

LA BASE TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS

Dr. Alberto Montbrun
Universidad Nacional de Cuyo

*Publicado en el Boletín de la Asociación Argentina de Derecho
Constitucional,
Año VIII, Nº 76, Agosto de 1992*

I.- Consideraciones generales. II.- La cuestión en la doctrina. III.- La consagración del municipio urbano en el nuevo derecho público provincial. IV.- La problemática actual. V.- Las comisiones vecinales o municipales. VI.- Mendoza: Norma y realidad. VII.- La viabilidad de una reforma gradual. VIII.- Conclusiones.

I.- Consideraciones generales

El problema de la extensión territorial de los municipios es un tema recurrentemente abordado por la doctrina municipalista, admitiéndose en principio la existencia de tres modelos básicos de ordenamiento territorial:

a) el de tipo **urbano**, que limita el municipio al núcleo poblacional propiamente dicho, al efectivo ámbito de prestación de los servicios, o al núcleo urbano y un área circundante limitada y reducida. Normalmente es instrumentado junto con la categorización, es decir la determinación constitucional de distintas categorías de municipios -generalmente distinguidos en razón de su población- y la asignación de distintas niveles de autonomía según el caso.

b) el de tipo **partido o departamento**, caracterizado por grandes extensiones territoriales y varios asentamientos poblacionales en cada uno, con una villa cabecera donde se asienta la municipalidad y que normalmente es la ciudad más importante.

c) un tipo intermedio, de **condado o distrito**, que abarca el núcleo urbano y el área semirural o rural circundante.

En nuestro país se han utilizado todos los sistemas mencionados -principalmente los dos primeros- habiendo generado cada uno de ellos apologistas y detractores.

Así, algunas provincias consagraron en su momento el sistema del municipio departamento o partido -Mendoza, Buenos Aires, San Juan; otras se aproximaron al de distrito -como Salta o San Luis- y las restantes, en su gran mayoría, se desarrollaron sobre la base del municipio urbano.

A nuestro juicio, este es un problema de solución compleja, ya que concurren a su configuración circunstancias históricas, económicas, culturales y también otras de riguroso corte político.

Nuestra preocupación, no se refiere tanto a los municipios ya existentes en cada provincia, porque éstos han aumentado substancialmente su capacidad jurídica y política a partir de los nuevos textos constitucionales, caracterizados por un amplio y total reconocimiento de sus autonomías y también por la consecuente posibilidad de dictar sus propias cartas orgánicas. En cambio, nos preocupa la situación de los asentamientos poblacionales que no han accedido a una municipalidad -a pesar de que los nuevos textos constitucionales así lo permiten- y cuya situación no se ha modificado en forma sustancial.

Naturalmente, en las provincias de Mendoza y Buenos Aires, cuyas reformas constitucionales fracasaron por distintos motivos, el problema abarca todo el ámbito de la administración local.

Aún cuando señalamos que el tema dividió a la doctrina, debe reconocerse que en los últimos años pareció consolidarse, en la doctrina constitucional, la tesis del modelo urbano, ya que la misma, es una consecuencia natural de la conceptualización sociológica del municipio, que recibió, además, el espaldarazo de su reconocimiento pleno en las nuevas constituciones provinciales.

Así, realidades provinciales asentadas sobre esquemas de municipio partido, distrito o departamento -como las de San Juan, San Luis o Salta- consagraron el municipio urbano y previeron, en general, una amplia recepción de los criterios sociológicos. Las restantes constituciones provinciales ya preveían diseños de tipo urbano desde antes -Córdoba, Río Negro, Catamarca, Jujuy.

En la realidad, sin embargo, poco ha cambiado. No sólo no se establecieron nuevos municipios -salvo uno en el caso de la provincia de San Luis- sino que tampoco se dictaron nuevas leyes orgánicas. Sólo las nuevas Cartas Orgánicas han refrescado el espacio institucional de las comunas, pero en todos los casos respecto a municipios ya existentes.

II.- La cuestión en la doctrina

La doctrina argentina ha sido, en general, crítica de los esquemas territoriales de municipio partido o departamento. **Hernández**, se mostró en un principio partidario de los modelos mixtos, reconociendo ventajas e inconvenientes a cada uno de los sistemas (1). Sin embargo, con posterioridad se manifestó contrario a cualquier esquema que no fuera el del municipio urbano y su consecuencia lógica: la categorización (2).

Aún así, para este autor, la resolución de la cuestión territorial debe atender en su conjunto, a una serie de factores empíricos entre los que se destacan, el

principio de eficacia en la gestión, el del vecinalismo y el urbanismo, el de la prestación efectiva de los servicios, el del cumplimiento de las tareas municipales y el de la infraestructura concreta de los entes territoriales involucrados.

Para **Zuccherino** (3), el municipio partido que caracteriza a la provincia de Buenos Aires (y, agreguemos nosotros, a las de Mendoza y San Juan, entre otras), tiene una plausible y atendible razón histórica que explica su instalación. Este autor, luego de desarrollar los esquemas clásicos de municipio urbano y municipio partido, rescata la alternativa intermedia del municipio distrito, al señalar que "esta tesis procura integrar lo urbano, lo rural y lo suburbano dentro de la base territorial municipal mediante la aplicación de un original sistema. Así es como la ciudad predominante por su real importancia instala el municipio, mientras en todos los núcleos poblacionales sometidos a su esfera de influencia coloca una comuna, conducida por una Comisión Vecinal elegida por el pueblo".

Similar análisis formula el autor uruguayo **Daniel Martins** (4), quien, además de recrear la tradicional crítica de Fernando Albi a los minimunicipios europeos (5) -críticas formuladas entre 1966 y 1973 y que dieran lugar a la reacción que luego analizaremos- rescata la posibilidad del desarrollo del vecinalismo y del municipalismo en el medio rural.

Sin dudas, uno de los críticos más destacados del municipio partido ha sido **Tomás Diego Bernard** (6), que siguiendo a Alejandro Korn Villafañe, sostiene que la teoría de la república representativa municipal auspicia el sistema del municipio ciudad, por ser el más coherente con la conceptualización misma de la institución municipal, agregando que "el núcleo urbano y urbanizado es, por definición, el **término** municipal, el área jurisdiccional del municipio. Los tres elementos caracterizadores de la existencia de la institución: territorio, habitantes o población y vínculo de vecindad, connotan que el municipio (vocablo con el que se suele identificar el territorio, ámbito físico, geográfico) está constituido por un área material, su territorio físico, la tierra que constituyen los solares, en la que se asientan los habitantes (afincados a esos solares con casas pobladas, según el derecho hispano) y entre los cuales (territorio y pobladores) debe necesariamente mediar un vínculo, una relación de vecindad. Lo urbano, como sinónimo de tierra poblada, de afincamiento vecinal, está indisolublemente ligado a la noción misma de municipio (...). El concepto de municipio partido, que por otra parte sólo existe legalmente en la Provincia de Buenos Aires es antiético (*sic*) de la esencia misma en que se nutre lo municipal".

Reiteremos, que no es Buenos Aires la única provincia argentina que ha establecido "legalmente" este modelo de municipio territorial.

No obstante la categórica condena expresada, y en el mismo trabajo que venimos glosando, el maestro Bernard admite "una forma salomónica, por el municipio distrito, en tanto alternativa intermedia".

Rosatti (8), por su parte y luego de criticar severamente el municipio partido por "irremediablemente anti-natural y anti-funcional" propone la superación de las tesis monistas por insuficientes y señala la necesidad de avanzar hacia

esquemas intermedios que partiendo del núcleo urbano permitan una elongación o proyección territorial hacia lo rural.

En un fecundo trabajo vinculado a la descentralización política, pero que abarca en forma significativa el problema del ordenamiento espacial, **Jordi Borja** (9) ha señalado que "de la reflexión política y técnica reciente sobre la cuestión (territorial) parece desprenderse un cierto "relativismo territorial"; las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad social que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana", agregando que "Las variables de la descentralización están dadas por los costos de los servicios y niveles de eficiencia en la prestación dentro de los sistemas que se desea cambiar, por las funciones a descentralizar, etc".

En dicho trabajo, Borja destaca los esfuerzos de reorganización territorial de las administraciones locales realizados en Gran Bretaña, Francia, Alemania, Austria, Suiza, Bélgica y Dinamarca, con distintos grados de éxito, pero todos en orden a reducir la cantidad de administraciones locales a través de sistemas de mancomunidad de municipios, anexiones, fusiones y reagrupamientos de municipios cuando no de la supresión lisa y llana de unidades de administración local y una mayor transferencia de funciones y competencias a las remanentes, en un proceso que ha alterado notablemente la estructura territorial del continente, con respecto a las décadas del 50 y del 60.

Entre los casos más relevantes, puede citarse el de **Gran Bretaña**, que a partir de la sanción de la "local government act", en 1972, encaró la reestructuración territorial pasando de 1210 unidades de administración local a 296 distritos, 36 distritos metropolitanos, 39 condados y 6 condados metropolitanos. **Alemania**, pasó de 24.000 municipios en 1965 a 3.508 unidades básicas de administración local y 1.041 comunidades administrativas que reagrupan a 6.000 municipios. **Austria** pasó de 4.000 municipios a 2.300 en 1974; **Bélgica** pasó de 2.498 municipios a 589 en 1975; **Dinamarca** pasó de 1.388 municipios en 1967 a 275 en la actualidad y **Suecia**, que entre los años 40 y 50 pasó de 2500 a 1000 unidades de administración local posteriormente bajó entre los 60 y 70 a 275, caracterizándose este último proceso además por un correlativo menor número de cargos políticos y un sustancial aumento de funciones, competencias y recursos a cargo de las comunidades locales.

La tendencia actual es, entonces, hacia la reducción del número de unidades de administración local, que se complementa a su vez, con una progresiva transferencia hacia las remanentes de competencias, recursos y potestades de la administración central.

Del análisis doctrinario de los distintos autores que se han ocupado del tema, y de una verificación empírica del funcionamiento de los diseños normativos en nuestro derecho extraemos una conclusión: *Si bien el tipo urbano es el más afín con la conceptualización sociológica del municipio, no existe un sistema que en abstracto pueda ser señalado como el más idóneo para resolver la cuestión y tampoco puede inferirse la existencia de una relación de causalidad entre la base territorial y el nivel de autonomía de una administración local.*

III.- La consagración del municipio urbano en el nuevo derecho público provincial

Salvo el caso de la provincia de **La Rioja**, que mantuvo el esquema de municipio departamento (arts. 154 y 155) las restantes provincias que modificaron su constitución incorporaron el modelo urbano.

La antigua constitución de **San Juan**, establecía la división en distritos del territorio de la provincia (art. 135) mientras que la actual, establece que "Todo centro poblacional de más de dos mil habitantes dentro del ejido, puede constituir municipio, que será gobernado con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las cartas municipales y de la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte el Poder Legislativo" (art. 239). A pesar de estas disposiciones, no se han creado nuevos municipios en dicha provincia y continúan en vigencia las disposiciones de la ley orgánica de municipalidades 5317, del año 1984.

San Luis, establecía en su anterior constitución una división departamental y distrital para la administración de la provincia (art. 137) y la constitución de municipalidades y comisiones en los puntos que la Legislatura determinase (art. 138). En su nuevo ordenamiento, del año 1986, establece que "Toda población permanente que cuente con más de mil quinientos habitantes, tiene una municipalidad. En los departamentos donde no existan municipalidades de conformidad con el párrafo precedente, su respectiva cabecera departamental se constituye en municipalidad, contando su concejo deliberante con el mínimo de concejales fijados por esta Constitución" (art. 256).

Salta, establecía en su anterior constitución la delimitación territorial de los distritos municipales por parte de la Legislatura (art. 172) y tres categorías de distritos (art. 173), equiparando distrito a municipio. En su nueva constitución, del año 1986 establece que "Todo centro poblacional permanente que cuente con el número mínimo de novecientos habitantes constituye un municipio encargado del gobierno y la administración de sus intereses y servicios. Goza de autonomía política, administrativa y financiera." (art. 164, primera parte).

El resto del derecho público provincial sigue, en general, los lineamientos del municipio urbano.

IV.- La problemática actual

Sin dudas, todos los sistemas de ordenación territorial tienen ventajas e inconvenientes, pero su análisis no puede dejar de considerar que enfrentamos realidades largamente consolidadas y, por eso mismo, difíciles de alterar, sobre todo si no se cuenta con una base de apoyo en la opinión pública, que en la actualidad no parece singularmente preocupada por discusiones de tipo institucional, sino por urgencias más domésticas.

El problema, es que *está cuestionada en su esencia misma la legitimidad política de nuevos aparatos institucionales*. A modo de ejemplo, pueden señalarse

las recurrentes críticas que reciben los Concejos Deliberantes o las propuestas claramente demagógicas sobre gratuidad de sus funciones (10).

También puede señalarse como ejemplo, la negativa del Senado de Mendoza a consagrar la municipalización del distrito de Palmira, que involucra a una ciudad de 20.000 habitantes y un área rural circundante, y cuya población viene desarrollando una vieja lucha por la autonomía. La razón que expresaron los senadores de la mayoría justicialista para oponerse al proyecto fue la carencia de recursos para solventar una estructura municipal (11).

Las críticas a la autonomía municipal fueron particularmente duras en oportunidad de la campaña electoral por el referéndum constitucional en la provincia de Buenos Aires, en 1990.

Nosotros ya hemos tenido oportunidad de señalar con anterioridad que el problema de fondo que subyace en la modificación de la base territorial de los municipios, en realidades asentadas en sistemas de partido o departamento es una cuestión vinculada a la **estructura de poder político** que deviene de este tipo de modelo. Efectivamente, las dirigencias políticas -sin distinción de partidos- son reacias a aceptar en la actualidad modelos de ordenamiento territorial que significarían un sensible y pronunciado recorte de su base territorial y poblacional de poder político. Una cosa es ser intendente, concejal o legislador de un departamento de 20.000 km², más de cien mil habitantes y varias poblaciones en su interior y otra muy diferente serlo de una ciudad o pueblo.

Dado que los cambios constitucionales son procesados por convenciones constituyentes compuestas por representantes de los partidos es natural que, salvo excepciones, este tipo de estructuras no sean cuestionadas.

Por otra parte, hemos señalado también que en casos de municipios departamentales como los de la provincia de Mendoza, que tienen más de ciento cincuenta años de existencia, se genera una vinculación existencial entre los habitantes del departamento y su completo ámbito territorial que dificulta también la concreción de modelos urbanos.

Un caso relativamente reciente, que con firmeza permite sostener la exactitud de nuestro diagnóstico es el de la frustrada reforma constitucional de la Provincia de Buenos Aires, de 1990.

Prácticamente la totalidad de la doctrina municipalista argentina ha criticado el sistema de municipio partido del primer estado argentino. De las ponencias presentadas al Primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial, del año 1984 no hubo -salvo alguna rarísima excepción- casi ninguna que sostuviera la continuidad del régimen actual, proponiéndose en todos los casos variantes que iban desde rigurosos criterios urbanos hasta modalidades diversas del tipo intermedio o distrital.

Sin embargo, cuando la Legislatura de Buenos Aires, sobre la base de un acuerdo entre las dos fuerzas políticas mayoritarias en aquél momento, propició la reforma constitucional de 1990, aumentando substancialmente los niveles de

autonomía de los municipios bonaerenses, no alteró **un ápice** la base territorial de los mismos.

La última reforma constitucional provincial de Buenos Aires, producida por la controvertida Convención Constituyente de 1994, no introdujo modificación alguna al régimen municipal del primer estado argentino.

La realidad entonces sigue siendo la misma: pocos municipios nuevos en las provincias que reformaron su constitución y una situación de virtual congelamiento institucional en Mendoza y Buenos Aires.

Las dificultades que encuentra el municipio urbano para desarrollarse se centran fundamentalmente en la carencia de infraestructuras administrativas adecuadas que permitan generar rápidamente sistemas de prestación de servicios eficaces y que cuenten a la vez con poder autónomo de decisión política.

Las experiencias de fracaso de reforma constitucional de Buenos Aires, en 1990, o Mendoza, en 1989, parecen advertir también que en la opinión pública no existe una preocupación central por los cambios institucionales y por lo tanto el "predominio valorativo del momento institucional" (VANOSSI) es poco adecuado para encarar estas transformaciones.

Sin embargo, ello no significa que no existan caminos normativos idóneos para iniciar procesos de des- centralización, transferencias de funciones y recursos y acceso a mayores niveles de autonomía local.

La base política y filosófica fundamental para encarar estos procesos ya está dada: están despejadas en la doctrina y en la jurisprudencia las cuestiones vinculadas a la *naturaleza* del municipio. Ya no quedan dudas respecto a su *condición ontológica de entidad política con plena autonomía* y a partir de allí la conclusión que se impone es que deben contar con el poder y los recursos necesarios para satisfacer aquello que les es propio.

Finalmente, entendemos que entre la situación actual, de carencia de estructuras de administración local, y la creación de una municipalidad, puede concebirse una instancia de carácter transicional, a través de la creación de comisiones municipales, que se vayan haciendo cargo progresivamente de las competencias locales sin un paso traumático y políticamente costoso, como es el de la creación de un municipio.

Esta instancia transicional, encuentra en la ley orgánica de municipalidades el espacio legal adecuado para su planteamiento, pero también podría serlo a través de una típica ley-marco, como son las leyes de Reforma del Estado.

V.- Las comisiones municipales o vecinales

Los abordajes doctrinarios que admiten el municipio departamental, encuentran en general en las "comisiones municipales" el elemento institucional superador de las insuficiencias naturales del sistema. Estas son compatibles

también con modelos de municipio distrito.

Nosotros pensamos igualmente que la "**comisión vecinal**", "**comisión comunal**" o "**municipal**" ofrece un encuadramiento teórico correcto para encarar un proceso de creciente autonomía local, en aquellas poblaciones que carecen de un municipio. Sin embargo, debemos señalar que aunque válidas desde el punto de vista doctrinario, en la práctica se debe ser cuidadoso en su diseño.

Algunas provincias argentinas contienen en sus antiguas leyes orgánicas de municipalidades -leyes, recordémoslo, no derogadas- disposiciones relacionadas con "comisiones municipales", pero para abordajes de situaciones notoriamente dispares.

Así, la ley 1871 de la provincia de La Rioja, modificada por los decretos 2144 y 2241 de 1957 establece que "En los demás núcleos importantes de población actuará en las funciones comunales un delegado designado directamente por el Concejo Municipal el que deberá reunir las condiciones para ser diputado" (art. 1), es decir son previstas para poblaciones sin municipio.

En la provincia de San Juan, la ley 5317 de 1984 establece un "Concejo Municipal" para el gobierno de aquellos municipios cuya población sea inferior a cinco mil habitantes (art. 55) sin contener disposición alguna respecto a pueblos o villas que no son cabecera de distrito.

La nueva constitución, en su artículo 252, establece la posibilidad que los municipios puedan crear "comisiones vecinales" en grupos poblados de más de quinientos habitantes remitiendo a la Ley Orgánica o a la Carta Orgánica local su constitución, régimen y funcionamiento.

La institución de la figura del "Comisionado municipal" sólo existe en la provincia de Buenos Aires como remedio de los casos de acefalía -arts. 265 a 270 de la ley orgánica- y no se encuentra prevista como figura de gobierno y administración local. La ley orgánica prevé en cambio las "delegaciones municipales" -art. 28- habiendo motivado su funcionamiento críticas de la doctrina (12).

Una figura similar a la de la "Comisión municipal", estaba prevista en el Proyecto de nueva constitución provincial aprobado por la H. Legislatura el 5 de diciembre de 1989 y que fuera rechazado en el referéndum de agosto de 1990. Establecía en su art. 182 *in fine*:

"Asimismo, podrá prever la creación de Consejos Vecinales Electivos, en las localidades que no sean cabecera de Partido, los que tendrán las atribuciones y funciones que establezcan las Cartas y para cuestiones estrictamente locales. Los Consejeros, no tendrán remuneración alguna. Durarán en sus funciones y serán elegidos igual que los Concejales por los electores de la localidad".

Señalamos en el punto anterior que la ley de municipalidades brindaba la base jurídica adecuada para articular la creación de comisiones vecinales. A pesar

de la consagración de la autonomía plena de los municipios, prácticamente todas las constituciones prevén el dictado de esta ley, aún con carácter supletorio de la legislación propiamente local (San Juan, art. 150 inc. 8 y 252; San Luis, 146 inc.21; Salta, 168; Córdoba, 110 inc 10; etc.).

Obviamente, las Cartas orgánicas municipales pueden ser también base para la creación de estas comisiones en cada ámbito local.

VI.- Mendoza: Norma y realidad

En la provincia de Mendoza el instituto de las Comisiones municipales no ha funcionado, resultando de interés analizar el caso a fin de extraer conclusiones útiles en orden a un eventual abordaje de reformas legales en torno a este tema.

La base del instituto se encuentra directamente en la Constitución, que establece en su artículo 200 inc. 6, dentro de las atribuciones inherentes a las Municipalidades, la de:

"Nombrar en los diferentes distritos más poblados de cada Municipio, Comisiones honorarias para desempeñar las funciones que les sean encomendadas por el Concejo y la Intendencia".

En la práctica, sin embargo, las escasas tareas que se descentralizan en los departamentos quedan a cargo de "delegados municipales", que son, en todos los casos, empleados municipales de cierta categoría con funciones administrativas y sin poder de decisión política alguna.

En cuanto a su desarrollo legal, la ley 1079 orgánica de municipalidades, del año 1934, prevé:

De las comisiones municipales

Art. 106: En los distritos que tengan un radio poblado y urbanizado y que posean una población mayor de tres mil habitantes; las municipalidades, a requerimiento del vecindario respectivo, deberán crear una comisión municipal compuesta por un Presidente y cinco Vocales que durarán dos años en sus funciones, fijándole la respectiva jurisdicción y que tendrá las siguientes atribuciones:

Mejoramiento edilicio. Cumplimiento de las ordenanzas

1. Velar por el mejoramiento edilicio y por el cumplimiento de las ordenanzas municipales dentro del radio correspondiente, denunciando al D.E. o al Concejo las deficiencias que constaten y sugiriendo las medidas que estimen eficaces para subsanarlas.

2. Cooperar en la organización de los servicios de asistencia social.

Percepción de Rentas

3. Serán delegados de la Intendencia para la percepción de las rentas municipales

correspondientes a su jurisdicción, debiendo ingresarlas íntegramente a la Tesorería Municipal.

Sueldos y gastos

4. De acuerdo a esos ingresos, en los presupuestos anuales deberá fijarse la suma que la comisión municipal puede disponer en sueldos, que no será en ningún caso mayor del veinte por ciento del total, y de la que puede invertir en obras de mejoramiento edilicio. La comisión municipal propondrá a la Intendencia o al concejo, bajo esas bases, los sueldos y gastos que requiera su movimiento y desenvolvimiento debiendo sujetarse a las sanciones definitivas que dicte la respectiva municipalidad.

Responsabilidad

5. Los miembros de las comisiones municipales quedan sujetos a iguales responsabilidades que los demás funcionarios municipales y podrán ser removidos de sus cargos antes de finalizar su período, por mal desempeño de las funciones encomendadas, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros que componen el Concejo Deliberante.

Gratuidad de los cargos de vocales

Los cargos de vocales de las comisiones municipales serán gratuitos, en igual forma que los de concejales, de conformidad al art. 59 de esta ley.

Aclaremos respecto a este último inciso que la Constitución provincial, que es del año 1916, preveía la gratuidad del cargo de concejal (art. 199, inc. 5), y así lo estableció también la ley 1079 que reprodujo la norma constitucional. Posteriormente, en 1939, ésta fue modificada autorizándose la percepción de dietas pero no se corrigió el texto de la ley 1079.

Si hemos transcripto en su totalidad el artículo 106 es para que se pueda reflexionar sobre cómo, detrás de un planteo doctrinariamente correcto, subyacen defectos que tornan dificultosa su operatividad.

Los motivos por los que las Comisiones no han funcionado en Mendoza son, en general, los siguientes:

- 1) parece existir una marcada falta de voluntad política de los Intendentes para delegar algunas de sus atribuciones a favor de organismos menores;
- 2) la falta de conocimiento de la población respecto a la existencia del instituto;
- 3) la comodidad que para los Intendentes significa encomendar sus tareas a empleados municipales;
- 4) la inexistente posibilidad en el actual marco legal de brindar una base de legitimidad popular amplia de sus posibles integrantes;

- 5) la falta de una clara distinción entre las funciones del Presidente y los vocales;
- 6) la escasa vocación de los municipios de generar procesos gradualles de efectiva descentralización interna de competencias y recursos;
- 7) la dudosa redacción de algunas cláusulas del diseño legal;
- 8) la escasa atracción por el ejercicio gratuito de funciones de responsabilidad política.

Las comisiones municipales fueron incorporadas a la nueva constitución provincial -del año 1916- como fórmula de tipo transaccional porque esa reforma reducía el número de municipios existente en la provincia y cambiaba el sistema próximo al de municipio urbano que durante muy pocos años había ensayado la constitución de 1910 (13).

Sin embargo, el nivel de desarrollo de la provincia en una primera etapa y los mismos defectos normativos después, hicieron que estas comisiones no se desarrollaran y que resultara más cómodo, para el poder político departamental, operar a través de los delegados municipales que eran, sencillamente, empleados de la municipalidad, a las órdenes naturalmente del Intendente, y sin poder decisorio y menos aún capacidad de iniciativa política alguna.

Aún prescindiendo del siempre relativo dato del número de habitantes que tiene, no obstante, la gran ventaja objetiva de determinar otros parámetros, y tratando de hallar criterios rigurosamente sociológicos -vg. comunidad con vida propia, posibilidades de autosostenimiento, intereses y lazos de vecindad, diferenciación de otras poblaciones, etc.- para determinar la existencia de "comunidades locales", podemos afirmar, con certeza, que existen en la provincia de Mendoza gran cantidad de asentamientos poblacionales que están en condiciones de acceder a Comisiones municipales que comiencen a garantizar progresivamente un mínimo de autogobierno.

Descartando los departamentos de Capital y Godoy Cruz, por tratarse de dos municipios totalmente urbanos, podemos mencionar -entre otros- los siguientes: **Alvear:** Bowen, 3.985 habitantes; **Guaymallén:** Rodeo de la Cruz, 20.805; **Las Heras:** Uspallata, 2.934 habitantes; El Algarrobal, 5.709; El Borbollón, 1.490; **Lavalle:** Costa de Araujo, 1.884 habitantes; **Lujan de Cuyo:** Chacras de Coria, 4.910 habitantes; **Maipú:** Gral Gutierrez, 18.934 habitantes; Luzuriaga, 11.831; Coquimbito, 10.066 habitantes; Rodeo del Medio, 6.255 habitantes; **San Martín:** Palmira, 19.427 habitantes; **Tunuyán:** Vista Flores, 2516 habitantes.

Resaltan con características propias los casos de **San Carlos** donde la villa cabecera tiene una población de 2.714 habitantes, mientras que La Consulta tiene 6.971 y Eugenio Bustos tiene 3.290 y de **San Rafael** donde existen varios distritos con asentamientos urbanos relevantes -El Nihuil, 1491 habs.; Goudge, 1488; Monte Comán, 3901; Real del Padre, 2.459; 25 de Mayo, 1.439 y Villa Atuel, 2.740- en una extensión departamental de 31.235 km², que equivale al 20.7 % del

territorio provincial.

Reiteramos que, salvo los "delegados municipales" a los que hemos hecho referencia, ninguna de estas poblaciones tiene visos de "gobierno propio".

No se trata ya de crear más municipios. Ni el marco constitucional, ni los predomios valorativos actuales de la sociedad, viabilizan este paso, que por otro lado encuentra obstáculos, a veces insalvables, en las carencias e insuficiencias infraestructurales de las propias realidades que se pudiera pretender municipalizar. No obstante ello, existen mecanismos legales que permiten comenzar a revertir el camino hasta ahora transitado y que permiten acceder a niveles primarios de gobierno propio.

VII.- La viabilidad de una reforma gradual

Hemos señalado supra, que la cuestión territorial es particularmente delicada, e influyen en su resolución innumerables factores. También, que la categórica recepción normativa del municipio urbano no ha sido suficiente para resolver el problema que plantea la realidad (de la misma manera, la categórica condena de la doctrina al municipio departamental no fue suficiente para que este desapareciera).

Todo ello refuerza nuestra convicción en el sentido de que la solución del problema no tiene que venir necesariamente de la reforma de la Constitución, sino que existen caminos legales que permiten abordarlo.

Las comisiones municipales bien pueden convertirse en la llave fundamental para el proceso de descentralización y revitalización de las autonomías locales.

Sin embargo, deben perfilarse con rigor los diseños legales, a fin de dotar a las comisiones de una real efectividad y representatividad, ya que -según hemos advertido reiteradamente- como están diseñadas en la actualidad, no han tenido virtualidad operativa alguna.

Es por lo expuesto entonces, que sostenemos que las Comisiones municipales son una alternativa intermedia y transicional, frente a la imposibilidad fáctica de crear nuevos municipios.

Asimismo afirmamos que la cuestión meramente territorial es inescindible de la restante problemática que plantea el gobierno local y por ello resumimos nuestra posición reseñando todos los elementos que a nuestro juicio concurren a definir la situación:

- 1.- Conceptualización del gobierno local como autónomo, lo cual significa que debe contar con un poder propio y suficiente para atender su problemática.
- 2.- Es admisible el planteamiento de una estrategia transicional, que permita encarar la descentralización de competencias, funciones y recursos, sin esperar a contar con la estructura completa que supone una municipalidad.

3.- El proceso **transicional** permitirá, en el futuro, el acceso a una estructura municipal completa en condiciones menos traumáticas y de mayor base de legitimidad social.

4.- Las Comisiones vecinales o municipales brindan el elemento institucional adecuado para encarar esta estrategia.

5.- Es necesario distinguir con claridad las diversas funciones a desempeñar por las administraciones locales; aquellas actualmente ejercidas por "delegados" o, en general, las de tipo "ejecutivo" deben ser rentadas.

6.- La utilización del concepto genérico **servicios territorialmente divisibles** como pivote para determinar la asignación de competencias y recursos, permite una gráfica descripción de los cometidos a descentralizar y asegura la evolución del concepto.

7.- El proceso debe respetar la variedad, disparidad y asimetría natural de las administraciones y realidades locales. No debe caer en exageradas reglamentaciones a fin de poder permitir la incorporación de las notas que aporten el desarrollo de la experiencia y las características del medio.

8.- No puede haber transferencia de competencias o funciones, sin una correlativa transferencia de recursos.

A.- Composición y elección. En cuanto a su conformación, entendemos que no deben ser excesivamente numerosas, a fin de facilitar el dinamismo y la rápida adopción de decisiones, y evitar el desgaste que pueden generar situaciones de permanente discusión, pero sí, lo suficiente como para que sean representativas del espectro político local.

Estas comisiones deberán ser elegidas directamente por el pueblo de los distritos, integrándose con participación de la minoría.

El Comisionado municipal será asimismo elegido directamente por el pueblo, a partir de una elección en la que podrán participar los partidos políticos y los movimientos vecinales de probado arraigo zonal. En cuanto a la duración de los mandatos, se establece en dos años. La posibilidad de remoción se equipara en ambos casos a la de Intendente y Concejales.

B.- Funciones y atribuciones. Hemos señalado que las comisiones deben distinguir funciones consultivas, honorarias o deliberativas -que han de estar a cargo de la Comisión propiamente dicha- de las funciones típicamente administrativas y ejecutivas que -por su relevancia y permanencia- deben estar a cargo de un funcionario que denominamos "Comisionado" y cuyas tareas deben ser **rentadas** (14).

En cuanto a la asignación de funciones, no somos partidarios de un bloque único e inmutable como el que plantea la ley de Mendoza, sino más bien de un

contenido flexible, que respete las naturales diversidades que exhibe la realidad local y que permita además una evolución natural del sistema (15).

Igualmente, entendemos que aún en la marco de las Constituciones más anacrónicas y restrictivas en materia municipal como las de Mendoza o Buenos Aires, es factible prever una amplia libertad para que -sobre una base de principios comunes y generales establecidos en la ley- cada municipio distrital o departamental organice, a partir de ordenanzas del Concejo Deliberante, el funcionamiento y la organización de las comisiones municipales, según sus propias características y necesidades, en una forma similar a como las constituciones provinciales organizan genéricamente las estructuras de poder municipal, librando los detalles a las Cartas orgánicas.

C.- Recursos. Es igualmente relevante la clara determinación de los recursos a través de los cuales se financiará el funcionamiento y la actividad de las comisiones. En este sentido se deben tener en cuenta por lo menos dos elementos fundamentales:

a) Toda actividad que se descentraliza y se transfiere libera fondos que deben ser reasignados;

b) deben desalentarse los procesos de expropiación de recursos que habitualmente se operan desde las villas cabeceras hacia los pueblos, ciudades y villas que no lo son.

En tal sentido, no deberá asignarse carácter redistributivo a las tasas por servicios municipales, debiendo disponerse que las mismas sean íntegramente invertidas en el distrito en el que se generan, y pudiendo fijar además, el Concejo, una base de participación de la recaudación por coparticipación municipal u otros ingresos.

D.- Iniciativa popular para la ordenanza de creación. Finalmente, resulta de suma trascendencia establecer que la creación de Comisiones municipales podrá ser materia objeto de iniciativa popular, por parte de un determinado porcentaje del padrón distrital y que el Concejo Deliberante estará obligado a considerar y resolver dicho proyecto. De esta manera, se garantizará un mayor poder de iniciativa a los vecinos y ciudadanos del lugar, sin tener que esperar a que algún concejal o el Departamento Ejecutivo resuelvan encarar la formación de una Comisión.

Referencias bibliográficas

1.- Hernández, Antonio M.; *Derecho Municipal*, Vol. I, pag. 337; Depalma, Buenos Aires, 1982.

2.- Hernández, Antonio M.; en *Las nuevas constituciones provinciales*; Depalma, Buenos Aires, 1989; pags. 215 y ss.

3.- Zuccherino, Ricardo; *Teoría y práctica del Derecho Municipal*; pags. 12 y ss.

Ibarlucía (7) ha fijado una posición similar a la de Zucherino, en el sentido de admitir como válida la solución transaccional del municipio distrito, como alternativa intermedia entre el urbano y el departamental.

4.- Martins, Daniel; en *El Municipio*, varios autores; Ciudad Argentina, Mendoza, 1984; pag. 30.

5.- Albi, Fernando; *El derecho municipal comparado del mundo hispano* citado en **Hernández, Antonio;** *Tratado*, pag. 172; también en Martins, Daniel; cit.

6.- Bernard, Tomás Diego; en *Revista Civilidad*; nro. 23, Bs. As.; diciembre de 1988. También puede verse *Anales del primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial*; Buenos Aires, 1984. Tomo I, pags. 261 y ss.

7.- Ibarlucía, Emilio; en *Anales...*; cit. Tomo III, pag. 1699.

8.- Rosatti, Horacio; *Tratado de Derecho Municipal*; Tomo I, pags. 19 y ss. Rubinzal-Culzoni Editores; Santa Fé, 1987.

9.- Borja, Jordi; *Organización y descentralización municipal*; EUDEBA, Buenos Aires, 1987. Pag. 18.

10.- Declaraciones del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde; *Diario CLARIN*, 28 de abril de 1994.

11.- H. Cámara de Senadores de la Provincia de Mendoza; *Diario de Sesiones*; N° 21, 26 de setiembre de 1991; pags. 1184 y 1196.

12.- Fitz Patrick, Juan José; "*Organización y funcionamiento de las "delegaciones municipales"*"; *Revista de la Asociación Argentina de Estudios Municipales*, Año 4, N° 7, Agosto de 1991.

13.- Debates de la Convención Constituyente de 1915; *Tomo II, pag. 459. Best Hermanos, Mendoza, 1941.*

14.- No deseamos ingresar en un debate sobre un tema que a nuestro juicio no merece discusión: no estamos de acuerdo con la gratuidad de aquellos cargos que implican una prestación laboral intensa y prolongada de carácter público. Esto se refuerza aún más en el marco de realidades en las cuales las dirigencias políticas locales no existen, o encuentran escasos estímulos para interesarse por la cosa pública. Se debe recordar en ese sentido, que el propio Juan Bautista Alberdi fue categórico al señalar la necesidad de que los "servicios de los municipales" fueran remunerados por el tesoro municipal y así lo estableció para la primera Constitución de Mendoza, de 1854 (art. 55 inc. 4; Proyecto, art. 50, inc. 4). Además, la democratización del ejercicio del poder a partir de 1912 ha permitido el acceso al mismo de personas de escasos recursos que no podrían desempeñar sus funciones sin un respaldo financiero. Sí, en cambio, entendemos que debe ser gratuito el cargo de consejero o miembro de la Comisión.

15.- La descentralización y asignación de las competencias sobre la base de la **divisibilidad territorial de los servicios** (FRIAS) ofrece una pauta interesante para su desarrollo.