

A 20 AÑOS DE LA SANCIÓN DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL Nº 8102.
Por el Académico Dr. ANTONIO MARIA HERNÁNDEZ

El Instituto de Federalismo que tengo el honor de dirigir ha organizado esta celebración, habida cuenta de la trascendencia de esta ley, una de las más importantes en el régimen político y constitucional cordobés. Para ello, ha invitado especialmente a ex legisladores que participaron en el debate, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, como así también a Intendentes Municipales y a docentes de la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de nuestras Universidades.

Esta norma jurídica 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 1987. Lo que más interesa destacar es el **extenso y ejemplar proceso de estudio y debate de la ley**, que culminara en el 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 las 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 1990.¹

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.²

Por razones de brevedad, sólo efectuaremos un **análisis sintético de dicha ley**, que consta de 14 Títulos, limitándonos a destacar sus artículos más importantes³. 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. 1º 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. 2º se establece que

¹ 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.

² 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.

³ 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.

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 correspondió inicialmente dicha categoría, que posibilita como vimos, la sanción de las respectivas Cartas Orgánicas⁴. El reconocimiento se efectuará por ley, dice el art. 3º, 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. 4º. 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. 7º 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. 8º 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. 7º ha mantenido dicho sistema, que se complementa en este art. 8º, 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. 235º 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 todavía no se ha cumplido totalmente, 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. 9º y 56º. Aunque cuando se reconozca un municipio su forma de gobierno sea la primera mencionada (art. 10º), los respectivos municipios podrán adoptar el cambio pertinente, mediante ordenanza aprobada posteriormente por referéndum popular, como lo indica el art. 11º.

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

⁴ Con la realización del último censo de población, son 44 las ciudades habilitadas para ello. Ya han dictado sus Cartas Orgánicas Municipales aproximadamente la mitad de ellas, por lo que resulta notablemente elevado el número que falta, lo que está indicando un grave incumplimiento de uno de los aspectos fundamentales de la autonomía local, como es el institucional.

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 I⁵, el art. 12º 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. 13º 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. 14º: “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”.

En relación a esto, no podemos dejar de mencionar especialmente lo que consideramos como un muy grave error de la Justicia Electoral de la Provincia, al considerar este tema como incluído dentro de las prohibiciones de dobles candidaturas de la Ley N° 9571, que reguló las últimas elecciones con el uso de la boleta única. En efecto, con sucesivas resoluciones de la Jueza Electoral, de la Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 2 y del propio Tribunal Superior de Justicia⁶, se admitió este criterio erróneo, que terminó afectando una de las más novedosas e importantes innovaciones de la Ley Orgánica Municipal. Piénsese que con esta norma se ha logrado que los candidatos a Intendentes de los partidos que no alcanzaron a llegar a la titularidad del Departamento Ejecutivo, sin embargo pueden asumir como Concejales, lo que en definitiva trae como consecuencia una jerarquización del órgano deliberativo y un mayor debate en la vida local, porque no se pierde la experiencia de aquéllos que fueron elegidos por los respectivos partidos políticos, para la principal candidatura en las elecciones locales. Por si faltara algo en esa serie sucesiva de fallos judiciales erróneos, esta prohibición en modo alguno imaginada por los legisladores que sancionaron la Ley electoral antes citada, sólo se ha aplicado a los municipios que fijaron el día de las elecciones locales conjuntamente con las provinciales, ya que en los otros gobiernos con fecha distintas, se mantuvo la plena vigencia de dicha posibilidad admitida por la Ley N° 8.102. Por eso, confiamos en que la Legislatura sancione alguna norma que modifique la legislación electoral mencionada, o que la Justicia Electoral modifique dichas resoluciones, cuya injusticia es notoria.

Sin detenernos en otros artículos, destacamos que el Presidente del Concejo tiene doble voto en caso de empate (art. 24º) y que se han regulado como prerrogativas del cuerpo la corrección de sus miembros (art. 25º) y la exclusión de terceros (art. 26º). También es importante el art. 30º 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. 33º), veto (art. 34º) y tratamiento de urgencia (art. 35º). Debe destacarse aquí el procedimiento de la doble lectura (art. 37º) para la aprobación de las ordenanzas que dispongan: “1) Privatizar obras, servicios y funciones del municipio. 2) La municipalización de servicios. 3)

⁵ 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, pags. 3482/3495 y adonde nos remitimos, por razones de brevedad.

⁶ Véase el Auto N° 16 de fecha 4 de julio de 2011 del Tribunal Superior de Justicia en los autos "Córdoba – convocatoria a elecciones de gobernador, vicegobernador, legisladores y tribunal de cuentas provincial, para el día 07 de agosto de 2011 – Union Vecinal todo por la Villa – aclaratoria – reposición – rec. apelación en subsidio (dec. fecha 23/05/11 tepah) – recurso de apelación (electoral) - recurso de casación e inconstitucionalidad" (expte. letra "c", n° 10, iniciado el 27 de junio de 2011).

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. 39ª).

En caso de acefalía temporaria será reemplazado por el Presidente del Concejo Deliberante o sus Vicepresidentes o por el Concejal que resulte designado para ello, según el orden mencionado (art. 43°). Y en caso de acefalía definitiva, por el Concejal 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”.⁷

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”.⁸

Habrá 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

⁷ 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.

⁸ 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.

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°).⁹

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 democracia¹⁰. 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°), referendum facultativo y materias (arts. 152° y 153°), requerimiento del referendum 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 5 días 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 local¹¹. 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 el 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 sin 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

¹¹ 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.

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 1978¹².

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”¹³ (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.

¹² 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.

¹³ “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.

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. Más adelante señalaremos que este es otro de los aspectos donde se advierte una muy grave violación de las normas de la ley y de la Constitución Provincial, ya que hace años que no se permite la creación de nuevas Comunas, por parte del Gobierno Provincial. Se trata una vez más de la “anomia” boba que nos caracteriza, como muestra de nuestra falta de una adecuada cultura constitucional y de la legalidad.¹⁴

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, puesto que afecta gravemente a la seguridad jurídica en aspectos vinculados entre otros, al ejercicio del poder tributario y de policía.

Insistimos en sostener la **especial trascendencia** que significara la sanción hace 20 años de la Ley Orgánica Municipal N° 8.102, en la configuración del régimen local cordobés, considerado uno de los más logrados del país, por su consagración de la autonomía municipal¹⁵.

En este aspecto, y en primer lugar, no se puede obviar que esta Ley sirvió de **fundamental antecedente para la sanción de las Cartas Orgánicas Municipales**, por parte de las ciudades de la Provincia. 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, Carlos Paz, Colonia Caroya, Corral de Bustos, General Cabrera, Laboulaye, La Falda, Las Varillas, Morteros, Río Ceballos, Río Cuarto, Villa Allende, Villa Dolores, Villa María y Villa Nueva.

Por razones de brevedad, no podemos efectuar un análisis particularizado de los instrumentos sancionados, pero 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 legitimidad¹⁶. Asimismo podemos advertir que el más

¹⁴ 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 –que presidíamos- 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 estudia en profundidad esta trascendente cuestión y caracteriza a la misma como “boba”, por sus efectos negativos y “antidemocrática”, ya que importa el desconocimiento de una deliberación y sanción democráticas de las normas.

¹⁵ Remitimos a nuestro artículo sobre “El régimen municipal cordobés”, publicado en la Revista de Derecho Público de Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, “Derecho Municipal”, Tercera Parte, 2005, págs. 45 y sgts..

¹⁶ 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

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.

En segundo lugar, la trascendencia de la ley alcanzó al **resto del derecho municipal argentino**, pues ha servido de antecedente en la sanción de otras leyes orgánicas municipales, de la misma manera que la Constitución Provincial lo fue para otras Leyes Supremas Provinciales.

En tercer lugar, estamos convencidos que esta ley, además de reglamentar y concretar el **aspecto más relevante y destacado de nuestro constitucionalismo provincial**, que es para nosotros el régimen municipal cordobés junto a la parte dogmática de la Constitución Provincial, ha contribuido de manera incuestionable al adelanto y desarrollo de nuestras ciudades y localidades.

En este análisis de 20 años de vigencia de la Ley, no podemos dejar de señalar las **violaciones que ha sufrido y que sufre el gran principio de la autonomía municipal que la inspira**, particularmente en los momentos actuales.

Nos hemos referido a ello en algunos trabajos nuestros¹⁷, a los que remitimos en razón de brevedad y donde señalamos entre otras leyes y actos inconstitucionales: la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia N° 9.206, la falta de creación de nuevas Comunas, la Ley N° 8.980 de utilización de dispositivos reguladores y controladores del tránsito y la Ley N° 10.059 del Código de Procedimiento Tributario municipal unificado, entre otros ejemplos, que muestran el desconocimiento de la autonomía local en sus aspectos institucionales, fiscales y de poder de policía y que en consecuencia, afectan la plena vigencia de la Ley N° 8.102.

Sin poder desarrollar en esta oportunidad esta temática de extraordinaria importancia, sólo nos permitimos detenernos en el análisis de la primera de las leyes mencionadas, para fundamentar nuestra opinión.

En tal sentido, hemos escrito lo siguiente: “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

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.

¹⁷ Véase Antonio María Hernández, “Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba”, en El Derecho, Constitucional, del 22 de agosto de 2006, Novedades del constitucionalismo provincial, págs. 20/22 y los artículos periodísticos publicados en La Voz del Interior: “Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba”, de los días 13 de febrero, 15 de marzo y 20 de marzo de 2006; “La planificación urbanística, competencia municipal exclusiva”, de fecha 20 de agosto de 2007 e “Inconstitucionalidad de un proyecto del Gobierno Provincial”, en La Voz del Interior, del 23 de marzo de 2012, donde nos referíamos al proyecto de Código de Procedimiento Tributario Municipal Unificado, que luego fuera sancionado por la Legislatura como la Ley N° 10.059, en este año 2012.

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. 9° y 10°. 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. 13° y 185°, al disponerse la delegación de funciones en las Comunidades Regionales en varios artículos como el 8°, 10° y concordantes de esta ley. En efecto, el art. 13° prohíbe 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”.¹⁸

Finalizamos esta exposición reiterando nuestra convicción sobre la imperiosa necesidad de cumplir estrictamente los principios autonómicos, libertarios y democráticos del régimen municipal cordobés, que emergen de nuestras Leyes Supremas Provincial y de la Nación y que fueran desarrollados con especial acierto por la Ley Orgánica Municipal N° 8.102, sancionada hace 20 años¹⁹.

¹⁸ Cfr. Antonio María Hernández, “El régimen municipal cordobés”, obr. cit..y el artículo periodístico “

¹⁹ Ello sin perjuicio de realizar en el futuro algunas modificaciones tanto en la Constitución Provincial como en esta Ley Orgánica Municipal, a los fines de profundizar la autonomía local en nuestra provincia, tal como lo postulamos en el libro “Así no va más?”- Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos para la reforma político-electoral de la Provincia de Córdoba”, editado por las Universidades Nacional y Católica de Córdoba, Córdoba, (2008), del que somos coautores, en nuestro carácter de miembro de dicha Comisión. Tampoco podemos detenernos en esto, por razones de brevedad, remitiéndonos a la obra indicada.