

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN
CARRERA DE DOBLE TITULACIÓN

D E R E C H O P Ú B L I C O

UNIDAD VIII

D E R E C H O M U N I C I P A L

Profesor Titular: PROF. MGR. JOSE M^º PEREZ CORTI
Profesor Adjunto: PROF. AB. JAVIER FAZIO

**CARRERA DE DOBLE TITULACIÓN
DERECHO PÚBLICO**

UNIDAD VIII

DERECHO MUNICIPAL

SUMARIO

- A. DERECHO MUNICIPAL:** Concepto. Objeto. Autonomía Científica y Didáctica. Fuentes.
- B. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL MUNICIPIO:** I. Régimen Municipal Argentino. II. Régimen Municipal en la Provincia de Córdoba. III. Régimen Electoral: a) Generalidades; b) Particularidades: 1. *Comunas*, 2. *Municipios y Ciudades*, 3. *Ciudades de Carta Orgánica*. IV. Intervención y Conflicto Municipal: a) Conflicto Municipal, b) Intervención Provincial por Acefalia Municipal.
- C. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. RESTRICCIONES Y LÍMITES DEL DOMINIO EN EL MUNICIPIO:** Concepto. Elementos. Características de los Bienes del Dominio Público. Sistema de Contratación en el Orden Municipal. Restricciones y límites al Dominio. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES: Concepto. Criterios. Caracteres. Formas de Prestación. Responsabilidad del Municipio en la prestación del Servicio Público. Derechos y Deberes de los Usuarios. Entes Reguladores. EL PODER DE POLICÍA MUNICIPAL: Concepto. Régimen legal vigente en la provincia de Córdoba. Fines. Límites: a. *Principio de Legalidad*, b. *Principio de Razonabilidad*, c. *Principio de Proporcionalidad*. *Materias que comprende*. Clasificación: 1. *Reglamentario*, 2. *De Ejecución*: a. *Preventivo*, b. *Represivo*. *Códigos de Faltas Municipales*. Tribunales de Faltas Municipales. Miembros. Competencias. Deberes. Características del Procedimiento ante el Tribunal de Faltas Municipal.
- D. EL RÉGIMEN FINANCIERO MUNICIPAL:** Bases Constitucionales. Clasificación de los Recursos Municipales. Deuda Pública y Empréstitos. Presupuesto Municipal: *Concepto; Contenido; Requisitos; Principios bases sobre los que debe estructurarse; Procedimiento para su Sanción; Ejercicio*.

A. DERECHO MUNICIPAL

Concepto

Adolfo Korn Villafañe: *“En síntesis, podemos decir que el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo”.*

Antonio María Hernández: *“Es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad”.*

Objeto

El municipio y su respectivo régimen. Es decir, se trata de un enfoque de la ciencia jurídica sobre el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. Por tratarse esencialmente de un derecho de la ciudad, se impone el estudio del basamento sociológico de la institución municipal, el que se encuentra conformado por la ciudad y las relaciones de vecindad.

Autonomía Científica y Didáctica

La autonomía científica y didáctica del derecho municipal es sostenida por la mayoría de los municipalistas, siendo su precursor Adolfo Korn Villafañe, fundador de la Escuela de La Plata. Dicho autor sostenía: *“En nuestra opinión, no es lícito identificar al derecho municipal ni con el derecho administrativo ni con el derecho constitucional, aunque mantiene con estas dos asignaturas acentuadas relaciones de interdependencia científica. El derecho municipal es una rama científicamente autónoma dentro del derecho público político; y posee problemas propios, los problemas del urbanismo, que lo diferencian ontológicamente del derecho constitucional y del derecho administrativo”*.

Fuentes

Supranacionales.

Constitución Nacional.

Constituciones Provinciales.

Leyes Orgánicas Municipales.

Municipales:

- *Cartas Orgánicas Municipales*
- *Ordenanzas*
- *Decretos*
- *Resoluciones*

Otras Fuentes.

B. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL MUNICIPIO¹

I. RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO

Largo y sinuoso ha sido el recorrido del régimen municipal en nuestro derecho constitucional y en el del derecho público provincial. Los debates entre autonomistas y autarquistas acapararon la atención de estas ramas del derecho público durante largos años. Sagüés² agrupa estos debates en tres grandes líneas de pensamiento identificados de manera muy gráfica. Así nos habla del “*municipio-cabildo*” identificándolo con la idea de Alberdi en tanto municipio estructurado como poder provincial autónomo. Luego menciona el “*municipio arrinconado*”, que es el municipio de delegación subordinado a la estructura y competencias que discrecionalmente le asigne cada provincia. Finalmente nos habla de “*municipio-estado*” que reconoce la preexistencia de los municipios dentro del ámbito provincial y en concordancia con la exigencia del artículo 5 de la Constitución Nacional. Debate éste que trascendió la órbita doctrinaria para llegar hasta los pronunciamientos de la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación³.

En el derecho público provincial se advierte la presencia de regímenes municipales de variado contenido y características. Desde los eminentemente municipalistas como es el caso de las provincias de Córdoba y Río Negro, hasta los más restrictivos, tales como los de las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Mendoza.

II. RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

La provincia de Córdoba cuenta con uno de los regímenes municipales más evolucionados en el marco del derecho público provincial comparado, desde una perspectiva centrada en el carácter autonómico de los mismos. A lo largo del tiempo se ha distinguido por el grado avanzado de autonomía de la que gozan tanto comunas como municipios, a los que se les garantiza no sólo la posibilidad de elegir a sus propias autoridades sino además la de optar por un régimen de intendente y concejo deliberante o por uno de gobierno de comisión. Se le suman a éstos la viabilidad de darse su propio ordenamiento jurídico político a través del dictado de cartas orgánicas municipales en aquellos casos en los que hayan alcanzado la categoría de ciudad.

¹ Por José M. Pérez Corti, extraído del trabajo de investigación titulado “*LA PARTICIPACIÓN PARTIDARIA EN LOS PROCESOS DE DESTITUCIÓN POPULAR O REVOCACIÓN DE MANDATOS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL N° 8102*”, el que presentado como tesis final para acceder al grado de Magíster en Partidos Políticos del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba.

² SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO: “*Elementos de Derecho Constitucional*”, Op. Cit., pg. 248.

³ SAGÜÉS identifica los antecedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de la Nación con los lineamientos doctrinarios señalados. Así afirma que dentro de la idea alberdiana del “*municipio-cabildo*” es posible ubicar la causa “*D. Manuel Marana contra Municipalidad de San Fernando sobre ilegalidad de un impuesto*” del 21/06/1870 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 9:219**). Un poco más adelante en el tiempo predominó la doctrina del “*municipio arrinconado*”, correspondiendo a ella las causas “*Ferrocarril del Sud en autos con la municipalidad de La Plata sobre cobro de impuestos. Recurso extraordinario. Competencia*” del 01/06/1911 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 114:282**); “*P. Césari y Cía. Contra la Empresa del Ferrocarril Central Argentino, sobre cobro de pesos*” del 25/07/1916 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 123:313**); “*Municipalidad de General Pueyrredón contra la Sociedad Jockey Club Mar del Plata, sobre cobro ejecutivo de pesos*” del 27/02/1929 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 154:25**) y “*Francisco Maschio v. Municipalidad de la Capital*” del 06/10/1939 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 185:12**). En el marco de la concepción “*municipio-estado*” es factible ubicar los fallos emanados del Máximo Tribunal a partir del año 1989 con el caso “*Rivademar, Angela Digna Balbina Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario s/recurso*”.

Abordaremos esta cuestión a partir de la misma Constitución provincial. En ella se le ha dedicado al régimen municipal el Título Segundo de la Segunda Parte correspondiente a las autoridades de la provincia. Comienza con el artículo 180 en el que se fija con claridad el carácter autónomo del régimen municipal asegurando dicha condición en el ámbito político, administrativo, económico, financiero e institucional. En este último aspecto, el segundo párrafo profundiza el mandato constituyente fijando la independencia del municipio de todo otro poder en lo que hace a la titularidad y ejercicio pleno de lo que conforma el círculo exclusivo de sus atribuciones de conformidad con la Constitución misma y las leyes dictadas en su consecuencia.

Los artículos 181 y 194 nos permiten señalar las distintas categorías que debe contemplar el régimen municipal, fundándose en una diferenciación demográfica para proyectar así los regímenes jurídicos y políticos que regularán la vida municipal. En este sentido distingue la norma constitucional entre tres tipologías conformadas por comunas, municipios y ciudades. Las primeras corresponden a aquellos asentamientos humanos con una población estable inferior a los dos mil habitantes (2.000 h.); los segundos comprenden aquellos asentamientos con una población estable superior a los dos mil (2.000 h.) e inferior a los diez mil habitantes (10.000 h.). Finalmente revisten la condición de ciudades aquellos municipios que han superado la cantidad de diez mil habitantes (10.000 h.).

Esta distinción fundada en un criterio estrictamente demográfico es la piedra angular sobre la que se elabora la tipología municipal en nuestra provincia. A partir de ella resultan determinables los grados de autonomía de que gozará cada categoría, como así también el régimen jurídico específico que le corresponderá, con sus propios órganos de gobierno e instituciones particulares. Así, las comunas gozan de una autonomía restringida, los municipios de una autonomía amplia y las ciudades de carta orgánica de una cuasi-plena.

Desde la perspectiva del régimen legal aplicable, tanto las comunas como los municipios y las ciudades que no hayan dictado su propia carta orgánica, habrán de regirse por la Ley Orgánica Municipal N° 8102. Las que se hubieren dado su propio ordenamiento jurídico-político habrán de regirse exclusivamente por sus disposiciones y supletoriamente por la Ley N° 8102.

En cuanto a la organización institucional de su gobierno y en el caso de las comunas, la Constitución delega en la Ley Orgánica Municipal la determinación de la forma de gobierno, y ésta contempla en su artículo 192 un sistema de gobierno de comisión. Lo mismo sucede en relación a los municipios y ciudades sin carta orgánica, aunque en este caso la normativa constitucional le determina al legislador el contenido mínimo que habrá de respetar al reglamentar esta cuestión. En cumplimiento del mandato constitucional, la Ley Orgánica Municipal contempla la posibilidad de opción entre la forma de gobierno compuesta por concejo deliberante y departamento ejecutivo o el sistema de comisión (Art. 9), aunque con carácter taxativo dispone en el artículo 10 que en el caso de los municipios recién reconocidos habrá de implementarse la correspondiente al sistema de concejo deliberante y departamento ejecutivo, pudiendo mutar a la de comisión

contenciosos administrativo de plena jurisdicción” del 21/03/1989 (Argentina: C.S.J.N. Fallos 312:326) a la cabeza. Cf.: “Elementos de Derecho Constitucional”, Op. Cit., T. II, pg. 249.

mediante referéndum (Art. 11). Finalmente cabe consignar que la Ley N° 8102 en su artículo 56 contempla una variante más al facultar al Gobierno de Comisión a designar fuera de su seno un Administrador Municipal.

Las ciudades que hagan uso de la opción de dictar su propia carta orgánica, habrán de fijar el sistema de gobierno que consideren más adecuado a sus necesidades, debiendo para ello respetar estrictamente los requisitos constitucionales fijados en el artículo 183 de la Carta Magna local.

En todos los casos habrá un tribunal de cuentas que se integrará a cualquiera de los regímenes o formas de gobierno ya expresadas y con una conformación que deberá responder a los lineamientos fijados en los artículos 183 (Inc. 3) y 184 de la Constitución, y artículo 78 de la Ley N° 8102.

III. RÉGIMEN ELECTORAL

La Constitución Provincial y la Ley Orgánica Municipal organizan el régimen electoral en base a las distintas tipologías municipales descriptas, combinando entre sí diferentes sistemas electorales conforme la categoría del cargo o la institución cuya renovación de autoridades regula. Completando el cuadro, contempla también la existencia de un variado número de institutos de democracia semidirecta fomentando la más amplia participación ciudadana en el quehacer de la problemática local y su adecuado gobierno.

A efectos de facilitar la exposición, diferenciaremos aquellos aspectos que son compartidos por todas las categorías sin distinción alguna, y por otra parte trataremos aquellas particularidades que tipifican el régimen electoral de cada especie municipal.

a) Generalidades

Es la misma norma constitucional la que le otorga uniformidad al régimen electoral a partir de la exigencia común para todas las categorías de un régimen representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades a través del voto universal, igual, secreto y obligatorio tanto para nacionales como para extranjeros (Cf. Art. 183, Inc. 1°; Art. 184, 2° Párrafo; Art. 194).

También contempla la Constitución la implementación de los institutos de democracia semidirecta de iniciativa, referéndum y revocatoria (Cf. Art. 183, Inc. 4° y Art. 184); a lo que se le suman las previsiones contenidas en el articulado de la Ley Orgánica Municipal (Cf. Arts. 145 a 174 y Art. 225).

Finalmente el cuerpo electoral se encuentra conformado por nacionales y extranjeros, los que acreditando el cumplimiento de las exigencias contempladas en la Constitución Provincial (Art. 30), en la Ley Orgánica Municipal (Arts. 129 a 131 y 212 a 213) y las respectivas cartas orgánicas (Cf. Constitución Provincial Art. 183, Inc. 1°), pueden requerir su inscripción en padrones.

b) Particularidades

1. Comunas

El régimen comunal se encuentra regido por un sistema electoral de tipo mayoritario con representación de las minorías, puesto que contempla la representación al menos de la primer

minoría en ambos órganos de gobierno, esto es tanto en la Comisión como en el Tribunal de Cuentas. La distribución de dichos cargos habrá de efectuarse conforme el criterio sustentado en el artículo 217 de la Ley N° 8102. En virtud de ello corresponde asignar dos cargos o bancas en la Comisión y en el Tribunal de Cuentas al partido que haya obtenido la mayoría de los sufragios, y la banca restante corresponderá al que haya salido segundo en base a la cantidad de votos obtenidos.

2. *Municipios y Ciudades*

En el orden municipal, el cual comprende también a aquellas ciudades que no se han dado su propia carta orgánica, la situación varía un poco más. Para comenzar el sistema electoral es distinto según el régimen de gobierno y el cargo de que se trate.

Cuando hablamos del Intendente, se aplica un sistema mayoritario absoluto, elegido a simple pluralidad de sufragios (Cf. L.O.M. N° 8102, Art. 39).

Pero cuando hemos de referirnos al Concejo Deliberante, el sistema electoral es proporcional⁴ e impuro, es decir con un piso o porcentaje mínimo de votos para participar en la distribución de las bancas en juego, y además cláusula de gobernabilidad. Así, a los fines de asignar las bancas a cada fuerza política, primero habrá de verificarse que hayan alcanzado el dos por ciento (2%) del total de votos emitidos (Cf. L.O.M. N° 8102, Art. 137, Incs. 1° y 4°). Luego y únicamente a partir de los sufragios obtenidos por quienes cumplieron aquel requisito, habrán de realizarse las operaciones correspondientes a la asignación de bancas (Cf. L.O.M. N° 8102, Art. 137, Inc. 2°). Una vez finalizadas éstas y en caso de que quien ha obtenido la mayor cantidad de sufragios no le corresponda la mitad más uno de las bancas en juego según surja de aplicar esta metodología, habrá de asignársele dicho cupo de bancas y las restantes serán distribuidas proporcionalmente entre los demás partidos, imponiendo así la denominada cláusula de gobernabilidad (Cf. Art. 137, Inc. 3°).

Si la forma de gobierno vigente fuese la de Comisión, habrá que estar a lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley N° 8102 en relación a la composición de éste órgano, y a partir de allí resultará de aplicación el sistema electoral contemplado en el artículo 137 del mismo ordenamiento legal, es decir similar procedimiento al recién expresado.

En cuanto al Tribunal de Cuentas, el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal no deja lugar a dudas. Se trata de un sistema electoral mayoritario con representación de la primer minoría y a simple pluralidad de sufragios.

3. *Ciudades de Carta Orgánica*

En esta categoría la clasificación puede resultar un tanto complicada, dada la variada casuística que habrá de tenerse en cuenta para su elaboración. Por lo tanto resulta razonable estar a los requisitos establecidos en la misma norma constitucional. El artículo 183 de la Constitución de la Provincia les

⁴ Algunos autores sostienen que se trata de un sistema de tipo D'Hondt, pero entendemos que ni la ley lo ha denominado así, ni la metodología o procedimiento descrito en ella corresponden a tal sistema electoral.

impone a las cartas orgánicas diferentes obligaciones en relación al sistema electoral aplicable a cada órgano de gobierno.

Para el ejecutivo municipal –en caso de que lo hubiera– dispone con claridad el inciso segundo que habrá de implementarse un sistema mayoritario con elección a simple pluralidad de sufragios (Inc. 2º, primera parte). En tanto que para el Cuerpo Deliberante contempla un sistema proporcional con representación de las minorías y cláusula de gobernabilidad (Inc. 2º *in fine*).

El mismo artículo, en su inciso tercero, determina para el Tribunal de Cuentas un sistema mayoritario con representación de la minoría, utilizando el singular, por lo que es legítimo deducir que se está refiriendo únicamente a la primer minoría.

En cuanto a los electores, cabe destacar que en algunos casos como por ejemplo en la Ciudad de Córdoba, se encuentra contemplada la posibilidad de que quienes sean mayores de 16 años y menores de 18 años puedan inscribirse en un padrón específico a efectos adquiriendo la calidad de electores y en consecuencia el derecho a sufragar.

También es posible observar la existencia de algunas cartas orgánicas que contemplan para sus ciudades el sistema de voto de preferencia o el de tachas; y un órgano electoral con integraciones sumamente particulares.

IV. INTERVENCIÓN Y CONFLICTO MUNICIPAL

Estos dos institutos del derecho público provincial son los instrumentos que vislumbra la Constitución provincial a efectos de garantizar la protección efectiva de uno de los valores más preciados de la organización municipal, esto es su autonomía.

En aquellos casos en los que tanto un municipio como una comuna se encuentren bajo tensión en virtud de determinados conflictos jurídicos y/o políticos, con posibilidades ciertas de desembocar en una crisis institucional grave o de que esta ya se haya producido afectando el normal desempeño de sus autoridades y de sus órganos de gobierno; el derecho público provincial receptado por la Constitución contempla diferentes vías y alternativas para el restablecimiento del equilibrio institucional, político y jurídico, con el objetivo primordial de restablecer el principio de autonomía que preside nuestro régimen municipal.

Una de esas vías es la del denominado “*conflicto municipal*”, que tiene por objeto procurar una solución judicial a situaciones de desborde institucional que afecten el normal desarrollo del gobierno municipal o comunal. Otra, es la “*intervención provincial por acefalía municipal o comunal*”, instituto mediante el cual el sistema político provincial debe reaccionar por mandato constitucional ante una situación de acefalía institucional absoluta a nivel municipal o comunal. En ambos casos lo que procura la normativa constitucional es garantizar el principio de autonomía que nutre la esencia del municipio argentino, ya sea dándole una alternativa jurisdiccional de solución a determinadas disputas institucionales; o mediante el establecimiento temporal de un gobierno de excepción con miras a restablecer el gobierno municipal de base electiva.

a) Conflicto Municipal

A pesar de tratarse de un instituto destinado a regular la vida institucional de los municipios, la Constitución de la provincia de Córdoba sólo lo trata en el apartado “c” del inciso primero del artículo 165, conjuntamente con el resto de las competencias del Tribunal Superior de Justicia. De esta forma, el constituyente ha omitido contemplarlos específicamente en el Título Segundo de la Sección Cuarta de la Constitución provincial, destinado al tratamiento de todo lo atinente al régimen municipal. Sin embargo esto no ha sido obstáculo para que la previsión contemplada en el artículo citado sirviese de simiente para el desarrollo pretoriano del instituto a través de la jurisprudencia que –aunque de manera cambiante– se ha ido generando con el transcurrir de los años.

En el análisis de este interesante y trascendente instituto hemos de seguir los pasos de quien fuera su primer tratadista. Nos referimos a Carlos J. Portela⁵, quien efectuara la primer compilación ordenada y comentada de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba.

Ya en la introducción de su obra este autor nos dice que la disposición contenida en el artículo 165 de la Constitución, al igual que aquellas obrantes en la generalidad de los textos constitucionales de las demás provincias, no puede tener otra significación que la de otorgar a sus tribunales superiores “...la facultad jurisdiccional de dirimir las contiendas que pueden suscitarse entre los poderes locales en el ejercicio de sus atribuciones, evitando así situaciones que obstaculizarán su normal funcionamiento...” las que en circunstancias especiales podrían llegar a provocar la intervención del Gobierno Provincial.

Más adelante continúa ahondando en su contenido y afirma que “...Interpretando el precepto aludido se ha declarado que la expresión conflicto debe entenderse como la contienda suscitada entre autoridades, por una opuesta interpretación respecto del alcance de las facultades que respectivamente se atribuyen. Concepto del que emanan como presupuestos necesarios el carácter de autoridad, la existencia de facultades y una contienda o disputa de extensión.

“El ‘caso judicial’ en esta materia por efecto de esa interpelación quedaría configurado con la concurrencia de estos tres elementos, que se suponen, y cuya ausencia convertiría la cuestión que se llevará a conocimiento del Tribunal, en extraña a su jurisdicción.

“Este concepto presenta peculiaridades en el orden interno de las municipalidades, en cuyo caso el Tribunal ha aplicado un criterio extenso, ejerciendo su jurisdicción no sólo en los conflictos que se suscitaren entre las entidades de gobierno comunal, entendidas como tales el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante, sino también en la dilucidación de cuestiones que impidan el normal funcionamiento de alguna de esas mismas entidades, y que no pudieran solucionarse por sus propios recursos...”.

Con el tiempo, los conceptos vertidos se proyectaron también al ámbito comunal, para lo cual el Tribunal Superior de Justicia⁶ partió de la premisa que sostiene que el concepto de autonomía inherente al municipio, también comprende a las comunas en tanto éstas conforman nucleamientos políticos básicos que gozan de la garantía contemplada en el artículo 5 de la Constitución Nacional. En consecuencia tanto

⁵ PORTELA, CARLOS J.: “*Conflictos Municipales*”, Ed. Comercio y Tribunales, Córdoba, Argentina, 1938.

unos como otros se erigen como verdaderos gobiernos o poderes locales, dotados de resortes legales para lograr una total independencia funcional en cada uno de los diversos órdenes, esto es institucional, político, administrativo y financiero.

Sin embargo ha sido el mismo Tribunal Superior de Justicia⁷ el encargado de calificar y delimitar adecuadamente esta potestad en resguardo de la autonomía municipal. Así ha sostenido que “...*la potestad para dirimir los conflictos municipales en forma originaria, exclusiva y en pleno, conferida por la normativa del art. 165 inc. 1º, apartado “c” de la Constitución Provincial, es excepcional, restrictiva y taxativa, por cuanto sólo debe ser ejercida en los límites y oportunidades que determina la ley, so riesgo de afectar las atribuciones de las autoridades de los municipios, garantizadas constitucionalmente (art. 180 Const. Prov. y 123 Const. Nac. de mil novecientos noventa y cuatro), los que gozan de plena autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional (Conf. T.S.J. en pleno, Sala Cont. Administrativa, ‘Balmaceda, Joaquín Antonio...’, Sent. N° 36 del 26/07/96; ‘Coria Fuchs, Rubén Antonio y Ojeda, Enrique Pablo...’, Sent. N° 07 del 14/03/97; ‘Vittore, Omar Armando...’, Sent. N° 50 del 07/10/97)...”.*

Consecuencia de lo expresado es que este instituto reconoce distintas variantes. Así es posible hablar de *conflicto municipal interno*, de *conflicto intermunicipal* y finalmente de *conflicto supramunicipal*. El primero de ellos es el que habrá de configurarse a partir de una disputa o cuestionamiento cuyo origen y desarrollo posterior solo involucra a los órganos de gobierno municipal, ya sea a varios integrantes de uno de ellos o a los de diferentes órganos. El mismo Tribunal Superior⁸ los ha definido –conforme la doctrina que ha sentado– afirmando que *conflicto interno* no ha de ser cualquier cuestión, “...*sino aquellas disputas o situaciones que intrínsecamente traduzcan la existencia de un ‘conflicto de poderes’...*”.

En tanto que lo que identificamos como *conflicto intermunicipal* corresponde a las desavenencias surgidas entre distintos municipios, ya sea por cuestiones surgidas a partir del ejercicio de determinadas atribuciones por alguno de los órganos de gobierno en perjuicio de los de otro o por contiendas de otro tipo que involucren a ambos municipios.

Finalmente hemos de considerar como *conflicto supramunicipal* a todo aquel que tenga como actores de la disputa al municipio por una parte, y a la provincia por la otra.

Sin embargo cabe destacar que para que se configure el conflicto municipal en cualquiera de sus variantes, la entidad de la oposición de intereses en los que las partes no ceden deberá traducirse en un impedimento concreto para el normal funcionamiento de las instituciones municipales o comunales⁹. Sólo entonces existirá conflicto municipal y por lo tanto el Alto Cuerpo encontrará justificada su intervención en virtud de la competencia discernida por la Constitución provincial. Por lo tanto, en la medida en que

⁶ Córdoba: T.S.J. **Sentencia N° 25/98**. Asimismo es posible verificar esta posición en BOCCOLINI, GUSTAVO LUIS: “*Práctica Municipal*”, Ed. Alveroni, Córdoba, Argentina, 1995, pgs. 189/190; y en ORTIZ PELLEGRINI, MIGUEL A. y JUNYENT BAS, GRACIELA: “*Conflictos Municipales*”, Ed. Lerner, Córdoba, Argentina, 1998, pg. 27.

⁷ Córdoba: T.S.J. **Sentencia N° 52/98**.

⁸ Córdoba: T.S.J. **Sentencia N° 52/98**.

⁹ Córdoba: T.S.J. **Auto Interlocutorio N° 165/86**; citado por ORTIZ PELLEGRINI, MIGUEL A. y JUNYENT BAS, GRACIELA en su obra “*Conflictos Municipales*” (Op. Cit., pg. 32).

existan otros medios y vías procesales para restablecer los derechos que se estimen vulnerados, el conflicto municipal no se habrá configurado.

En la causa “Moretti” el Tribunal Superior¹⁰ señaló que el conflicto municipal “...se produce cuando se suscitan controversias en el gobierno municipal o comunal (Departamento Ejecutivo, Concejo Deliberante, Comisión Municipal, Comisión Comunal, Tribunal de Cuentas), que no pueden ni deben resolverse dentro de la esfera del poder municipal, es decir siempre que no encuentren solución dentro de las normas que la propia Ley Orgánica Municipal contempla para permitir el regular funcionamiento de los cuerpos orgánicos, tornando controvertido el normal desenvolvimiento del municipio.

“Igualmente se configura un caso de conflicto, cuando un organismo comunal se arroga atribuciones que exceden el marco de su competencia, en detrimento de otro a quien le correspondían originariamente...”.

En definitiva, este instituto contemplado en nuestra Constitución provincial tiene por objeto resguardar la vigencia y el normal funcionamiento del gobierno municipal mediante un procedimiento que garantiza la autonomía municipal. Su finalidad es, por lo tanto, habilitar la intervención del máximo órgano judicial de la provincia a efectos de garantizar la continuidad del gobierno municipal desde la perspectiva funcional, para asegurar la normal administración del municipio y la prestación de los servicios esenciales.

b) Intervención Provincial por Acefalía Municipal

Pedro J. Frías¹¹ nos indica que la intervención a las comunas o municipios sólo tiene una finalidad: *la continuidad del gobierno municipal*. Las causales tienden a ser limitadas: se interviene para constituir sus autoridades en caso de acefalía total o para normalizar una situación institucional subvertida.

La Constitución contempla en su artículo 193 la posibilidad de que el Poder Legislativo provincial declare la intervención de un municipio fundándose en una situación de acefalía total, fijándole como término máximo de duración los noventa días y facultando al Poder Ejecutivo a designar un comisionado con el objetivo inmediato e imperativo de convocar a elecciones extraordinarias a efectos de completar el período cuyos mandatos quedaron inconclusos. Este comisionado sólo cuenta con atribuciones destinadas a garantizar la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio.

La Ley Orgánica Municipal, por su parte, determina reglamentariamente cuales habrán de ser las condiciones y circunstancias que deberán concurrir a efectos de tener por acreditado el requisito de acefalía total del que habla el texto constitucional. En este sentido y más allá de las previsiones contempladas en los artículos 124 y 125, el criterio del legislador surge del contenido del artículo 126, el que dispone que cualquiera de las autoridades municipales de base electiva se encuentra facultada para convocar a elecciones extraordinarias cuando los otros órganos se encuentren acéfalos.

Efectivamente, de la interpretación sistemática¹² del articulado en cuestión es posible concluir que a nivel municipal se encuentran contemplados dos niveles de acefalía, que a los fines de una adecuada

¹⁰ Córdoba: T.S.J. **Sentencia N° 52/98.**

¹¹ FRÍAS, PEDRO J. y OTROS: “*Derecho Público Provincial*”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1985, pg. 231.

diferenciación hemos de distinguir como *ordinaria, parcial, relativa o inframunicipal* por un lado; y como *extraordinaria, total, absoluta o supramunicipal* por el otro.

El primer caso se configura al verificarse alguna de las circunstancias previstas en la Ley Orgánica Municipal para el Concejo Deliberante o la Comisión Municipal, los que habrán de considerarse acéfalos cuando luego de incorporados los suplentes de las listas correspondientes no fuera factible alcanzar el quórum necesario para sesionar válidamente (Cf. Art. 124 *in fine*). En tanto que para el caso del Tribunal de Cuentas Municipal deberán faltar más de la mitad de sus miembros, luego de haber incorporado los suplentes de las listas respectivas. Sin embargo, esta acefalía que se produce influye en el desarrollo formal de las actividades del órgano afectado y es subsanada mediante la intervención de alguno de los demás órganos de gobierno municipal que habrá de convocar a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes hasta completar el período interrumpido. Y aún así, en caso de que la acefalía afectara a todos los órganos de gobierno municipal, el legislador establece un procedimiento de excepción facultando a efectuar dicha convocatoria a cualquier autoridad municipal de base electiva. En consecuencia esta emergencia institucional encuentra solución en el marco del régimen municipal, resguardando su autonomía en forma efectiva.

Cuando hablamos de *acefalía extraordinaria, total, absoluta o supramunicipal*, estamos haciendo referencia a una situación institucional extremadamente excepcional cuya resolución escapa a las previsiones contempladas para el caso anterior y en consecuencia requiere de otro tipo de instrumento jurídico-político para arribar a una solución adecuada. Y es entonces cuando el legislador ha interpretado que se configura lo que el constituyente denominó *acefalía total*, consistente en la total ausencia de autoridades municipales de base electiva, lo que impide que exista posibilidad alguna de que se produzca la convocatoria a elecciones extraordinarias a efectos de subsanar esta situación. Por lo tanto resulta imprescindible la participación de las autoridades provinciales en la solución de esta grave situación institucional, y la alternativa constitucionalmente prevista a tal efecto es la *intervención provincial por acefalía municipal*, que se encuentra a cargo del Poder Legislativo.

A poco que analicemos esta institución, hemos de comprobar que no se corresponde –estrictamente hablando– con el concepto de intervención federal, toda vez que esta última ha sido definida por Sola¹³ como “...la acción coactiva y, si es necesario, armada de la Federación sobre los Estados-miembros para obligarlos al cumplimiento de la constitución y las leyes federales..”, y este no es precisamente el contenido de la institución *sub examine*. Tampoco responde al fundamento u origen si por este entendemos que “...es parte de todo convenio federativo, ya que los estados componentes de un estado federal, al federalizarse, han transferido muchos de sus medios de coerción al gobierno central, recibiendo de su parte la ayuda federal establecida en ese tipo de constituciones para aquellos casos en que los gobiernos estatales no puedan promulgar sus propias leyes, mantener la paz, o preservar sus constituciones...”.

¹³ SAGÜÉS, NÉSTOR P.: “La interpretación judicial de la Constitución”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1998, pgs. 83/84. Nos dice este autor con respecto a este tipo de interpretación: “Nadie discute, normalmente, que la Constitución debe ser entendida de modo integral, orgánico, como un todo. Esto impone que la exégesis de cada artículo de la Constitución debe coordinarse con los demás, y advierte también que no existen artículos solitarios en la Constitución, o ‘insulas normativas’ aisladas entre sí o separadas del cuerpo constitucional...”, criterio que entendemos de aplicación a una ley orgánica como lo es la municipal.

En consecuencia hemos de interpretar el término intervención en su sentido jurídico como acción y efecto de intervenir, de tomar parte en un asunto, de interponer su autoridad. Puntualmente en el caso de la provincia de Córdoba y en relación a sus municipios, esta intervención deviene en un acto extraordinario de naturaleza jurídico-política consistente en la participación subsidiaria del gobierno provincial en la esfera propia de su par municipal al sólo efecto de restablecer la regularidad institucional que se ha visto alterada por una circunstancia cuya solución ha excedido las posibilidades de la misma estructura gubernamental del municipio, consistiendo ella en convocar a los legítimos detentadores del poder originario, esto es el electorado, para que manifestando su voluntad soberana se de una vez mas sus propias autoridades locales. Y en este sentido resulta apropiado recordar a Sola¹⁴ cuando refiere que *“...Intervenir o tomar parte en un asunto (venir a una cosa) no significa suplantar al que tiene competencia o autoridad en el asunto. ... La intervención admite grados y, desde luego, es compatible con la existencia y el funcionamiento del ente u órgano intervenido. ... Claro está que el grado de intervención depende del hecho que la motiva, de su naturaleza, su gravedad, la urgencia en hacerla cesar. ...”*.

César E. Romero¹⁵ nos dice *“De acuerdo a su letra —y espíritu— la intervención es remedio excepcional. Sólo procede, constitucionalmente, en los casos taxativos y por los motivos expuestos ... No tienen cabida en ella ni las interpretaciones extensivas o analógicas. Trátase, en cierto modo, de una regla sancionadora o reparadora a una situación...”*. Es a nuestro criterio la mejor definición que hemos de encontrar para darle contenido al procedimiento de excepción contemplado por la Constitución provincial a efectos de resguardar y restablecer un régimen municipal de autonomía plena.

¹³ SOLA, JUAN VICENTE: *“Intervención Federal en las Provincias”*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1982, pg. 91 y ss.

¹⁴ SOLA, JUAN VICENTE: *“Intervención Federal en las Provincias”*, Op. Cit., pg. 101.

¹⁵ ROMERO, CÉSAR ENRIQUE: *“Derecho Constitucional”*, Ed. Víctor P. de Zavallá, Buenos Aires, Argentina, 1976, Tomo I, pg. 134; citado por JUAN VICENTE SOLA en su obra *“Intervención Federal en las Provincias”*, pg. 102, nota 63.

C. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

RESTRICCIONES Y LÍMITES DEL DOMINIO EN EL MUNICIPIO

Concepto

Es el conjunto de bienes que de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, pertenecen al municipio, hallándose destinados al uso Público Directo o indirecto de los habitantes.

Elementos

- **Subjetivo:** El título del dominio público será siempre el Estado o en todo caso una entidad autárquica.
- **Objetivo:** Bienes que lo componen, a saber:
 1. Inmuebles;
 2. Accesorio a los inmuebles;
 3. Muebles;
 4. Derechos y objetos materiales.
- **Normativo:** No hay bienes públicos por su naturaleza, sino que esa característica es acordada por las normas jurídicas que así lo ordenan.
- **Teleológico:** Estos deben estar afectados al caso Público directo o indirecta de la comunidad.

Características de los Bienes del Dominio Público

- **Inalienables:** Están fuera del comercio.
- **Imprescriptibles:** No pueden ser adquiridos por prescripción.

Sistema de Contratación en el Orden Municipal

- **Explotación privada:** No existe ninguna vinculación entre el prestatario y la administración pública y aquel entabla relación directa con el escenario del servicio puede estar reglamentado o no.
- **Arrendamiento o locación:** El prestatario toma bajo su responsabilidad la prestación del servicio que le corresponde a la municipalidad y ésta le paga un precio por su prestación.
- **Concesión:** El Estado y el concesionario a través de un contrato administrativo conviene en al prestación de un servio por parte de éste, atribuyéndole facultades propias de la administración pública. La administración otorga al concesionario potestades y privilegios. Existe una relación directa entre el usuario y el concesionario.

- **Sistemas de economías mixtas:** El servicio es prestado por una sociedad integrada por capitales públicos y privados, donde el Estado tiene una participación patrimonial y cumple una gestión preponderante en la administración y dirección de la empresa, en general con facultades de voto.
- **Municipalización:** Es la prestación directa por parte del municipio de un servicio que beneficia a la comunidad, mediante el pago directo por parte del usuario (abonar precio por servicio que usa) o en forma gratuita, por parte de un ente público quien afectará parte de sus rentas para solventarlo.

Restricciones y límites al Dominio

Las restricciones y límites al dominio en el ámbito municipal se encuentran contempladas como una atribución del Concejo Deliberante a través del Inc. 3º del Art. 30 de la Ley Orgánica Municipal N° 8102; pudiendo revestir distintas clases, a saber:

- **Servidumbres administrativas:** Derecho real público que integra el dominio público constituido por una entidad pública sobre un inmueble ajeno con el objeto de que este sirva al uso público. En definitiva son potestades o privilegios que la administración otorga a favor del concesionario de un servicio, cuando este lo realiza y a veces atribuyéndole facultades propias de la administración pública (Por ej. el cobro de una tarifa).
- **Expropiación:** El municipio puede expropiar bienes previa declaración de utilidad cualquiera que sea su naturaleza esté o no en el comercio. La comuna también podrá expropiar bienes previa declaración de utilidad pública efectuada por ley especial de la legislatura.

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Concepto

Cuando tratamos este tema en la parte de Derecho Público Provincial, afirmamos que *“Servicio público es la actividad de la administración, mediante la cual satisface una necesidad colectiva o general, a través de un procedimiento de derecho público, cuyos caracteres son la continuidad, regularidad, uniformidad e igualdad”*.

Criterios { **Orgánico:** Toma en cuenta quien desarrolla la actividad (Estado Gendarme)
Funcional: Pone el acento en la necesidad que se cubre con la actividad a desarrollar
(Estado de Bienestar)

Por su parte, también vimos que **Marienhoff** afirmaba que sólo *“Cuando la necesidad a satisfacer reúna determinados caracteres, habrá servicio público”*.

Ahora bien, cuando hemos de centrarnos los que entendemos por servicio público en el marco del Derecho Municipal, podemos afirmar que *“es toda prestación concreta del municipio o entidad privada que tienda a satisfacer las necesidades públicas de naturaleza municipal mediante concesión o corriendo a una simple reglamentación legal en la que se determinan las condiciones técnicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su mejor costo, efectividad, continuidad y eficacia”*.

Caracteres

- Concreto
- Permanente
- Accesible a todo el que lo necesita
- Con grado de continuidad
- Generalidad: es la que esté a disposición de todos sin distinción
- Igualdad: todos tienen derecho a exigir los mismos en igualdad de condiciones
- Regularidad en el servicio

Formas de Prestación

- **Continuos:** Aquellos que deben prestarse con regularidad y continuidad, como por ejemplo en el caso del barrido de calles o el servicio de recolección de basura.
- **Contingentes:** Se brindan en forma accidental o por única vez, como es el caso del asfaltado de calles y la realización de cordón cuneta.
- **Intermitentes:** Sólo existen en potencias y están organizados para ser prestados cuando haga falta. Como ejemplo podemos poner el servicio de salud del Hospital de Emergencias.

Responsabilidad del Municipio en la prestación del Servicio Público

El municipio es responsable de la prestación de aquellos servicios que quedan bajo la esfera de su competencia; debiendo garantizar su eficiencia, legalidad, imparcialidad, publicidad. Son controlados por entes y por la comunidad que deben denunciar sus ineficiencias.

Derechos y Deberes de los Usuarios

1. Derechos

- Acceder equitativamente a los servicios públicos.
- A la educación, cultura, salud, ambiente sano, desarrollo de deportes y recreación.
- Informar y ser informado.
- Peticionar a las autoridades y tener respuesta.
- Igualdad de oportunidades y trato.
- Protección como consumidor y usuario.

2. Deberes

- Prestar servicios civiles por razón de seguridad y solidaridad.
- Formarse y educarse según su elección.
- Preservar el ambiente.
- Cuidar de la salud.
- Cumplir con preceptos de la C.O. y las normas.
- Respetar y defender la vida.
- Participar en la vida ciudadana.

Entes Reguladores

Son los que aseguran la:

- Eficiencia
- Imparcialidad
- Legalidad
- Publicidad
- Necesaria participación de los recursos

Todo ello con respecto de la prestación de los servicios públicos que están bajo la órbita municipal y/o comunal.

Las ordenanzas reglamentan las estructuras de los entes reguladores de los prestadores de servicios públicos.

EL PODER DE POLICÍA MUNICIPAL

Concepto

*Es la potestad jurídica en virtud de la cual el Estado con el fin de posibilitar y/o asegurar la libertad, la convivencia armónica, seguridad, orden público, moralidad, salud y bienestar general impone por la ley según los principios constitucionales, **limitaciones razonables** al ejercicio de los derechos individuales los que no pueden alterar o destruir (Constitución de la Provincia de Córdoba: Arts. 54, 3º Párrafo; 57, 3º Párrafo y 59, 3º Párrafo).*

Esta potestad opera sobre la *libertad* y la *propiedad* individuales que se encuentran limitadas en beneficio de la comunidad; y encuentra su fundamento constitucional en el Art. 14 de la Constitución Nacional (“...conforme la leyes que reglamenten su ejercicio...”).

Como potestad, puede ser ejercitada dentro de las respectivas atribuciones que corresponden a la Nación, a las provincias y a los municipios. Es a partir de las diferencias sustanciales existentes entre cada uno que es factible diferenciar correctamente a cual de ellos corresponde el poder de policía en estudio.

En este sentido cabe recordar –como ya lo expresáramos durante el curso de Derecho Público Provincial– que no toda limitación a los derechos individuales es poder o función policial, sino aquella que se vincula con la actividad administrativa del Estado o municipio.

Régimen legal vigente en la provincia de Córdoba

Es la misma norma constitucional la que contempla la posibilidad de que las disposiciones orgánicas municipales y las ordenanzas dictadas en su consecuencia autoricen faculten a las autoridades locales a imponer multas; ordenar la demolición de construcciones, la clausura y desalojo de inmuebles; el secuestro, decomiso o destrucción de objetos; para lo cual también podrán recurrir al auxilio de la fuerza pública o requerir el libramiento de órdenes de allanamiento; inclusive les reconoce la posibilidad de imponer arrestos de hasta 15 días en la medida en que se garantice el control judicial de la medida con efectos suspensivos (Cf. Art. 187 de la Constitución Provincial).

Fines

- **En sentido estricto:** Comprenden sólo seguridad, moralidad y salubridad pública.
- **En sentido amplio:** Incluye aspectos de economía pública, confianza pública decoro y bienestar social.

Límites

Están determinados por los principios de *legalidad* o *inalterabilidad* de las garantías y de los derechos (C.N. Art. 28); de *reserva* de las acciones privadas (C.N. Art. 19) y por el de *razonabilidad*. Éste último se funda en tres condiciones esenciales, como lo son la *justificación* (¿Por qué...?), la *adecuación* (¿Cómo...?) y la *proporcionalidad* (¿Cuánto...?); todos ellos fundados en la ciencia y en la técnica a los fines de su correcta identificación y comprobación.

Esto significa que en el ámbito municipal esta potestad y su ejercicio se encuentran limitados por las siguientes exigencias, condiciones o requisitos:

- Principio de Legalidad:** Toda actuación, decisión y/o normativa emanada del municipio deberá necesariamente estar fundada en ordenanzas que legitimen las restricciones establecidas o las penalidades contempladas para los transgresores de aquellas.
- Principio de Razonabilidad:** Debe existir, necesariamente, correlación lógica entre el derecho o facultad ejercida por el municipio y el objetivo del gobierno municipal.
- Principio de Proporcionalidad:** Que se da mediante una correcta adecuación de los medios utilizados en atención al logro o consecución de los fines perseguidos con la decisión y/o restricción surgidos del gobierno municipal.

Materias que comprende

1. **Seguridad:**
 - a. **De tránsito:** El municipio mediante el dictado de ordenanzas debe prever los mecanismos necesarios para garantizar la seguridad de vial del tránsito automotor.
 - b. **Edilicias:** Imponiendo restricciones al dominio, como por ejemplo en el caso de las reglamentaciones contempladas en el Código de Edificación (Cf. L.O.M. Art. 30, Inc. 4).
2. **Tranquilidad:** En todo lo referente a ruidos molestos, cuestiones atinentes a la normal convivencia y a las relaciones de vecindad.
3. **Sanitaria:** Atinente a cuestiones de higiene, que es uno de los elementos que requiere control y regulación, tanto en locales comerciales o de acceso al público, como en los industriales en resguardo de los trabajadores; a lo que se le suma el tratamiento de residuos; el expendio de mercaderías al público; el control de higiene hospitalaria; de los alimentos (bromatología); de la provisión de agua potable, etc..
4. **Moralidad:** Es el conjunto de intereses reinantes en una sociedad con relación a la actividad de los hombres en relación con los demás y con trascendencia pública en donde existen criterios de honestidad, decencia, decoro y buenas costumbres. Se encuentra regido por el principio que fija el Art. 19 de la Constitución Nacional, y esencialmente hace a cuestiones tales como:
 - Exhibiciones obscenas.
 - Expendio de bebidas alcohólicas.
 - Ejercicio de la prostitución.

Clasificación

1. Reglamentario

El municipio a través del Concejo Deliberante dicta una normativa estableciendo pautas para impedir alteración o menoscabo de la convivencia a fin de asegurar los diferentes objetivos prefijados en tal esquema jurídico y axiológico (L.O.M. Art. 30, Incs. 2, 3, 4 y 5).

2. De Ejecución

a. Preventivo

Es aquel que ejerce el Estado a través de sus órganos ejecutivos, desarrollando una tarea de contralor y vigilancia de la observancia por parte de la ciudadanía de las disposiciones vigentes contenidas en la normativa dictada con ejercicio del poder de policía reglamentario

Ej.: Inspecciones a locales en los que se verifica la observancia de las ordenanzas vigentes y no se constata infracción alguna.

b. Represivo

Es el poder coactivo de aplicación de aquellas sanciones que prevén las ordenanzas municipales para los infractores de las normativas y reglamentaciones que en ejercicio del poder de policía reglamentario se establecieron y que fueron detectadas con el ejercicio del poder de policía de ejecución preventivo.

Su ejecución o efectivización está a cargo del Dpto. Ejecutivo (Intendente o Comisión Comunal). En algunos casos el Departamento Ejecutivo delega el ejercicio de esta facultad en un órgano técnico específico que recibe la denominación de “*Tribunal de Faltas*”, al que se le asigna competencia contencioso-administrativa a nivel municipal y/o comunal (Cf. L.O.M. Art. 49, Inc. 19).

Códigos de Faltas Municipales

El ejercicio del poder de policía preventivo tiene como resultado un conjunto de normas que regulan los hechos sancionables, fijando sus penalidades y el procedimiento a seguir para su aplicación. Estos ordenamientos se denominan “*Códigos de Faltas*”.

De las ordenanzas reglamentarias surgen las diferentes sanciones:

- **Multa:** Consistente en una sanción de tipo económico.
- **Inhabilitación:** Medida mediante la cual se dispone la prohibición temporal o definitiva de ejercer una actividad determinada.
- **Clausura:** Prohibición puntual de abrir y/o poner en funcionamiento el establecimiento que ha sido objeto de la sanción. Puede ser temporal o definitiva.
- **Secuestro:** Medida mediante la cual son sacados de circulación elementos que no cumplimentan los requisitos legales y con las reglamentaciones vigentes, pero con la posibilidad concreta de su recupero.
- **Decomiso:** En este caso se trata de una medida similar a la del secuestro, aunque con la limitación de que el bien objeto del mismo no podrá ser recuperado.
- **Demolición:** Disposición que ordena la eliminación mediante su destrucción, de aquellas edificaciones que contravienen las disposiciones legales vigentes, o que en virtud de su precario estado de conservación devienen en un riesgo serio y grave para la población y la sociedad en general.
- **Arresto:** Medida privativa de la libertad ambulatoria del individuo en aquellos casos en los que específicamente se encuentra prevista su aplicación. Se encuentra esencialmente regida y limitada por el marco constitucional que establece el Art. 18 de la Constitución Nacional.

Tribunales de Faltas Municipales

Son los órganos que tienen a su cargo el juzgamiento de faltas municipales por disposición de la Ley o de la Carta Orgánica Municipal; o en su defecto por decisión del mismo Departamento Ejecutivo Municipal y/o Comunal.

Reconocen su origen en el último párrafo del Art. 187 de la Constitución de la Provincia y su regulación se encuentra comprendida en el marco de las atribuciones del Concejo Deliberante (L.O.M. Art. 30, Inc. 2).

Miembros

- **Título:** Abogado, 6 años de ejercicio de la profesión.
- **Edad:** 25 años como mínimo.
- **Ciudadanía:** En ejercicio.
- **Duración:** Mientras dure su buena conducta.
- **Designación y Remoción:** Es facultad del Departamento Ejecutivo (Cf. L.O.M. Art. 49, Inc. 17 y Art. 30, Inc. 8).

Competencias

- **Regla:** En principio el juzgamiento de toda contravención y/o falta municipal y la aplicación de las sanciones respectivas.
- **Excepciones:**
 1. Las faltas de origen tributario municipal.
 2. Las relacionadas al régimen disciplinario del personal municipal.
- **Elaborar su reglamento interno.**

Deberes

- Brindar informes al Concejo Deliberante cuando este lo requiera.
- Someterse a los procesos de investigación administrativos con respecto a sus actuaciones.
- Comparecer personalmente como testigo en todo proceso de investigación o sumarios administrativos internos.
- Poner a disposición de las autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales, toda la información y los documentos requeridos que les sean requeridos.
- Atender con decoro y respeto al público en general en los horario determinados a tales efectos.
- Asistir a reuniones de sus pares para definición de criterios de resolución de casos y someterse a sus decisiones.

Características del Procedimiento ante el Tribunal de Faltas Municipal

- Oralidad.
- Celeridad e inmediatez.
- Públicos.
- Informal.
- Amplitud de prueba.
- Prohibición de la analogía.

- No obligatoriedad de defensa letrada.
- Resoluciones fundadas.
- Agotamiento de vía administrativa.
- Gratuidad de su acceso.

D. EL RÉGIMEN FINANCIERO MUNICIPAL

Bases Constitucionales

- Constitución de la Provincia de Córdoba. Art. 71 y 180
- Carta Orgánica Municipal art. 45

Cabe destacar que dentro del marco tributario vigente en nuestro país (C.N. Art. 75, Incs. 1 y 2), a los municipios les corresponde recibir a través de la coparticipación, una porción de lo recaudado a través de los impuestos indirectos internos. En este sentido y compartiendo la opinión de Mooney y Brügge¹⁶, es posible afirmar que los municipios no pueden estar ajenos a los criterios de reparto tributario establecidos en la Constitución Nacional, esto es: Que la coparticipación impositiva entra la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se realice por medio de una Ley Convenio de Coparticipación, la que deberá observar los criterios de distribución conforme a las competencias, servicios y funciones de cada una de las órbitas de gobierno del Estado Federal, debiendo contemplarse criterios objetivos de reparto tales como equidad, solidaridad y prioridad del logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Clasificación de los Recursos Municipales

Clasificación	Tributarios	* Recaudación Propia: Impuestos municipales, precios municipales, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas, etc. <i>(Constitución Provincial. Art. 188, inc. 1 y 2)</i>
		* Coparticipados <i>(Constitución Provincial Art. 188, inc. 3)</i>
	Otros recursos	* Donaciones, legados y demás aportes especiales <i>(Constitución Provincial Art. 188, Inc. 4)</i>
		* Coparticipación Provincial y Federal

Deuda Pública y Empréstitos

Deuda Pública

Es un sistema de endeudamiento público consistente en la cantidad acumulada que ha pedido prestado el Estado para financiar los déficits presupuestarios, y se la puede clasificar en:

Deuda Pública Interna: Es la que debe el Estado a sus propios ciudadanos. Autores opinan que es lo que nos debemos a nosotros mismos, en definitiva en el momento del reembolso esa riqueza queda en el país.

¹⁶ MOONEY, ALFREDO Y BRÜGGE, JUAN: *"Derecho Municipal Argentino"*, 2º Ed. Actualizada, Ed. Francisco Ferreyra, Córdoba, 1998, Pgs. 550/1.

Deuda Pública Externa: es la que el país contrae con extranjeros y si representa una reducción neta los recursos de que puede disponer la población de una país deudor.

Empréstitos

El municipio puede contraer empréstitos¹⁷ para obra pública o conversión de la deuda existente a tal fin destina un fondo de autorización al que no debe darse otra aplicación.

El pago de la amortización del capital e interés de la totalidad de los empréstitos no debe comprometer más de la quinta parte de los recursos del ejercicio excluido el uso del crédito y la contratación de empréstitos.

Presupuesto Municipal (Art. 47 C.O. y Art. 186, Inc. 3 C.P.)

Concepto

Es el instrumento financiero del programa de gobierno y de su control, que constituye la herramienta principal de la acción de gobierno, dado que en él se determina la planificación de la actividad que hace a la propia gestión de gobierno, razón por la cual su gestión requiere de una planificación previa y de un adecuado estudio de proyección y probabilidades.

Puede proyectarse por más de un ejercicio sin exceder el termino del mandato del titular del Departamento Ejecutivo.

Contenido

- Prevé recursos pertinentes,
- Autoriza las inversiones y gastos
- Fija el número de persona de planta permanente
- Explica los objetos que deben ser cuantificados cuando su naturaleza lo permite.

Requisitos

Debe ser analítica y comprender la totalidad de recursos clasificado para poder determinarse su naturaleza origen y monto no puede incluir partida alguna destinada a gastos sobre lo que no debe rendirse cuenta y durante su ejecución no pueden comprometerse afectaciones futuras, salvo casos específicos en ordenanzas respectivas.

Principios bases sobre los que debe estructurarse

- Legalidad (*Necesariamente deberá ser el producto de la actividad legisferante del máximo órgano de control municipal, esto es el Concejo Deliberante, por tratarse de una de sus atribuciones exclusivas y excluyentes*)

¹⁷ Como concepto adoptaremos el de DE JUANO, sosteniendo que es “El recurso del Estado, basado en el crédito que él mismo inspira, mediante el cual aquel obtiene, de patrimonios ajenos al suyo, sumas de dinero, a un interés dado, y cuyo reembolso debe satisfacer oportunamente según las bases de contratación establecidas con concretarlo”. Cf. MOONEY, ALFREDO Y BRÜGGE, JUAN: “Derecho Municipal Argentino”, Op. Cit., Pgs. 579.

- Periodicidad *(Debe concretarse para cada período de manera específica, comenzando el 1º de Enero y finalizando el 31 de Diciembre de cada año calendario)*
- Unidad *(Sólo debe existir un programa financiero en el ámbito municipal)*
- Generalidad *(Deberá ser abarcativo de todos los aspectos de la actividad municipal)*
- Equilibrio *(Situación de*
- Continuidad *(Preverá lo relativo a los déficits o cuentas pendientes de ejercicios de años anteriores)*
- Flexibilidad *(Permitirá su reacomodamiento parcial a las circunstancias surgidas durante el desarrollo de la actividad del Estado planificada en él)*
- Publicidad *(Requisito esencial e ineludible de régimen republicano de gobierno)*
- Programación *(Contendrá la planificación de la actividad económica del gasto municipal de cada ejercicio)*

Procedimiento para su Sanción

El proyecto de presupuesto lo presenta el Departamento Ejecutivo, debe ir acompañado por un mensaje explicativo de sus términos económicos y financieros y del Programa de Gobierno.

Lo sanciona el Concejo Deliberante por mayoría absoluta con doble lectura y es controlado por el Tribunal de Cuentas.

Ejercicio

Cómo ya lo hemos expresado, el ejercicio financiero a nivel municipal comienza el 1º de Enero y finaliza el 31 de Diciembre de cada año calendario. A falta de sanción de la ordenanza del presupuesto al 1º de Enero, se produce la reconducción automática de los créditos ordinarios originales con las modificaciones autorizadas a la finalización del ejercicio inmediato anterior.

Toda ordenanza que autorice gastos no previstos en el presupuesto debe determinar su financiación. Las empresas municipales se rigen por sus propios presupuestos.