con la formulación de programas de desarrollo comunitario y la defensa de los intereses de los vecinos, así como impulsar programas de capacitación para los mismos, promoviendo la formación de dirigentes vecinales (arts. 147 y 148).

Estos institutos funcionan de consuno con la política de descentralización que la misma CO fija en el art. 153. Para ello dispone que por Ordenanza, a iniciativa exclusiva del Departamento Ejecutivo, el Municipio cree organismos territoriales de gestión descentralizada, estableciendo su organización, funciones y competencias. A su vez, en el ámbito territorial, de cada organismo de gestión, funcionan las Juntas de Participación Vecinal, las que son coordinadas por el Departamento Ejecutivo. La ordenanza que los regule debe asegurar la participación de los Centros Vecinales con personería. La función, como quedo dicho, esta vinculada a todos los tipos de iniciativas relativas a las obras, servicios o programas que afectan la calidad de vida de los vecinos.

La integración progresiva en el accionar de la Municipalidad prevista en la Carta Orgánica de Córdoba parece ser una buena respuesta institucional. Restara ver comportarse a los actores políticos, tanto municipales como vecinales, para observar el progreso de estos institutos. Sin embargo, también, debemos advertir que en una ciudad de mas de un millón de habitantes¹⁰, los institutos vecinales debieran, cuando menos a priori así parece, tener una vitalidad que no se verifica, comúnmente, en el tipo de ciudades pequeñas y medias que se dan en Río Negro.

1.11 Acciones voluntarias. Voluntariado y Padrinazgo.

Los vecinos según la CO de Córdoba pueden solicitar al Municipio la realización de una determinada actividad de competencia e interés publico municipal, a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos o trabajos personales. Asimismo el Municipio puede encomendar a vecinos, empresas o entidades representativas, aportando estos los recursos necesarios, la realización,

conservación o mejoramiento de obras o bienes de dominio municipal, conforme a los requisitos y condiciones que establezca la ordenanza.

1.12 Audiencias Públicas

Es una forma de participación a través de la cual los ciudadanos proponen a la Administración Municipal la adopción de medidas destinadas a satisfacer necesidades vecinales.

La LOM al prever este instituto ha deferido su reglamentación, a los Concejos Deliberantes.

Sin embargo establece algunas pautas mínimas: la misma puede ser solicitada por ciudadanos, por entidades representativas o a instancia del Intendente. Deberá reunir un mínimo de firmas, el temario a tratarse en la Audiencia, un plazo de realización que no podrá exceder de los treinta días corridos, la condición de las Entidades Representativas y asegurar la presencia conjunta de los titulares de los Organos del Gobierno Municipal.

También son previstas por la Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba, en ellas, reza la Carta, se proponen a la administración la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales o recibir información sobre los actos político administrativos, se realiza en un solo acto, con temario previo, pueden ser solicitadas por vecinos o entidades representativas o a instancia del Concejo Deliberante o del Departamento Ejecutivo. Su funcionamiento debe ser regulado por Ordenanza.

1.13 Remoción de intendentes y concejales

Nos hemos referido brevemente a este tema en el punto referido a las revocatorias de mandato (1.9.3) y en el tema de jurisprudencia sobre conflictos institucionales (1.8.1).

La ley orgánica municipal prevé en el Capítulo II, del Título VI, que el Intendente podrá ser denunciado ante el Concejo Deliberante en cualquier tipo de

sesión y momento del mandato, por uno o más de sus miembros por mala conducta, seria irregularidad, incapacidad o impedimento en el desempeño de sus funciones (art. 114). Inmediatamente los denunciantes serán sustituidos por sus suplentes y el Concejo en la primera sesión siguiente, en la que si, por dos tercios, entendiera que hay méritos para la formación de causa, oirá al Intendente en sesión especial. Será convocada con cinco días de antelación, suficientemente difundida y en ella se asegurara el derecho de defensa del Intendente. Deberá resolver en un plazo no mayor de treinta días. La decisión de revocación debe alcanzar también los 2/3 de los votos. Si se aprueba la revocación del mandato del Intendente, la misma debe ser sometida a la aprobación del Cuerpo Electoral Municipal, para que resuelva por si o por no, debiendo alcanzar la revocación la mitad más uno (mayoría absoluta) de votos. Si así fuera, desde ese momento, queda destituido el Intendente y no podrá ser candidato para la nueva elección.

El primer antecedente del juicio político a nivel municipal, en Córdoba, puede encontrarse ya en el siglo pasado, por cuanto en la Ley 141 de 1856, se preveía que el Concejo Administrativo tuviera la atribución de vigilar el buen desempeño de las Comisiones Municipales y la conducta de los empleados subordinados a la Municipalidad. Mas tarde, con la reforma de 1870, en el art. 165 de la Constitución Provincial, se estableció: "El Concejo Municipal Deliberativo es el juez de la selección de sus propios miembros en cuanto a la validez, derechos y títulos y podrá con dos tercios de los votos de los presentes, corregirlos, removerlos y aun excluirlos de su seno...y en la misma forma podrá remover a los miembros del Concejo Ejecutor".

Como hemos señalado, la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, en cuanto a la oportunidad, ha sido la de "...proceder a la revisión judicial del proceso revocatorio del mandato del intendente por el Concejo Deliberante, cuando el Intendente desconozca las resoluciones del Concejo y deduzca el correspondiente planteo judicial ante el Tribunal Superior... y en orden a los casos revisables, que: "...las facultades limitadas -en materia de conflictos internos municipales- del Poder Judicial, están referidas exclusivamente a la comprobación de si se han observado los requisitos formales taxativamente determinado en las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y en cuanto pudieran afectar los derechos o facultades del interesado directamente".

Reiteramos que actualmente, conforme la Constitución reformada en 1987 y la ley 8102, rige, al igual que en Río Negro, el sistema de revocación de mandato

por Revocatoria Popular, como hemos visto *ut supra*. No obstante ello, cabe señalar que la línea jurisprudencial restringida seguida por el Tribunal Superior en materia de revisión del proceso de revocación del mandato del Intendente se ha mantenido constante, en los términos de los casos citados en 1.8.1.-

Aspectos particulares presenta la regulación del instituto en la carta municipal de la Ciudad de Córdoba, que distingue el proceso de revocación de mandato del intendente -que debe ser resuelto por el electorado, salvo que sea por incapacidad física o psíquica sobreviniente- del de Viceintendente, Concejales o miembros del Tribunal de Cuentas, que son removidos directamente por el Concejo Deliberante. En ambos casos, el trámite de "juicio político" es similar al previsto en la ley orgánica municipal "arts. 113 a 119).

También la Carta orgánica cordobesa, siguiendo la normativa del artículo 112 de la ley 8102, prevé la posibilidad de suspensión, hasta por seis meses si no media sentencia, del funcionario (intendente, vice, concejal o miembro del Tribunal de Cuentas) que fuere procesado por delito y la causa tuviere requerimiento firme de elevación a juicio. Si no hay sentencia firme en el plazo señalado el funcionario reasume su función. En cualquier tiempo, la condena habilita su destitución (art. 120).

1.14 Limitaciones a la contratación de personal

En la actualidad no existe tal limitación. Durante el último gobierno de facto rigió una norma Provincial que lo fijaba en el 7/1000. Con el retorno del gobierno democrático la norma cayó en desuso por interpretarse que comportaba un avasallamiento de la autonomía municipal.

1.15 Limitaciones a las remuneraciones

Mientras que en la Ley Orgánica nada se dice al respecto, en la Carta Orgánica de Córdoba se dispuso que los Concejales perciben por su tarea, en carácter de remuneración y por todo concepto, un único importe abonado en proporción directa a la asistencia a las sesiones y a las reuniones de comisión. Ese importe debe ser fijado por los dos tercios de los miembros del Cuerpo; no

puede superar al que percibe el Intendente y solo puede aumentar cuando se producen aumentos generales para la administración pública (art. 57).

La norma introduce, a nuestro juicio, dos importantes reglas de contención ética de la función pública: la relación entre el cumplimiento de los deberes a su cargo y la percepción de la remuneración y la sujeción de su evolución al curso general de las remuneraciones públicas. También es correcto que se requiera de una mayoría especial para ello.

Al propio tiempo se establece que la remuneración del Intendente y Vice se fija por Ordenanza, sin que pueda recibir otra retribución de la Nación, Provincia o Municipio, ni ser alterada durante el periodo de su mandato, salvo modificaciones de orden general en la administración pública.(art.85 CO)

Según la misma Carta, las remuneraciones de las autoridades del Municipio y sus agentes no pueden superar en ningún caso la del Intendente. La de los miembros del Tribunal de Cuentas no puede superar a la de los Concejales (art. 92 CO).

1.16 Mecanismos de contralor

1.16.1 Control de legalidad externa: Tribunal de Cuentas

Como tercer órgano de poder, la CP, instituye un "Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría", manteniéndose la creación del art. 154 del texto de 1923. El rol es el de efectuar el control de legalidad externa, con el propósito declarado de perfeccionar el sistema republicano, efecto que se ha dado en menor medida que la esperada, por lo que entendemos un error de diseño institucional⁷.

⁷ Pensamos, como lo hemos dicho en el caso de Río Negro que es un mal diseño, puesto que no se puede confiar el control de los actos al mismo partido de gobierno. Amen de otras contingencias como la dificultad

Está formado por tres miembros, dos por el partido que hubiera obtenido mas votos y uno por el que le siguiera en dicho orden. Duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelectos. Tienen suplentes electos en el mismo acto y rigen para unos y para otros los mismos requisitos, incompatibilidades e inhabilidades que para los Concejales. Pueden ser removidos por el Concejo Deliberante o la Comisión, con el voto de dos terceras partes de sus miembros.¹³

La Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba, establece que el Tribunal de Cuentas este integrado por cinco integrantes, tres por el partido que obtenga la mayor cantidad de votos y dos por el que le siga. Duran en su mandato cuatro años, son elegidos en la misma oportunidad que las restantes autoridades, pueden ser reelectos por una vez, para volverlo a ser deben dejar pasar un turno gubernamental completo. Deben ser abogados o contadores públicos con mas diez años de antigüedad en el titulo, rigiendo para ellos los mismos requisitos, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones que para los Concejales. (art.90,91) La regla contiene aspectos positivos y uno negativo. Los positivos, por motivos que hemos desarrollado ya, son las limitaciones a la reelegibilidad y el requisito de aptitud específica para una tarea que implica la necesidad de conocimientos de técnica jurídica y contable. El negativo consiste, como ya hemos dicho, en dejar el poder de contralor en manos de la misma gestión controlada, si bien puede pensarse que una evolución de la cultura política del electorado podría devenir en que no concediera la mayoría del Tribunal de Cuentas a la misma representación política a la que le concede la intendencia y la mayoría legislativa, la realidad es que en la Argentina en general (y Córdoba no es la excepción) se vota por lista completa y el lógico resultado de un sistema como este es, finalmente, que cada gestión se controle a si misma, lo que remite la eficacia del control a las virtudes morales de los que efectivamente compongan ese poder. Ellas, las virtudes morales, son imprescindibles, digamos en un cierto minimum para el funcionamiento de cualquier sistema, pero lo cierto es que los sistemas políticos modernos, nacidos de los experimentos de la modernidad, no hacen reposar su eficacia sobre ese dato, sino que construyen los sistemas sobre las desviaciones mas o menos típicas de los hombres reales. Luego, un sistema democrático moderno pondría, como lo ha hecho la Constitución Nacional de 1994 el poder de contralor en manos de la oposición, cuando menos en lo que se refiere al control mayoritario del órgano. Entendemos que esas experiencias, además, no descartan otras en que se practique el contralor con unos órganos no

de encontrar personas dispuestas y capacitadas para una tare que aún en los municipios más pequeños se ha tornado sumamente compleja.

combinados con la representación política. Pensamos por ejemplo en la elección de miembros del Tribunal de entre una nomina con las aptitudes técnicas necesarias, que sean electos por una mayoría muy alta del Consejo Deliberante o bien por una elección directa popular, separada de la elección de los cuadros políticos y que le confiara a esos miembros un mandato distinto y mas largo que el de los miembros de los otros dos poderes. Ello supondría, a la vez, independencia de criterio y afán constructivo, dos móviles que son difíciles de reunir en el oficialismo (el primero) y en la oposición (el segundo)¹⁴. Pensamos que podrían elegirse al modo en que son electos, por ejemplo, en muchos sistemas comparados los Defensores del Pueblo.

1.16.2 Atribuciones y deberes del Tribunal de Cuentas:

1) Revisar las Cuentas Generales del ejercicio de la administración municipal y de los organismos, empresas y sociedades previstas en el Título V de esta Ley y fiscalizarlas, por medio de auditorias externas, en el ámbito de sus facultades y sin efectuar juicios sobre criterios de oportunidad y conveniencia, siempre a solicitud del Concejo Deliberante.

2) Visar, previo a su cumplimiento, todos los actos

administrativos del Departamento Ejecutivo, que comprometan gastos.

Cuando se considere que aquellos contraríen o violen disposiciones legales, deberá observarlos dentro de los cinco (5) días hábiles de haber tomado conocimiento de ellos. Vencido dicho plazo, se tendrán por visados. En caso de observación, deberá visarla con reserva en el plazo previsto en el párrafo anterior y pondrá al Concejo Deliberante en conocimiento del asunto.

Ningún acto administrativo que comprometa un gasto será valido sin que se haya seguido el procedimiento previsto en este inciso;

- 3) Aprobar las ordenes de pago expedidas en legal forma.
- 4) Hacer observaciones en las ordenes de pago ya cumplimentadas, si correspondiere, en cuyo caso deberá enviar copias de las mismas al Concejo Deliberante, en un plazo no mayor de tres (3) días.
- 5) Dictaminar ante el Concejo Deliberante, dentro de los sesenta (60) días de haber sido recibida, sobre la Cuenta General de la Municipalidad.
- 6) Fiscalizar las inversiones de los fondos otorgados en carácter de subsidios o subvenciones.
- 7) Fiscalizar las cuentas del Concejo Deliberante.
- 8) Fiscalizar las operaciones financiero - patrimoniales de la Municipalidad.
- 9) Dictar su Reglamento Interno.
- 10) Preparar y elevar el calculo de gastos e inversiones del Tribunal de Cuentas al Señor Intendente Municipal para su consideración por el Concejo Deliberante dentro del Presupuesto General de la Municipalidad o a la Comisión en su caso a los mismos fines.
- 11) Designar, promover y remover a sus empleados.
- 12) Elevar al Concejo Deliberante por intermedio del Departamento Ejecutivo Municipal, a la Comisión en su caso, proyectos de Ordenanzas que hagan a su ámbito de aplicación.
- 13) La LOM le otorga facultades para requerir de las oficinas, reparticiones, dependencias, instituciones o entidades municipales y entes privados prestatarios de servicios públicos, los datos e informes que necesite para llenar su cometido, como también exigir la presentación de libros, expedientes y documentos.

Sus funciones se rigen por las disposiciones municipales vigentes en la materia y supletoriamente, por la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Administración de la Provincia y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la misma.

Similares funciones le ha otorgado la Carta Orgánica de Córdoba a su Tribunal.

1.17 Responsabilidad de los funcionarios municipales.

1.17.1 Reglas generales.

La LOM prevé un severo y plausible régimen de responsabilidad de los funcionarios municipales. De la mayor importancia es el principio establecido en el art.109, que instituye la responsabilidad personal del Intendente, Concejales, Miembros del Tribunal de Cuentas, Funcionarios y Empleados de los municipios cuando incurrieren en transgresiones al orden legal, por los daños y perjuicios que esas transgresiones provocasen. A punto que, cuando la Municipalidad resultare condenada a pagar los daños causados a terceros por actos o hechos personales de sus funcionarios, deberá accionar regresivamente contra ellos, para resarcir el erario municipal. La omisión de promover la acción por parte del representante legal de la Municipalidad, en un plazo que supere las tres cuartas partes del tiempo de prescripción será considerada una grave irregularidad. (arts.108, 113 y cc.)

Habilita a cualquier habitante del Municipio a efectuar la consiguiente denuncia, debiendo dirigirse a los órganos del Gobierno Municipal, donde presten servicios los acusados. (art.110)

Obliga a todas las autoridades y funcionarios a formular una declaración jurada de bienes al ingresar y al egresar de sus funciones.(art.111)

Si se los acusa de la comisión de un delito doloso o culposo de incidencia funcional, procederá la suspensión de pleno derecho. Si la sentencia penal fuese condenatoria quedarán inmediatamente destituidos, sin mas tramite. El sobreseimiento o absolución los restituirá, también automáticamente a sus cargos. Si transcurries en 6 meses sin que la causa fuera elevada a juicio, también reasumirán si su condición personal lo permitiera.(art.112)

A su vez, la CO de Córdoba, art.22, establece la responsabilidad de todos los funcionarios, civil, penal y administrativamente. Declarando, además, que el Intendente, Viceintendente, los Concejales y los miembros del Tribunal de Cuentas y demás funcionarios que la CO disponga, son además, responsables políticamente.

1.18 1.18.- Régimen electoral. Reglas generales.

1.19 1.18.1.- Régimen de ciudades y municipios.

El régimen electoral municipal esta establecido en la LOM (Capitulo VIII), lo que implica una clara reivindicación de potestad provincial en lo que hace a dicha materia.

Define como electores comunales a los argentinos mayores de dieciocho años inscriptos en el padrón electoral y que tuvieren domicilio real dentro del radio comunal por un periodo no inferior a 90 días. Asimismo lo son los extranjeros de dieciocho años de edad o mas, con el mismo periodo de residencia inmediata que los nacionales pero que, además, deberán llenar alguna de estas condiciones: a) estar casado con ciudadano argentino; b) ser padre o madre de hijo argentino; c) ejercer actividad licita o d) ser contribuyente por pago de tributos.

Supletoriamente rigen las reglas provinciales y nacionales en la materia.

Dispone que la Junta Electoral Municipal se componga de tres miembros, conforme el siguiente orden de prelación: "1) Por jueces de primera instancia, miembros del Ministerio Publico y asesores letrados con asiento en la localidad; 2) Por Jueces de Paz legos con asiento en la localidad; 3) Por directores de escuelas fiscales (en el sentido de escuelas publicas de gestión estatal) y 4) por electores municipales". La norma es plausible, por las garantías que se supone pueden brindar al proceso los funcionarios destacados en los tres primeros casos. La Junta tiene carácter permanente. Tiene a su cargo la formación y depuración del padrón cívico municipal, convocar a elecciones cuando no lo hiciere la autoridad municipal, la oficialización y registro de listas, la organización y dirección del comicio, el escrutinio y juicio del comicio y la proclamación de los candidatos

electos en el orden municipal. Pueden solicitar a las autoridades municipales los elementos necesarios para cumplir con su cometido.

También ha quedado fijado el sistema de representación en la LOM, se ha definido (art.137) que la distribución de las Bancas en los Concejos Deliberantes o en las Comisiones Municipales, se realice del siguiente modo:

- a) Participan las listas que hayan obtenido, cuando menos, un dos por ciento (2%) de los votos;
- b) La distribución se efectúa siguiendo el denominado sistema D'Hont de repartición proporcional;
- c) Si por aplicación del mismo surgiera que el partido que ha obtenido mas votos no llegue a ocupar la mitad mas uno de las bancas, se le otorgara igualmente el numero de bancas que correspondan a dicho calculo, cuando el numero de bancas sea impar se le asignara la cifra entera superior a la mitad aritmética; las bancas restantes se distribuyen entre los partidos minoritarios que hayan alcanzado el piso electoral, conforme el sistema D'Hont. Si ninguno lo hubiera alcanzado le corresponderá al segundo una banca, siempre que hubiere obtenido el 1% de los votos emitidos.

Las elecciones deben tener lugar como mínimo 60 días antes de la expiración del mandato que se va a renovar. Si se trata de la elección de miembros que suplirán cargos vacantes, la convocatoria deberá realizarse con no menos de 15 días de antelación.

Por último dispone que: "La elección de los integrantes de los órganos deliberativos y ejecutivos cuando el sistema de gobierno municipal fuese el del inciso 1) del art.915, deberá hacerse sufragando el elector por los candidatos de una sola lista oficializada y registrada."

En primer lugar merece objeción el grado de detalle con el que la norma ha legislado sobre una materia que parece lógicamente ligada al ejercicio de la autonomía. Hubiera bastado con dictar ciertas normas marcos que aseguren los principios de transparencia y pluralismo y dejar a la propia iniciativa de los Concejos Deliberantes el organizar un régimen.

La Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba adopta similares reglas, si bien organiza una Justicia Electoral Municipal, que queda en manos de un Juez de Faltas que es elegido por decreto del Poder Ejecutivo. Tiene como competencia el confeccionar y depurar los padrones cívicos municipales, controlar la autenticidad de las firmas de quienes ejercen los derechos políticos de iniciativa y revocatoria, asegura la gratuidad, justifica la omisión del deber de votar, atiende los reclamos referidos a la inclusión en el padrón, con recurso ante la Junta Electoral Municipal o somete a consideración de la misma los tramites para la obtención de personería política. (Arts.126 y 127)

La Junta Electoral Municipal, citada en el párrafo anterior, es un organismo permanente integrado por tres jueces de primera instancia de la Justicia Provincial con asiento en la Ciudad de Córdoba, a cuyo fin el Municipio suscribirá el convenio respectivo con la Provincia. Difiere al Código Electoral Municipal la duración de esos jueces en la Junta, su organización y procedimiento. Les atribuye como competencias: 1) otorgar personería política a partidos municipales; 2) llevar el registro y legajo de los partidos políticos comunales; 3) oficializar las listas de candidatos; 4) aprobar los modelos de boletas para las elecciones; 5) organizar, dirigir y fiscalizar los comicios, juzgar su validez, realizar el escrutinio definitivo, determinar el resultado y proclamar los candidatos electos; 6) decidir sobre reclamos e impugnaciones que se susciten con motivo del acto electoral; resolver en apelación los recursos contra las decisiones del Juez Electoral Municipal y 7) requerir los medios suficientes para su cometido. La idea parece atractiva, una materia frecuentemente conflictiva como la electoral, por motivos que ya hemos expuesto, es mejor que sea controlada por órganos extraños al propio medio en conflicto. Aunque no pueda decirse que la justicia común provincial pueda ser enteramente ajena a los conflictos que pudieran desatarse en el orden municipal, máxime si se trata de la misma ciudad capital, lo cierto es que los requisitos de elección de los jueces, la independencia funcional del poder -acentuada en este caso por ser jueces de un orden diverso del sometido a juzgamiento- aseguran hasta un límite aceptable la prescindencia e imparcialidad de esos jueces en el resultado de las decisiones.

1.19.1 Régimen de comunas.

El régimen es muy similar al anteriormente descrito aunque, probablemente, por el menor grado de desarrollo de las fuerzas políticas en comunidades mas pequeñas resulte razonable haber legislado. No obstante puede criticarse que también el grado de particularismo de la norma no haya dejado espacios para la construcción de ideas locales.

La formación del padrón esta derivada a la Junta Electoral Comunal, la que diez días antes del previsto para la formación del padrón cívico comunal deberá proceder a cerrar las listas provisorias. Las Juntas Electorales Comunales son constituidas por el Ministerio de Gobierno, el que fuere designado Presidente deberá convocar a los otros dos miembros dentro de las 48hs. de notificado. Deben funcionar en el local de las comunas y tienen facultades para recabar de los organismos provinciales los informes que sean necesarios.

Contiene la peculiaridad de que no retiene para los partidos políticos el monopolio de la representatividad. Ello surge del art.14 que faculta a presentar listas a "...los partidos y agrupaciones de vecinos...". Norma que parece adecuada al tipo de comunidad, en las que, como hemos dicho ya, las relaciones cara a cara provocan unas asociaciones transversales a los partidos, que este sistema pudiera recoger y expresar mejor, que el sistema de representatividad que se usa en los ordenes de sociedades mas complejas.

1.20 Régimen de expropiaciones

La Constitución y la LOM han otorgado a los Municipios la capacidad de efectuar expropiaciones, así, la LOM, refiriéndose a las potestades del Concejo Deliberante, en el art.30, inc.3), le otorga la capacidad de establecer restricciones al dominio, servidumbres, y calificar lo casos de expropiación por utilidad publica con arreglo a las Leyes que rigen la materia. Ello resulta reafirmado por el art.276 que le atribuye al Municipio dicha facultad previa declaración de utilidad publica, dictada por el Concejo Deliberante o por la Comisión Municipal. En tanto, las Comunas, también pueden expropiar, pero, en este caso, la declaración de utilidad publica la debe efectuar la Legislatura Provincial. Esto es, como en casi todos los casos comparados, el ente local efectúa la calificación y la expropiación es decidida por el órgano legislativo provincial.

1.21 Publicidad de los actos de gobiernos a nivel municipal y comunal

El art. 38 de la LOM, establece que, sancionada y promulgada una Ordenanza, será transcrita en un libro especial que se llevara al efecto, dándose su texto íntegro a publicidad en el Boletín Informativo Municipal. Al respecto ordena a las Municipalidades llevar el tal Boletín, en el que solamente se transcriben en forma textual las disposiciones legales. Se debe confeccionar una vez al mes y colocarse a disposición de la población en forma gratuita en lugares públicos y en la Municipalidad. A su vez debe llevar un protocolo de Ordenanzas, Decretos y Resoluciones, con numeración correlativa, debiendo enviar copias de las dos primeras al Poder Ejecutivo Provincial, a fin de ser incorporadas a un Registro de Legislación Municipal.

El dispositivo de la LOM ataca un problema que aunque sencillo, aparece como infranqueable para las administraciones municipales de mediano y pequeño tamaño: el de la publicidad de los actos de gobierno. La solución cordobesa parece haber reunido todos los métodos usados hasta aquí: a) el Libro Municipal; b) el Boletín Informativo Municipal y c) el Registro Provincial. Aunque ello pueda suponer una mengua al principio autonómico se nos ocurre que es una solución plausible, dada la general inobservancia de un principio consubstancial al régimen republicano.

La CO de Córdoba, art. 19, dispone que "Los actos del Municipio son públicos. Las ordenanzas, sus reglamentaciones, los reglamentos autónomos, los convenios aprobados y todo acto que pueda producir efectos de carácter general son obligatorios a partir de su publicación en el Boletín Municipal; desde ese momento entran en vigencia, a menos que determinen otra fecha. No tienen efecto retroactivo, salvo disposición en contrario y siempre que no afecten derechos y garantías constitucionales." Córdoba es claro, una excepción a lo antedicho, pues por sus dimensiones, complejidad y presupuesto, hace ya tiempo que guarda el requisito de la publicidad a través del Boletín Municipal que funciona desde 1926.

Sin embargo, la extensión de actos que manda publicar el art. 19, configura un saludable principio.

1.22 Régimen de procedimiento administrativo

A su vez, respecto del procedimiento a seguir en sendas administraciones (provincial y municipal), el art.176, establece que deben actuar en base: "a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad, economía, sencillez en su trámite, determinación de plazos para expedirse y participación de quienes puedan verse afectados en sus intereses, mediante procedimiento público e informal para los administrados".

2. COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES MUNICIPALES.

2.1 Consideraciones generales

La cuestión aparece claramente reglada en la Constitución Provincial, luego de la reforma de 1987, que estableció en el art.186 la competencia material de los gobiernos locales.

2.2 Atribuciones generales

Como ya hemos dicho antes, la doctrina señala que una correcta determinación normativa de las atribuciones municipales es la de la enumeración expresa con una cláusula residual. Tal es el criterio seguido por la generalidad de las constituciones provinciales argentinas y es también el consagrado en la de Córdoba.

Debemos discriminar esas funciones, dado el sistema cordobés en la otorgada a los gobiernos de Comisión y a los que hemos denominado clásicos, como veremos mas abajo.

2.3 Atribuciones en materia de convenios interinstitucionales

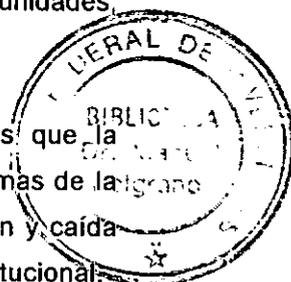
El art. 190 de la Constitución Provincial, titulado Convenios Intermunicipales expresa: "Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre si y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras publicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentra- lizados, para ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes".

En esta norma se legisla, en la primera parte, sobre convenios intermunicipales y en la segunda, sobre convenios interjurisdiccionales con otros gobiernos u organismos descentralizados. Se ha receptado en la Constitución, una

tendencia ya admitida en el Derecho Municipal argentino, que en nuestra Provincia registraba como antecedente la ley 4934.

El art. 191 sobre Participación dispone: "Las Municipalidades convienen con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa. Participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y acuerdan su participación en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten en razón de la zona. Es obligación del Gobierno Provincial brindar asistencia técnica". Este artículo, distingue dos clases de participación municipal: primero, en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute la Provincia en el radio, lo que evitara la actual falta de coordinación entre ambos gobiernos, que produce numerosos inconvenientes y en no pocas oportunidades violaciones de la autonomía municipal.

Hernández ya había señalado con acierto en sus obras mayores que la actuación de empresas federales o provinciales ha sido una expresión más de la expropiación de facultades municipales y la consiguiente sucursalización y caída del municipalismo, en definitiva una de las causas de su decadencia institucional.



Por ello, si se quiere obtener resultados es necesario poder concretar el principio de descentralización alentado en la Constitución de Córdoba. Esta norma permitirá que obras y servicios públicos provinciales sean ejecutados o prestados con participación municipal en mejores condiciones económicas, financieras y administrativas. Naturalmente que en ese caso la Provincia deberá asignar los recursos pertinentes, puesto que se trata de obras y servicios a su cargo.

La segunda clase de participación apunta a otra importante función que el gobierno local puede cumplir: el desarrollo zonal, a través de dos maneras perfectamente conciliables como son la intervención en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo regional y en la realización de obras y prestaciones de servicios que les afecten por la zona.

Esto es: se debe apuntar hacia una planificación participativa que abarque los tres y/o cuatro niveles institucionales nacionales (si es que, como ahora lo permite la Constitución Nacional, se de un proceso de institucionalización de las regiones), que propenda al desarrollo integral. Si esta planificación no tuviera la

participación, por ejemplo, de los municipios, se repetirían los fracasos que en nuestro país y en el mundo constituyeron los casos de planificación centralizada. En otros estudios hemos creído demostrar que no solo existe una ligazón ética entre la democracia y la planificación participativa, sino epistemológica: la planificación participativa supone la integración de la diversidad de puntos de vista, lo que a su vez hace concurrir una mayor posibilidad de acierto, a juzgar por los resultados que este método aporta en la ciencia positiva y por la experiencia de países como España que ha llevado el proceso de descentralización en forma sostenidamente negociada entre las cuatro instancias devenidas del nuevo orden constitucional y partiendo de un estado fuertemente unitario como el desarrollado durante la dictadura franquista.

El artículo 192 sienta el principio consecuente de cooperación entre niveles: "Las municipalidades deben prestar la cooperación requerida por el Gobierno de la Provincia para hacer cumplir la Constitución y sus Leyes. El gobierno Provincial debe colaborar a requerimiento de las Municipalidades para el cumplimiento de sus funciones específicas". Justamente, en relación a lo que comentamos en el párrafo anterior, Hernández destaca que este principio de cooperación reversible, es homólogo al de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local Español.

También la LOM, en sus arts. 103 y ss. dota a los municipios de Córdoba de amplias facultades al respecto. En principio dispone que acordaran sus relaciones entre sí, con la Provincia, el Gobierno Federal y organismos descentralizados, mediante convenios con arreglo al art. 190 de la Constitución, debiendo ser aprobados por las municipalidades intervinientes mediante Ordenanza.

Pueden crear organismos intermunicipales, bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta y otros regímenes especiales constituidos de conformidad a las normas de la LOM.

Se prevé una suerte de banco de datos intermunicipal, sobre temas tales como multas, inhabilitaciones, carnets de conducir y todo otro dato de interés.

2.4 Atribuciones en materia de hacienda

El art.67 de la LOM consagra, expresamente, como recursos municipales a los provenientes de "...impuestos; precios públicos; tasas; derechos; contribuciones por mejoras; multas; ingresos de capital originados por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio; coparticipación provincial y federal; donaciones, legados y demás aportes especiales; uso de créditos y contratación de empréstitos." Como resulta claro de la sola enumeración el diseño institucional cordobés se ha decidido por la tesis mas amplia, al conceder facultades fiscales y financieras idénticas a las del propio estado provincial. Ello es consecuente con el principio autonomico sentado en la CP, restara ver el uso que de tales facultades hagan los municipios, pues, como hemos visto en el caso de Río Negro, la presencia de tales facultades no siempre ha significado su utilización, remarcando lo determinante que resulta la cultura, por encima de las pautas normativas que, aunque ellas mismas parte de la cultura, no suelen comportar motivaciones decisivas en los comportamientos políticos y sociales.

2.5 Atribuciones en materia de obras y servicios públicos

La LOM en su art. 100 y ss., establece que las Municipalidades podrán atender aquellas necesidades en que predomine el interés colectivo mediante la organización y puesta en funcionamiento del servicio publico respectivo, debiendo prever el control de los usuarios de la prestación.(cfe. art. 75 CP). La Municipalidad ejerce la dirección técnica y el control del servicio y imparte las instrucciones para su mejor funcionamiento. A tales fines podrá disponer la modificación, supresión o ampliación de la prestación del servicio, sin alterar la ecuación económico financiera. Asimismo, teniendo en cuenta el interés de la comunidad podrá, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, rescatar la concesión o autorización, sin perjuicio del derecho indemnizatorio que le pudiera corresponder a los interesados; también puede intervenir el servicio cuando este se prestare en forma deficiente. Si se concluye el contrato, el Municipio puede adquirir o arrendar los bienes y equipos necesarios para prestar el servicio. Las tarifas son fijadas por la Municipalidad.

La CO de la ciudad de Córdoba dispone que las obras publicas que se declaren de interés municipal, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la

población, se pueden financiar con gravámenes comunes a todos los contribuyentes de la Ciudad, sean o no directamente beneficiados por ellas. Esa contribución especial debe ser reglamentada por Ordenanza. (art.43) Este principio, comporta sin duda, una clara determinación de la extensión de las facultades del municipio, en dos rubros coimplicados: las facultades en materia de obra y las facultades impositivas. De nada servirían las primeras, si no se cuenta con las segundas, creemos que, adecuadamente, el precepto rompe con la tradición de considerar que el Municipio solo puede cobrar al vecino tasas en relación a un beneficio directo, a una contraprestación. El sistema cordobés ha establecido entonces claramente la facultad impositiva de los municipios. El principio que rigiera en esta materia (y que aun de hecho rige en muchos municipios del país) de que el Municipio solo puede obligar a pagar por aquello que a cada uno le dan efectivamente, esconde una regla profundamente desigualitaria: el municipio hará mas para quienes tienen mayor capacidad de pago.

2.6 Atribuciones en materia de seguridad publica

El art. 39 de la CO establece que el "Municipio planifica y ejecuta acciones preventivas destinadas a promover la seguridad y protección de los habitantes. Organiza y coordina la defensa civil para la prevención y asistencia en situaciones de emergencia o catástrofe".

Congruente con dicha atribución, también en la CO en el inciso 24 del art. 86, se confiere al Departamento Ejecutivo la obligación de adoptar en caso de infortunio, catástrofe o grave peligro publico, las medidas necesarias y convenientes, con oportuno conocimiento del Concejo Deliberante.

2.7 Atribuciones en materia de salud

En el art. 33 de la CO fija como atribuciones del Municipio el promover, planificar y ejecutar programas de medicina preventiva y reparativa, debiendo asegurar el recurso terapéutico y tecnológico del que disponga, en forma equitativa. Debe controlar periódicamente los factores biológicos, psicológicos,

ecológicos y sociales que puedan causar daño a la población, cumpliendo un rol socioeducativo.

Asimismo le fija como rol el concertar políticas sanitarias con el gobierno provincial y el federal, con otros municipios y provincias, instituciones públicas, privadas y demás organizaciones comunitarias.

Promueve el desarrollo intersectorial con especial énfasis en la atención primaria de la salud.

Asegura la participación de la comunidad en la selección de prioridades de atención, en la instrumentación y evaluación de programas.

Tal como lo advertiremos respecto de la educación el rol autoatribuido por la CO cordobesa comporta un salto adelante en la concepción de la política municipal y responde a la idea de principalidad del estado respecto de la responsabilidad tutiva de los derechos fundamentales y a la vez el criterio de complementariedad entre niveles, que a punta a lo que la doctrina conoce como federalismo de concertación.¹⁶

2.8 Atribuciones en materia de asistencia social y familia

La CO de Córdoba manda al Municipio promover y planificar acciones para la atención de la familia como célula social básica. Promueve medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, el pleno ejercicio y goce de los derechos reconocidos por la Constitución de la Nación, los tratados internacionales sobre derechos humanos, la Constitución de la Provincia y la misma CO; en especial respecto de los niños, mujeres, ancianos y discapacitados.

2.9 Atribuciones en materia de defensa del consumidor

En el mismo plano de las demás intervenciones la CO cordobesa atribuye al municipio la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en relación a su salud, su seguridad y sus intereses económicos. Si bien este rol fue tradicionalmente jugado por los municipios, principalmente respecto de la salubridad alimenticia, en la nueva faz que involucra el respeto por las expectativas del consumidor, comporta una ampliación del rol que parece de suma importancia que sea asumido por el nivel comunal, no parece haber nivel del estado en mejor capacidad de control y se puede esperar que desde su accionar se generen las ligas de consumidores que son parte necesaria de la cadena en una economía de mercado.

En esa dirección parece apuntar la CO cuando le manda al Municipio promover una información adecuada y veraz, educar para la participación en asociaciones de consumidores y usuarios y promover la libertad de elección y condiciones de trato equitativo y digno.

2.10 Atribuciones en materia de faltas y contravenciones.

Como veremos mas abajo el art. 187 de la CP le otorga amplias facultades a los municipios en la materia, como veremos mas abajo, lo que resulta congruente con la atribución respecto del ejercicio del poder de policía municipal y la expresa competencia de reglar el régimen de faltas. Asimismo, entre las competencias atribuidas por la LOM al Concejo Deliberante, en el art.30 se establece que el mismo presta acuerdo para la designación de los Jueces de los Tribunales Municipales de Faltas.

Así la CO de Córdoba dispone que el juzgamiento de las faltas o contravenciones a las disposiciones municipales, provinciales y nacionales, cuya aplicación compete al Municipio, esta a cargo de los Tribunales Administrativos Municipales de Faltas. (ver infra). Esos tribunales están integrados jueces letrados con no menos de seis años de antigüedad en el título de abogado. Son designados por el Intendente, con acuerdo de dos tercios de los miembros presentes del Concejo Deliberante.

2.11 Atribuciones en materia de empleo público municipal

Respecto de esta materia, con buen criterio la LOM establece que el Concejo Deliberante sanciona las ordenanzas que garantizan los principios del ingreso por concurso, la estabilidad, el derecho al escalafón y la carrera municipal, preservando también la posibilidad de sancionar una Ordenanza que establezca la negociación colectiva entre la Administración Municipal y los agentes municipales, respetando en suma las recomendaciones de la O.I.T. en la materia a las que nuestro país se encuentra adherido.

3. RÉGIMEN ECONOMICO-FINANCIERO

3.1 Consideraciones generales

El art. 188 prescribe sobre Recursos y expresa: "Las Municipalidades disponen de los siguientes recursos:

- 1.- Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo federal y provincial;
- 2.- Los precios públicos municipales, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas y todo ingreso de capital originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio;
- 3.- Los provenientes de la coparticipación provincial y federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento. El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria;
- 4.- Donaciones, legados y demás aportes especiales".

El artículo es de gran importancia pues tiende a garantizar el aspecto económico y financiero de la autonomía municipal. Recuerda Hernández la frase de Alberdi: "Sin finanzas, sin rentas, no hay gobierno". La norma, de muy buena

factura técnica, produce un significativo avance en orden a consolidar las casi siempre anémicas y dependientes finanzas locales.

En tal sentido destacamos especialmente los incisos 1 y 3. Por el primero se reconoce en forma amplia el poder tributario municipal -que los constitucionalistas cordobeses interpretan como originario, en base al art. 5 de la Constitución Nacional- al posibilitarse la percepción de impuestos locales en la jurisdicción respectiva. Al propio tiempo conjuga dicha facultad con el principio de igualdad que debe presidir la constitución de los estados democráticos, como hemos señalado en otro trabajo lo hace la Ley Fundamental alemana. Armoniza, en suma, el respeto de los principios constitucionales de la tributación y la armonización con los regímenes impositivos federal y provincial. También son aplicables los principios constitucionales, de legalidad, igualdad, generalidad y no confiscatoriedad, tal como los definiera acabadamente Giuliani Fonrouge.

3.1.1 a jurisdicción y recursos provinciales y nacionales

La armonización con los otros regímenes tributarios es otro requisito delicado por varias razones, entre las que resaltamos los problemas de la doble o triple imposición, la complejidad del tema y la aguda crisis económica - financiera que desde hace muchos años atraviesa la Argentina. La línea directriz debe ser en nuestra convicción, la utilización correcta del concepto de impuesto local, vinculado a las funciones y fines del Estado municipal.

Por el inc. 3 se garantiza a los gobiernos locales un porcentaje en la coparticipación federal y provincial no inferior al 20%. Esta disposición reviste especial trascendencia por cuanto asegura constitucionalmente una porción de ingresos marcadamente superior a la vigente por la Ley Provincial de Coparticipación. Además, al ser estos ingresos de gran significación para los Municipios -y sobre todo en los pequeños- no tenemos dudas en sostener que se los ha fortalecido en forma incuestionable. Ello, sin embargo, estimamos que va a ser revisado a la luz de la crisis financiera provincial, crisis que va a exigir un pacto fiscal global, tal como lo prevé para el año entrante la constitución nacional reformada, atreviéndonos a hacer la sugerencia de que los municipios debieran coordinar un foro nacional transversal para discutir su propia participación en la renta nacional.

Esta reforma debe ser ligada a otra idea central de la Ley Suprema cordobesa: la descentralización, que importa la transferencia de servicios del Estado Provincial al Municipal. Ello supone, amplios beneficios en cuanto a mejor prestación de los mismos, economías de escala, control y participación popular, según fuera expuesto en el debate por los Convencionales Scoles y Di Carlo.

3.1.2 Tasas y derechos de carácter local

Según la CO cordobesa (art.43) son recursos municipales: "los provenientes de impuestos, precios, tasas, derechos, patentes, contribuciones, multas, ingresos de capital originados en actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio, coparticipación provincial, donaciones, legados, aportes especiales, uso de créditos y contratación de empréstitos". Como vemos la extensa nomina de recursos no excluye a ninguno de los del estado, lo que configura una definición clara respecto de esta cuestión, que entendemos capital a la hora de juzgar el grado de autonomía real que pueda jugar el municipio como agente del desarrollo local. Ello plantea la necesidad de coordinación interestadual (con la Provincia y la Nación) e intermunicipal, para estatuir un régimen tributario coherente frente al ciudadano pero sin resignar ese rol de estado que le cabe al municipio.

3.1.3 Código tributario municipal de la Ciudad de Córdoba

Rige en esta materia el Código establecido por la ordenanza 6641/77, t.o. decreto 1084-C-91, habiendo tenido importantes modificaciones en los años 1992 (ord. 8857) y 1993 (ord. 9061).

En su Parte General establece en sus Disposiciones Generales que es de aplicación a los tributos que establezca la municipalidad de Córdoba (art. 1) siendo sus normas aplicables supletoriamente respecto a ordenanzas tributarias especiales. Reconoce el principio de legalidad y la prohibición de interpretación analógica, principios clásicos del derecho tributario. Sienta también normas de interpretación (art. 3).

Establece que la Dirección General de Recursos Tributarios y la Subsecretaría de Finanzas como organismo fiscal de aplicación de las normas, dándole las facultades de información, control, inspección y sanción a contribuyentes, pudiendo requerir auxilio de la fuerza pública (arts. 17 y 18). Fija la vía judicial del apremio para la ejecución de los tributos, aplicándose para ello el Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Provincia (art. 19 bis). A continuación establece lo relativo a Contribuyentes y responsables; domicilio fiscal; deberes formales de contribuyentes y terceros; extinción de obligaciones; actualización de deudas; repetición de pagos indebidos; recursos y procedimientos.

Regula luego tributos en especial, comenzando co la contribución sobre inmuebles (art. 104); contribución sobre actividad comercial, industrial y de servicio (art. 167 y ss.); contribución sobre diversiones y espectáculos públicos (art. 208); contribución sobre publicidad y propaganda (art. 219); contribución sobre mercados de abasto y consumo (art. 230); contribución sobre los servicios de protección sanitaria (art. 234); contribución sobre la ocupación de espacios de dominio público y lugares de uso público (art. 239); contribución sobre cementerios (art. 245); contribución sobre construcción de obras (art. 255); contribución sobre alumbrado público y suministro de energía eléctrica (art. 261); contribución sobre instalación y suministro de gas natural (art. 266); contribución sobre los contratos de obras públicas (art. 270); contribución sobre rifas y otros juegos de azar (art. 275) tasas de actuación administrativa (art. 281) y contribución sobre servicios sanitarios (agua y cloacas) (art. 293).

3.2 Coparticipación municipal de impuestos

La Constitución Provincial, reformada en 1987, en la Disposición Transitoria Undécima dice: "El porcentaje mínimo de coparticipación previsto en el art. 188 inc. 3 se aplica de la siguiente forma: 15% en el ejercicio 1988; 17,5% en el ejercicio 1989 y 20% en el ejercicio 1990". Dicho porcentaje ha sido alcanzado ya por los municipios cordobeses y aunque, tal como en el caso de Río Negro, se apunte a que el mismo haya podido contribuir al desfinanciamiento de la Provincia, entendemos que ese análisis se practica desde los niveles centrales nacionales que pretenden naturalizar el actual régimen de reparto, anulando en la práctica la previsión de la reforma constitucional de sentar un nuevo pacto federal al respecto.

Al interior de la Provincia del Córdoba también se reclama dicha discusión para la distribución secundaria sobre la base de unos parámetros mas complejizados que reflejen de mejor modo una política de redistribución del ingreso que atienda a la igualdad de oportunidades sancionada como objetivo por la Constitución Provincial.

El sistema cordobés ha sido establecido, principalmente, a través de las leyes 7535, 7644 y 7850.

El sistema presenta cierta complejidad. La ley 7535, modificada por las leyes 7644 y 7850, dispone en primer termino que se establece un régimen de Coparticipación de Impuestos para Municipalidades y Comisiones Vecinales de la Provincia, que comprende a la distribución del 20% (veinte por ciento)¹⁸ del producido de los siguientes recursos:

- a.- Impuestos sobre los Ingresos Brutos;
- b.- Impuesto Inmobiliario Básico y Adicional;
- c.- Coparticipación de la Provincia en los Impuestos Nacionales en base a la legislación nacional o los acuerdos que firme la Provincia."

El fondo constituido conforme la regla precedente se distribuye⁸:

a.- El 78,75% (setenta y ocho con setenta y cinco por ciento) para las municipalidades constituidas como tales a la vigencia de la ley;

b.- El 2,63% (dos con sesenta y tres por ciento) para el conjunto de la Comisiones Vecinales (Comunas) reconocidas como tales al comienzo de vigencia de la ley; y

c.- El 1,75% (uno con setenta y cinco por ciento) para la constitución de un Fondo destinado a:

1) Otorgar participación a las Municipalidades y Comisiones Vecinales no comprendidas en la distribución de los incisos precedentes, las que percibirán un monto igual al de la Municipalidad o Comisión Vecinal con menor índice;

⁸ Según la modificación efectuada por la ley 7850.-

2) Asistir financieramente a las municipalidades y comisiones Vecinales que atraviesan por dificultades momentáneas.

d.- El 4,37% (cuatro con treinta y siete por ciento) para la constitución de un Fondo de Inversión Municipal que se destinara a financiar erogaciones de capital, así como programas de asistencia técnica e institucional y erogaciones complementarias derivadas de aquellas por parte de los Municipios de la Provincia. El Poder Ejecutivo reglamentara la distribución de fondos en función de programas concretos previamente evaluados por la Unidad Ejecutora designada al efecto, que administrara el sistema.

e.- El 12,50% (doce con cincuenta por ciento) para la constitución del fondo de financiamiento de la descentralización provincial, que tendrá por objeto cubrir las erogaciones que correspondan a los costos de funciones servicios y obras que sean objeto de transferencia a las municipalidades, comunas o comisiones vecinales, así como el financiamiento de asistencia y gastos complementarios necesarios a su implementación. El Poder Ejecutivo reglamenta la distribución de los fondos en función de los convenios de descentralización (21).

A continuación la Ley dispone que del monto que resulte del inciso a) anterior (el 90% señalado de los tres ítems constitutivos) se asignara un 65% (sesenta y cinco por ciento) a la constitución de un Fondo I de Coparticipación, cuya distribución entre los municipios se ajustara a los siguientes criterios:

a) El 62% (sesenta y dos por ciento) en función directamente proporcional a la población correspondiente al radio municipal según datos del Censo Nacional;

b) El 28% (veintiocho por ciento) en partes iguales;

c) El 5% (cinco por ciento) en función inversamente proporcional a la relación observada entre el crecimiento medio de la población de cada Municipalidad y el

correspondiente al total de la Provincia, en el último período intercensal, excluyéndose de este indicador a las Municipalidades cuyo crecimiento supere la media provincial;

d) El 5% (cinco por ciento) en función directamente proporcional a la eficiencia recaudatoria de cada Municipalidad, determinada a partir del incremento observado en la recaudación del Impuesto a los Automotores en su jurisdicción, en el período comprendido entre 1983 y el año en que se efectúa el cálculo.

A su vez, con el 20% del inciso a) citado más arriba (el 90% destinado a Municipalidades) se destinara a la constitución del Fondo II de Compensación, el que, a su vez, se distribuirá entre las Municipalidades en proporción directa a su participación en la recaudación total de las comunas en concepto de la Contribución que incide sobre la Actividad Industrial, Comercial y de Servicios, computándose a tal fin el promedio de las cifras de ejecución presupuestaria correspondiente al año 1983 y el antepenúltimo año para el que se efectúe el cálculo.

Con el 15% del mencionado inciso a), a su vez, se constituirá el Fondo III - Aporte previsional sustituto, el que se distribuirá entre las Municipalidades en proporción a los gastos en personal ejecutados en los ejercicios 1983 y el correspondiente al penúltimo año para el que se efectúa el cálculo, computándose a tal fin valores promedio.

El monto resultante del inciso b) (3%) se destinara a las Comisiones Vecinales de acuerdo al siguiente criterio:

- 1) El 50% (cincuenta por ciento) en función directa al monto total de ejecución presupuestaria de cada Comisión Vecinal, correspondiente al último ejercicio anual del que se cuente información completa; y
- 2) El 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales.

Hay que hacer notar que el sistema cordobés puso un fuerte énfasis en la política de descentralización de obras y servicios, a punto tal que la ley 7644 dictada en 1987, autorizaba a retener, al Poder Ejecutivo provincial, los incrementos en los porcentajes de distribución que por su aplicación se derivaran (pasaba del 10 al 15% en 1988 y al 17,5% en 1989) hasta tanto se suscribieran los

convenios de transferencia de obras y servicios, disponiendo consecuentemente que la suscripción "...de un Convenio por parte de un Municipio o Comisión Vecinal se determinara la reducción en el monto de la retención correspondiente en forma equivalente al costo de los servicios u obras transferidos y tomando en consideración las erogaciones ya comprometidas por el Tesoro Provincial al momento de efectivizarse el Convenio." Parecida regla estableció la ley 7850 al disponer que en los sucesivos presupuestos el Poder Ejecutivo establecería los programas de descentralización y las reducciones en los créditos que se destinen a financiar las erogaciones relativas a funciones, servicios y obras sujetos a descentralización, en la medida que se hagan efectivos los programas. Las reducciones en los créditos se destinarán al apoyo y financiamiento de los municipios, comunas o comisiones vecinales y organismos intermunicipales receptores de servicios, funciones u obras sujetos a descentralización.

La ley 7535 establece también que el Poder Ejecutivo fija los índices de distribución de los Fondos, con intervención del Ministerio de Hacienda, sobre la base de información oficial. Los índices así establecidos no pueden tener una vigencia superior a dos años, excepto en lo que se refiere a los datos poblacionales, los que deberán recalcularse para el periodo subsiguiente al de la realización del respectivo censo.

La distribución el Poder Ejecutivo deberá efectuarla automáticamente, en forma quincenal.

El régimen posee también una cláusula "cepo" disponiendo que si las Municipalidades establecen tributos que resulten en pugna con las obligaciones contraídas por la Provincia al adherirse al régimen de Coparticipación Federal o al Convenio Multilateral del 18 de Agosto de 1977, o aumentaren el nivel de imposición de la Contribución que incide sobre la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios, respecto de los niveles de alícuotas vigentes en el ejercicio fiscal 1985 y requeridas las modificaciones pertinentes no dieran cumplimiento, el Poder Ejecutivo les suspenderá la participación impositiva resultante del régimen de la Ley, siendo organismo competente para dicha determinación la Asesoría Fiscal del Ministerio de Hacienda. Esta cláusula si bien esta precedida por la lógica que ya hemos comentado de simplificación y coherentización del sistema tributario global, no es menos cierto que atenta contra la autonomía municipal, pues pone en manos de un órgano del Ejecutivo Provincial una herramienta política coercitiva que excede incluso lo fiscal. Nos parece mas adecuado que este tipo de

"coordinaciones" como la fiscal, sin perjuicio del asesoramiento que puedan brindar organismos técnicos como el citado por la ley, sean efectuados por los propios participantes, esto es que el pacto fiscal nacional sea reproducido al interior de las Provincias, procurando no reiterar las imposiciones unilaterales que efectúa habitualmente el gobierno nacional.

Finalmente la ley establece que el Poder Legislativo, acordara por intermedio del Ejecutivo, ayuda a aquellos municipios cuyos presupuestos tengan dificultades de financiamiento, derivados de gastos corrientes y/o de capital, con motivo de obligaciones ordinarias y/o extraordinarias.

CUADRO EXPOSITIVO DEL SISTEMA DE DISTRIBUCION

Imp. Inmobiliario	20%
Imp. FORMACION DE LOS RECURSOS	20%
Imp. Ing. Brutos	20%
Imp. Nac. Copartic.	20%

II.- DISTRIBUCION PRIMARIA

Municipios	78,75%
Comisiones Vecinales	2,63%
Ayuda Financiera Municipios y Com. Vecinales	1,75%
Fondo de Inversión Municipal	4,37%

Fondo de Financiamiento
de la Descentralización 12,50%

III. DISTRIBUCION EN MUNICIPIOS

Población 62%

FONDO 1 (EL 65% DEL TOTAL)

Partes iguales 28%

Inversamente propor. crecimiento población 5%

Directamente propor. recaud. Imp. automotor
5%

FONDO 2 (EL 20% DEL TOTAL)

Directamente propor. recaudación por Comercio

Industria y actividades de Servicios.

FONDO 3 (EL 15% DEL TOTAL)

En forma directamente propor.

a los gastos de personal 22%

IV.- DISTRIBUCI N COMISIONES VECINALES (COMUNAS)

Partes iguales 50%

Directamente propor. a la

ejecución presupuestaria

de la Comisión Vecinal. 50%

3.3 Nuevo régimen de coparticipación a partir de 1996

A fines de 1995, la Legislatura provincial sanciona la ley 8524, de nuevo régimen de coparticipación provincial. El mismo mantiene la misma base de coparticipación primaria, pero introduce cambios significativos en la redistribución secundaria, a la vez que reduce las asignaciones para algunos de los fondos especiales analizados en el punto anterior.

La ley mantiene los mismos ingresos provinciales a coparticipar (art. 1), al igual que la misma base de coparticipación primaria: 80% para la provincia y 20% para las municipalidades y comunas.

Modifica el monto a distribuir entre estas últimas, al disponer que del 20% asignado, corresponderá a las municipalidades el 80,5% (en el régimen anterior era 78,75) y a las comunas el 3% (antes, el 2,63). Al mismo tiempo, se reducen las asignaciones a los Fondos de Reserva (1,50), Inversión municipal (3,00) y Financiamiento de la descentralización (12,00).

Se altera profundamente el régimen de la coparticipación secundaria, simplificándose al dejar sólo dos criterios de distribución, tanto para municipalidades como para comunas. Para las primeras (art. 5) se establece: un 21% en partes iguales y el 79% restante en proporción directamente proporcional a la población, ponderando en la misma, a través de coeficientes de corrección, a la población rural y el caso de municipios cuya planta urbana se desarrolla entre dos departamentos.

Como se advierte, se eliminan los prorratores de inversa de población, eficiencia recaudatoria, participación en la recaudación de tributos a la industria, comercio y servicios y también gastos de personal.

La distribución entre las comunas se formula un 50% en partes iguales y el 50% restante en base a la población con las salvedades del párrafo anterior. Para el caso de las comunas se reemplaza la anterior ponderación de la ejecución presupuestaria anual por la población. El avance en este sentido es importante y exige de mayores comentarios.

A fin de evitar la posibilidad de que algunos municipios incrementen en exceso su coparticipación -por efecto de los nuevos prorratores- se faculta al Poder Ejecutivo a establecer, por la vía de la reglamentación, topes a los montos determinados per capita (esto es, cociente entre la coparticipación y la población corregida), estableciéndose que el mismo no podrá superar el correspondiente a un municipio de 500 habitantes, yendo el remanente al fondo de emergencias (art. 10).

3.4 Régimen financiero

El art. 189 regula los Empréstitos con este texto: "Las municipalidades pueden contraer empréstitos para obras públicas o conversión de la deuda ya existente, a tal fin destinan un fondo de amortización, al que no puede darse otra aplicación. El servicio de la totalidad de los empréstitos no debe comprometer más de la quinta parte de los recursos del ejercicio". Con pequeñas modificaciones, se ha mantenido el art. 148 del texto de 1923, que en forma correcta normaba esta fuente de ingresos, que resulta imprescindible para posibilitar que los gobiernos municipales puedan afrontar las obras públicas requeridas por la sociedad local.

Los bienes del Municipio no pueden ser embargados preventivamente, igual que los de la Provincia, estableciendo que los plazos de cumplimiento de sentencias serán fijadas por ley.

4. RÉGIMEN DE CONTRATACIONES

4.1 Reglas generales

La LOM establece, como principio general, que toda enajenación, adquisición, otorgamiento de concesiones y demás contratos, se hará mediante un procedimiento público de selección que garantice la imparcialidad de la administración y la igualdad de los interesados. Difiere a Ordenanza del Concejo Deliberante (o del pleno de Comisión en su caso) la reglamentación del procedimiento y la especificación de los casos en que podrá recurrirse a la contratación en forma directa.

Sanciona con la nulidad a las contrataciones que no respondan a las pautas indicadas en el párrafo anterior.(art.66).

4.2 Régimen de concesión de obra pública

La ley no hace ningún distingo, por lo que no cabe sino considerar que los principios desarrollados en el punto anterior son aplicables por los mismos obvios argumentos a este régimen.

5. RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO MUNICIPAL

5.1 Consideraciones generales

La LOM en su art.49 atribuye al Departamento Ejecutivo, la facultad de nombrar y remover los funcionarios y empleados de la administración a su cargo, de conformidad a los estatutos y escalafón vigente y debe solicitar acuerdo del Concejo para el nombramiento de los funcionarios que necesitare.

5.2 Disposiciones de la Carta Orgánica de Córdoba

A su vez, en la CO de la ciudad de Córdoba se establece que el Municipio establece el régimen laboral de sus agentes, debiendo prever el porcentual de discapacitados que ingresan a la administración en tareas acordes con su aptitud. Reconoce los principios contenidos en las Constituciones Nacional y Provincial, garantizando: el ingreso en base a la idoneidad, con criterio objetivo, en base a concursos público de los aspirantes, que asegure la igualdad de oportunidades. Por Ordenanza se deben establecer las condiciones de los concursos y los cargos que, por su naturaleza, permitan prescindir de él. Debe asegurar el principio de la estabilidad, pudiendo ser removido solo con justa causa y sumario previo. La carrera administrativa debe asegurar mecanismos permanentes de capacitación del personal y un sistema de promoción que además del requisito de la antigüedad evalúe la eficiencia y mérito como base de los ascensos.

5.3 La ley sobre empleo público municipal

La materia se rige por los estatutos locales.

6. RÉGIMEN DE FALTAS

6.1 Consideraciones generales

El desarrollo de la justicia municipal de faltas presenta en la Argentina una notable disparidad y variedad en cuanto a su organización y funcionamiento. Mientras que algunas ciudades como Buenos Aires tienen, para el juzgamiento de las contravenciones, estructuras judiciales completas, con dos instancias propias y jueces designados con características de independencia, en otras provincias los jueces municipales de faltas son los propios intendentes o funcionarios menores a los que se ha delegado esta función.

También los debates en torno a la naturaleza administrativa o judicial de esta instancia jurisdiccional son permanentes. Más allá de sofisticados análisis jurídicos, aparece como conveniente la existencia de un poder sancionador marcadamente técnico, independiente de los poderes propiamente políticos y con garantías de esa independencia.

Córdoba presenta una larga tradición en materia de justicia municipal de faltas. El art. 187 de la Constitución se refiere al Régimen sancionatorio y Tribunal de Faltas de la siguiente forma: "Las disposiciones orgánicas municipales y las ordenanzas que en consecuencia se dicten pueden autorizar a las autoridades para imponer multas; disponer la demolición de construcciones, clausura y desalojo de los inmuebles; secuestro, decomiso o destrucción de objetos, para lo cual las Municipalidades pueden requerir el auxilio de la fuerza pública y recabar ordenes de allanamiento. También pueden imponer sanciones de arresto de hasta quince días, con recurso judicial suficiente y efectos suspensivos ante el juez que la ley determine. Las disposiciones orgánicas pueden establecer Tribunales de Faltas". Este aspecto que no aparece legislado en los otros casos considerados nos parece un hallazgo del sistema cordobés, pues autonomiza efectivamente un área capital del funcionamiento municipal y otorga una herramienta eficaz para el estado municipal, pues, con esta norma, la Constitución completa las bases del ejercicio del poder de policía municipal, al referirse a los aspectos represivos o sancionatorios, ya que los de carácter preventivo, son regulados por el artículo anterior, en los inc. 7, que menciona las distintas materias de competencia local y

en el 9, que expresa: "Regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas".

El constituyente también ha rescatado el art. 158 anteriormente vigente, pero le ha introducido algunas modificaciones que lo precisan y perfeccionan. En general se han mantenido las mismas sanciones, pero con dos correcciones: la ampliación del secuestro, destrucción o decomiso, puesto que ya no existe la restricción que los vinculaba únicamente a objetos o mercadería notoriamente nocivos, como decía el art. 158; y la limitación del arresto, que solo puede ser impuesto como sanción hasta quince días, mientras que antes su límite era diferido a la ley, que lo fijó en 90 días (ley 3373).

Asimismo por ser el arresto la sanción relacionada con el valor de la libertad personal, queda rodeada de otras garantías: recursos judiciales suficientes, con efectos suspensivos, ante el juez que la ley determine. Hernández sostiene que dichos jueces sean los competentes en lo contencioso administrativo, por ser los especializados en esta materia, por lo que dicho fuero debiera también establecerse en la Provincia en forma descentralizada.

6.2 Tribunales de Faltas Municipales

El último párrafo del artículo tiene gran importancia pues constitucionaliza los Tribunales de Faltas Municipales, que ya tenían existencia en varios Municipios de la Provincia, en base a lo dispuesto por la Ley Orgánica 3373. Se trata de un incuestionable adelanto en el ejercicio del poder de policía represivo, vinculado a la idea de la eficacia, a la jurisdicción de la administración municipal y a la vigencia del Estado de Derecho.

6.3 Normas procesales

El Tribunal de Faltas, así desarrollado, puede significar hacer realidad los principios constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa, a través de un procedimiento oral con características de inmediatez y sencillez, con jueces administrativos formados en materia jurídica.

La constitucionalidad de estos Tribunales Municipales de Faltas fue declarada en el caso Koch, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, hace más de cuarenta años y la distinción entre la función jurisdiccional judicial y la función jurisdiccional administrativa, ha sido también incuestionablemente admitida por la jurisprudencia del más alto Tribunal de Justicia, tanto como por la doctrina nacional y extranjera.

Tampoco cabe dudar que siempre debe asegurarse la constitucionalidad de los procedimientos mediante el suficiente control por parte de los jueces del Poder Judicial, reiterando la opinión antes vertida de que debe corresponder al fuero especializado en lo contencioso administrativo.

Advierte Hernández que: "En los Municipios en que no existan Tribunales de Faltas, las facultades sancionatorias corresponderán a las autoridades políticas que se dispongan, lo que solo puede comprenderse en los pequeños gobiernos locales, puesto que también hace más de cuarenta años Alcides Greca señalaba ya la inconveniencia de un Intendente desarrollando al mismo tiempo las funciones de Tribunal de Faltas".

En la CO de Córdoba, se instituyen, para el juzgamiento de faltas o contravenciones municipales, provinciales y nacionales, cuya aplicación compete al Municipio, los Tribunales Administrativos Municipales de Faltas. Los mismos están integrados por jueces de primera instancia, pudiendo crearse una Cámara de Segunda Instancia. Los jueces de faltas son inamovibles mientras dure su buena conducta, pudiendo ser removidos por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante. El procedimiento que debe ser reglamentado por Ordenanza, deberá asegurar, conforme el art. 103, el debido proceso legal, acceso gratuito, celeridad, economía, inmediatez y sencillez en el trámite, mediante proceso público e informal para los administrados.

6.4 La Justicia de Faltas de la Ciudad de Córdoba

6.4.1 Organización de la Justicia de Faltas

Contemporánea a la sanción del Código de Faltas, la municipalidad sancionó también una nueva ordenanza sobre la organización y el funcionamiento de la Justicia Administrativa Municipal de Faltas de la Ciudad de Córdoba.

Se trata de la ordenanza 7931, de febrero de 1984, que establece que compete a los tribunales administrativos municipales de faltas el juzgamiento de las contravenciones a disposiciones nacionales, provinciales o municipales cuyo aplicación corresponde a la Municipalidad de Córdoba, a excepción de las infracciones relativas al régimen tributario, disciplinario o violaciones de naturaleza contractual (art. 1). Hemos expresado en otro trabajo (27) nuestra posición respecto al debate en torno a la naturaleza de la justicia de faltas, y hemos señalado también que la caracterización de "administrativa" no surge de la constitución provincial.

Los tribunales están a cargo de un Administrador general y "jueces" designados por el Departamento Ejecutivo con acuerdo del Concejo Deliberante. Tienen incompatibilidad funcional para el desempeño de sus funciones, elemento positivo que contribuye a la especialización del fuero y a su independencia y que justifica su relativa inamovilidad (arts. 2 y 5). Al Administrador general le corresponden tareas de superintendencia y gestión administrativa (art. 8). A los jueces el juzgamiento en primera instancia de las contravenciones señaladas en el artículo 1 (art. 9). Se prevé el funcionamiento de estos tribunales todo el año, incluidos sábados, domingos y feriados, con un mínimo diario de doce horas (art. 23).

El proceso se inicia con Acta de contratación de infracción que puede ser originaria también de la Policía de la Provincia (arts. 27 y 28). El infractor será citado a ejercer su defensa pudiendo acceder a un pago voluntario en cuyo caso abona el 60% del mínimo de la sanción correspondiente a la infracción constatada (arts. 30 y 38). Producido el descargo y sustancia en su caso la prueba -que deberá serlo en juicio público- el juez dicta sentencia condenatoria o absolutoria (art. 43). También se prevé el juicio en rebeldía (art. 46).

En cuanto a los recursos, se prevé que los mismo serán resueltos, previo dictamen del Asesor Letrado, por el Intendente municipal (art. 49). Esta solución es a nuestro juicio reprochable, ya que afecta la independencia del poder judicial municipal y pone una atribución jurisdiccional en manos de un funcionario de carácter eminentemente político. No debe olvidarse que la propia constitución cordobesa reclama a los municipios que dictan carta orgánica municipal, asegurar el sistema "republicano", que no puede ser sino a través de una efectiva división de poderes (art. 183, inc. 1). Los recursos pueden ser de apelación y nulidad y su interposición es de efectos suspensivos.

Con posterioridad al dictado de la nueva Constitución provincial y habiéndose incorporado, según se ha visto, la posibilidad de la pena de arresto, se incorpora a la Ordenanza en análisis el Capítulo VI, que regula la aplicación de esta pena por parte de los jueces municipales, estableciendo condiciones y lugares de cumplimiento y distintas modalidades de arresto.

6.4.2 Código de Faltas

Por Ordenanza 7932, de 1984, se sanciona el vigente Código de Faltas de la Ciudad de Córdoba, que ha tenido varias modificaciones a lo largo de los últimos años.

Construido sobre el molde clásico de los códigos penales y contravencionales, establece en el Título Primero como ámbito de su aplicación a las faltas en él previstas cometidas en la jurisdicción de la Municipalidad de Córdoba (art. 1), exceptuándose de su aplicación las infracciones al régimen tributario, las infracciones disciplinarias y las de carácter contractual. Equipara "falta" a "contravención" o "infracción" y establece la aplicación supletoria del código penal.

Prevé como sanciones la amonestación, la multa, el decomiso, la clausura y la inhabilitación (arts. 10 a 21).

En el Título Segundo, De las faltas y sus sanciones, se abarca el amplio campo de la policía y el poder de policía municipal, al preverse Faltas a la sanidad e higiene; Faltas a la seguridad, el bienestar y la estética urbana; Faltas a la comercialización en mercados y en la vía pública, Faltas a la comercialización con instrumentos de medición; Faltas a la moralidad; Faltas al tránsito con vehículos automotores; Faltas al tránsito cometidas por peatones; Faltas al servicio de transporte de pasajeros y escolares; Faltas al transporte de cosas en general; Faltas a la autoridad municipal; Faltas a la comercialización; Faltas a la habilitación y/o funcionamiento de guarderías y geriátricos y Faltas en materia de publicidad y propaganda.

Dispone así mismo sobre la posibilidad de los jueces de exigir fianzas personales o reales en determinados supuestos (arts. 140 y ss.); la inspección

técnica vehicular (arts. 145 y ss.) y la punibilidad de conductas vinculadas al suministro y consumo de bebidas alcohólicas (arts. 152 y ss.).

6.4.3 Otras disposiciones sobre faltas

Otras disposiciones municipales importantes en la materia son las referidas a la clausura de establecimientos y a la detección de alcohol.

Respecto al primer tema, rige la ordenanza 8078, de agosto de 1985 que dispone la colocación de fajas identificatorias en casos de clausura y las características que las mismas deben revestir.

En cuanto a las pruebas de detección de alcohol (alcotest), rige la ordenanza 9195 que dispone la obligatoriedad a su sometimiento a todo conductor de vehículos (art. 1), previéndose que en caso de dar un resultado positivo o de negarse el conductor al control, el vehículo podrá ser inmovilizado (art. 10). Se establecen las características de la prueba y la gradación de posibles resultados, remitiéndose a la aplicación de penas por faltas graves que pueden agravarse cuando se trata de conductores de vehículos de transporte de pasajeros (art. 13).

7. RÉGIMEN DE TRANSITO Y TRANSPORTE

7.1 Consideraciones generales

Respecto de esta cuestión, con independencia del régimen propio, se puede señalar con especial énfasis, la institución en la CO de Entes de Control de los Servicios Públicos. La carta establece que el Intendente designa a los miembros de los mismos mediante procedimiento que asegure la idoneidad y la igualdad de oportunidades, con acuerdo del Concejo Deliberante, duran cuatro años en sus funciones, pero no pueden exceder el mandato del Intendente que los

designa. Conservan su cargo mientras dure su buena conducta, pueden ser removidos por el Intendente con acuerdo del Concejo Deliberante.

Las ordenanzas de creación de los Entes deben asegurar los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad, publicidad y la necesaria participación de los usuarios (art.112).

8. RÉGIMEN DE PROMOCIÓN SOCIOECONÓMICA

8.1.- Principios generales

La CO de Córdoba enfatiza el deber del Municipio de proveer lo conducente al "...desarrollo humano y comunitario, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía local, la generación de empleo, la formación y capacitación de los trabajadores, la reconversión de la mano de obra, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento" Asimismo tiene como meta: "... promover el crecimiento armónico de la Ciudad, a través de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de sus distintos sectores y zonas"(art.17) El artículo resulta congruente con la filosofía general de la carta, que involucra ideas muy claras en dirección a un estado participativo social de derecho.

8.1 Las políticas de promoción. La educación.

Coherente con aquella disposición la CO, define las políticas culturales, educativas, de promoción familiar y de promoción económica. Propone estimular las manifestaciones populares distintivas, en integración con las regionales, nacionales y latinoamericanas. Pone al Municipio como meta la contribución a la preservación y desarrollo del patrimonio cultural y natural, favoreciendo su accesibilidad social, fomentando la creación, producción y circulación de bienes culturales, así como la participación colectiva, el pluralismo y la libertad de expresión.

En materia de economía local define como rol del Municipio el de promover la participación de la comunidad en actividades industriales, comerciales, agropecuarias, turísticas, artesanales, de abastecimiento y servicios para el mercado local, nacional e internacional. Así como estimular la pequeña y mediana empresa como generadoras de empleo. Compartimos la definición y parece acertado el haberlo incluido en la carta, pero serán las políticas concretas las que revelen hasta que punto se trasciende en este caso el cierto voluntarismo

normativista que ha dominado a la política argentina en muchísimas expresiones constitucionales.

Define a la educación como la herramienta fundamental para la promoción integral y la socialización de la persona. Atribuyendo al Municipio la función de cooperar y coordinar con la Provincia la prestación del servicio educativo en su ámbito. Le impone también el deber de garantizar el acceso gratuito y su beneficio a todos los vecinos. Debe respetar la heterogeneidad de la población y asegurar la participación de los sectores de la comunidad educativa en la gestión de los servicios.

Organiza su servicio educativo, su gobierno y administración, da prioridad a la educación inicial y a la educación general básica.

Si bien la dimensión de la ciudad de Córdoba afecta el análisis, por cuanto es un dato que en la mayoría de las grandes ciudades la complejidad aumentada de lo social ha terminado por transferir de hecho responsabilidades a los municipios, no menos cierto es que esta definición de la Carta Orgánica cordobesa es una definición muy clara de los roles respecto de la cuestión capital del estado.

Creemos que esta CO salta un tabú que sobrevuela la cuestión de la educación y las responsabilidades del Estado en la Argentina. Ciertas concepciones, a nuestro modo de ver muy ligadas al modelo centralista unificador sobre el que se fundó la Argentina en la década del 80 del siglo pasado y del cual uno de sus más eficaces instrumentos fuera, precisamente, la Ley Lainez, se han venido oponiendo primero a la sanción de leyes educativas en las Provincias (porque atentan contra "la unidad nacional") defendiendo la sanción de una ley federal de educación, ello hasta que el modelo imperante sancionó la actualmente vigente, que aunque no sea tema de este estudio sostenemos que es inconstitucional por invadir materia reservada por la Constitución Nacional a las Provincias. Pero, volviendo sobre el tema queremos decir que la CO cordobesa asume un desafío importante al recoger como responsabilidad también del estado municipal, a la educación. Y lo hace bien al establecer principios educativos claves como el que parte del reconocimiento de la heterogeneidad de la población y el que asegura la participación de los sectores de la comunidad educativa en la gestión de los servicios. En suma opinamos que la presencia del municipio en la educación ya debe trascender el mero carácter de proveedor logístico de las cooperadoras al que lo acostumbraron, por lo general, los macrocefálicos

consejos provinciales de educación. La inversión de este rol se nos ocurre capital en el proceso, en el camino, que va hacia el municipio promotor del desarrollo, cuyos posibles instrumentos de cambio esta investigación quisiera revelar. El cambio de roles, como el propuesto en la CO cordobesa, es, a nuestro parecer, uno.

Y ello no debe ser confundido con algunos otros discursos que, en rigor, apuntan a desresponsabilizar a la Nación y a la Provincia, operando la transferencia de los servicios sin la de los recursos, como ha sido inveterada costumbre de las políticas nacionales, desde avanzada la década del 70. La suma de recursos nacionales, provinciales y municipales, debe lograr aproximar la inversión en Educación a los límites inferiores definidos por la UNESCO, como política del desarrollo (6% del PBI). Este debiera ser el planteo de conjunto.

La CO de Córdoba remarca el propósito de impulsar el desarrollo al fijar como meta de su propio sistema educativo, la promoción de la educación cooperativa y mutualista (art.37).

8.2 Promoción de la ciencia y la tecnología

También le impone, en la misma dirección, la promoción de la ciencia y la tecnología como instrumentos adecuados para la promoción humana, el desarrollo sustentable y el mejoramiento de la calidad de vida y "Organiza, ejecuta y difunde acciones de aplicación científico tecnológicas y asegura la participación vecinal en el conocimiento y evaluación de sus riesgos y beneficios" (art.40).

9. REGIMEN DE MEDIO AMBIENTE

9.1 Principios generales

Precisamente el último párrafo del capítulo anterior pone de manifiesto unos conceptos clave de la política de medio ambiente adoptada a nivel municipal en Córdoba: los de desarrollo sustentable, participación de los interesados y calidad de vida.

La política de medio ambiente fue ya definida en la Constitución Provincial, al incorporar disposiciones tuitivas del equilibrio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

Así el art.59 asegura el más amplio derecho al bienestar psico - físico, espiritual, ambiental y social y fundamentalmente el art.66 el de gozar de un medio ambiente sano.

9.2 La operatividad del derecho ambiental

Es cierto que esas normas, como dice Barrera Buteler (23), necesitan de la denominada legislación subconstitucional, aquella que las haga operativas. Aunque en el nivel legal y orgánico, como veremos más abajo, sus principios también han sido recogidos. Aunque en este orden de cosas sea de señalar que la institución del Defensor del Pueblo y su rol como defensor de los derechos colectivos o difusos (art.124), articula justamente un instrumento claramente operativo para la protección de estos derechos. Además según el mismo autor el hecho de que la acción popular y el defensor del pueblo sean institutos reglados por separado en la CP cordobesa, lleva a pensar que las acciones protectivas puedan ser ejercidos tanto por el Defensor como por los propios particulares.

El Estado, cualquiera sea su nivel, debe resguardar el equilibrio ecológico, protegiendo al medio ambiente y preservando los recursos naturales. Según el mismo Barrera Buteler, la Constitución Provincial ha hecho suya la concepción de que "el ambiente no es un bien que heredamos de nuestros padres sino un préstamo de nuestros hijos". Ello no obsta a que la ley deba establecer unos

principios claros respecto de la protección ambiental so riesgo de que si quedara librada al solo arbitrio de las decisiones judiciales individuales se introdujera una grave anarquía en el sistema.

9.3 Las normas de la Carta Orgánica de Córdoba

En tanto la CO de la ciudad de Córdoba establece que el Municipio procura para los vecinos un ambiente sano y equilibrado y le pone como objetivos al Municipio:

"1. Proteger el ecosistema humano, natural y biológico, en especial el aire, el agua, el suelo y el subsuelo; eliminar o evitar todos los elementos contaminantes no aceptables que puedan afectarlo. El daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la legislación .

2. Efectuar la evaluación del impacto ambiental y social de proyectos públicos y privados de envergadura. En caso de obras que afecten el ambiente, las normas deben poner límites temporales para su solución. Asimismo deben crear órganos de control municipal y prever la realización de audiencias públicas.

3. Efectuar el control sanitario de los productos de consumo humano y ejercer vigilancia sobre la cadena alimentaria, desde su producción hasta su comercialización y consumo.

4. Preservar, con carácter de primordial, los espacios que contribuyan a mantener el equilibrio ecológico de la Ciudad.

5. Incluir en sus planes de estudios la educación ambiental. "(art.28)

Además le impone al Municipio dictar normas tendientes al control estricto de sustancias tóxicas potencialmente contaminantes, prohibiendo en el ejido municipal el desarrollo, fabricación, importación, tenencia y uso de armas nucleares, biológicas o químicas y la realización de ensayos y experimentos de la misma índole. (art.29) La regla que podía parecer desmesurada en otras épocas, plantea a nivel teórico una importante discusión: sobre la materia ambiental legislan los tres niveles estadales, en general, con mejores o peores intenciones políticas subyacentes, las normas de primera grada (Constitución Nacional,

Provincial y Carta Orgánica Municipal) coinciden, el punto de discusión ocurrirá cuando sobre un caso concreto deba resolverse si una tal prohibición como la dada por la CO cordobesa, a la que adherimos, entre en colisión, por ejemplo, con una autorización nacional o provincial. Pensamos por ejemplo, en un conflicto entre el Concejo Deliberante de Río Tercero y los Estados provincial y nacional sobre la ubicación de la fábrica militar, cuyos polvorines recientemente estallaran provocando muertes y daños inconmensurables a la población. Aunque la integración del bien colectivo propondrá lógicamente siempre la preeminencia de la regla nacional o provincial sobre la comunal, se nos ocurre que la cabal interpretación del orden constitucional argentino debiera hacer predominar la regla que formula el plan de vida de la comunidad involucrada, sobre la que no debiera pasar la comunidad nacional. Se dirá que este problema retrotrae a la discusión entre bien particular y bien general, propia de toda la literatura constitucional liberal, pero aquí lo diferente es que la preservación del bien ambiental comunal aparece como un capítulo del general. Claro está que una comunidad guiada por unos preceptos propios del desarrollo industrialista a despecho de la cultura ambientalista pudiera también plantear el ejemplo inverso: el de una comunidad defendiendo unas prácticas lesivas del medio ambiente. El caso debiera resolverse sobre sus propias condiciones, verificando el grado de impacto y su transmisibilidad a otros ecosistemas. Sin duda en tanto todo esto conectado se podrá decir que no hay lesión al medio ambiente que no sea general (y lo son), pero también como que, en un buen sentido, toda actividad humana altera o impacta al medio ambiente y de lo que trata la política ambientalista es de seleccionar las opciones menos agresivas.

Ahora bien, esa es la dimensión normativa del problema, en el informe CEPAL al que ya nos hemos referido mas arriba, se da cuenta de la grave dimensión del problema de contaminación de los recursos hídricos en la ciudad de Córdoba, principalmente del Río Suquia que nace en el lago artificial San Roque, reservorio que abastece el 89,5% de la población y cuya potabilización es sumamente costosa (US\$ 74 por cada 1.000 m³ según la empresa de obras sanitarias). Tal situación, a tenor de dicho informe, es provocada, principalmente, por la presión que sobre el recurso ejercen las poblaciones turísticas de la cuenca, las cuales se expandieron sin que se les dotara de servicios de saneamiento. El lago esta sometido a un fuerte proceso de eutroficación que dificulta la potabilización y además en el recorrido por la ciudad el Suquia se ve sometido a otra presión por los efluentes de industrias y clandestinos.

En el periodo 1983-1991, se implementaron nuevas políticas de regulación urbana en la ciudad de Córdoba, en base a las Ordenanzas 8060/85; 8256/86; 8057/85 y 8133/85, ordenamiento que fue concebido como "una superación del código de edificación que regia con anterioridad que tenía un visión homogénea y universalizante"²⁴, ese código regulaba a toda la ciudad mientras que la nueva reglamentación lo hizo diferenciadamente según áreas (central, intermedia y periférica).

En el citado informe, se destaca el concepto, que compartimos de que "existen posibilidades de promover el desarrollo económico principalmente a través de tres tipos de acciones: a) en la forma de llevar a cabo la obra pública; b) en la asociación del municipio con actores que tienen un interés económico directo en lo urbano y c) en la utilización del suelo como soporte productivo" (25). Destacando que si bien la obra pública va enderezada a resolver necesidades urbanas, es importante considerar las formas de ejecución, ya que ellas pueden transformarse en un elemento redistribuidor de recursos y ser fuente de empleo urbano. (Cabría anotar que recientemente en todo el país este modelo fue adoptado por la generalidad de los municipios en los denominados programas PIT).-

10. EXPERIENCIAS EN MATERIA DE DESCENTRALIZACION E INTERMUNICIPALISMO

10.1 Consideraciones generales

Sin dudas el intermunicipalismo y la descentralización se configuran, desde hace ya varios años, como herramientas idóneas en orden a mejorar la prestación de los servicios públicos, reducir costos, efficientizar resultados y poner al Estado cerca de los contribuyentes. En ambos aspectos, Córdoba viene desarrollando algunas experiencias interesantes y exitosas. La cuestión de la descentralización como política del Estado está planteada en la propia Constitución provincial junto con el objetivo de la reforma del Estado.

10.2 Ley 7850 y procesos de descentralización.

Hemos señalado en otro trabajo que, a diferencia de Mendoza, que no dictó hasta ahora una ley de Reforma del Estado, la provincia de Córdoba lo hizo con la sanción de la ley 7850, del año 1989.

Dicha ley, entre otras prescripciones, autorizó al Poder Ejecutivo a descentralizar servicios, funciones u obras actualmente a su cargo (art. 3 inc. 2), disponiendo la modalidad de instrumentación por la vía del convenio (art. 9) lo que garantizaba el respeto a la autonomía de los municipios que asumían funciones y la posibilidad de una discusión interindividual de las condiciones del traspaso de funciones.

A fin de proveer los recursos necesarios para financiar el proceso, la ley crea el Fondo de Financiamiento de la Descentralización (art. 11) modificando el entonces vigente régimen de coparticipación impositiva. El Fondo fue formalizado por el decreto 6454/89, que dispuso su integración con el 12,5%. Dicho monto fue reducido al 12% en la nueva ley de diciembre de 1995 (Ver 3.4.).

El Anexo de la ley establece como funciones y servicios a descentralizar:

1.- recaudación y verificación de pagos de impuestos, tasas y tarifas provinciales;

2.- tratamiento, conducción, distribución y venta de agua potable, medición, facturación y cobro;

3.- conducción, distribución y venta de gas, medición, facturación y cobro;

4.- generación, distribución y venta de energía convencional y no convencional, medición, facturación y cobro;

5.- reparación y mantenimiento de la red vial troncal de la provincia, obras de infraestructura especial y nuevos tramos;

6.- redes urbanas de recolección de residuos cloacales y plantas de tratamiento;

7.- construcción, mantenimiento y ampliación de edificios del Estado provincial;

8.- conservación y mantenimiento de guarderías infantiles, unidades recreativas y hogares de ancianos dependientes del Ministerio de Asuntos Sociales;

9.- puestos sanitarios, dispensarios, centros de salud materno - infantil y hospitales vecinales dependientes del Ministerio de Salud;

10.- viveros y parques provinciales.

Posteriormente, el Anexo I de la ley 7850 fue ampliado a otros rubros:

1.- Por ley 8174, de junio de 1992, se incorporan al Anexo las "redes urbanas de desagües pluviales".

2.- Por la ley 8209 de octubre de 1992, se agrega como funciones y servicios a descentralizar el "mantenimiento de los recursos materiales y capacitación de los recursos humanos de las sociedades de bomberos voluntarios".

3.- Por la ley 8375, de abril de 1984, se agrega como materia objeto de descentralización la "Inspección, relevamiento, control de establecimientos de alojamiento turístico, certificación de sus libros, recepción de denuncias en su contra y formulación de los emplazamientos para presentación de descargos y pruebas".

La provincia, a partir de la vigencia de este programa ha materializado con las municipalidades cientos de convenios referentes a: mantenimiento de vehículos policiales y provisión de insumos para las seccionales policiales; descentralización de la recaudación del impuesto inmobiliario; mantenimiento de edificios públicos provinciales; transferencia de servicios de agua potable y desagües cloacales; transferencia del dominio de rutas y calles de jurisdicción provincial; transferencia de obras y servicios de conservación vial; transferencia de trabajos de ejecución y mantenimiento de obras hidráulicas; transferencia de servicios hidráulicos; transferencia de obras y servicios de telefonía rural; transferencia del control sobre la contaminación de aguas; transferencia de servicios de salud; transferencia de vivero; transferencia de hogares de ancianos, etc. (26).

A fin de evitar patologías de incrementalismo o duplicación, la propia ley prevé las reducciones presupuestarias de los créditos destinados a financiar las erogaciones relativas a funciones, servicios y obras sujetos a descentralización (art. 15). Para funcionalizar y reglamentar esta disposición el gobierno provincial dictó en julio de 1994 el decreto 1645.

La implementación del proceso fue acompañada por un Programa de Asistencia Técnica, brindado por la provincia a los municipios.

10.3 EINCOR: Una experiencia de intermunicipalismo en marcha

Entre fines de 1994 y principios de 1995, comienzan a desarrollarse las primeras reuniones de intendentes en la zona norte de la provincia, que derivarán en la formación de EINCOR, Ente Intercomunal del Norte de Córdoba, del que forman parte municipios y comunas de los departamentos de Tulumba, Sobremonte, Totoral, Ischilín, Cruz del Eje, Colón, Río Seco.

Los objetivos fundamentales que guían a esta asociación de municipios son los relacionados con la regionalización y el crecimiento productivo, habiéndose

firmado el acuerdo de fundación a través del Documento de Totoral, del 8 de junio de 1995.

Los fundamentos del acuerdo, expresan que son condiciones que favorecen la formación de un ente intercomunal los siguientes:

- 1.- Economía y región como área geográfica natural donde es posible el desarrollo integral a través de la persona.
- 2.- Voluntad política pluralista y regional, como verdadera unión muniicpaista, (que no es competir entre esta o otras regiones, sino incorporar el progreso participativo y el desarrollo a toda la provincia).
- 3.- Impulsar el verdadero federalismo en especial para proyectos de estructura de amplia base de consenso político.
- 4.- Las comunas con participación en el ente (tradicionalmente el eslabón más frágil de la cadena) se convierten en el elemento de prueba de la nueva organización.
- 5.- Los entes intercomunales proporcionan una posibilidad de desarrollo armónico en el marco de la descentralización eligiendo las mejores banderas del federalismo.

Sobre la base de las consideraciones comunes de que los problemas globales de una región merecen un tratamiento en conjunto y de que la situación actual establece que la región enfrenta su desarrollo creciendo de abajo hacia arriba y con sus propias posibilidades, los municipios fundantes del Ente realizaron entre 1995 y 1996 el Primer Encuentro Provincial de Entes Intercomunales, en la Ciudad de Cruz del Eje, en el cual se trataron los perfiles de proyectos de tratamiento pertinente en el ámbito de los entes intercomunales.

Los temas tratados fueron: 1.- Desarrollo y fortalecimiento del municipio; 2.- Desarrollo económico; 3.- Planificación territorial; 4.- Formación ocupacional y educación; 5.- Promoción de tecnologías apropiadas; 6.- Infraestructura sanitaria; 7.- Protección del medio ambiente y sus recursos; 8.- Actividad empresarial; 9.- Asociaciones legales de productores y su tributación; Legalización de títulos de tierra y 11.- Medios de comunicación.