

EL REGIMEN MUNICIPAL CORDOBES

Por el Dr. **ANTONIO MARIA HERNÁNDEZ,**

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNCba), Profesor Titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal (UNCba), Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional y ex Convencional Constituyente de la Nación en 1994, de la Provincia de Córdoba en 1987 y de la Ciudad de Córdoba en 1995.

I. LAS BASES CONSTITUCIONALES

1.A. INTRODUCCION

En forma previa a la exposición de las bases del régimen municipal cordobés, establecido por la reforma constitucional de 1987, debemos expresar que el mismo se adecua perfectamente al mandato incorporado en el art. 123 de la Constitución Nacional, en la reforma constitucional de 1994.

Recordemos que en esta última se aseguró el principio de la autonomía municipal, que ahora debe ser obligatoriamente respetado por las Constituciones Provinciales. Esta adecuación se produjo porque la gran mayoría de las reformas constitucionales provinciales efectuadas en forma previa a la reforma federal, avanzaron en dicho aspecto y se constituyeron en las fuentes y antecedentes para la reforma de la Ley Suprema de la Nación. (1)

Asimismo indicamos que si bien fundamentalmente el régimen municipal cordobés se encuentra legislado en el Título Segundo de la Segunda Parte de la Constitución Provincial, "Municipalidades y Comunas" (2), también existen otras disposiciones dentro de dicha Carta Magna que se refieren a la cuestión.

En tal sentido señalamos liminarmente al Preámbulo, que inscribe como una de sus altas finalidades "asegurar la autonomía municipal", además de la Sección Cuarta del Título Primero: "Gobierno Provincial", designada 'Administración Pública provincial y Municipal".

Esta Sección contiene los siguientes artículos: 174, que estatuye los principios a los que se sujeta la Administración: centralización normativa, descentralización territorial, desconcentración operativa, jerarquía, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y regionalización; el 176 destinado a Procedimiento, que establece que ambas Administraciones actúan 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; el 177 sobre acumulación de Empleos y el 178 que legisla respecto a las demandas contra el Estado: «El Estado, los Municipios y demás personas jurídicas públicas pueden ser demandadas ante los tribunales ordinarios sin necesidad de formalidad ni autorización previa de la Legislatura y sin que en juicio deban gozar de privilegio alguno. La actuación del Estado, los Municipios y demás personas jurídicas publicas en el ejercicio de función administrativa quedan sometidos al control judicial de acuerdo con lo que determine la ley de la materia y sin otro requisito que el interesado haya agotado la vía administrativa". Finalmente, el 179 titulado "Sentencias contra el Estado" prescribe: "Los bienes del Estado Provincial o

Municipal no pueden ser objeto de embargos preventivos. La ley determina el tiempo de cumplir sentencias condenatorias en contra del Estado Provincial y de los Municipios". (3) También debemos mencionar como integrantes del plexo jurídico constitucional que establece las bases del régimen municipal, algunas otras disposiciones entre las que destacamos especialmente al Art. 1, sobre el Estado Social de Derecho, al art. 2 sobre la forma de gobierno representativa, republicana y democrática, al art. 3 sobre la soberanía popular, al art. 9 sobre participación, al 11 sobre recursos naturales y medio ambiente, al 13 sobre indelegabilidad de funciones, al 14 sobre responsabilidad de los funcionarios, al 15 sobre publicidad de los actos, al 16 sobre cláusula federal y al 17 sobre vigencia del orden constitucional y defensa de la democracia.

Y así podríamos enunciar otros artículos que tienen directa relación, como el 33 de partidos políticos, el 38 de deberes, el 58 de vivienda, el 59 de salud, 60 y 61 sobre cultura y educación, el 71 de tributos, el 74 de contrataciones, el 75 de servicios públicos y el 110 que establece las atribuciones de la Legislatura.

Indicamos que tanto las Cartas Orgánicas (que sancionan las Convenciones Municipales) como la Ley Orgánica Municipal (que sanciona la Legislatura) deben respetar la normatividad suprema mencionada, en virtud de la gradación jerárquica existente.

I. B. LOS GRANDES PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL CORDOBÉS

Sostenemos que los grandes principios instituidos por la reforma constitucional son: la naturaleza sociológica del municipio, la autonomía municipal, la unión de la democracia con la eficacia y un municipio de plena participación ciudadana. (4)

Escribimos hace tiempo al respecto: "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 finalidades 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'. (5)

Afortunadamente podemos ahora expresar que estos lineamientos, que expresan la lucha del municipalismo, fueron seguidos en las reformas constitucionales de todas las provincias, consolidándose la reforma del régimen municipal argentino en el sentido indicado, con la excepción de las cinco provincias que todavía no han consagrado el aspecto institucional de la autonomía, o sea Buenos Aires, Santa Fé, Entre Ríos, Mendoza y Tucumán.

La **naturaleza sociológica del municipio**, es el primer principio que establece la Constitución cordobesa al comenzar este Título con el art. 180 que dice:

"Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia...". Aunque no se definió al Municipio, el tema fue introducido en el debate de la Convención por quien fuera Profesor Titular de la Cátedra de Derecho

Público Provincial y Municipal de nuestra Universidad, Dr. Rodolfo Berardo, quien entre otras, recordó nuestra definición 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", según lo consignamos en nuestro "Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba" (6), siguiendo el art. 209 de la Constitución cubana de 1940.

En nuestra exposición en la Convención citamos otra definición del maestro cubano Adriano Carmona Romay: "El Municipio es la organización política y administrativa de la sociedad local" y respecto a la naturaleza filosófica del municipio, o sea la ontología del mismo, pasamos revista a las dos grandes escuelas:

sociológicas y legalistas, con sus respectivas tendencias, según los aportes de Carmona Romay y Leal Osorio, para expresar: "El municipio es una institución natural porque se basa en las relaciones de vecindad, que son el soporte de la ciudad, y ésta es la infraestructura sociológica del municipio. También tiene un carácter esencialmente político, porque así es toda reunión de personas que tiene como objetivo el bien común, en este caso, de la sociedad local". Después dijimos: "Adolfo Posada fue quien avanzó en la idea de que el municipio tenía la propia naturaleza de un Estado, y que se podía hablar de un Estado municipal porque se daban los mismos elementos: territorio, población y poder, una personalidad jurídica -en este caso pública y estatal- y un fin que es el bien común, pero siempre con carácter local y en un Estado». "Por eso no podemos pensar que el municipio sea anterior al Estado, porque como bien lo decía Aristóteles: "nunca la parte puede ser anterior al todo". "Posada enseñaba que en el Municipio había dos cuestiones centrales: la subordinación y la autonomía. La subordinación porque siempre el municipio para ser tal, tiene que estar dentro del Estado, ya sea unitario, regional o federal y la autonomía, para que el mismo pueda cumplir sus fines". (7)

La **autonomía municipal (8)**, segundo gran principio que destacamos, es la naturaleza jurídica correspondiente a la ontología del municipio. Emerge con claridad del art. 180, en la parte que dice: "y 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 a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dictan y de otros artículos que luego mencionaremos al analizarlos en particular.

En la Convención sucintamente expresamos que la autonomía se fundaba en el art. 5 de la Constitución Nacional como lo decía Alcides Greca; en la mayoría de las Constituciones Provinciales; en el origen electivo popular de las autoridades municipales; en la naturaleza jurídica de las ordenanzas -que son verdaderas leyes locales- y en la propia finalidad del municipio. También distinguimos la autonomía municipal plena y la semiplena o relativa, como surge del citado art. 180 y de los arts. 181, cuando indica que los municipios que son ciudades pueden dictar sus Cartas Orgánicas, el 182 sobre dichos instrumentos el 183 que establece los requisitos de las Cartas Orgánicas y el 184, que fija las bases de la Ley Orgánica Municipal.

Sostuvimos en la Convención que la autonomía "va a ser plena cuando, incluso, se dé la posibilidad del dictado de la propia carta orgánica o sea el aspecto institucional de la autonomía. Es decir que al sueño de Astrada Ponce (9), hoy lo hacemos realidad. El resto de los municipios, a su vez, van a tener una autonomía semiplena o relativa, pero autonomía municipal siempre para los aspectos políticos, financieros y administrativos. Políticos, por la propia elección de las autoridades; financieros, por la libre inversión de

sus rentas, y administrativos, por la prestación de los servicios públicos y demás funciones de este carácter, sin intervención de otro nivel de gobierno".

La unión de la democracia y la eficacia, otro de los postulados del municipalismo, ha sido otro gran principio del régimen local instituido por la reforma. Al respecto expresamos en el debate: "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". (10)

Ya veremos más adelante cada uno de los artículos referidos a este tema, en la consideración particular de los mismos.

Finalmente, el último principio que destacamos es el de un municipio de **plena participación ciudadana**. Para desarrollar el mismo, también recurrimos a nuestra intervención en la Convención, donde dijimos: "Sabemos que la democracia está íntimamente ligada al municipio; éste último es la escuela social de la democracia y es el primer teatro donde los hombres ejercitan sus derechos, como decía Joaquín V González. Y hemos garantizado tanto para las Cartas Orgánicas Municipales como para la Ley Orgánica Municipal, la posibilidad de varios tipos de participación ciudadana: primero, política, que ocurrirá, evidentemente, con la elección popular de las autoridades, tanto del Intendente como de los Concejales y de los miembros del Tribunal de Cuentas y también con los institutos de democracia directa o semidirecta, como la iniciativa, el referéndum y la revocatoria. Pero hemos posibilitado también otras formas de participación que hacen a la vida cotidiana empezando por la participación vecinal y sin prohibir otras **formas especiales** o sectoriales de participación a nivel consultivo, como corresponde a la democracia social. Los centros vecinales, que acusan la mediación entre el centro y los barrios, que explicitan el bien común y aumentan la vida cívica de los municipios".

"Pueden haber otras formas especiales de participación como, por ejemplo, a nivel de planeamiento urbano y esto también tiene que ver con el tema de la eficacia ya que la ciudad es la obra cultural del hombre por antonomasia, como dijo Lewis Mumford. Sabemos bien que desde *La ciudad antigua* de Fustel de Coulanges hasta la Ecumenópolis -la ciudad mundializada- que está ahí, como dice Arnold Toynbee, se ha producido un largo proceso de miles de años. Y también sabemos que en la actualidad, la ciudad no puede ser planificada por loteadores, porque hay un nuevo derecho humano, "el derecho a la ciudad", como dice Henri Lefebvre. Es menester la participación popular con el concurso de técnicos para lograr definir lo que será la ciudad del futuro, porque el futuro del hombre así lo exige".

"Hoy el mundo conoce los grandes bloques intercontinentales del poder, sabemos que son los imperialismos, qué son los medios de comunicación masivos, y frente a este peligro inmenso de la deshumanización ésta es también la era de los localismos como dice Octavio Paz. De ahí la fuerza de los federalismos y de las autonomías municipales, porque en las formas de participación y en especial en el municipio, el hombre encuentra la posibilidad precisa de "ser". Esas formas de participación política y las propias de la vida cotidiana están relacionadas porque como lo dicen los franceses Debarb y Durand: "Si es cierto que la política universaliza lo cotidiano, también es cierto que lo cotidiano concreta la política".

Mas adelante recordábamos a José Manuel Estrada, cuando señalaba la "vinculación existente entre federalismo y autonomía municipal no sólo en los aspectos institucionales y políticos, sino porque además -decíamos- son técnicas de vida social que parten del

principio de que quien esté más cerca de las necesidades, mejor las conoce y en consecuencia, mejor puede resolverlas; y en este proceso es cuando deviene la formación del ciudadano".

"Sabemos que hay promesas incumplidas de la democracia -como dice Norberto Bobbio- pero también creemos que estas formas de participación que alentamos son las que precisamente pueden hacer de cada hombre verdaderamente un ciudadano, recordando el mandato de Pericles...".

Finalizábamos la consideración de este aspecto, con las siguientes palabras: "El municipio está inexcusablemente ligado al federalismo y la democracia; el Municipio es la descentralización política por antonomasia y es la base de nuestras instituciones políticas. En esto se juega también el destino del hombre". (11)

Señalamos por último la coherencia de estos principios con los del Estado Provincial, pues se ha perfilado el municipio de la democracia social, correspondiente a la Provincia organizada como Estado Social de Derecho, como lo manda el art. 1 de la Ley Suprema cordobesa.

I. C BREVE ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL TÍTULO

El art. 180 ya fue considerado y según vimos, define la naturaleza sociológica del Municipio y la autonomía. Actualmente son 18 las Constituciones Provinciales que aseguran la autonomía municipal plena. Sólo falta dicho reconocimiento pleno de la autonomía en las Constituciones de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

En este sentido, hemos sostenido que dichas Constituciones deben ser reformadas, a tenor de lo dispuesto por el art. 123 de la Ley Suprema de la Nación, que consagró la autonomía municipal en sus diversos aspectos, como lo analizamos en nuestro citado libro "derecho Municipal" en sus Capítulos III y VI, a los que nos remitimos en razón de brevedad. El art. 181 se titula Municipio y dice que "Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes, se considera Municipios. Aquéllas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas".

El anterior texto constitucional había deferido este aspecto a la Ley Orgánica Municipal que fue fijado por la Ley N- 3373 de 1925, en quinientos habitantes.

Por ello resulta prudente haber indicado la cantidad de dos mil habitantes, acorde al desarrollo demográfico provincial y a la necesidad de que exista suficiente base poblacional que importa además capacidad económica y técnica, para una mejor viabilidad de los Estados Municipales. Por otra parte, la creación de las Comunas, cuando no se alcance dicha cantidad, importa constitucionalizar y jerarquizar las actuales Comisiones Vecinales o de Fomento, existentes a partir del Decreto 6004 de 1956, para los centros que tuvieren menos de quinientos habitantes, a los fines de asegurar la descentralización política y la democracia local.

Los actuales Municipios de menos de dos mil habitantes mantendrán su jerarquía institucional según lo dispuesto por la Disposición Transitoria Novena de la Constitución, que expresa: "Todas las Municipalidades existentes al momento de la sanción de esta Constitución, mantienen ese rango institucional aunque no tengan dos mil habitantes".

El segundo párrafo del artículo reconoce a las ciudades la posibilidad del dictado de Cartas Orgánicas La Ley 3373, vigente al momento de la sanción de la reforma constitucional, establecía en 10.000 habitantes el número para ser ciudad, por lo que aproximadamente 30 gobiernos locales tenían dicha condición lo cual es indicativo de la amplitud que tuvo el constituyente al respecto. Dicho criterio fue respetado por la Ley

Orgánica Municipal 8102, que no obstante reemplazar a la ley antes citada, mantuvo el mismo número de habitantes para ser ciudad, y en consecuencia, son actualmente 37 municipios los que deben sancionar sus respectivas Cartas Orgánicas.

Aclaremos que aunque la Ley Orgánica Municipal fije una cantidad poblacional mayor para alcanzar la categoría de ciudad, las que ya tienen dicho carácter, aunque no tengan esa cifra, no perderán el derecho a sancionar sus Cartas Orgánicas. Así lo dijimos en el debate, manifestando la coherencia con el principio sentado respecto a los municipios por la Disposición Transitoria Novena que citamos.

El Art. 182 destinado a Cartas Orgánicas Municipales tiene el siguiente texto: "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 claridad de la disposición nos exime de mayores comentarios. Sólo destacaremos que la fijación del sistema proporcional guarda correspondencia con la forma de elección de los convencionales constituyentes provinciales, prescripta por el art. 198 y apunta a la más amplia participación de fuerzas políticas en el momento supremo de la sanción de la Carta Orgánica, verdadera Constitución del

Estado municipal que legisla las grandes bases del régimen local. Asimismo indicamos la regla de la compatibilidad para ser Convencional municipal, como se ha establecido para el caso de los Convencionales Constituyentes en el art. 198 y en el art. 91, inc. 2, donde se excluye de las incompatibilidades del legislador provincial, los cargos de Convencional Constituyente o Convencional Municipal.

Finalmente señalamos que la Disposición Transitoria Décima 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".

La finalidad de la norma fue asegurar de la mejor manera posible la coherencia del régimen municipal cordobés, evitando colisiones entre las Cartas Orgánicas y la Ley Orgánica Municipal.

Creemos que no puede pasarse por alto la notoria complejidad que significa la sanción de esta clase de legislación, tal vez la más importante del orden provincial. Asimismo debe tenerse presente que a diferencia de otros textos constitucionales provinciales, en nuestro caso no se sujeta la Carta Orgánica a la revisión por parte de la Legislatura.

Tuvieron Cartas Orgánicas las ciudades de Santa Fe y Rosario, como resultado de la Constitución santafesina de 1921, precursora en la materia, pero siguieron la suerte de esa Ley Suprema y quedaron sin efecto en 1935.

La única Carta Orgánica existente a partir de la década del '60 fue la de Santiago del Estero, madre de ciudades, que también en esto fijó un derrotero histórico. Luego, como resultado de la vigencia de las instituciones republicanas a partir de 1983, fueron sancionadas más de 110 Cartas Orgánicas Municipales en el país, lo que significó una profundización de la democracia y autonomía locales.

El art. 183 establece los Requisitos que las Cartas Orgánicas deben asegurar en seis incisos. El número 1 hace referencia al «sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros".

Todo ello importa consignar una tendencia generalizada en el derecho municipal argentino y hacer realidad las "repúblicas representativas municipales" de que hablaba Adolfo Korn Villafañe, fundador de la escuela de La Plata.

En cuanto a las características del voto, adviértase el adelanto que ha significado esta reforma, puesto que el anterior texto constitucional de 1923, por el art. 151, prohibía el voto femenino.

El inc. 2 prescribe: "La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes".

Esta norma es muy importante pues deja en su primera parte abierta la posibilidad de la instauración de algún sistema de gobierno de eficacia, -como por ejemplo el de comisión o el de comisión y gerente-, que son creación del derecho municipal norteamericano, en lugar del tradicional de Intendente y Concejo Deliberante.

En la segunda parte 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, asegurándose siempre al partido que gane, la posibilidad del control de dicho órgano, para poder cumplir su programa de gobierno.

Naturalmente que este concepto de eficacia se aplica para el caso de que un partido no alcance la mitad más una de las bancas por el sistema proporcional, puesto que si obtiene un número mayor de las mismas, no existe inconveniente alguno, porque la base es la proporcionalidad. Esto en consecuencia se liga al principio de la unión de la democracia y la eficacia y además se fundamenta en los precedentes históricos electorales de la Provincia, donde por aplicación del sistema proporcional en no pocos casos se verificaron en Concejos Deliberantes de seis miembros, dos representaciones partidarias de tres bancas, o tres representaciones partidarias de dos bancas, lo que obligó a conceder doble voto al Presidente del Concejo Deliberante o a la celebración de acuerdos políticos para la elección de dicho funcionario. O sea que dicha normativa resolvió algunos problemas, más allá de que no seamos partidarios de la inclusión de sistemas electorales en el texto constitucional y que hemos defendido en nuestro "Anteproyecto" para los Municipios de primera categoría, un sistema electoral distinto, de naturaleza mixta, para poder asegurar la representación de las Seccionales, que nos parece superior al implementado. Por otra parte, no puede desconocerse que varias Convenciones Municipales emitieron Proyectos de Declaración a los fines de una modificación de este inciso en una eventual reforma constitucional. Criterio éste que compartimos al presidir la Convención Municipal Constituyente de la ciudad de Córdoba, a los fines de asegurar de mejor manera la autonomía municipal.

El inc. 3 instituye un "Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría", manteniéndose la creación del art. 154 del texto de 1923.

Hay que alentar a este órgano que también integra el gobierno municipal para que pueda cumplir su trascendente misión de efectuar el control de legalidad externa, para perfeccionar el sistema republicano, lo que no siempre ha ocurrido en muchos municipios.

El inc. 4 dice: "Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria", que importa la reafirmación del art. 152 hasta ahora vigente. Este fue otro de los grandes aciertos del régimen municipal proveniente de la reforma de 1923, reglamentado por la Ley provincial N° 3836, que luego de su derogación en 1949, fue nuevamente puesta en vigencia por la Ley No 4754 de Iniciativa, Referéndum y Revocatoria, -que hemos considerado la más

avanzada de la República-, aunque en nuestro "Anteproyecto" le efectuamos algunas modificaciones para hacerla más operativa.

El inciso 5 expresa: "El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano". Ya hicimos referencia a este tipo de participación ciudadana y para una mayor fundamentación remitimos a nuestras obras citadas.

Finalmente el inc. 6 agrega: "Los demás requisitos que establece esta Constitución", lo que se refiere al marco constitucional que en este Título y en las otras partes que señalamos de la Ley Suprema, deben asegurar y respetar las Cartas Orgánicas, conforme a la gradación normativa. Queda en claro, vgr, que ninguna Carta podría extralimitar la competencia territorial o material prescripta para los Municipios por los arts. 185 y 186.

El art. 184 se titula *Ley Orgánica Municipal y ordena*: "La Legislatura sanciona la ley Orgánica Municipal 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 el inc. 3 del artículo anterior".

La Ley Orgánica Municipal tal como antes lo dijimos, regula los municipios de autonomía semiplena o relativa como principio, aunque también lo hace para los que puedan sancionar Cartas Orgánicas, mientras las mismas no fueren dictadas. Se indica la posibilidad del establecimiento de diferentes tipos de gobierno, lo que significa mantener la misma concepción del art. 162 de la reforma de 1923.

Nos parece acertado, puesto que siempre hemos pensado que debe existir distinta organización política y administrativa para los municipios, en razón de la variedad y asimetría de los mismos. No puede establecerse igual legislación para municipios de diferente población, características sociológicas, económicas, etc.

Por ello, es tan importante categorizar los municipios, lo que no debe ser interpretado como una desjerarquización para algunos. No se exige el requisito del inc. 5 del artículo anterior, referido a la participación vecinal puesto que no resulta aplicable en los municipios pequeños.

Finalmente hay que resaltar el último párrafo que posibilita un Tribunal de Cuentas para varios Municipios, como forma de superar los inconvenientes observados en el funcionamiento de la institución en los pequeños municipios.

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; éstos 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".

En este fundamental tema que se legisla sobre uno de los elementos del Estado Municipal, el constituyente ha mantenido en sus lineamientos esenciales 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, vulnerando el artículo que anteriormente citábamos. No sólo aducimos razones teóricas y prácticas en contra del sistema de condado, sino que también en Córdoba ya había fracasado la implementación del mismo a través de la reforma constitucional de 1870, que fue corregida en la reforma de 1883.

En la anterior Ley Orgánica Municipal 3373 de 1925, al regularse este tema, se pensó en las zonas A) y B) correspondientes a la prestación de servicios públicos municipales y a la ampliación futura de los mismos, lo que de alguna manera significaba tener en cuenta no sólo 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 es el que consideramos mejor en doctrina-, pues tiene presente los efectos de polarización que producen los centros urbanos. Pero debemos señalar que esta concepción debe afirmarse a partir de una interpretación correcta de la extensión de los servicios municipales. En tal sentido no compartimos ahora la opinión que Angel Baulina 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 beneficien 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 basamento de una mayor eficacia administrativa, tributaria y de planificación urbana, zonal y provincial.

Esta interpretación que propugnamos encuentra además su justificación no sólo 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 manifestación inequívoca del espíritu elástico, flexible y amplio para la extensión de los radios. De todas maneras, se impone en esto un criterio de razonabilidad, para no incurrir en los excesos que nos lleven a una ampliación desmesurada de los mismos y a la violación del sistema constitucional.

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. 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 nuestro Derecho Público y en nuestra historia.

Este sistema se ha mantenido en la reforma en virtud del art. 110 inc. 7, sobre atribuciones de la H. 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 permita la adecuación entre hechos sociológicos, -como puede ser el crecimiento de un Municipio- y del mundo jurídico, como el límite Departamental.

Finalmente el artículo en análisis ordena al Gobierno Provincial delegar a los Municipios el ejercicio de su poder de policía, pero sólo en materias de competencia municipal, en las zonas que no son de competencia territorial local. Este párrafo es una ratificación del sistema fijado y además, una afirmación de las ideas de eficacia y de coordinación interjurisdiccional. También debe correlacionarse esta delegación con el artículo siguiente, en su inc. 13, que hace referencia a este tipo de competencia municipal proveniente de los gobiernos Federal o Provincial.

El Art. 186 legisla la *competencia material* en 14 incisos, sobre la base de perfeccionar y actualizar el anterior Art. 157 del texto constitucional de 1923, que fuera una de las normas más ponderadas. Por razones de brevedad, no efectuaremos una consideración de cada uno de ellos. Estimamos que este acápite fundamental del régimen municipal ha sido regulado en el texto constitucional con toda corrección, pues se ha

utilizado el mejor de los sistemas de determinación de competencias conocidos en el Derecho comparado: o sea el mixto, que importa una enunciación de competencias seguida finalmente de una cláusula general. (12)

Se advierte la prolijidad con que se distinguen las competencias: enumeradas, en los primeros trece incisos y no enumeradas, en el inc. 14, que dice: "Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado".

Dentro de las competencias enumeradas también se distinguen las propias, las concurrentes y las delegadas, Las propias, mencionadas en los primeros doce incisos; las concurrentes, especialmente en el inc. 7 al citarse la salubridad, la asistencia social, la protección del medio ambiente, la educación, la cultura y el turismo, donde hay concurrencia de facultades con los gobiernos Federal y Provincial y las delegadas que emergen del inc 13 al expresar: "Ejercer las funciones delegadas por el Gobierno Federal o Provincial".

A su vez, las competencias propias admiten otra clasificación en políticas, prescriptas en los incs. 1 y 2; financieras, en los incs. 3 y 4 y administrativas, desde el inc. 5 al 12, aunque esto no significa negar el substractum político que se encuentra en la esencia de la institución municipal y en sus decisiones tanto financieras como administrativas. Esta amplia competencia municipal reafirma los grandes principios de la naturaleza sociológica y de la autonomía local, pues de la misma surgen facultades de legislación, de jurisdicción y de administración que caracterizan un auténtico gobierno destinado a alcanzar el bien común de la sociedad local.

El art. 187 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"

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 incs.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 mercaderías 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 3373, que lo fijó en 90 días. Asimismo por ser el arresto la sanción relacionada con el valor de la libertad personal, queda rodeada de otras garantías: recurso judicial suficiente y efectos suspensivos ante el juez que la ley determine.

El último párrafo del artículo tiene gran importancia pues constitucionaliza los Tribunales de Faltas Municipales, que ya tenían existencia en varios Municipio 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 juridización de la administración municipal y a la vigencia del Estado de Derecho.

El Tribunal de Faltas significa 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 que deben asemejarse a los del poder judicial. Queda en claro que no se trata de jueces del Poder Judicial, puesto que estamos ante el ejercicio de una función administrativa, de carácter jurisdiccional. La constitucionalidad de estos Tribunales Municipales de Faltas fue declarada en el caso "Koch" por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en relación a los de la Capital Federal, en 1945 y la distinción entre la función jurisdiccional judicial y la función jurisdiccional administrativa, ha sido también admitida por la jurisprudencia del más alto Tribunal de Justicia y la mayoría de 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, que debieran corresponder al fuero especializado en lo contencioso-administrativo.

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 o 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".

Este artículo es de excepcional importancia pues garantiza el aspecto económico y financiero de la autonomía municipal. Siempre recordamos aquella frase de Alberdi: "Sin finanzas, sin rentas, no hay gobierno". Con esta norma se ha producido un enorme avance para consolidar las casi siempre anémicas y dependientes

finanzas locales. Destacamos especialmente los incs. 1 y 3. Por el primero se reconoce en forma amplia el poder tributario municipal -que creemos originario, en base a los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional- al posibilitarse la percepción de impuestos locales en la jurisdicción respectiva. Se indica, con toda prudencia, el respeto de los principios constitucionales de la tributación y la armonización con los regímenes impositivos federal y provincial.

La línea directriz debe ser para nosotros la utilización correcta del concepto del impuesto local, vinculado a las funciones y fines del Estado municipal.

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 y financiera que desde hace muchos años atraviesa la República. Por otra parte, no puede desconocerse la imperiosa necesidad de modificar el sistema tributario argentino, alejado del respeto a elementales principios jurídicos y económicos.

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 que no puede bajar de dicho límite. Para nosotros esta norma ha sido de especial importancia para garantizar la autonomía de los gobiernos locales y ha permitido un evidente desarrollo de los mismos.

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 a los Municipios, por los amplios beneficios en cuanto a mejor prestación de los mismos, economías de escala, control y participación popular que este proceso traerá aparejados, según fuera expuesto en el debate por los Convencionales Scoles y Di Carlo. El inciso hace referencia finalmente, a una ley de coparticipación para municipios y comunas en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria. Este es un mandato que persigue la alta finalidad de buscar un desarrollo equilibrado y armonioso del régimen municipal cordobés.

Debemos mencionar por último, en este rápido comentario, la Disposición Transitoria Undécima, que 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".

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 el bien común de la sociedad local.

El art. 190 titulado *Convenios intermunicipales* expresa: "Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el 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. Siempre valoramos estas relaciones porque importan el ejercicio de la solidaridad, de la cooperación, de la eficacia y junto a la asistencia técnica, son las herramientas fundamentales para la planificación y la modernización que persigan el desarrollo de "todos los hombres y de todo el hombre» como magistralmente sentenciara Paulo VI en su Encíclica *Populorum Progressio*.

A pesar que nuestra historia no ha sido muy rica en la utilización de estos instrumentos esenciales del municipalismo moderno, siempre hemos postulado la necesidad de superar las actitudes individualistas tanto en los comportamientos individuales como institucionales y políticos, que ha sido una de las causas de las frustraciones y desencuentros vividos en nuestra historia.

Destacamos la amplitud de la letra y espíritu de la disposición, que abre inagotables posibilidades para ejercitarla imaginación y el coraje cívico necesarios para hacer realidad los elevados propósitos del constituyente.

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, unto al anterior y al siguiente, persiguen las elevadas finalidades que enunciábamos en el comentario de la norma precedente. Es también una nueva incorporación al texto constitucional, que 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 local, lo que busca evitar la falta de coordinación entre ambos gobiernos, que produce numerosos inconvenientes y en no pocas oportunidades, violaciones de la autonomía municipal.

Resulta imprescindible poder concretar el principio de descentralización alentado en esta Carta Magna, y que en la coordinación y cooperación interjurisdiccional entre Provincia y Municipios encuentra óptimas posibilidades. Esta norma permite que obras y servicios públicos provinciales sean ejecutados o prestados con participación municipal en mejores condiciones económicas, financieras y administrativas, como la práctica ha probado en la construcción de viviendas o reparación de distintos edificios públicos. Naturalmente que en su caso la Provincia debe 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 mecanismos perfectamente conciliables como son la intervención en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo regional y en la realización de obras y prestación de servicios que le afecten por la zona.

Hace tiempo que venimos abogando por una planificación nacional para el desarrollo de carácter integral, con participación de todos los órdenes gubernamentales: federal, provinciales, de la ciudad autónoma de Buenos Aires y municipales, para definir planes de largo, mediano y corto plazo, que proyecten la República al destino merecido.

Además no puede existir dicha planificación nacional sin la debida participación de Provincias y Municipios, salvo que la misma se imponga en forma centralista, con violación de las autonomías locales como alguna vez se intentó. Hemos estudiado además, los nuevos roles que deben cumplir los municipios en el proceso de integración -tanta nacional como supranacional- y en el marco del mundo globalizado que vivimos. (13)

Reafirmamos asimismo nuestra honda convicción federalista, íntimamente ligada a la autonomía municipal, como camino indispensable para asegurar y profundizar la democracia argentina.

El artículo termina obligando al Gobierno Provincial a brindar asistencia técnica a las instituciones locales. Es otro justo mandato del constituyente, asentado en las necesidades que presentan sobre todo los pequeños municipios y comunas. Es otra expresión de la solidaridad que se pretende alcanzar, además de otros objetivos relacionados con un régimen municipal democrático y eficiente.

El Gobierno Provincial debe contar con un organismo que brinde dicha asistencia técnica, a través de especialistas en Derecho Municipal, Urbanismo, Finanzas y demás disciplinas vinculadas al gran tema municipal. También hemos postulado en esta línea de pensamiento, la creación de un Instituto de Estudios Municipales, destinado a la investigación, formación y perfeccionamiento de funcionarios y empleados locales, intercambio con otros institutos similares nacionales y extranjeros y difusión del ideario municipalista

El Art. 192 trata la *Cooperación* con el siguiente texto: "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". Esta norma establece

la imprescindible cooperación que deben prestarse los dos órdenes gubernamentales, para un mejor cumplimiento de sus finalidades propias y asegurar el principio de la supremacía constitucional. No constituye una novedad esta doble cooperación, ya existente, pero su consagración constitucional, junto a los dos artículos precedentes, además de afianzar y perseguir los valores antes enunciados, sirve para alcanzar relaciones interjurisdiccionales equilibradas y flexibles, postuladas por la más moderna doctrina y legislación.

El Art. 193 sobre Acefalía prescribe: "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 período. El comisionado sólo tiene facultades para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos". Aunque se debatió la posibilidad de incorporar otra causal de intervención a los municipios: la grave alteración institucional, sólo se admitió el caso de la acefalía total. O sea que el cuidado del principio de la autonomía local se ha llevado a su última expresión. Sólo puede resolverse un conflicto institucional ahora mediante el ejercicio de un instituto de democracia directa o semidirecta como la revocatoria, o si es pertinente, a través de la competencia del Tribunal Superior de justicia. La doctrina y legislación consideran suficientemente garantizada la autonomía con los requisitos mencionados por este artículo: ley de la Legislatura con quorum agravado, causa determinada, término de la intervención y facultades restringidas del Comisionado, pero además de la acefalía mencionan la grave alteración institucional u otra causa similar. Aunque hubo algunos conflictos, debe destacarse muy especialmente que en el régimen municipal de Córdoba no se han producido intervenciones, en cumplimiento de dicha normativa constitucional

El art. 194 último del Título expresa: "En las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes, se establecen Comunas. La ley determina las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno que asegure un sistema representativo con elección directa de las autoridades".

Esta es otra gran innovación de la reforma: la jerarquización y constitucionalización de las Comisiones Vecinales o de Fomento, transformadas ahora en Comunas. Se trata de un justiciero reconocimiento a aquellas pequeñas instituciones locales, creadas por el Decreto 6004 de 1956, como verdaderos embriones de la vida municipal, que posibilitaron la descentralización local suficiente para el desarrollo de poblaciones que no superaban los quinientos habitantes, número indicado para el reconocimiento como Municipio, según la anterior Ley Orgánica Municipal 3373. Aquel Decreto estableció que por medio de Asambleas se tomaban las decisiones fundamentales, que eran ejecutadas por una Comisión integrada por tres miembros: Presidente, Secretario y Tesorero, con el debido control del Gobierno Provincial. Se indicaban también las competencias y los recursos financieros, que pensamos demasiado restringidos. Durante el último gobierno de facto, se modificó dicha legislación, alterándose sustancialmente la concepción democrática que animaba dichas instituciones, al disponerse que la elección de las autoridades correspondía en último término al gobierno provincial,

El constituyente ha rescatado aquella filosofía originaria para las cerca de ciento cincuenta Comisiones existentes en el momento de la reforma, al sentar las bases del gobierno de las actuales Comunas, que hoy alcanzan el número de 185, como notable expresión de la descentralización que impera en el régimen municipal cordobés, lo que constituye una de sus mejores características. Aunque las Comunas no tengan la jerarquía institucional de los Municipios, no cabe dudar de su trascendencia para la afirmación definitiva de los principios de descentralización política y democracia local, pilares del federalismo y la democracia argentina.

En este sentido, nuestro régimen municipal se encuentra en las antípodas del de la Provincia de Buenos Aires, que además de no reconocer el aspecto institucional de la autonomía municipal es notoriamente centralizado, pues sólo consta de 135 gobiernos locales, a razón de un municipio por cada Partido en que se divide la Provincia. Y por ello existen cientos de localidades que dependen de un delegado designado por el Intendente de la ciudad cabecera, que está a decenas de kilómetros de ellas, lo que exige urgente reforma como lo venimos pregonando desde hace mucho tiempo.

Por ello importa un notorio desconocimiento de los principios constitucionales de nuestro régimen municipal el sostener de manera peyorativa y con criterios economicistas de bajo nivel, que existe un elevado número de gobiernos locales en la Provincia y que ello afecta nuestro desarrollo. Por el contrario, estamos firmemente convencidos que dicho número de gobiernos autonómicos, comparable al del régimen municipal santafesino, es uno de las razones del avance que se observa en las distintas ciudades y localidades de Córdoba, además de una de las características más notables y valiosas de nuestro municipalismo libertario y democrático. Por otra parte, números mucho más elevados de gobiernos locales se observan en el derecho comparado, como los aproximadamente 8.800 de España e Italia y los más de 36.000 de Francia, para citar países que tienen una superficie algo más extensa que la Provincia de Buenos Aires y que muestran cómo la descentralización es una de las ideas fuerza de las democracias actuales.

II. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL N° 8102 Y LAS CARTAS ORGANICAS MUNICIPALES.

II.A. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL N° 8102.

Esta Ley de fundamental importancia fue sancionada por la Legislatura cordobesa el 5 de noviembre de 1991 y promulgada por el Poder Ejecutivo con fecha 12 de noviembre, más de cuatro años después de producida la reforma constitucional de 1997. Lo que más interesa destacar es el extenso y ejemplar proceso de estudio y debate de la ley, que culminara en un altísimo grado de consenso de todas las fuerzas políticas representadas para la sanción de una normativa incuestionablemente adecuada a los principios constitucionales del régimen municipal cordobés y que constituye bajo nuestro punto de vista, una de los más avanzadas en el derecho argentino.

El origen de la ley se encuentra en nuestro “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”, publicado por la Universidad Nacional de Córdoba en 1977, que sirviera de base al “Anteproyecto” que presentásemos en 1985 al Poder Ejecutivo de la Provincia y que fuera considerado luego de la reforma constitucional de 1987 por el Consejo de Partidos Políticos, para finalmente con dicha aprobación, ser presentado como Proyecto del Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados de la Provincia, en 1990.(14) Dicho Proyecto fue compatibilizado en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Municipales, Peticiones y Poderes con otros proyectos presentados en el mismo año por legisladores de distintos Bloques y debatido inicialmente en las sesiones del 30 y 31 de octubre de dicho año de la citada Cámara. (15)

Por razones de brevedad, sólo efectuaremos un análisis sintético de dicha ley, que consta de 14 Títulos, limitándonos a destacar sus artículos más importantes.(16) El Título I “Del Municipio” consta de dos Capítulos, el I sobre “Ambito de aplicación” y el II titulado “Del reconocimiento y competencia territorial”. En el art. 1° se prescribe que la ley regirá: “1) En los Municipios que no estén facultados para sancionar su propia Carta Orgánica. 2) En los municipios que no hayan dictado su Carta Orgánica, estando facultados para hacerlo. 3) En las Comunas”. En el art. 2° se establece que serán

reconocidos como municipios las poblaciones estables de más de 2000 habitantes y aquéllos que tengan más de 10.000 habitantes serán ciudades. En consecuencia, a 37 municipios les ha correspondido dicha categoría, que posibilita como vimos, la sanción de las respectivas Cartas Orgánicas. El reconocimiento se efectuará por ley, dice el art. 3°, mediante un procedimiento a cargo del Poder Ejecutivo, que deberá remitir el proyecto al Poder Legislativo. También la modificación de los radios tendrá el mismo procedimiento, según lo indica el art. 4°. Al respecto no podemos dejar de señalar que este aspecto fundamental de la Ley ha sido notoriamente incumplido, pese a los años transcurridos, lo que ha originado serios problemas en el funcionamiento del régimen municipal, pues han subsistido radios que no se adecuan a los principios constitucionales fijados.

En cuando a los radios, la Ley Orgánica prescribe en el art. 7° que comprenderán: “1) la zona en que se presten total o parcialmente los servicios públicos permanentes. 2) la zona aledaña reservada para las futuras prestaciones de servicios”.

El art. 8° se refiere a la posibilidad de la delegación del poder de policía por parte de la Provincia en los municipios en las materias de su competencia, “dentro del territorio que se extienda hasta colindar con igual zona de los otros municipios y los radios de las comunas próximas hasta que ello sea posible por todos los rumbos. La delegación se hará mediante convenio ratificado por Ordenanza y Ley Provincial”. Esta disposición es muy importante, pues prescribe que la Provincia pueda delegar su poder de policía en los municipios en las zonas que le corresponde, ya que allí no alcanzan los radios municipales. En la anterior Ley Orgánica 3373 se habían distinguido las zonas a) y b) de los radios municipales, correspondientes a los lugares donde se prestan los servicios municipales y los previstos para su prestación futura. En consecuencia, fuera de dichos radios, la jurisdicción y competencia era provincial. Este sistema provenía de la reforma de 1923 y en lo sustancial fue ratificado en la reforma constitucional de 1987, como hemos visto. Por ello, el art. 7° ha mantenido dicho sistema, que se complementa en este art. 8°, con la posibilidad de la delegación del ejercicio de poder de policía en dicha zona, en directa aplicación del art. 185 de la Constitución Provincial, que establece dicha posibilidad pero sólo en municipios. Sin embargo, no puede olvidarse el inconstitucional precedente de la llamada ley 5286 que había agregado una zona c), acorde a un sistema de radios colindantes y que había extendido la competencia municipal a esas zonas que eran de competencia y jurisdicción provincial. Como ya veremos, el art. 235° de Disposiciones Transitorias dispuso un plazo de 5 años para que el Poder Ejecutivo fije el nuevo mapa de los radios de los gobiernos locales, lo que no se ha cumplido, con serios problemas actuales para el régimen municipal.

El Título II sobre “Gobierno Municipal” acusa especial trascendencia pues posibilita la existencia de 3 sistemas de gobierno local distintos, mediante la respectiva opción: el tradicional de Intendente y Concejo Deliberante, el de Comisión y el de Comisión con Administrador Municipal, según lo dispuesto por los arts. 9° y 56°. Aunque cuando se reconozca un municipio su forma de gobierno sea la primera mencionada (art. 10°), los respectivos municipios podrán adoptar el cambio pertinente, mediante ordenanza aprobada posteriormente por referéndum popular, como lo indica el art. 11°.

Este Título contiene dos Secciones, la Primera destinada a “Concejo Deliberante y Departamento Ejecutivo” y la Segunda, “Del gobierno de comisión”.

A su vez, la Sección Primera tiene 3 Capítulos: el I sobre “Concejo Deliberante”, el II sobre “Formación y sanción de ordenanzas” y el III sobre “Departamento Ejecutivo”.

En el Capítulo I (17), el art. 12° ordena que los Concejos Deliberantes se compondrán de 7 miembros en los municipios que tuvieran hasta 10.000 habitantes y dicho número se

aumentará en uno por cada diez mil habitantes hasta un máximo de 32 en los municipios que estando facultados para sancionar su Carta, carecieran de ella.

En el art. 13° se indica que los Concejales durarán 4 años en sus funciones y podrán ser reelectos, renovándose el cuerpo en su totalidad al expirar aquél término.

En una novedosa disposición, tendiente a fortalecer los cuerpos deliberativos, se legisla en el art. 14°: “El candidato a Intendente Municipal será candidato simultáneamente a primer Concejel en la lista de su partido. En caso de resultar electo para el primero de sus cargos, será reemplazado automáticamente por el segundo de la manera que se determine para las suplencias”.

Sin detenernos en otros artículos, destacamos que el Presidente del Concejo tiene doble voto en caso de empate (art. 24°) y que se han regulado como prerrogativas del cuerpo la corrección de sus miembros (art. 25°) y la exclusión de terceros (art. 26°). También es importante el art. 30° sobre las Atribuciones del Concejo, donde se reglamenta el art. 186 de la Constitución Provincial, sobre la competencia material de los municipios.

En el Capítulo II se prescribe sobre iniciativa de las ordenanzas (art. 33°), veto (art. 34°) y tratamiento de urgencia (art. 35°). Debe destacarse aquí el procedimiento de la doble lectura (art. 37°) para la aprobación de las ordenanzas que dispongan: “1) Privatizar obras, servicios y funciones del municipio. 2) La municipalización de servicios. 3) Otorgar el uso de bienes públicos de la municipalidad a particulares. 4) Crear entidades descentralizadas autárquicas. 5) Crear empresas municipales y de economía mixta. 6) Contratar empréstitos. 7) Otorgar concesiones de obras y servicios públicos. 8) Crear nuevos tributos o aumentar los existentes y la sanción del Presupuesto de gastos y recursos y Cuenta de Inversión.” La norma seguidamente expresa: “Entre la primera y la segunda lectura deberá mediar un plazo no menor de quince días corridos, en el que el proyecto deberá publicarse por los medios disponibles. En dicho lapso el Concejo Deliberante deberá establecer audiencias públicas para escuchar a los vecinos y entidades interesadas en dar su opinión”.

También estimamos importante para la seguridad jurídica la norma siguiente del art. 38° que obliga a la publicidad de las ordenanzas en un Boletín Informativo Municipal.

En el Cap. III sobre Departamento Ejecutivo se destaca que el Intendente será electo a simple pluralidad de sufragios, con un término de mandato de 4 años y que podrá ser reelecto (art. 39°).

En caso de acefalía temporaria será reemplazado por el Presidente del Concejo Deliberante o sus Vicepresidentes o por el Concejel que resulte designado para ello, según el orden mencionado (art. 43°). Y en caso de acefalía definitiva, por el Concejel que resulte elegido por el Concejo si faltaren menos de 2 años para que se cumpla su mandato, pues en el caso contrario, deberá convocarse a elecciones para elegir un Intendente que finalice dicho término. (art. 44°)

En el art. 49° se prescriben prolijamente sus atribuciones y en el art. 50° se expresa que el Intendente es el jefe superior de la administración municipal.

Debemos resaltar que en la Ley no se admite la figura del Viceintendente, dado que aunque la institución fue prevista por la Cámara de Diputados, fue eliminada por el Senado y luego no pudo imponer su criterio la cámara de origen.

La Sección Segunda sobre Gobierno de Comisión contiene 4 Capítulos: el I “De la Comisión”, el II “Plenario de la Comisión”, el III “Atribuciones de los Miembros. Atribuciones del Presidente” y el IV “Formación y sanción de ordenanzas”. (18)

Tal como lo sostuvimos en el debate, esta fue una de las innovaciones más importantes de la reforma de 1987 pues se consagró aquí la posibilidad de la incorporación de los sistemas de gobierno municipal llamados de eficacia, muy extendidos en el municipalismo norteamericano, a partir de las experiencias de las ciudades de Sacramento (1863), Nueva

Orleans (1870), Mobile (1873) y especialmente Galveston (1901) para el gobierno de comisión y los casos de Staunton (1908) y Sumter (1912) para el gobierno de comisión con gerente o “city manager”. (19)

Habrán 3 miembros de la Comisión cuando la población no exceda los 2.000 habitantes; cinco, cuando supere los 2.000 sin alcanzar los 5.000 habitantes y siete, cuando haya 5.000 habitantes o más (art. 51°).

Se regulan las atribuciones del Plenario de la Comisión, integrado por todos los miembros, como autoridad superior de la administración municipal y a cargo de la función legislativa (arts. 57°, 58° y 59°) y los miembros de la Comisión cuando actúan individualmente para presentar proyectos de ordenanzas (art. 63°) o cuando ejerzan las funciones de Presidente (art. 60°), Secretario (art. 61°) o Tesorero (art. 62°).

El Título III se refiere a Hacienda, Presupuesto y Contabilidad y presenta 3 Capítulos: el I sobre Recursos, el II sobre Presupuesto y el III sobre Contabilidad.

Debe resaltarse el art. 67° sobre Recursos que establece con claridad el alcance del poder tributario municipal conforme al mandato constitucional. Dicha norma expresa: “Son recursos municipales los provenientes de impuestos, precios públicos, tasas, derechos, patentes, 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.”

Asimismo el art. 68° prescribe que los tributos municipales deben respetar los principios constitucionales y “deberán armonizarse con el régimen impositivo del gobierno provincial y federal”.

El Título IV regula los Tribunales de Cuentas, como uno de los tres departamentos de gobierno municipal, junto al ejecutivo y al Concejo Deliberante y cuya misión es la de ejercer el control de legalidad externa en materia financiera, sin realizar juicios de oportunidad y conveniencia sobre el destino del gasto. Estos tribunales son otra expresión del respeto a la autonomía municipal, frente a otras legislaciones que otorgan estas funciones a Tribunales de Cuentas Provinciales.

Dichos tribunales están formados por 3 miembros electos por el pueblo, correspondiendo 2 a la mayoría y 1 al partido siguiente, con un mandato de 4 años y posibilidad de reelección (art. 78°). Sus amplias atribuciones están consignadas en el art. 84°, destacándose el control previo mediante el visado de todo acto administrativo que comprometa gastos y disponga órdenes y el control posterior de las Cuentas de Inversión, además de la fiscalización de las operaciones financiero-patrimoniales de la Municipalidad y las cuentas del Concejo Deliberante.

Sus observaciones deben ser enviadas al Concejo Deliberante y el Tribunal está facultado para presentar proyectos de ordenanzas sobre su ámbito de aplicación.

El Título V trata los Organismo descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta, municipalizaciones, concesiones y servicios públicos en 5 Capítulos destinados a cada uno de los temas.

Los organismos descentralizados autárquicos podrán ser creados por los Concejos Deliberantes para la administración de los bienes municipales y la prestación de servicios, con control de los usuarios. (art. 88°)

Las empresas o sociedades de economía mixta también podrán crearse por los Concejos Deliberantes para la prestación de servicios municipales, con participación del capital privado. (art. 95°)

En cuanto a las municipalizaciones, el art. 96° dispone que los Concejos Deliberantes podrán crearlas mediante un procedimiento especial, dado que debe formarse una comisión

previa de 3 concejales (2 por la mayoría y 1 por la minoría) que debe informar junto al Departamento Ejecutivo ante el Concejo. Dice el artículo que “El informe contendrá una memoria detallada sobre las necesidades, financiación y resultado posible de la explotación que se proyecta, que se publicará durante 3 días en los medios de publicidad existentes en la Municipalidad”.

Respecto a las concesiones, el art. 98° ordena que sean otorgadas por ordenanzas y que en igualdad de condiciones correspondan “preferentemente a cooperativas”. El término de las mismas no será mayor de 15 años, porque para el caso contrario, se requiere además la aprobación de la ordenanza por un referéndum obligatorio (art. 150 inc. 3°), según lo ordena el art. 99°.

Finalmente en el Capítulo V se regulan los Servicios públicos en sendas normas sobre Ordenanzas de organización (art. 100°), dirección técnica (art. 101°), eficiencia del servicio (art. 102°), tarifas (art. 103°), incumplimiento de obligaciones (art. 104°), intervención del servicio (art. 105), conclusión del contrato (art. 106°) y normas complementarias (art. 107°).

El Título VI se refiere a un aspecto principal del sistema republicano: “De la responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales y de la responsabilidad política del Intendente” y se divide en 2 capítulos. En el I sobre la responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales se prescribe que los mismos responden con carácter personal por los daños y perjuicios que causaren (art. 109°), en base a las denuncias que cualquier habitante del municipio puede presentar (art. 110°).

Con sano criterio de lucha contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, se ordena la presentación de declaraciones juradas de los mismos al ingreso y egreso de sus funciones (art. 111°).

El art. 112° revela aún más la firmeza republicana de la Ley Orgánica, pues dispone la suspensión o destitución de los funcionarios y empleados municipales en determinados casos penales. En efecto, la norma dice: “Si se imputare al Intendente, concejales, miembros del Tribunal de Cuentas, demás funcionarios o empleados municipales, delito doloso y/o culposo de incidencia funcional, procederá de pleno derecho su suspensión, cuando el Tribunal competente resuelva procesarlo, o en la información sumaria previa a la citación directa, el Agente Fiscal formulara requisitoria de elevación a juicio. Producida sentencia firme condenatoria, corresponderá la destitución sin más trámite. El sobreseimiento o absolución de los imputados restituirá a éstos automáticamente, la totalidad de sus facultades. El Concejo Deliberante deberá adoptar estas decisiones en la sesión siguiente al conocimiento de las resoluciones judiciales. Si transcurridos 6 meses desde el procesamiento requisitoria de elevación a juicio, la causa no estuviese resuelta, los funcionarios mencionados reasumirán sus funciones si su situación personal lo permitiera, sin perjuicio que la posterior sentencia hiciera procedente el trámite fijado en los apartados anteriores”.

Finalmente el art. 113° legisla sobre la acción judicial de responsabilidad que la municipalidad o comuna condenada debe ejercer contra sus funcionarios o empleados, a efectos del resarcimiento pertinente.

El Capítulo II regula el procedimiento de revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante, o sea el juicio político municipal.

Se indica que el Intendente puede ser denunciado ante el Concejo Deliberante por uno de sus miembros por mala conducta, seria irregularidad, incapacidad o impedimento en el desempeño de sus funciones (art. 114°), debiendo ser inmediatamente sustituidos el o los concejales denunciados por los suplentes respectivos (art. 115°).

Luego que el Concejo en la sesión siguiente admita con 2/3 de votos de los miembros presentes que hay méritos para la formación de la causa, se debe oír al Intendente en una sesión especial con una serie de requisitos tendientes a asegurar su derecho de defensa. (art. 116°)

Para la revocación del mandato del Intendente se requiere un quorum de 2/3 de la totalidad de los miembros del Concejo y resolución escrita y fundada (art. 117°), pero dicha medida debe ser aprobada por el cuerpo electoral (art. 120°) con la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en dicho acto comicial de carácter obligatorio (art. 121°).

Por último, se dispone la imposibilidad del ejercicio simultáneo de los procedimientos revocatorios, pues desde ya adelantamos que además de este juicio político que efectúa el Concejo Deliberante, también la Ley Orgánica regula la revocatoria popular, que puede alcanzar al Intendente y en consecuencia, no se puede iniciar una vía si la otra ha sido ejercida (art. 123°).(20)

El Título VII está destinado a Acefalías y conflictos y contiene un Capítulo para cada una de estas cuestiones. En el I se legisla sobre las acefalías del Concejo Deliberante y la Comisión Municipal (art. 124°), en el Tribunal de Cuentas (art. 125°) y las elecciones extraordinarias (art. 126°) respectivas. El art. 127° acusa especial interés pues menciona la única causal de intervención provincial a los Municipios, que es la de acefalía total, prevista por el art. 193 de la Constitución Provincial.

El Capítulo II en un solo artículo, el 128°, regula el procedimiento de los distintos tipos de conflictos: internos y externos de una Municipalidad, ante el Superior Tribunal de Justicia, que tiene la augusta misión de garantizar la autonomía local.

El Título VIII está referido al Régimen Electoral en 6 Capítulos: el I sobre Electorado y Padrón Cívico Municipal, el II sobre Junta Electoral Municipal, el III sobre Distribución de las representaciones, el IV sobre suplentes, el V sobre Disposiciones Supletorias y el VI sobre Elecciones.

Solamente destacamos aquí la integración de la Junta Electoral Municipal en cada Municipalidad, en base al siguiente orden de prelación: 1) Por jueces de primera instancia, miembros del Ministerio Público 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 por orden de antigüedad. 4) Por electores municipales (art. 132°) y el sistema electoral adoptado, que es el proporcional D·hondt (art. 137°).

El Título IX legisla sobre Institutos de Democracia Semidirecta en 5 Capítulos: el I sobre Iniciativa popular, el II sobre Referéndum, el III sobre Revocatoria popular, el IV sobre Ejercicio de estos derechos y el V sobre Convocatoria a Elecciones.

La ley Orgánica que comentamos ha efectuado correcciones sobre los textos antes vigentes a los fines de viabilizar el funcionamiento de estos institutos fundamentales para profundizar la democracia local. Creemos que nuestra Provincia ha tenido la legislación más avanzada en esta materia y que además es la que los ha practicado con mayor asiduidad, en los períodos de vigencia de la democracia (21). No nos detenemos en el análisis sistemático de las normas por razones de brevedad. Sólo nos limitaremos a indicar los temas tratados. En el Capítulo I sobre Iniciativa popular se indica el número de electores requerido para presentarla (al menos el 1,5% del padrón) y las materias (art. 145°), contenido (art. 147°), trámite (art. 148°) e inadmisibilidad (art. 149°). En el Capítulo II sobre Referendum se legisla sobre referendum obligatorio (art. 150°), proyectos del Departamento Ejecutivo (art. 151°), referéndum facultativo y materias (arts. 152° y 153°), requerimiento del referéndum obligatorio (art. 154°), validez de la ordenanza (art. 155°) y promulgación y reglamentación (art. 156°).

En el Capítulo III sobre Revocatoria Popular se indica el número de electores (no inferior al 10 % del padrón) (art. 157°), cobertura de vacantes (art. 158°), prohibición de candidaturas (de los removidos y para completar su mandato)(art. 159°), plazos para la revocatoria (al menos de un año desde el ejercicio del cargo y siempre que no faltaren 9 meses para su expiración (art. 160°) y prohibición de actos (art. 161°).

En el Cap. IV sobre Ejercicio de estos derechos se regula el número de electores y término (no inferior al 3% del padrón para solicitar el referéndum facultativo y la revocatoria, que en los 15 días hábiles posteriores deberán llegar al 10 % del padrón en ambos casos) (art. 162°), requisitos (art. 163°), vista (de la revocatoria al funcionario afectado para que conteste en un plazo de 5días hábiles) (art. 164°), suscripción de solicitudes (art. 165°), resolución de la Junta Electoral (art. 165°), apelación (ante el Juez Electoral Provincial) (art. 167), convocatoria a elecciones (art. 168°), constitución de la Junta Electoral (art. 169°) y gastos (art. 170°).

Por último, el Capítulo V sobre Convocatoria a elecciones ordena los plazos (art. 171°), el decreto de convocatoria (art. 172°), la mayoría requerida (absoluta sobre los votos válidos emitidos) (art. 173°) y obligatoriedad (art. 174°)

El Título X es también de especial importancia pues regula “Otras formas de participación ciudadana” y termina de perfilar a un municipio de plena participación, tanto política como cotidiana, como base de la democracia local (22). Reiteramos aquí que el municipio debe ser la escuela social de la democracia y a eso apunta este Título que comprende los siguientes institutos: Audiencia Pública (Capítulo I), Consejo Asesor Municipal (como órgano de consulta y asesoramiento que expresa a las asociaciones de vecinos y entidades representativas de diversas actividades en el Capítulo II), Voluntariado (aporte de bienes o medios económicos o trabajo personal en actividades de interés municipal en el Capítulo III), Oficina Municipal de Reclamos (para la defensa de los derechos de los vecinos, de la prestación de servicios y la vigencia del orden jurídico local en el Capítulo IV) y la descentralización municipal (en atención a las características propias de cada población en el Capítulo V).

El Título XI es de enorme trascendencia pues trata sobre las Relaciones Municipales y la Asistencia Provincial, como reglamentación de los arts. 190°, 191° y 192° de la Constitución Provincial antes comentados, que sentaron las bases de los gobiernos locales para este siglo de la globalización y el conocimiento.

En el Capítulo I destinado a la Acción municipal coordinada se reconoce ampliamente la posibilidad de celebrar convenios con otros municipios, con los gobierno provincial y federal y con organismos descentralizados y se admite la creación de organismos intermunicipales (art. 183°). Asimismo se permite la cooperación y promoción municipal mediante la participación en entidades de carácter provincial, nacional o internacional que tengan dicha finalidad (art. 184°).

En el Capítulo II sobre Asistencia Provincial se prescribe que las Municipalidades y Comunas podrán solicitar asesoramiento y asistencia técnica a los poderes públicos del Estado provincial, siempre en el área especializada respectiva y que se afecte la autonomía municipal (art. 185°). Y seguidamente en el art. 186° se crea el Instituto Provincial de Capacitación Municipal que tendrá los siguientes fines: “a) Estudio e investigación de temas municipales. b) Organización de cursos permanentes y transitorios de perfeccionamiento del personal que actúe en materia municipal. c) Organización de congresos municipales. d) Toda otra actividad tendiente al afianzamiento del régimen municipal, pudiendo por tal motivo vincularse con organismos similares del país o del extranjero. La reglamentación deberá prever la participación de autoridades municipales en la conducción de este organismo”.

Habíamos formulado esta propuesta de innegable trascendencia para la profundización de los estudios locales ya en nuestro Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal, publicado en 1977, antes citado y al informar este Título en el debate legislativo, recordábamos instituciones similares en el derecho comparado y especialmente al Instituto de Estudios de Administración Local de España, donde cursamos estudios de posgrado en 1978 (23). A la satisfacción por haber concretado una idea de tal magnitud, ha seguido una profunda tristeza por no ver todavía cumplida la norma legal. Sabemos que esta es otra expresión más de la anomia “boba” que nos caracteriza como sociedad (24).

El Título XII se refiere a las Comunas y fue otro de los grandes cambios operados en el régimen municipal cordobés por la reforma constitucional de 1987. Dijimos al respecto en la Cámara de Diputados al informar este tema: “Se han jerarquizado las comisiones municipales o de fomento dándoles el carácter de comunas y por el artículo 194° de la Ley Suprema Provincial se ordenó a la Legislatura la reglamentación de este mandato para mantener el espíritu constitucional, hemos asegurado la autonomía comunal. Las comunas ciertamente no son lo mismo que los municipios, pero hemos indicado el reconocimiento de los mismos por su naturaleza sociológica y como creemos en la libertad de todo conglomerado humano, hemos apostado al reconocimiento de la autonomía comunal. Por eso esperamos que estos embriones de la vida local sirvan también, indiscutiblemente, a la libertad y a la democracia de Córdoba” (25).

En el Capítulo I sobre Constitución de las mismas se destaca el art. 188° que indica que ellas podrán ser constituídas en las poblaciones estables de menos de 2.000 habitantes que no se encuentren comprendidas en ningún radio municipal. En cuanto al radio de la Comuna, como en los municipios, comprenderá la zona beneficiada por cualquier servicio municipal de carácter permanente más la zona aledaña de futura ampliación. Dichos radios se fijarán por ley, con un procedimiento también similar al de los municipios (art. 190°).

En el Capítulo II sobre Autoridades y funciones se indica que las comunas serán gobernadas y administradas por una Comisión de 3 miembros electos por el pueblo, que serán Presidente, Secretario y Tesorero (arts. 192° y 193°), con un mandato de 4 años pudiendo ser reelectos (art. 195°). En cuanto a las funciones, el art. 197° efectúa una amplia enumeración en 9 incisos que pueden ser resumidos en el ordenamiento urbanístico y “todo otro servicio necesario para el normal desarrollo urbano” (inc. 1°). Ello comprende por cierto un amplio ejercicio de poder de policía, como lo hemos sostenido reiteradamente.

En el Capítulo III sobre Asambleas se distingue entre las ordinarias y las extraordinarias (arts. 205°, 206° y 207°).

En el Capítulo IV sobre Régimen electoral debe destacarse la creación de una Junta Electoral Comunal, con similares criterios a las existentes en las Municipalidades y en reconocimiento a la autonomía comunal (art. 214°).

En el Capítulo V sobre Recursos y administración de fondos resalta el art. 220° con una exhaustiva enumeración de los recursos de las Comunas, a las que se reconoce un poder tributario amplio –aunque sin poder crear impuestos específicamente–, además de la coparticipación acordada en las leyes provinciales.

En el Capítulo VI sobre Intervención, disolución e institutos de democracia semidirecta merece particular consideración el art. 222° que dispone que las comunas podrán ser intervenidas por Ley cuando concurren algunas de las siguientes causales: “1. Grave deficiencia en la prestación de servicios públicos. 2) Grave desorden administrativo, económico o financiero imputable a las autoridades. 3) Enajenación ilegal de sus bienes. 4) Acefalía total”. Dicha intervención no podrá durar más de 90 días.

El art. 225° prescribe la posibilidad del ejercicio de los institutos de democracia semidirecta también en las Comunas.

El Título XIII sobre Disposiciones Varias regula aspectos de importancia práctica como las Expropiaciones en el Capítulo I y el Cobro judicial, responsabilidad de los escribanos y sentencias contra el municipio en el Capítulo II.

Finalmente el Título XIV es de Disposiciones transitorias, donde destacamos el art. 235° que había fijado un plazo no mayor de 5 años para que el Poder Ejecutivo confeccione el mapa de los radios municipales. Ya nos referimos a este otro incumplimiento que ha traído no pocas consecuencias negativas para el régimen municipal cordobés, como otra muestra de la anomia que padecemos y que debe atribuirse a los sucesivos Gobernadores de la Provincia desde aquella época hasta la actualidad.

II. B. LAS CARTAS ORGANICAS MUNICIPALES (26)

El régimen municipal cordobés comprende además las Cartas Orgánicas que pueden sancionar los Municipios que tienen el carácter de ciudades, en cumplimiento de los arts. 181°, 182°, 183° y concordantes de la Constitución Provincial. Asimismo recordamos que el artículo primeramente mencionado había deferido a la Ley Orgánica Municipal el reconocimiento de tal carácter y como consecuencia de ello, al mantenerse la cifra de más de 10.000 habitantes como mínimo, fueron 37 los Municipios-ciudades habilitadas para sancionar sus constituciones locales.

La primera en hacerlo fue la de Marcos Juárez y hasta la actualidad han sancionado además sus Cartas Orgánicas las ciudades de Almafuerde, Alta Gracia, Arroyito, Bell Ville, Córdoba, Corral de Bustos, General Cabrera, Laboulaye, La Falda, Las Varillas, Morteros, Río Ceballos, Río Cuarto, Villa Allende, Villa Dolores, Villa María y Villa Nueva. O sea que todavía resta el ejercicio del aspecto institucional de la autonomía en 19 ciudades de la Provincia, lo que valoramos de manera particularmente disvaliosa.

Por razones de brevedad, no podemos efectuar un análisis particularizado de los instrumentos sancionados. Como reflexión general expresamos que las Convenciones actuaron con un ponderable nivel de cultura política democrática y que alcanzaron importantes acuerdos para conseguir el valor más importante de una carta constitucional, que es la legitimidad (27). Asimismo podemos advertir que el más importante antecedente de las Cartas fue la Ley Orgánica Municipal que acabamos de comentar y que en consecuencia, existe una cierta similitud entre dichas normativas, a lo que se suma una plena coherencia con las bases constitucionales establecidas por la Ley Suprema Provincial.

Podemos expresar luego del análisis de la legislación básica municipal de la Provincia de Córdoba, que bajo el punto de vista normológico se encuentra entre las más avanzadas a nivel del derecho comparado por su defensa de la autonomía local y la promoción de gobiernos locales, con maduras y modernas relaciones interjurisdiccionales, en el marco del regionalismo abierto y la globalización en que estamos insertos. Pero dicha alta valoración disminuye cuando se observa el grado de vigencia sociológica de las normas, ya que en nuestro país, -a lo que no escapa nuestra Provincia-, existe el fenómeno de la anomia, para nosotros causa y efecto del subdesarrollo político, jurídico y cultural que padecemos (28).

III. LA COPARTICIPACION IMPOSITIVA ENTRE LA PROVINCIA Y LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA LEY DE REGIONALIZACION Y CREACION DE LAS COMUNIDADES REGIONALES.(29)

III.A. LA COPARTICIPACION IMPOSITIVA ENTRE LA PROVINCIA Y LOS GOBIERNOS LOCALES

El actual sistema de comparticipación impositiva entre la Provincia y los gobiernos locales fue establecido por la Ley N° 8663, sancionada el 18 de diciembre de 1997 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 29 de diciembre de dicho año. Analizaremos dicha norma, sin detenernos en los sucesivos decretos dictados en su consecuencia.

En cuanto a la masa coparticipable, el art. 2° prescribe que se integrará con los impuestos provinciales a los ingresos brutos (inc. a) e inmobiliario (inc. b) y las asignaciones que reciba la Provincia por coparticipación federal impositiva (inc. c).

Con respecto a la distribución primaria, el art. 3° ordena que el 80 % de dicha masa corresponda a la Provincia (inc. a) y el 20 % restante a las municipalidades y comunas (inc. b), conforme lo ordena la Constitución Provincial en el art. 188 inc. 3.

Y con relación a la distribución secundaria entre las municipalidades y comunas, el art. 4° dispone que el 80,5 % es para las Municipalidades (inc. a), el 3 % para las Comunas (inc. b), el 1,5 % para la constitución de un Fondo de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de municipalidades y comunas (inc. c), el 3 % para la constitución de un Fondo para financiar gastos de capital de las municipalidades y comunas (inc. d) y un 12 % para la constitución de un Fondo para financiar la descentralización del estado en el marco de la ley N° 7850 de reforma administrativa (inc. e).

A su vez el art. 5° legisla sobre la distribución entre las municipalidades en base a estos criterios: el 21 % en partes iguales (inc. a) y el 79 % en función directamente proporcional al número de habitantes de los municipios (inc. b).

Por su parte, el art. 6° sienta las bases de la distribución entre las comunas en base a estos criterios: el 50 % en partes iguales (inc. a) y el restante 50 % en función directamente proporcional al número de habitantes de las comunas (inc. b).

Por los arts. 9°, 11° y 12° se otorga al Poder Ejecutivo el manejo de los distintos fondos creados y por el art. 13° se ordena al Banco de la Provincia de Córdoba la transferencia automática de los fondos de coparticipación a municipalidades y comunas cada quince días.

A los fines de evitar injusticias en el reparto, por el art. 10° se otorga también al Poder Ejecutivo por vía reglamentaria, la posibilidad de establecer topes a los municipios “en relación a los montos determinados per capita (cociente entre monto de coparticipación y cantidad de habitantes según censo). El valor per capita no podrá superar al que resulte para un municipio de quinientos habitantes y monto sobrante incrementará el fondo establecido en el art. 4° inc. c) de la presente ley”.

Posteriormente, por Ley N° 8864 del 2000 en su art. 15°, se introdujo una disposición transitoria con un texto complementario como art. 18 de la Ley 8863 de Coparticipación que modificó el nombre del Fondo del inc. d) del art. 4° (para financiar gastos de capital de municipalidades y comunas) por el de Fondo Anticrisis y Saneamiento Municipal (FASAMU) y lo destinó al rescate de los Títulos de Apoyo Municipal (TIT.A.M.) y al sostenimiento del Pacto de Saneamiento, que se había firmado entre la Provincia y las Municipalidades y Comunas. Asimismo se dispuso que durante la vigencia de este Fondo creado, quedaba suspendido el Fondo de Inversión Municipal y Comunal previsto por el art. 11° de la Ley de Coparticipación.

Luego las Leyes N° 9079 de 2002 y N° 9108 de 2003 aprobaron Convenios entre el gobierno Provincial y las Municipalidades y Comunas para la refinanciación de deudas y entre el Gobierno Provincial y el de la Nación para la reunificación monetaria, que incluía la posibilidad de la adhesión al mismo por parte de los gobiernos locales, respectivamente. Todo ello en el marco de la profunda crisis económica que vivió el país.

Finalmente, la Ley N° 9183 de 2004 modificó el art. 14° de la Ley 8863 de coparticipación que había establecido la fiscalización del sistema por parte de una Comisión Bicameral

Legislativa, encargando dicha tarea a la Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas, por intermedio del equipo especial que se designe al que se agregan 3 legisladores que pertenezcan a 3 bloques políticos distintos.

III. B. LA LEY DE REGIONALIZACION Y DE CREACION DE COMUNIDADES REGIONALES.

Con fecha 22 de diciembre de 2004 la Legislatura sancionó la Ley N° 9206 con la denominación “Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba”. Dicho instrumento tiene los siguientes Títulos: el I “De la Regionalización”, el II “De las comunidades regionales”, el III “De la jurisdicción”, el IV “Del poder de policía”, el V “De los objetivos y funciones”, el VI “Del gobierno”, el VII “De los recursos”, el VIII “De la cooperación”, el IX “De la resolución de conflictos”, el X “Del organismo de aplicación”, el XI “De la asistencia provincial” y el XII “De las disposiciones generales”.

El Título I sólo tiene 2 artículos, el 1° que dispone la regionalización de la Provincia sin modificar el actual sistema de Departamentos y creando a ese efecto tantas regiones como Departamentos existen y el 2° que establece los límites de las regiones en coincidencia con los de los Departamentos, “para la descentralización de competencias y demás fines previstos en el art. 175 de la Constitución Provincial”.

En el Título II a través del art. 3° se reconoce en cada una de las regiones una Comunidad regional “con los fines, organización y modalidades que este plexo legal establece”. En el art. 4° se faculta al Poder Ejecutivo a autorizar más de una Comunidad Regional en un Departamento (inc. a), a que se integren a una Comunidad Municipalidades y Comunas de otro Departamento (inc. b) o que los gobiernos locales se integren a más de una Comunidad regional (inc. c).

Por el art. 5° se indica que las Comunidades se inscribirán en un Registro especial que llevará el Ministerio de Gobierno y “tendrán carácter de personas jurídicas de derecho público con aptitud para adquirir y enajenar bienes y realizar todo tipo de actos jurídicos”.

Por el art. 6° se prescribe que podrán integrarse a la comunidad todos los municipios y comunas de la región, de manera “absolutamente voluntaria”, por medio de ordenanza municipal o resolución de la comisión Comunal. También se permite por resolución de los cuerpos orgánicos de la Comunidad la “participación de representantes de la sociedad civil con asiento en la región.”

El Título III contiene sólo el art. 7° que expresa: “La comunidad regional tiene jurisdicción y competencia en todo el territorio de la región, con exclusión de las zonas que correspondan a los radios urbanos donde los municipio y comunas prestan efectivamente los servicios permanentes a la población, salvo convenio especial de algún municipio o comuna con la Comunidad Regional”.

El Título IV también corresponde a un solo artículo, el 8° que dice: “El Gobierno de la Provincia, por esta ley, delega en las Comunidades Regionales el ejercicio del poder de policía en las materias de su competencia, dentro de todo el territorio en el que estas comunidades regionales tienen jurisdicción y competencia territorial. Las facultades y obligaciones derivadas de la delegación, serán asumidas por la Comunidad regional a partir de la fecha en que tal delegación sea expresamente aceptada por ella, previo acuerdo con el Poder ejecutivo de la Provincia respecto de los recursos para el ejercicio de la delegación”.

El Título V presenta 2 artículos: el 9° que se refiere a los objetivos de las comunidades regionales, mencionando los siguientes: “hacer más efectiva la gestión de la provincia y de los municipios y comunas de las regiones, generar polos de desarrollo, facilitar la descentralización de funciones y la transferencia de competencias y lograr las demás finalidades establecidas en el art. 175 de la Constitución Provincial” y el 10° sobre

funciones, atribuciones y competencias de las Comunidades regionales, en sus varios incisos. El inc. a) dice textualmente: “En el ámbito de su jurisdicción, fuera de los radios urbanos donde los Municipios y Comunas prestan efectivamente los servicios permanentes a la población, la competencia material que la legislación vigente atribuya a los Municipios y comunas, en tanto esa competencia sea compatible con los objetivos de la Comunidad regional”. En el inc. b) se atribuyen las funciones de competencia municipal o comunal dentro de las respectivas jurisdicciones de municipalidades y comunas por transferencia voluntaria que dichos gobiernos efectúen a la Comunidad regional. El inc. c) expresa: “En el ámbito de su jurisdicción o de la zona urbana de municipios y comunas de la región, las funciones de competencia de la Provincia que le transfiera y/o delegue el Gobierno Provincial”. En el inc. d) se otorga el ejercicio del poder de policía provincial en las zonas que no pertenezcan al radio urbano de municipios y comunas, por delegación antes mencionada en el art. 8° de esta ley.

En el inc. e) se menciona lo relativo a la planificación y generación del desarrollo de la región, el control del territorio, de las vías de comunicación, del agua y del medio ambiente y la ejecución de obras o prestación de servicios que trasciendan los límites de un municipio o comuna y afecten o interesen a la región o a una zona de ella. Por el inc. f) se establece la presentación anual ante el Gobierno Provincial de la planificación regional con las prioridades de la región. Por el inc. g) se faculta a la Comunidad a recibir donaciones, legados y otros aportes y por el inc. h) se hace referencia al ejercicio de “toda otra función o atribución de interés regional que no esté prohibida y no sea incompatible con los poderes y atribuciones del Gobierno de la Nación, de la Provincia o de los Municipios y Comunas de la Región”.

En el Título VI sobre el Gobierno se destaca el art. 11° que establece que la Comunidad será gobernada por una Comisión, “que desempeñará sus funciones ad-honorem, formada por todos los Intendentes y Presidentes Comunales de los municipios y Comunas que la integren y el Legislador Provincial por el Departamento a que corresponda la región”. “La Comisión designa anualmente de su seno, una Mesa Ejecutiva y una Sindicatura, quienes no percibirán dieta ni remuneración alguna por las tareas que realicen”. “La Comisión podrá designar de fuera de su seno, un administrador que podrá ser rentado”. Seguidamente se legisla sobre la sede de la Comisión (art. 12°), Reglamento interno y reuniones ordinarias y extraordinarias (art. 13°) y quórum para deliberar y decidir (art. 14°). El Título VII sobre recursos contiene 2 artículos, el 15° donde se enumeran los mismos en 3 incisos y que corresponden a tasas, precios públicos, derechos, etc., parte de la coparticipación impositiva y donaciones, legados y aportes especiales y el 16° que expresa que toda delegación o transferencia a la Comunidad regional de ser aceptada por ésta previo convenio que “garantice los recursos para el efectivo ejercicio y cumplimiento”.

El Título VIII sobre Cooperación tiene dos artículos, el 17° que indica que los Municipios y comunas de una Comunidad Regional, “podrán adoptar acciones concertadas y coordinadas y asociarse, entre sí o con otros, para la prestación directa o indirecta de servicios públicos” y el 18° que se refiere a la posibilidad de la asociación de Municipalidades y Comunas integrantes de una Comunidad Regional con otras asociaciones de fuera de la misma.

El Título IX sobre Resolución de conflictos establece en su único artículo 19° una instancia administrativa previa a toda acción judicial, a cargo del Poder Ejecutivo, para la resolución de los conflictos internos que se susciten entre las Comunidades Regionales entre sí, o entre éstas y las Municipalidades y Comunas que la integren o no.

El Título X también en su solo artículo 20° prescribe que el Ministerio de Gobierno actuará como organismo de aplicación de la ley.

El Título XI sobre la Asistencia Provincial contiene 3 artículos: el 21° relativo a la solicitud de asesoramiento y asistencia técnica por parte de las comunidades a las áreas especializadas del Estado Provincial, el 22° que instituye indicadores de desarrollo regional para evaluar el desarrollo de las comunidades y el 23° que ordena la constitución de una unidad de trabajo para “operativizar el indicador de desarrollo regional”.

Finalmente el Título XII es de Disposiciones Generales, con 4 artículos de los que destacamos el 24° que dice: “Todo conflicto normativo relativo a su aplicación deberá interpretarse y resolverse en beneficio de la presente Ley”.

Con respecto a **nuestra opinión sobre esta ley**, expresamos que previamente a la sanción de la misma publicamos un artículo periodístico (30) en el que sostuvimos:

“Los conceptos confusos que se han difundido sobre el propósito del Gobierno Provincial de “regionalizar” municipios y comunas, entre otros cambios del régimen municipal cordobés, nos alarman ante la posibilidad de que se afecte el principio de la autonomía municipal, consagrado en el art. 123 de la Constitución Nacional y en el 180 y concordantes de la Constitución Provincial. No puede interpretarse de otra manera la eventual creación de entes que ejerciten facultades que son competencia de los gobiernos locales, o que imponga su asociación compulsiva. Tal legislación, así fuera emanada de la Legislatura, sería inconstitucional y produciría una inconcebible regresión en nuestro derecho público.

No debe olvidarse que nuestro régimen municipal es uno de los más adelantados no sólo en Argentina sino en el derecho comparado. Y además fue el fruto de una notable evolución que tuvo hitos importantes en las Convenciones Constituyentes de 1870, 1883, 1923 y 1987. Particularmente en esta última quedó configurado el municipio para el siglo 21, con una autonomía vigorosa en sus distintos aspectos: institucional, político, económico, financiero y administrativo, con amplias formas de participación ciudadana, -para que sea base de la democracia y el federalismo- y con competencias suficientes para alcanzar el bien común de las respectivas sociedades locales. En relación a esto último, se reconoció un amplio ejercicio de relaciones interjurisdiccionales, que posibilitan las vinculaciones con otros municipios y comunas, con la Provincia, con el Gobierno Federal y otros organismos descentralizados, además de la creación de organismos intermunicipales, para la creación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia, como expresa el art. 190. Y por ello, ninguna otra provincia del país puede exhibir un mayor adelanto en relaciones intermunicipales que la nuestra. Piénsese por ejemplo en los casos de Eincor y Adesur. Además, en el art. 191 se previó la participación conjunta de los gobiernos locales y la Provincia en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que esta última última preste en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr una mayor eficiencia y descentralización operativa.

Finalmente, el art. 192 de la Ley Suprema provincial establece la cooperación entre ambos órdenes estatales.

Consideramos necesario destacar que este régimen municipal vigente, esencialmente prescripto en la Constitución Provincial, en la Ley Orgánica Municipal 8102 y en las Cartas Orgánicas sancionadas, fue el resultado de un amplio, transparente y profundo debate en los partidos políticos, en la Universidad, en la prensa y en la sociedad en general, que al final se concretara en elevadísimos grados de consenso tanto en la Convención Constituyente Provincial, como en la Legislatura y en las Convenciones Municipales. Por ello, dicho régimen ha posibilitado un notable desarrollo de las ciudades y pueblos de Córdoba y ha sido el antecedente más seguido por otras provincias.

Por otra parte, el art. 9 del Tratado Interprovincial de Creación de la Región Centro, -que tuviera el honor de redactar- expresa que la Junta de Gobernadores deberá procurar la participación de los gobiernos municipales de la Región en la “formulación y ejecución de las políticas regionales que les afecten”. Esto significa sintéticamente el reconocimiento del nuevo rol de los gobiernos locales no sólo en los procesos de integración nacional sino también supranacional, atento al mundo que vivimos.

No puede faltar en este sucinto análisis, que la Constitución vigente en el art. 175 se refiere a la Regionalización en estos términos: “Una ley especial establece la regionalización de la provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y unificar los distintos criterios de división territorial”. En consecuencia, resulta indudable que el constituyente de 1987 pensó en una provincia moderna, con planificación estratégica,

inserta en un proceso de regionalización no sólo nacional sino supranacional. Y como lo he sostenido en mi libro "Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios" (2000), no puede pensarse en ello sin que también se avance al mismo tiempo en una regionalización interna de la provincia. Y esto es lo que faltado, o sea un verdadero plan de desarrollo provincial, que tenga presente las distintas "regiones" o "zonas" o "microregiones", que suponen la participación de varios departamentos y por cierto, de las relaciones intermunicipales. O sea que aquí también se advierte otro incumplimiento de la Constitución.

En definitiva, se comprende que hay una confusión de términos en las declaraciones difundidas por altos funcionarios del Gobierno y que además, no resulta claro el objetivo perseguido."

Sancionada ya esta Ley confirmamos lo antes expuesto sobre nuestros temores por las posibles lesiones a nuestro régimen municipal autonómico, pues las mismas se han concretado de manera evidente y profunda. A los argumentos antes expresados sumamos los siguientes.

En general se advierte que esta ley no guarda coherencia con nuestra legislación municipal básica, pues no se adecua a los principios de la Constitución Provincial, que establece claramente la autonomía municipal, otra clase de regionalización y que en modo alguno autoriza la instauración de un nuevo nivel de gobierno entre los gobiernos locales y el provincial y la delegación de funciones que se establece a favor de las comunidades regionales.

Hay violaciones a la autonomía municipal, pues aunque en el art. 6 se indique que es voluntaria la pertenencia por parte de municipalidades y comunas, dicha conformidad no alcanza para legalizar esta superestructura de poder que afecta incuestionablemente a los gobiernos locales y que ha sido creada desde arriba, por Ley inconstitucional de la Legislatura. Esta superestructura es una copia del sistema municipal español, no sólo muy distinto del nuestro, sino que además carece del grado de reconocimiento a la autonomía municipal que caracteriza a nuestra legislación a partir de la Constitución Nacional en su art. 123.

En cuanto a la regionalización prevista por el art. 175, de la lectura de la norma resulta palmaria la contradicción con los objetivos y funciones de las comunidades según los arts. 9º y 10º. Si algo pretendía el texto constitucional era un estudio profundo e interdisciplinario para una regionalización que tuviese en cuenta una planificación estratégica para el desarrollo, mediante regiones o microregiones o zonas que no se pueden compadecer con los distintos mapas de la provincia en materia judicial, policial o de salud ni tampoco con los Departamentos, que son divisiones administrativas que provienen de la historia y que están más vinculadas con el sistema electoral y político de la Provincia.

Por otra parte no puede desconocerse el notable grado de desarrollo de las relaciones intermunicipales de Córdoba, ejemplar en el país, como hemos antes mencionado y que surgiera desde abajo, con pleno respeto de las autonomías locales.

La Constitución no autoriza la instauración de un nuevo nivel de gobierno entre la Provincia y las Municipalidades y Comunas ni de manera expresa ni implícita. En consecuencia la Legislatura no pudo haber sancionado esta ley de creación de estas Comunidades, a las que se pretende otorgar funciones y competencias que corresponden sólo a la Provincia y a las Municipalidades y Comunas. Es preciso recordar que la Legislatura es un poder constituido cuya misión es la de respetar los mandatos del poder constituyente y que en el Estado de Derecho la incompetencia es la regla de los órganos estatales, pues siempre es necesaria la asignación de la competencia de manera expresa o implícita.

Asimismo también se ha violado la Constitución Provincial en sus arts. 13º y 185º, al disponerse la delegación de funciones en las Comunidades Regionales en varios artículos como el 8º, 10º y concordantes de esta ley. En efecto, el art. 13º prohíbe la delegación la delegación de funciones en personas o poderes, "salvo los casos previstos en esta

Constitución” y de ninguna manera nuestra Ley Suprema autoriza dicha delegación en estos entes, pues el art. 185° es expreso en mencionar a los Municipios como aquéllos en los que puede delegar su poder de policía “en materias de competencia municipal en las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial”.

En definitiva, aunque los legisladores de la mayoría mencionaron el art. 175 de regionalización, para tratar de revestir de constitucionalidad a la ley, lo que hicieron fue crear un injerto inconstitucional en el régimen municipal de Córdoba, como es la superestructura de las comunidades regionales, en flagrante desconocimiento de las normas y principios constitucionales citados.

Tampoco guarda coherencia esta ley con las otras normas básicas del régimen municipal cordobés como son la Ley Orgánica Municipal y las Cartas Orgánicas Municipales. Es tan notorio ello que no existe referencia alguna a dichos instrumentos. Es casi como si no existiesen, lo que resulta gravemente sorprendente. Véase por ejemplo, que algunos de los títulos y textos de los artículos han sido tomados directamente de la Ley Orgánica Municipal como los relativos a la cooperación y la asistencia provincial, pero sin mención de dicha normativa.

Terminamos este comentario con una breve referencia al art. 24° de la ley, que dispone que todo conflicto normativo sobre la aplicación de la ley debe interpretarse y resolverse en beneficio de la presente ley. Debemos expresar al respecto que es una norma sin precedentes, que revela un desconocimiento de principios elementales de nuestro estado de derecho.

En consecuencia, estimamos pertinente la derogación de esta ley por las razones aducidas e insistimos en la pronta implementación de un proceso de regionalización acorde a los principios constitucionales de nuestra Ley Suprema Provincial.

Reiteramos nuevamente nuestra convicción sobre la imperiosa necesidad de cumplir estrictamente los principios autónomos, libertarios y democráticos del régimen municipal cordobés, que emergen de nuestras Leyes Supremas Provincial y de la Nación.

NOTAS

1. Véase nuestro libro “Derecho Municipal”, Tomo 1, Depalma, Buenos Aires, 1997, 2ª. Edición, Caps. III, VI y IX donde analizo en profundidad lo vinculado a la evolución de nuestro régimen municipal, a la autonomía municipal y al régimen municipal argentino.
2. Hemos analizado este Título en el libro “La Constitución de Córdoba comentada”, de Pedro J., Frías y otros, La Ley, Buenos Aires, 2000, al que nos remitimos y que sirve de base para este punto.
3. Por razones de brevedad no analizaremos estos artículos, cuya fundamentación efectuara en la Convención Provincial Constituyente el Señor Convencional Dr. Trettel Meyer y a la cual remitimos en el Diario de Sesiones, Córdoba, 1987, Tomos I y II.
4. Hicimos referencia a estos principios en la exposición que efectuamos en la Convención Provincial Constituyente de 1987, ratificando lo que antes sostuvimos en nuestros libros “Derecho Municipal”, obra citada y “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia

de Córdoba”, Universidad Nacional de Córdoba, 1977; en el Proyecto presentado en el Primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial realizado en 1984 en La Plata -donde presidimos la Comisión de Régimen Municipal- y en un artículo publicado en La Voz del Interior en 1985 titulado "Las reformas constitucionales provinciales y el régimen municipal", a los cuales remitimos para un estudio más detallado y profundo de los mismos.

5. Cfr. “Las reformas constitucionales provinciales y el régimen municipal”, La Voz del Interior, artículo citado.
6. Obr, citada, que fuera nuestro primer libro publicado y que después sirviera de base para el Anteproyecto que presentásemos al Poder Ejecutivo en 1985 y que luego de su análisis por el Consejo de Partidos Políticos, fuese enviado como Proyecto de Ley Orgánica Municipal remitido por el Poder Ejecutivo Provincial, en 1990, para ser finalmente sancionado como la vigente Ley Orgánica Municipal N° 8102, de 1991.
7. Véase el “Diario de Sesiones” de la Convención Provincial Constituyente de Córdoba, 1987, Tomo 1 , págs 959/962..
8. Remitimos para un estudio detenido de la autonomía municipal a nuestro libro “Derecho Municipal” ya citado, Depalma, Buenos Aires, Tomo 1, 1ª. Edición de 1984 y 2ª. Edición de 1997, especialmente en el Cap. VI. Y también al libro “Derecho Municipal”, Parte General, editado por la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, en el año 2003.
9. Carlos Astrada Ponce fue el Presidente de la Comisión de Régimen Municipal en la Convención Provincial Constituyente de 1923 y en el Despacho de su Comisión propuso el reconocimiento de la autonomía institucional de los municipios, siguiendo el precedente de la Convención santafesina de 1921, pero su propuesta no fue aceptada por el plenario de la Convención, dominada por sectores conservadores. No obstante, fue luego el autor del Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal que diera origen a la Ley N° 3373, que rigiera durante muchos años la vida local cordobesa y que nosotros siguiésemos y destacásemos en nuestro “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”, editado por la Universidad Nacional de Córdoba en 1977.
10. Véase el “Diario de Sesiones” de la Convención Provincial Constituyente de Córdoba, de 1987 , Tomo 1, págs. 959/962.
11. Véase el “Diario de Sesiones” de la Convención Provincial Constituyente de Córdoba, 1987, Tomo 1, págs. 959/962. Asimismo, para profundizar estas cuestiones, remitimos al Cap. VIII de nuestro libro “Derecho Municipal”, ya citado, que trata la democracia local.
12. Según lo estudiamos en el Capítulo VII de nuestra obra Derecho Municipal, 2ª. Edición, ya citada, al que remitimos para una profundización de la temática de este artículo.
13. Remitimos a nuestro libro “Integración y globalización. Rol de las regiones, Provincias y municipios”, Depalma, 2000, donde estudiamos estas cuestiones y expresamos nuestra convicción sobre la mayor importancia que adquirirán los gobiernos locales en el Siglo XXI.
14. Véase en tal sentido el discurso del Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, Dr. Juan Arato, en la sesión del día 30 de octubre de 1990, “Diario de Sesiones”, pág. 3426. En dicho discurso se hace referencia a la extensa nómina de instituciones participantes en el estudio efectuado en la Comisión, a lo

que deben sumarse respectivos Congresos realizados para el tratamiento del proyecto en partidos políticos como la Unión Cívica Radical y el Peronismo.

15. Presentaron también Proyectos las bancadas del Peronismo y la UCD y legisladores de la Unión Cívica Radical. Asimismo consideramos de especial jerarquía e importancia el debate producido en la Cámara de Diputados, -que fue la cámara de origen-, con la intervención de los Diputados Juan Arato, Antonio María Hernández, Juan Carlos Maqueda, Germán Kammerath, Gonzalo Fernández, Manuel Gómez, Mario Blanco, Sergio Busso, Alberto Abecasis, Andrés Roberto Pérez, Antonio Meza, Cesar Carducci, Horacio Obregón Cano, Hugo Barrionuevo y Angel Manzur. Consideramos que dicho debate es la fuente más importante para comprender el sentido de la Ley Orgánica Municipal y al respecto remitimos al “Diario de Sesiones” de dicha Cámara, 29ª reunión, 30 y 31 de octubre y 6 de noviembre de 1990.

16. En dicho debate legislativo realizamos este análisis, remitiéndonos al Diario de Sesiones ya citado, págs. 3430/3440. Asimismo véase “Ley Orgánica Municipal” de Víctor Rubén Marcellino, publicación de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación, de marzo del 2001.

17. Que fuera informado por el Diputado Juan Carlos Maqueda en nombre de la Comisión, según consta en el “Diario de Sesiones” de la Cámara de Diputados, 1990, págs. 3482/3495 y adonde nos remitimos, por razones de brevedad.

18. Que informáramos en nombre de la Comisión de Asuntos Constitucionales, según consta en el “Diario de Sesiones” de la Cámara de Diputados, 1990, págs. 3498/3502 y adonde nos remitimos, por razones de brevedad.

19. También en su Anteproyecto de Ley Orgánica Carlos Astrada Ponce había intentado la incorporación del sistema de comisión para los municipios de esta Provincia, lo que no fue admitido por la Legislatura. Pero este sistema de comisión ha regido en Municipios de los antiguos territorios nacionales de la Patagonia y en las Comunas de la Provincia de Santa Fé, además de las Comisiones Vecinales o de Fomento del régimen municipal cordobés.

20. Véase el informe que efectuamos sobre este Título y el debate posterior en la Cámara de Diputados en oportunidad del tratamiento de la Ley Orgánica Municipal, “Diario de Sesiones”, págs. 3523/3525 y 3535/3533 respectivamente. Asimismo nos remitimos para un análisis en profundidad a nuestro “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”, ya citado, y a los libros “Proceso de Revocación del mandato del intendente por el Concejo Deliberante”, Mateo García, Córdoba, 1991, que fuera nuestra Tesis Doctoral y al libro “Juicio político municipal- Proceso de revocación del mandato del intendente por el Concejo Deliberante”, que fue una edición ampliada y actualizada del anterior, publicada por Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2003.

21. La anterior reforma constitucional de 1923 había posibilitado el ejercicio de estos derechos en el art. 152 y en 1939 se dictó la Ley N° 3836 que hemos considerado de gran calidad y que fuera reproducida por la Ley N° 4754 de 1964. Dicha normativa fue la base que tuvimos presente en nuestro “Anteproyecto” y que fuera como lo hemos dicho, el antecedente de la actual Ley Orgánica. Véanse asimismo las sucesivas ediciones de nuestra obra “Derecho Municipal”, antes citadas como nuestras intervenciones en el debate de la Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, págs. 3534/3536.

22. Véase el “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”, el Cap. VIII de las ediciones de nuestra obra “Derecho Municipal”, además del informe presentado en la Cámara de Diputados, anteriormente citados.

23. Véase el “Diario de Sesiones” de la Cámara de Diputados, ya citado, págs. 3540/3541.

24. Véase la obra “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica” de la que somos coautores junto a Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, editada por la

Universidad Nacional Autónoma de Méjico, 2005, en base a un proyecto conjunto de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y de Idea Internacional. En particular hemos analizado el concepto de anomia, recordando a Carlos Santiago Nino en su libro “Un país al margen de la ley” donde caracteriza nuestro incumplimiento de la ley como anomia “boba”, por sus consecuencias negativas en muchos aspectos.

25. “Diario de Sesiones” de la Cámara de Diputados, 1990, sesión del 30 de octubre, pág. 3438. Posteriormente hicimos referencia al Título en sus diversos Capítulos, remitiéndonos por razones de brevedad a dicho debate.

26. Hemos señalado que la Carta Orgánica es : “..como una constitución local, resultado del ejercicio de una especie de poder constituyente de tercer grado, tal como lo sostiene Sánchez Viamonte. Mediante la Carta se regulan los distintos aspectos del régimen local: forma de gobierno, finanzas locales, poder de policía, servicios públicos, responsabilidad de los funcionarios, formas de participación ciudadana, relaciones intermunicipales, etc.” en el libro “Cartas Orgánicas Municipales”, Mateo García Ediciones, Córdoba, 1991, del que somos coautores. Véase además las dos ediciones de nuestra obra “Derecho Municipal”, Cap. III, de Depalma, Buenos Aires, 2ª. Edición, 1997 y de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, 2003, págs. 140 y sgts.. Asimismo Cordeiro Pinto Luis, “Cartas Orgánicas Municipales”, CIPEAP, Universidad Católica de Córdoba, 1989; “Cartas Orgánicas Municipales”, Víctor Rubén Marcellino, Advocatus, Córdoba, 1994 y José Raúl Heredia, “Autonomía municipal y cartas orgánicas. Régimen municipal en el Chubut”, Centro de Estudio e Investigaciones Patagónico, Puerto Madryn, 1994 y nuestros artículos periodísticos publicados en La Voz del Interior con fechas 28 de marzo y 11 de abril de 1996 titulados respectivamente “La carta orgánica municipal de la ciudad de Córdoba” y “Las ideas fuerza de la carta orgánica municipal cordobesa”.

27. Un particular ejemplo de ello fue la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, que de 160 normas tuvo 87 votadas por unanimidad, no obstante el alto número de miembros de la Convención Municipal Constituyente, 64, que representaron a 4 Bloques políticos. Tuvimos el alto honor de presidir dicha Convención que cumplió la misión de colocar a Córdoba como la primera ciudad de más de 1.000.000 de habitantes de América Latina en tener su propia Carta Orgánica.

28. Véase nuestra obra “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica” de la que somos coautores con Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, antes citada.

29. Efectuamos un breve análisis de estas dos cuestiones, pues aún tratándose de legislación complementaria a la básica y fundamental que antes consideramos, resulta de especial relevancia para conocer el régimen municipal cordobés.

30. Hernández Antonio María, La Voz del Interior, Córdoba, 30 de septiembre de 2004, “Una propuesta confusa”.