

EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

**Alberto Montbrun, Analía Porras,
Mariela Rodríguez y Edgardo Valenzuela (*)**

Material exclusivo para cursantes de la materia Derecho Público Provincial y Municipal – Universidad Nacional de La Rioja – Se ruega no reproducir ni fotocopiar

Sumario

La base territorial y la problemática del municipio departamental. Norma y realidad: El proceso constitucional de La Rioja 1986 – 2008. Las reformas de 1998 y 2002. El proceso de dictado de cartas orgánicas municipales 1988 – 1998. Características. La ley orgánica vigente 6843 y modificatorias. Atribuciones y competencias municipales. Derechos y deberes de los vecinos. El diseño del poder. Departamento Deliberativo. Departamento Ejecutivo. Justicia Municipal de Faltas. Régimen electoral. Participación política y mecanismos de democracia semidirecta. Iniciativa popular. Revocatoria popular. Consulta popular. Audiencia Pública. Pertenencia de las bancas. Entidades descentralizadas y autárquicas. Entidades intermedias vecinales. Delegaciones municipales. Control y fiscalización. Fiscal municipal. Tribunal de cuentas. La problemática de los recursos municipales. Coparticipación. Intervención a los municipios.

(*) Profesores de la Universidad Nacional de La Rioja

Agradecemos la colaboración de Ezequiel Cánepa (UNCuyo), Pablo Stefano Mirizio y Gonzalo Barrera (UNLaR)

La base territorial y la problemática del municipio departamental

El orden jurídico político argentino, a partir de lo dispuesto por la Constitución Nacional establece, al menos la existencia de tres órdenes jurisdiccionales: un orden nacional o federal; un orden provincial y un tercer orden municipal o local en condiciones de autonomía (art. 5 y 123 C.N.). Antonio Hernández postula la existencia de un cuarto orden de poder teniendo en cuenta el particular status jurídico institucional de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, cuyo perfil constitucional trasciende la figura de municipio hacia la de "ciudad – estado".

En ese sentido es posible identificar los conceptos de municipio y Estado, considerando que el municipio configura un tercer orden estadual. De allí que en aquél encontramos los mismos elementos que componen el Estado: es decir, población, territorio y poder, aunque con características específicas.

El territorio del municipio, de la misma manera que ocurre con el Estado, delimita el espacio físico dentro del cual ejerce su poder político, es decir, el lugar donde el municipio ejercita la potestad de *imperium* que le corresponde como poder público. Y es dentro de ese ámbito donde somete a su jurisdicción todas aquellas conductas y relaciones jurídicas con las materias de competencia local. Si bien es creciente el número de competencias que los municipios van asumiendo, ya sea por absorción de atribuciones provinciales o nacionales, ya sea por ejercicio compartido con otros niveles jurisdiccionales.

El problema que se presenta en el derecho argentino y que repercute en el derecho público riojano, para que el municipio sea considerado jurídicamente tal y pueda ejercer válidamente sus competencias, es de fundamental importancia el criterio que se adopte para delimitar su territorio.

Al analizar la base territorial del municipio nos importa la distinción entre el municipio urbano o sociológico, que prioriza la comunidad local, en donde el criterio para determinar los límites del territorio municipal es el espacio donde se desarrollan las relaciones sociales propias de la convivencia urbana, conforme a la naturaleza gregaria del ser humano, por un lado. En este sistema no existe subordinación de las comunidades menores a las villas cabeceras, asiento y lugar del gobierno municipal.

Por el contrario, si partimos de un esquema de distribución territorial donde el ejercicio de las funciones estatales, o sea, su competencia, alcanza áreas urbanas y rurales sin solución de continuidad; en este caso, es el legislador quien realiza *a priori* una distribución del territorio sin tener en cuenta la variedad de centros urbanos que se encuentran en él. Aquí nos encontramos frente al sistema del “municipio departamento” o “municipio partido”.

Ambos criterios están presentes en el derecho público argentino. En el constitucionalismo provincial argentino, la mayor parte de las constituciones provinciales sostienen el sistema del municipio urbano o ciudad y las provincias de Buenos Aires, Mendoza, San Juan y La Rioja, diseñan y sostienen el antiguo modelo centralista departamental que niega la relación entre municipio y comunidad local, impidiendo que el pueblo de cada comunidad local participe en la solución de los problemas que le afligen. San Juan cambió su constitución en 1986 introduciendo el modelo de municipio urbano pero ha mantenido su estructura municipal territorial tradicional.

Al establecer el modelo municipal departamental, se impide a la comunidad local el reconocimiento de su capacidad de autogobernarse, lo que no sucede en el resto de los municipios de otras provincias. La constitución de la provincia de La Rioja de 1986 mantiene el modelo del municipio departamento (y también lo mantiene en las sucesivas reformas de 1998, 2002 y 2008) disponiendo en su actual artículo 170° que:

“El ejido municipal coincidirá con los límites del Departamento de conformidad a lo previsto en el artículo 168.”

Esto es, la provincia adopta la postura legalista, según la cual el municipio es solo una creación de la ley que no responde a una realidad previa, siendo frecuente que dentro de un mismo departamento queden comprendidas dos o más comunidades urbanas diferentes y con matices sociológicos propios. Esto lleva a privilegiar de forma arbitraria a una de ellas, a la que se le concede el carácter de “Villa cabecera”, porque en dicha ciudad tienen su sede las autoridades de todo el municipio, perjudicando a otras, consideradas subalternas, ya que estas carecen de su propio gobierno. Cualquier idea o

concepto de “autonomía local” que se intente aplicar a este modelo falla en su propia base.

Siendo así, no llama la atención la postergación y subdesarrollo en que se encuentran muchas poblaciones y localidades de La Rioja que languidecen sin poder propio y recibiendo los beneficios del desarrollo mucho después que lo han recibido las villas cabeceras.

Por otro lado, como resultado de la reforma de 1998, confirmada por la reforma de 2008, se niega toda coparticipación en los recursos a los departamentos de la Provincia, ya que no ha sido sancionado por la legislatura provincial, hasta ahora, pasados quince años, el régimen de coparticipación municipal que prevé el artículo 168° (sobre autonomía) de la constitución reformada. Tampoco se han dictado, hasta el año 2014, las nuevas cartas orgánicas municipales que contempla la reforma (arts. 168°, 169° y 172°).

Si bien desarrollaremos la cuestión de las “cartas orgánicas municipales” en el próximo punto agreguemos desde ya que en el marco de la actual Ley Orgánica Municipal Transitoria 6843 de 1999, estableciendo que la “Jurisdicción Municipal se ejerce en todo el territorio que con arreglo a la Constitución de la Provincia y las Leyes le corresponda a cada uno de los Departamentos que componen la Provincia”. Lo que significa que todos los municipios se rigen por dicha Ley Orgánica Municipal Transitoria (art. 3°). Agregando en el artículo 6°, que el gobierno municipal tiene su asiento en las cabeceras de los respectivos departamentos, ratificando el sistema del municipio departamento, por una parte, y por otra negando la autonomía municipal de las comunidades locales.

En el tema territorial, se produce un mayor retroceso, al crearse la figura del delegado municipal, entidad híbrida que impide la participación ciudadana, cuya función consiste en representar al ejecutivo municipal, dependiendo, en la solución de todos los temas locales, de la decisión remota del Intendente que normalmente responde al grueso de los votantes que habitan en la Villa cabecera. Expresamente el artículo 113° de la ley n° 6843/99, dispone la creación de esta figura: "En los Departamentos en que fuere necesario, el Municipio creará Delegaciones Distritales, cuyas funciones serán ejercidas por un Delegado que será nombrado directamente por el Intendente y dependerá en sus funciones exclusivamente del Ejecutivo Municipal".

En La Rioja existen importantes ciudades que carecen absolutamente de autonomía para gobernarse a sí mismas. Por ejemplo en el Departamento de Chilecito la ciudad de ese nombre tiene alrededor de 30.000 habitantes, pero ciudades como Nonogasta o Vichigasta tienen más de 3.000 y dependen de la villa cabecera. Algo similar sucede con la villa Guandacol en el Departamento Felipe Varela. Por supuesto que esta situación acompaña procesos de emigración de jóvenes y falta de oportunidades de desarrollo y acceso a la calidad de vida. La dirigencia política ignora sistemáticamente los reclamos de los pobladores de estas villas que, por supuesto, carecen del peso electoral de las ciudades cabeceras de departamento.

El constituyente no ha previsto en forma clara un procedimiento para el caso de escisión de una localidad dentro del departamento al que pertenece, ameritando la reglamentación de la norma establecida en el artículo 6 de la carta magna provincial que indica que “el territorio de la provincia está dividido en dieciocho departamentos, con sus actuales límites determinados por la ley, los que no podrán ser modificados sin previa consulta popular de los departamentos involucrados”. De la interpretación de este artículo con la facultad de la cámara de diputados en su artículo 105 inc. 10, que establece que corresponde a la Legislatura “Establecer o modificar las divisiones departamentales conforme a lo establecido en esta constitución” inferimos que se puede mediante ordenanza convocar a consulta popular a fin que el electorado de un departamento se expida a favor o en contra de una ley que cree un nuevo departamento subdividiendo uno existente. Esta práctica sólo se llevó adelante en 2007 con respecto a la posible autonomía de la localidad de Guandacol en el departamento Felipe Varela pero no prosperó.

Norma y realidad: El proceso constitucional de La Rioja 1986 – 2008. Las reformas de 1998 y 2002.

La provincia de La Rioja presenta una gran contradicción entre la normativa constitucional del régimen municipal, que auspicia una amplia autonomía de las unidades de gobierno local y una realidad concreta en la que esa autonomía no se verifica sino de manera rudimentaria e incompleta. En oportunidad de sancionarse la constitución vigente, en el año 1986, se receptó la autonomía municipal plena definiéndose el régimen municipal como una cuarta función del Estado, a partir de las tres clásicas: función legislativa,

función ejecutiva y función judicial. La conceptualización implica un cierto aire alberdiano lo cual no debe extrañar ya que la primera constitución provincial de 1855 estaba basada en el proyecto del gran jurista tucumano para Mendoza.

La constitución de la provincia de La Rioja, de 1986, es una de las primera que inicia un proceso de reformas constitucionales que abarca, prácticamente, la totalidad de las provincias argentinas. Este proceso constituyente provincial produce una significativa actualización del derecho público, de relevante proyección en la reforma constitucional de 1994. El artículo 154 de dicha Constitución establecía lo siguiente:

“Autonomía. Los municipios tienen autonomía institucional, política y administrativa. Las funciones que esta Constitución les reconoce no podrán ser limitadas por ley ni autoridad alguna. Deberán dictar su propia Carta Orgánica, a cuyos fines convocaran a una Convención municipal, la que estará integrada por un número igual al de los miembros del Concejo Deliberante y serán elegidos directamente por el pueblo del Departamento.”

Con posterioridad a la reforma constitucional nacional de 1994, la provincia encaró una “actualización” de su texto constitucional, en 1998, que redefinió algunos artículos buscando completar los alcances de la autonomía municipal a partir del nuevo artículo 123 de la Constitución Nacional. El actual artículo 168 de la CP dispone que:

“Los Municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. La legislatura provincial sancionará un régimen de coparticipación municipal en el que la distribución entre la provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. La autonomía que esta constitución reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.

Deberán dictar su propia Carta Orgánica, con arreglo a lo que disponen los artículos 169° y 172°, a cuyos fines convocarán a una Convención Municipal, la que estará integrada por un número igual al de los miembros del Concejo Deliberante y serán elegidos directamente por el pueblo del Departamento”.

A pesar de los años que este texto lleva vigente, la autonomía municipal es aún más una promesa que una concreta realidad en un contexto donde los municipios tienen una muy fuerte dependencia de la provincia sobre todo en materia de recursos, como veremos.

La reforma de 1998, además de introducir el texto mencionado, provocó un grave retroceso en lo referido a la autonomía municipal. La Cláusula Transitoria 6° estableció que: "Hasta que se dicten las distintas leyes orgánicas y leyes reglamentarias"...se aplicarán las normas de esta Constitución y supletoriamente las leyes en vigencia en todo aquello que sea compatible con el texto constitucional". Esta disposición, a nuestro entender, hace referencia a la cláusula transitoria n° 7° de la Reforma Constitucional de 1998 que reza: "Hasta que los municipios determinen el momento de llamar a Convenciones Municipales, una Ley Orgánica Municipal Transitoria sancionada por la Legislatura Provincial"...regirá como Carta Orgánica única para todos los municipios". A continuación la Cláusula Transitoria de la Reforma de 1998, establece que:

"A partir de la sanción y promulgación de la Ley Orgánica Municipal Transitoria, las Cartas Orgánicas quedarán automáticamente derogadas hasta la sanción de las nuevas".

Por la Cláusula Transitoria n° 9°, de la Reforma de 1998, "El llamado a Convenciones Municipales será determinado por los 18 municipios en acuerdo con el Gobierno Provincial".

Esto es, la reforma de la constitución de la provincia de La Rioja, promulgada el 14 de mayo del año 2008, confirma un peligroso retroceso producido en la Reforma de 1998, al dejar sin efecto las autonomías de todos los municipios de la Provincia, ya que esta última reforma anuló todas las cartas orgánicas existentes en los 18 departamentos del estado riojano.

El texto actualmente vigente de la Constitución provincial respecto a las cartas orgánicas es particularmente ambicioso, no obstante, repetimos, ningún municipio ha dictado carta orgánica después de su sanción. El artículo 172 dispone:

"Las Cartas Orgánicas Municipales establecerán las estructuras funcionales del municipio,

conforme a los requerimientos del Departamento, incorporando los aspectos de educación, salud pública, gobierno y cultura, hacienda, obras y servicios públicos, y el desarrollo social y económico.

Las Cartas Orgánicas deberán asegurar:

1. Órganos de fiscalización y contralor, tales como la Fiscalía Municipal y Tribunal de Cuentas, como así también deberán asegurar la Justicia Municipal de Faltas.
2. Los derechos de iniciativa, consulta, revocatoria y audiencias públicas.
3. El reconocimiento de centros vecinales.
4. El sistema de juicio político, estableciendo como condición para la suspensión o destitución la misma proporcionalidad establecida para el juicio político en la Cámara de Diputados.
5. El proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales, que podrán crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines.

Esta Constitución reconoce las siguientes regiones:

Región 1: VALLE DEL BERMEJO: Vinchina, General Lamadrid, Coronel Felipe Varela.

Región 2: VALLE DEL FAMATINA: Famatina, Chilecito.

Región 3: NORTE: Arauco, Castro Barros, San Blas de Los Sauces.

Región 4: CENTRO: Capital, Sanagasta.

Región 5: LLANOS NORTE: Independencia, Ángel Vicente Peñaloza, Chamental, General Belgrano.

Región 6: LLANOS SUR: General Juan Facundo Quiroga, Rosario Vera Peñaloza, General Ortíz de Ocampo, General San Martín.

6. La descentralización de la gestión de gobierno.
7. La defensa del medio ambiente, teniendo en cuenta lo que dispone esta Constitución.
8. La composición del patrimonio municipal y los recursos municipales.
9. Derechos del consumidor. Protección y defensa de los consumidores y usuarios.
10. Organización administrativa, debiéndose prever la descentralización de la misma.
11. Todos los demás requisitos que establece esta Constitución.”

Hemos señalado entonces que este ambicioso marco jurídico no fue sino escasamente desarrollado entre los años 1988 y 1998 para volverse entonces a una ley genérica, igual

para todos los municipios y sin que los mismos hayan buscado reeditar la experiencia de dictado de sus cartas, manteniéndose esa situación hasta hoy.

El proceso de dictado de cartas orgánicas municipales 1988 – 1998. Características

A partir de 1988 los dieciocho municipios de la provincia dictaron sus respectivas cartas orgánicas municipales que perdurarían hasta la genérica derogación de las mismas que provocó la decisión de la Convención Constituyente de 1998 ya referida, que suspendió la vigencia de la totalidad de las Cartas. Esta situación aún se mantiene a pesar de que los municipios recuperaron hace tiempo la posibilidad de encarar nuevamente el dictado de las Cartas. Ninguno lo ha hecho. Dado que las mismas rigieron durante casi una década formularemos un breve análisis de las características de dicho proceso.

Extensión de las Cartas. La extensión de las Cartas Orgánicas de los departamentos municipales ha sido la siguiente: Departamento Capital: 181 artículos diagramados en 13 títulos; Departamento de General Belgrano: 218 artículos, diagramados en 29 capítulos; Departamento de San Blas de los Sauces: 208 artículos, diagramados en 27 capítulos; Famatina: 201 artículos, diagramados en 13 títulos; Arauco: 201 artículos, diagramados en 24 capítulos; Juan Facundo Quiroga: 214 artículos, diagramados en 28 capítulos; Coronel Felipe Varela: 238 artículos, diagramados en 29 capítulos; General Sarmiento: 314 artículos, diagramados en 26 capítulos; General San Martín: 88 artículos, diagramados en 3 secciones; Chilecito: 213 artículos, diagramados en 19 capítulos; General Ocampo: 195 artículos, diagramados en 7 títulos; Chamental: 139 artículos, diagramados en 12 capítulos; Sanagasta: 187 artículos, diagramados en 25 capítulos.

Derechos, Deberes de los Vecinos. Adelantamos desde ya que no nos parece correcto ni adecuado a un derecho federal como el argentino, donde la Constitución Nacional resguarda por igual los derechos de todos los habitantes del país, la proliferación de declaraciones de derechos en las constituciones provinciales o cartas orgánicas locales. Dicha práctica sólo nos parece pertinente para la cuestión de los eventuales derechos políticos de los ciudadanos y habitantes ya que dicha materia admite una mayor y concreta decisión local en su extensión.

En cuanto a los derechos y deberes de los vecinos, no todas las cartas orgánicas los estipulan expresamente. En materia de deberes, solamente la COM de General Belgrano (art. 183) el cual prescribe la obligación de cumplir con los deberes establecidos por la Constitución Provincial, la Carta Orgánica Municipal y las Ordenanzas municipales. En cuanto a derechos, la COM de General Belgrano (art. 184 y 185), consagran la vigencia de los derechos estipulados en la Constitución Nacional y provincial, los derechos implícitos, y luego hace una enumeración de derechos (ambiente sano y limpio, salud, requerir el accionar municipal en determinadas situaciones prevista por la propia norma, participación política y social, trabajar, acceso a la información oficial, iniciativa de proyectos de ordenanza, gratuidad de servicios públicos en carencia de recursos para solventarlos)

Las cartas orgánicas de Juan Facundo Quiroga, Rosario Vera Peñaloza, General San Martín, General Ocampo y Sanagasta no se expresan de manera explícita sobre derechos y deberes de los vecinos. No obstante de la regulación de las atribuciones del Honorable Consejo Deliberante, pueden extraerse como derechos subjetivos. De la misma naturaleza, son los derechos que pueden extraerse de las COM de Departamento Capital, General Belgrano, San Blas de los Sauces, Famatina, Arauco, Felipe Varela, General Sarmiento, Chilecito, Chamental, respecto de las regulaciones específicas que se hacen respecto a la Educación, conceptualizado como un derecho humano (Capital, art. 90) y que en las COM de Departamento Capital y Famatina, comprende a las bibliotecas populares y al deporte y recreación), salud (Capital, en su art. 95 considera a los medicamentos como un bien social); patrimonio cultural, agua, turismo, medio ambiente, consumidores, previsión social, niñez, juventud, ancianidad y discapacidad. San Blas de los Sauces (Capítulo III) y Famatina (arts. 81, 83) establecen una determinación de los derechos y deberes de los empleados municipales.

Participación política y social. En virtud de la habilitación del texto constitucional provincial, las cartas orgánicas municipales previeron los institutos de democracia semi directas como: Iniciativa Popular (Capital: Título X, artículo 150; General Belgrano: Capítulo XXV, artículo 186; San Blas de los Sauces; Capítulo XXVI, artículo 193; Famatina; Título XII, artículo 187; Arauco: Capítulo XXIII, artículo 168; Juan Facundo Quiroga: Capítulo XXVII, artículo 199; Coronel Felipe Varela, Capítulo XXVIII, artículo 221; General Sarmiento: Capítulo XX, artículo 237; General San Martín: artículo 66; Chilecito:

Capítulo XVIII, artículos 187; General Ocampo: Título II, artículos 54-55; Chamental: Capítulo X, artículo 104; Sanagasta: Capítulo 18, artículos 148-151; Consulta Popular (Capital: Título X, artículo 154; San Blas de los Sauces: Capítulo XXVI, artículo 197; Famatina; Título XII, artículo 189; Arauco; Capítulo XXIII, artículo 172; Mun. 6: Capítulo XXVII, artículo 203; Coronel Felipe Varela: Capítulo XXVIII, artículo 223; General Sarmiento: Capítulo XX, artículo 244; General San Martín: artículo 68; Chilecito: Capítulo XVIII, artículo 191; General Ocampo: Título II, artículos 56-57; Chamental: Capítulo X, artículo 108; Sanagasta: Capítulo XX, artículos 156-160;), Revocatoria de mandato (Capital: Título X, artículo 152; General Belgrano: Capítulo XXV, artículo 189; San Blas de los Sauces; Capítulo XXVI, artículo 195; Famatina: Título XII, artículo 191; Arauco: Capítulo XXIII, artículo 170; Mun. 6: Capítulo XXVII, artículo 203; Coronel Felipe Varela: Capítulo XXVIII, artículo 227; General Sarmiento: Capítulo XX, artículo 239; General San Martín: artículo 73; Chilecito: Capítulo XVIII, artículo 189; General Ocampo: Título II, artículos 58-59; Sanagasta: Capítulo XIX, artículos 152-156;), Referendum (Felipe Varela, art. 225), Plebiscito (Felipe Varela, art. 226) y Audiencia Pública (Chamental, arts. 102 y 103).

No obstante la similitud de las cartas orgánicas en el tratamiento de los institutos, las propias Cartas dejan la regulación de los detalles de instrumentalización de los mencionados institutos a las ordenanzas municipales.

Algunas cartas orgánicas (en un título o capítulo aparte de los institutos de democracia semidirecta), regulan la participación ciudadana en el municipio a través de algunos institutos como los Centros, Uniones y Juntas vecinales/municipales.

Los Departamentos de Ciudad Capital (arts. 161 a 176), San Blas de los Sauces (arts. 154 a 157); Famatina (arts. 175 a 177, extendiéndola participación a cooperativas y clubes); Arauco (arts. 159 a 167); Coronel Felipe Varela (arts. 181 a 184); General Sarmiento (arts. 299 a 304); Sanagasta (arts. 180 a 183), regulan, con algunos matices distintos, la participación ciudadana en el ámbito municipal.

El artículo 161 de la Carta Orgánica Municipal de Ciudad Capital, prescribe “Considerando a los Centros Vecinales como estructura básica de la comunidad Organizada y siendo ésta el marco necesario para el respeto de la persona, por cuanto permite opciones legítimas para el desarrollo de su propio dinamismo, el Municipio reconocerá la existencia

de los Centros Vecinales electivos que se constituyan en el Departamento con un número de asociados no inferior a trescientos vecinos, de acuerdo a esta Carta Orgánica y a la Constitución Provincial”

En misma sintonía, el resto de los municipios establecen la creación de Centros Vecinales, otorgando la personería jurídica municipal. El Departamento de Arauco, le otorga participación política a los miembros de la Junta Vecinal del Departamento, en el seno del Consejo Deliberante. A tal efecto, le otorga voz, pero no voto en las deliberaciones. En la propia Carta Orgánica, establece el procedimiento de formación de la junta, como sus competencias que se circunscriben al fomento de la actividad cívica y la participación comunitaria de los vecinos.

Por otra parte, la Carta Orgánica del departamento de General Sarmiento, establece además atribuciones específicas de los centros vecinales, estableciendo, además, el mecanismo de obtención de la Personería Jurídica. A tal efecto, el artículo 302 C.O.M, establece que para la obtención de la Personería Jurídica Municipal es necesaria la inscripción acompañada de declaración de principios, estatutos y nómina de autoridades electivas y socios; estar formada por vecinos con derechos electorales pertenecientes al barrio o distrito; imposibilidad de existencia de más de un Centro Vecinal por barrio.

Finalmente, las Cartas Orgánicas de Ciudad Capital y Sanagasta, establecen una zonificación del departamento a los efectos de la delimitación de ámbito territorial de los Centros Vecinales; las cartas orgánicas de San Blas de los Sauces, Coronel Felipe Varela y General Sarmiento dejan a regulación por medio de ordenanzas municipales la delimitación del ámbito territorial de actuación.

Perfiles de los órganos de gobierno. Poder Ejecutivo.El perfil del Poder Ejecutivo municipal, marca un ejecutivo unipersonal, con un mandato de cuatro años, reelegibles. Las COM de General Belgrano, Famatina, General Sarmiento, establecen la obligatoriedad de presentación de declaración jurada de bienes al momento de asumir, como después de cesar en sus funciones. La totalidad de las COM, establecen la imposibilidad de ausencia del Ejecutivo del territorio municipal por más de 5 días sin autorización del Concejo Deliberante.

En caso de acefalía, la sucesión queda en manos del Presidente del Consejo, a falta de este, en el Vicepresidente del Consejo. Solamente Mun. San Blas de los Sauces, establece que en caso de acefalía, el propio Consejo Deliberante elegirá a un miembro de su seno para suplir la ausencia del ejecutivo.

Todas las COM le otorgan la competencia exclusiva en la designación de secretarios de gobierno, o secretarios auxiliares, pudiendo éstos ser interpelados. En el marco regulatorio analizado, todas se expresan detalladamente en las atribuciones específicas del órgano ejecutivo.

Poder Legislativo. En las distintas COM de La Rioja, el Poder Legislativo, Departamento Legislativo o Función Legislativa, conforme lo denominan alguna de ellas, está estructurado sobre Concejos Deliberantes cuya conformación oscila entre 8 y 12 miembros, habilitándose el aumento del número conforme censo poblacional.

Tres municipios tienen una regulación distinta: Chilecito, establece que son 18 miembros los cuales representan a las secciones electorales del departamento que por propia carta municipal (art. 93) son seis; la COM de Chicalar (art. 59) establece que si bien son 12 miembros, puede aumentarse en 1 concejal cada 3.000 habitantes; Sanagasta (arts. 34-35), establece que el número de concejales se estipula en 1 cada 250 habitantes, no pudiendo, no obstante nunca ser inferior a 7 ni mayor a 18 concejales.

El mandato es de cuatro años con posibilidad de reelección, gozando los miembros del Concejo de inmunidad de opinión y arresto durante el ejercicio de la función. En las COM de Famatina (art. 23) y Arauco (art. 14), General Sarmiento (art. 30), se establece la obligación de la presentación de Declaración Jurada de Bienes antes de asumir y a la finalización del mandato. Las COM de Famatina (art. 42), Arauco (art. 26), Felipe Varela (art. 60), General San Martín (art. 27), Chilecito (art. 116), Sanagasta (art. 62), consagran la naturaleza jurídica de las Ordenanzas, a las cuales considera como disposiciones con virtualidad de ley.

En las COM de Famatina, Juan Facundo Quiroga, Coronel Felipe Varela, General San Martín, Chilecito, Sanagasta, el período de sesiones se extiende entre el 1 de Marzo y el 15 de Diciembre. General Belgrano y General Ocampo estipula las sesiones entre el 1º de

Marzo y el 30 de Noviembre, mientras que el Chamental, entre el 1º de Febrero y el 20 de Diciembre.

En materia de atribuciones del Concejo Deliberante, la totalidad de las COM, estipulan exhaustivamente las atribuciones del órgano deliberativo del municipio, clasificándolas en distintas materias.

Poder Judicial de Faltas. Con excepción de las cartas orgánicas de General Sarmiento y Chamental que no se expresan, el resto de las cartas orgánicas, aunque con diferentes matices, regulan la creación y funcionamiento de la Justicia Municipal de Faltas (Ciudad Capital: Título VII (arts. 122-126; 127-128); General Belgrano: Capítulo VIII, (arts. 80-86); San Blas de los Sauces: Capítulo X (arts. 98-108); Famatina: Título VII (art. 156-160); Arauco: Capítulo XVII, (arts. 143-147; 150); Coronel Felipe Varela: Capítulo XI (arts. 109-119); General San Martín: Título IV (arts. 42-47); Chilecito: Capítulo XV (arts. 151-160); General Ocampo: Título IV, Capítulo III (arts. 121-125).

Los diferentes matices en el tratamiento se centran en la estructura funcional que las propias cartas orgánicas prevén. Así las cosas, las COM de Ciudad Capital (art. 123), Arauco (art. 144) prevén una primera instancia con un Juez Municipal de Faltas cuyas decisiones son recurribles ante una Cámara de Apelaciones; por otra parte; las COM de General Belgrano (art. 85) establece el recurso de reposición o revocatoria. Si no se hiciese lugar a éste, se dispone la apelación ante los tribunales Ordinarios con jurisdicción departamental; San Blas de los Sauces (art. 98), General San Martín (art. 47), Felipe Varela (art. 109) establecen la etapa recursiva ante la justicia provincial o nacional según la jurisdicción aplicable.

Las COM que más se extienden en la regulación de la Justicia Municipal de Faltas, son las de San Blas de los Sauces y Coronel Felipe Varela. En consonancia con ello, San Blas de los Sauces (art. 105) y Felipe Varela (art. 116), establecen que el Juez de Faltas tiene el deber de respetar y mantener la supremacía constitucional, siendo el control de constitucionalidad una cuestión de derecho procederá a pedido de parte de oficio a verificar la constitucionalidad de las normas que aplica.

General San Martín (Art. 42), establece el Juzgado de Faltas y la Procuraduría de Paz, debiendo ejercer este último un órgano una función (conf. art. 49), activa, militante, en todo el ámbito del territorio municipal, procurando asistir a los vecinos, principalmente a los más necesitados, a las familias, a los menores y a los ancianos, en sus requerimientos de orientación para defender sus derechos, asegurar sus bienes, gozar de su libertad, y acceder a los beneficios propios de una comunidad democrática y solidaria, sean de naturaleza económica, previsionales, laborales, culturales, políticos o de cualquier otra.

Las COM de Arauco y General Ocampo establecen la regulación dentro del ámbito de los organismos de contralor, conjuntamente con Fiscalía y el Tribunal de Cuentas. Los jueces son electos por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Concejo Deliberante, teniendo las prerrogativas de los miembros del poder judicial provincial. Gozan de inamovilidad mientras dure su función temporal; con excepción de Arauco (art. 144) que establece que la designación del Juez de Faltas (solamente) la efectúa el Concejo Deliberante. Finalmente, las COM de Ciudad Capital (arts. 127-128) y Arauco (150), regulan dentro del sistema de justicia de faltas a los Jueces de Paz Legos.

Órganos extra-poderes. A excepción de la Carta Orgánica del Juan Facundo Quiroga, el resto de las Cartas Orgánicas prevén, algunas como capítulos específicos, otros bajo el título de “órganos de contralor o fiscalización”, a la Fiscalía Municipal, el Tribunal de Cuentas, Defensoría del Pueblo, Asesor de Gobierno, Concejos Consultivos.

Fiscalía Municipal. La fiscalía Municipal tiene como función principal, por mandato de los constituyentes municipales, la defensa del patrimonio y control de la legalidad administrativa de los actos del Municipio. Se le otorga personería para demandar nulidad e inconstitucionalidad de las Ordenanzas y resoluciones en el sólo interés de la Ley o en Defensa de los intereses fiscales municipales. Es el último intérprete del Derecho en el ámbito municipal. A diferencia del Fiscal de Estado Provincial, los fiscales municipales tienen un mandato temporal y son designados por el Ejecutivo municipal con acuerdo del Concejo Deliberante.

Todas las cartas orgánicas crean el Fiscal, pero la carta Orgánica de General Belgrano, prescribe la facultad del Gobierno Municipal para crear por Ordenanza la Fiscalía Municipal cuando las condiciones lo permitiesen, en los términos de la carta orgánica. En

materia de faltas, las cartas Orgánicas de San Blas de los Sauces (art. 106), Felipe Varela (art. 117), Sanagasta (art.120) le otorgan participación en los procesos que se formen ante la Justicia de Faltas. Contemplan esta institución Ciudad Capital: Título VI, capítulo I, arts. 108-112; General Belgrano: Capítulo IX, artículos 87-92; San Blas de los Sauces: Capítulo XI, artículos 109-112; Famatina: Título VI, Capítulo I, artículos 144-148; General Sarmiento: Capítulo IX, artículos 107-111; General San Martín, arts. 52 a 54; General Ocampo: Título IV, capítulo 2, artículos 117-120; Sanagasta: Capítulo XI, artículos 98-102.

Tribunal de Cuentas. Siguiendo el modelo del Tribunal de Cuentas Provincial, tiene a su cargo el contralor de la ejecución del presupuesto y de la gestión financiero patrimonial del municipio, de sus organismos dependientes, incluidos los autárquicos. Los miembros (cuya integración numérica difiere entre las cartas orgánicas), son designados por el Ejecutivo municipal con acuerdo del Concejo Deliberante, por períodos temporales.

La generalidad de los municipios contempla esta institución: Ciudad Capital: Título VI, capítulo II, arts. 113-121; General Belgrano: Capítulo X, artículos 93-103; San Blas de los Sauces: Capítulo XI, artículos 113-121; Famatina: Título VI, Capítulo II, artículos 149-155; Arauco: Capítulo VIII, artículos 81-89; Coronel Felipe Varela: Capítulo XII, artículos 128-138; General Sarmiento: Capítulo IX, artículos 112-124; General San Martín: Artículos 55-60; Chilecito: Capítulo XVII, artículos 175-85; General Ocampo: Título IV, capítulo 1, artículos 110-116; Chamical: Capítulo VI, artículos 74-81; Sanagasta: Capítulo XII, artículos 103-111.-

Al igual que la organización institucional provincial, las cartas orgánicas establecen relaciones entre la Fiscalía y el Tribunal de Cuentas, en relación a los fallos del Tribunal de Cuentas y el asesoramiento de la Fiscalía al último órgano. Las cartas orgánicas, a diferencia del tratamiento de los otros órganos, establecen atribuciones específicas del órgano, dejando además, para las ordenanzas municipales, las regulaciones específicas.

Defensoría del Pueblo. Tiene por objeto la protección de los derechos e intereses públicos de los ciudadanos y de la comunidad, sin recibir instrucciones de autoridad alguna, frente a los actos, hechos y omisiones de la Administración Pública municipal o sus agentes, que implique el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones.

La designación, competencias, requisitos, duración y procedimentalidad de actuación está reservado a las ordenanzas municipales (Chilecito: Capítulo XVII, artículos 173-174; General Ocampo: Título IV, Capítulo 4, artículos 126-127).

Asesor de Gobierno. Tiene por funciones la de asesorar al intendente y demás reparticiones de la administración pública municipal con excepción de las entidades descentralizadas, siendo el presidente del cuerpo de abogados del municipio. Las dos cartas orgánicas que lo prevén (Chilecito: Capítulo XVII, artículos 173-174; General Ocampo: Título IV, Capítulo 4, artículos 126-127) difieren la organización institucional a las ordenanzas municipales.

Consejos Consultivos. Algunas Cartas Orgánicas como por ejemplo la de Chilecito (Capítulo XVII, art. 186) prevén la constitución de estos órganos. Tiene por función, ser un órgano Consultivo, con la finalidad de asegurar la participación de todos los sectores representativos de la comunidad, ya sean de áreas económicas o sociales. Tiene a su cargo, evacuar las consultas que le formule los Poderes Públicos del Municipio, respecto a las medidas, actos, planes programas que se consideren de trascendencia para el municipio.

Patrimonio y recursos municipales. Algunas cartas orgánicas, establecen una regulación separada de Patrimonio y Recursos. A tal efecto, en cuanto al Patrimonio, siguiendo el criterio civilista, hacen una distinción de bienes de dominio público y bienes de dominio privado del estado municipal declarando como patrimonio municipal a las calles, avenidas, veredas, paseos, parques, plazas, jardines, balnearios y campos de juego, los caminos, canales, puentes y alcantarillas, cementerios, edificios y todo otro bien y otra pública de propiedad municipal construida por la Municipalidad o adquirida por expropiación, o por cualquier otro medio que esté destinada a uso, utilidad o comodidad del público; los bienes legados o donados a la municipalidad y aceptados por ésta, que se afecten a uso, utilidad o comodidad del público. A tal efecto, el artículo 302 C.O.M, establece que para la obtención de la Personería Jurídica Municipal es necesaria la inscripción acompañada de declaración de principios, estatutos y nómina de autoridades electivas y socios; estar formada por vecinos con derechos electorales pertenecientes al barrio o distrito; imposibilidad de existencia de más de un Centro Vecinal por barrio.

Los bienes de dominio privado, bienes inmuebles, muebles, semimovientes, créditos, títulos, derechos y acciones adquiridos o financiados con recursos propios y/o provenientes de las subvenciones, legados o donaciones aceptadas por las autoridades municipales; los primeros son inalienables y los segundos pueden ser transferidos con o sin cargo. Así lo hacen Departamento de Ciudad Capital (arts. 101-105); General Belgrano (Capítulo XV); San Blas de los Sauces (Capítulo XII); Famatina (Título V, arts. 125-131); Arauco (Capítulo XI, art. 109); Felipe Varela (Capítulo XIV, arts. 147-149); General Sarmiento (Capítulo XII, artículo 164); Chilecito (Capítulo IV); General Ocampo (Título VI, artículos 150-156); Chamental (Capítulo VII, arts. 82-87); Sanagasta (Capítulo XV, artículo 142-145).

En cuanto a los recursos, algunas cartas orgánicas prevén la metodología de financiamiento, por ejemplo Departamentos de Ciudad Capital (arts. 106-107); General Belgrano (Capítulo XVI); San Blas de los Sauces (Capítulo XIV); Famatina (Título V, arts.132-136); Felipe Varela (Capítulo XV, arts. 149-154); General Sarmiento (Capítulo XIII, art. 193); Chilecito (Capítulo IV); General Ocampo (Título VI, artículos 157-159); Chamental (Capítulo VIII, artículos 99-94), Sanagasta (Capítulo XV, artículo 135-141):

Recursos de propia jurisdicción: Ordinarios: Impuestos; aranceles, derechos, tasas y contribuciones; cánones y regalías; multas y otras sanciones; ingresos por locación de bienes, tarifas, precios, patentes, explotación de recursos naturales;

Recursos de propia jurisdicción: Extraordinarios: Enajenación de bienes del municipio; empréstitos y uso del crédito; donaciones, legados y subsidios; títulos de deuda y sus intereses.

Recursos de otra jurisdicción: Ordinarios: Coparticipación de impuestos nacionales y provinciales; coparticipación de regalías; recursos con afectaciones específicas.

Recursos de otra jurisdicción: Extraordinarios: Subsidios y aportes del tesoro nacional y/o provincial.

En las Cartas orgánicas de Juan Facundo Quiroga (art. 26 incs. 2-5-6) y General San Martín (art. 26, incs. 7-13-28), los recursos están determinados en las potestades del órgano legislativo, siendo la única referencia existente sobre el tema. Por otra parte, en un criterio más detallado, las cartas orgánicas de General Sarmiento (art. 193), Sanagasta (art. 90), hacen una individualización de lo que abarca el rubro impuestos, tasas, patentes, derechos y recursos.

La ley orgánica vigente y sus modificatorias. Situación actual.

Como se ha señalado, hacia el año 1998 la totalidad de los municipios de la provincia habían dictado cartas orgánicas municipales. La idea de suspender la vigencia de dichas cartas orgánicas estaba presente en la convención constituyente de 1998 motivada fundamentalmente en razones políticas. Durante la convención se invocó la existencia de “normas contradictorias, normas que no se aplican u otras que son “generadoras de factores de injusticia en la relación entre los municipios”. Estas discrepancias, que a nosotros nos parecen absolutamente naturales precisamente por la característica de una carta orgánica de respetar la autonomía local, eran por ejemplo que algunos municipios organizaban un departamento de justicia, o aumentaban el número de concejales en exceso o establecían requisitos para los cargos prácticamente imposibles de cumplir.

El propósito se concretó entonces a través de las cláusulas transitorias séptima y octava que determinaron que las cartas orgánicas municipales quedaban suspendidas en su vigencia hasta que los municipios convocaran a nuevas convenciones y que la Legislatura dictaría la ley orgánica municipal destinada a regir en todos los municipios de la provincia y que demandaba una mayoría de dos tercios de los votos de la Legislatura para su aprobación o modificación.

Pero aún más imperativa y denegatoria de una auténtica autonomía municipal resultaba la cláusula transitoria novena que establecía que para la convocatoria a convencionales municipales debían estar de acuerdo todos los municipios y el ejecutivo provincial, un absurdo cuyos efectos se mantienen hasta hoy a pesar de que las cláusulas transitorias no se reiteraron en las convenciones constituyentes reformadoras de 2002 y 2008.

Con motivo de la suspensión de las cartas orgánicas mencionada, la Legislatura sancionó

en el año 1999 la ley N° 6.843 que comenzó a regir el 1 de enero de 2000. Posteriormente fue modificada por varias leyes (N° 6852 –que dispuso la fecha de entrada en vigencia; N° 6872;N° 6931; N°7078; N°7161) que en su conjunto configuran el régimen normativo vigente de los municipios de la provincia y que analizaremos en el presente Capítulo.

Atribuciones y competencias municipales

No hay prácticamente disposiciones sobre la materia “atribuciones y competencias municipales” en la constitución provincial vigente, ni en su redacción original de 1986 ni en las reformas de 1998, 2002 ni 2008 se estableció una normativa específica sobre este tema. La vigente LOM dedica, por el contrario, muchos artículos a este tema en su Capítulo II. En su artículo 2 establece que en el ejercicio de su autonomía el municipio está facultado para elegir sus propias autoridades; para disponer de sus bienes y recursos para el cumplimiento de sus fines propios; *para la organización y administración de sus servicios locales y para realizar todas las acciones que resulten necesarias en orden a establecer un gobierno municipal que actúe como factor de descentralización del poder y propulsor del desarrollo de la región y la provincia.* Esto parecería acercar la asignación de competencias y atribuciones a un principio genérico que luego se desagregará en el Capítulo II mencionado. En forma desordenada y particularmente promiscua el Capítulo mezcla atribuciones típicamente municipales con otras de naturaleza provincial en las que el municipio es “colaborador” o “coadyuva” a la tarea provincial o nacional. No nos parece la mejor técnica pero las reuniremos en dos partes a continuación.

Materias en las que el municipio colabora o coadyuva con Provincia y Nación.

Mencionamos en este sentido la política educativa (art. 20); la política sanitaria y de salud pública (art. 21); la política de vivienda (art. 22); el turismo (art. 28); la radicación industrial (art. 29); la seguridad, involucrando esta competencia la adopción de todos los medios necesarios para evitar inundaciones, incendios o derrumbes, debiendo asegurar el Servicio de Bomberos y Defensa Civil de la comunidad, en coordinación con el Gobierno Provincial (art. 25) y la expropiación, en la que el municipio es sujeto expropiante pero debe ser la Legislatura la que dictamine la declaración de utilidad pública de los bienes que considere necesarios para el cumplimiento de sus fines y el valor de los bienes expropiados se establecerá con la intervención del Tribunal de Tasaciones de la Provincia u organismo que lo reemplace (art. 42).

Materias propiamente municipales. Las materias que podemos denominar así son las referidas a promoción de la participación de los vecinos e instituciones intermedias en los asuntos públicos reforzando de tal manera el sistema democrático participativo (art. 22); asegurar la preservación del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y arqueológico del Departamento (art. 24); el tránsito urbano, correspondiendo al municipio el dictado del Reglamento de Tránsito Urbano en coincidencia con la Legislación Nacional y Provincial y lo relativo al transporte público de pasajeros en las ciudades y pueblos de su jurisdicción y fijando sus tarifas (art. 26); el control de espectáculos públicos (art. 27); la prestación de los servicios públicos que correspondan al Municipio (art. 31) determinando la ley que toda concesión de servicios públicos debe ser aprobada de acuerdo a las normas establecidas en la presente LOM y que el Municipio fiscalizará todos los servicios públicos que no prestare directamente; la creación, el mantenimiento y el desarrollo de organizaciones intermedias, en especial las cooperativas y mutuales (art. 32) brindándoles asistencia técnica integral aunque la LOM aclara que esto será en coordinación con la Nación y la Provincia; la reglamentación y aplicación de las habilitaciones comerciales y regular el funcionamiento de los juegos permitidos (cuando tal competencia no sea del Estado Provincial) reglamentando las normas de higiene, salubridad y seguridad en todos los establecimientos comerciales e industriales del Departamento (art. 33); la formación y cumplimiento de planes urbanísticos dentro del Departamento, como así también reglamentar la construcción, funcionamiento y explotación de cementerios públicos, pudiendo autorizar y fiscalizar la construcción y explotación de cementerios privados (art. 34); reglamentación de la tenencia de animales domésticos y sancionará severamente todo acto de rigor sobre los mismos (art. 35); el poder de policía exclusivo sobre el control de fidelidad de pesas y medidas y reglamentación del sistema de prevención de ruidos molestos, gases tóxicos y otras emanaciones que puedan dañar la salud de la población (art. 36) aunque aclara que esto último sin perjuicio de las facultades del Estado Provincial en la materia; el fomento y la promoción de toda actividad cultural, física, deportiva y recreativa, efectuando las acciones necesarias para tal fin (art. 38) y finalmente mencionamos la competencia para autorizar o disponer la creación de mataderos, frigoríficos, mercados, tambos, caballerizas, criadero de animales, ferias francas y puestos de venta, reglamentando su ubicación, control y fiscalización, pudiendo autorizar el faenamiento de ganado en pie en el Departamento (art. 39).

Una disposición sobre un tema que ha generado no pocas controversias en el derecho municipal argentino es la del artículo 37 que bajo el nombre de “progreso público” establece que los municipios de la región (sic) podrán promover y coordinar con los organismos competentes nacionales o provinciales, públicos o privados, la provisión de agua potable, electricidad, gas, alumbrado público, comunicaciones, servicios de cloacas y el aseguramiento de una normal provisión de productos alimenticios y de combustibles esenciales en las mejores condiciones de sanidad y calidad. Decimos que ha generado no poca controversia porque en las normativas municipales anteriores al período de lo que Néstor Sagües llama el “municipio acorralado” estas materias eran propiamente locales. Obviamente en la actualidad son predominantemente de carácter provincial pero reclaman necesariamente el acuerdo con el municipio. La referencia a “los municipios de la región” parece postular cierta naturaleza regional de la atribución.

Finalmente nos parece importante mencionar el artículo 40 referido a la posibilidad del municipio de crear medios radiales, audiovisuales, gráficos, alternativos y complementarios con arreglo a las Leyes Nacionales y Provinciales que rigen en la materia. En la actualidad esta atribución se ha hecho bastante efectiva.

Siguiendo una buena técnica de nuestra legislación provincial la LOM deja a salvo las funciones implícitas del municipio al establecer que éste podrá realizar, además de las enumeradas, cualquier otra acción de interés comunal que sea compatible con la naturaleza y competencia específica de la función municipal aunque no estuviere enumerada en esta Ley Orgánica Municipal Transitoria (art. 43).

Derechos y deberes de los vecinos

Ya hicimos referencia al hecho de que este tema estaba presente en algunas de las cartas orgánicas oportunamente reseñadas. También la LOM establece, no sin cierta pomposidad, que “los vecinos, sentido y razón de ser del Municipio, protagonistas y artífices de la vida cotidiana y del destino común de los pueblos y ciudades de cada uno de los Departamentos, gozan de los siguientes derechos, cuya garantía compete al Municipio, conforme a las Ordenanzas que reglamenten su ejercicio, a saber: a elegir y ser elegidos; a peticionar a las autoridades, a obtener respuestas y a la motivación de los

actos administrativos; a la igualdad de oportunidades y de trato; a participar política, económica, social y culturalmente en la vida comunitaria; al ambiente sano, al desarrollo sustentable, la práctica deportiva y recreación; a informarse y ser informados; a acceder equitativamente a los servicios públicos, participar en su control y gestión y a la protección como consumidores y/o usuarios.

A todo evento se aclara que los derechos enumerados y reconocidos por la LOM no importan la negación de los demás que se deriven de la naturaleza y competencia propias del Municipio (art. 44). Así mismo, agrega un artículo referido a los deberes de los vecinos, enumerando en tal sentido los siguientes: cumplir con los preceptos de esta LOM y las normas que en su consecuencia se dicten; respetar y defender la ciudad; participar en la vida ciudadana; conservar y proteger los intereses y el patrimonio histórico cultural de las ciudades pueblos del Departamento; contribuir a los gastos que demande la organización y funcionamiento del Municipio; preservar el ambiente, evitar su contaminación, participar en la defensa ecológica de la ciudad y reparar los daños causados; cuidar la salud como bien social; prestar servicios civiles por razones de seguridad y solidaridad y actuar solidariamente en la vida comunitaria (art. 45).

El diseño del poder

La Constitución provincial dispone sobre el tema en su artículo 169 la organización del gobierno municipal en base a un modelo nítidamente presidencialista, ejercido por un Departamento Ejecutivo en manos del intendente municipal y un Departamento Deliberativo ejercido por un Concejo Deliberante presidido por un viceintendente municipal.

Se integrará sobre la siguiente base poblacional: hasta 10.000 habitantes, 7 concejales; de 10.001 a 15.000 habitantes, 9 concejales; de 15.001 a 45.000 habitantes, 11 concejales; de 45.001 a 100.000 habitantes, 13 concejales y más de 100.001 habitantes, 15 concejales.

Respecto al intendente y viceintendente la Constitución provincial establece en su artículo 171 que ambos serán elegidos directamente y a simple pluralidad de sufragios por el pueblo del municipio y durarán cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelectos en

las mismas condiciones que para Gobernador y Vicegobernador. Esto significa que sólo pueden ser reelegidos una vez en forma inmediata. Los concejales serán elegidos directamente por el pueblo del municipio, aplicándose el sistema proporcional (D' Hont) para la distribución de los cargos y previendo la ley la garantía de igualdad de oportunidades en materia de género. Pueden ser reelectos. Finalmente se establece que para ser Intendente, Viceintendente, o Concejales se requieren las mismas condiciones que para ser Diputado provincial. El viceintendente reemplaza al intendente en los casos de "ausencia, suspensión, renuncia, fallecimiento, inhabilidad o licencia" (art. 70, LOM).

Departamento Deliberativo

Como hemos señalado el Concejo Deliberativo es presidido por el viceintendente y la LOM reglamenta diversos aspectos de su funcionamiento. Los concejales duran 4 años en sus funciones y pueden ser reelectos (art. 71). Para ser Concejales se requiere las mismas condiciones que para Intendente. Resulta paradójico destacar que la LOM prevé que los extranjeros inscriptos en el padrón electoral nacional o provincial pueden ser elegidos como concejales, pero en ningún caso excederán la tercera parte del total de los miembros que componen el Cuerpo. Al respecto, la ley 8212 permite que los extranjeros de ambos sexos, desde los 18 años de edad, que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el territorio de la provincia de La Rioja, podrán ser electores en todos los comicios que se realicen para elegir gobernador y vice, legisladores provinciales, intendentes y vice intendentes, concejales y autoridades constituyentes provinciales y municipales, como así pronunciarse en todo tipo de iniciativa, consulta y revocatoria popular.

Al asumir el cargo los concejales deberán presentar una declaración jurada efectuada ante la Escribana General de Gobierno de la Provincia o del Departamento si la hubiere, de los bienes patrimoniales que posea, asimismo deberá presentar otra declaración jurada patrimonial al finalizar el mandato.

En cuanto a las atribuciones y deberes de los Concejos la normativa se inscribe en las más tradicionales enumeraciones del derecho argentino comparado mencionándose entre otras las de dictar todas las ordenanzas y declaraciones (sic) necesarias para el efectivo ejercicio de las instituciones, los derechos y obligaciones de competencia municipal, así

como las relativas a todo asunto de interés público y general de cada Departamento y/o de la Región; aprobar los convenios de carácter regional para el desarrollo económico y social que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes de la región, creando los órganos con facultades para el cumplimiento de tales fines; ejercer funciones administrativas dentro de su seno; fijar las remuneraciones de los Funcionarios Políticos, electivos y designados del municipio (aclara que con arreglo de las disposiciones de la constitución y las Leyes de la provincia); nombrar sus secretarios y prosecretarios a propuesta del viceintendente y remover los mismos por mal desempeño así como articular la revocatoria de mandato con dos tercios de los miembros.

También la larguísima enumeración del artículo 74 contempla la creación de entes autárquicos y descentralizados; la fijación de la política tributaria; la solicitud de informes; la sanción del régimen electoral municipal (aunque como hemos señalado otro artículo dispone la aplicación del provincial); la convocatoria a elecciones; el examen, la aprobación o el rechazo de las cuentas de inversión presentadas por el Departamento Ejecutivo Municipal; la designación de comisiones de investigación y/o estudios, con amplias facultades a tales fines; la conformación de organismos inter-municipales de coordinación y cooperación para la realización de obras y la prestación de servicios públicos necesarios para el desarrollo regional; la división del municipio para el mejor servicio administrativo; la creación de delegaciones en los distritos; la sanción de la ordenanza fiscal; la autorización de empréstitos y el uso del crédito; el acuerdo a los nombramientos propuestos o efectuados por el Departamento Ejecutivo cuando así lo prevea esta Ley; aprobar o desechar convenios firmados por el intendente; sancionar el plan regulador de la ciudad y normas edilicias; dictar ordenanzas de higiene y seguridad para los sitios públicos y de prevención de catástrofes; reglamentar el funcionamiento de los tambos, caballerizas, mataderos, criaderos de aves, u otro tipo, mercados y establecimientos incómodos e insalubres, pudiendo fijar a todos ellos, radios de ubicación para su instalación; reglamentar la vialidad dentro del Municipio, en cuanto resulte de su competencia; establecer tarifas para automóviles de alquiler, taxis, remises, transporte escolar de alumnos y maestros, taxi flet, etc; organizar el contralor de pesas y medidas; acordar permisos para el funcionamiento de lugares de asistencia de público en general; crear e implementar cementerios y hornos crematorios; dictar ordenanzas de protección de animales y vegetales autóctonos y autorizar, prohibir o reglamentar la caza y la pesca dentro del Municipio, en cuanto sea de su competencia, protegiendo de toda acción que

atente contra el medio ambiente; sancionar ordenanzas para el cobro de multas por vía de apremio; sancionar ordenanzas tendientes a la organización de un catastro de inmuebles comprendidos dentro del Municipio; dictar el Código de Faltas Municipal, y el funcionamiento de la Justicia de Faltas; establecer mediante ordenanza el trámite de procedimiento de la Justicia de Faltas Municipal.

Finalmente se dispone que corresponde también al concejo dictar la Ordenanza reglamentaria del uso y ocupación del espacio aéreo, subsuelo de calles y aceras, fijando las tasas que corresponda abonar a particulares y reparticiones públicas que utilicen el mismo; dictar la ordenanza de creación del registro de entidades intermedias vecinales del departamento; dictar ordenanza de organización del procedimiento administrativo bromatológico, de fomento forestal, preservación del patrimonio arqueológico, arquitectónico, histórico y cultural; dictar ordenanza de tránsito y de transporte urbano de pasajeros estableciendo sus tarifas; dictar la ordenanza de organización de la defensa civil en el Departamento; imponer el nombre a calles, plazas, paseos, parques, y demás lugares públicos; dictar normas que auspicien y estimulen las festividades cívicas y religiosas, patrióticas y populares y asegurar la eliminación de obstáculos urbanos y arquitectónicos para discapacitados.

A todo evento el artículo 75 aclara que la enumeración del artículo que antecede no excluye el derecho de dictar Ordenanzas sobre actividades o funciones, especificadas o no, pero que por su índole sean municipales.

Una prescripción interesante la de la ley es la obligación de los concejos deliberantes que conforman cada región de la provincia de reunirse en plenario al menos una vez al año, para evaluar los procesos de integración y desarrollo regional (art. 79). Desgraciadamente estos procesos se activan o desactivan más por intereses político partidarios que por estos mandatos legales.

Respecto al origen de los proyectos de ordenanza, un tema que en el Derecho Público Provincial argentina ha tenido una interesante ampliación hacia las iniciativas populares y directas también la LOM recepta esa posibilidad (art. 94) al establecer que pueden presentarse cualquier concejal en forma individual o conjunta; el intendente; el juez de faltas municipal o “por cualquier ciudadano o Institución Intermedia que ejercite el derecho

de iniciativa popular”. Recordemos que el instituto tiene su regulación en la propia LOM y en una ordenanza especial vigente.

La sanción se produce si la aprueba “la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión, salvo los casos en que se exija mayoría especial” teniendo el Viceintendente voto sólo en caso de empate (art. 95).

Las ordenanzas que la LOM llama “especiales” y que requieren dos tercios de la totalidad de los miembros del cuerpo para su aprobación son mencionadas en el artículo 96 y se refieren a los siguientes temas: creación de entidades descentralizadas o autárquicas; creación de empresas de economía mixta; municipalización u otorgamiento de concesiones de servicios públicos; sometimiento a arbitraje; otorgamiento del uso de bienes públicos del Municipio a personas físicas o jurídicas y la transmisión, otorgamiento y constitución de derechos reales sobre bienes inmuebles o enajenables del Municipio.

Respecto al veto y promulgación tampoco la LOM aporta demasiadas novedades ya que el intendente tiene diez días hábiles para promulgar la ordenanza y ordenar su publicación, vencido ese plazo se considera promulgada (97). Vetada en todo o en parte debe volver al concejo para la insistencia con dos tercios de la totalidad de los miembros (98) lo cual parece razonable. Sin embargo, el mismo artículo establece que:

“vetada en parte la Ordenanza por el Intendente, éste podrá promulgar la parte no vetada, siempre que tenga autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad de la Ordenanza sancionada por el Concejo. En este último caso, y si así fuera considerado por la Justicia, la Ordenanza carecerá de validez legal”. La redacción nos parece criticable porque pone en definitiva en manos de la justicia definir la validez de una ordenanza, algo absurdo. Oportunamente nos hemos referido a las críticas que supone este tipo de veto con promulgación parcial (Montbrun, 2006)

En materia de los llamados “procedimientos especiales” para la formación y sanción de las leyes la LOM contempla la “ordenanza de pronto tratamiento” (art. 93) que faculta al intendente y al juez de faltas a enviar al concejo proyectos con pedido de pronto tratamiento, pedido que debe estar exclusivamente fundamentado en la extrema urgencia o gravedad institucional que afecte severamente el orden público. Dichos proyectos

deberán ser considerados dentro de los quince días posteriores a su pedido. Es cierto que la ley dice que el proyecto debe ser tratado dentro de los 15 días de solicitado en estos términos pero en ninguna parte dice que de no tratarse o modificarse o rechazarse queda sancionado. También se agrega que el Concejo Deliberante podrá dejar sin efecto el pedido de pronto tratamiento, si así lo resuelven los votos de los dos tercios de sus Miembros. En tal caso se aplicará a partir de ese momento el tratamiento ordinario.

Departamento Ejecutivo

En este esquema rigurosamente presidencialista del modelo legal riojano el intendente es “autoridad máxima” del departamento y “jefe político” de la administración local, acompañado de un viceintendente que preside el concejo deliberante (art. 100), pueden ser reelectos Ambos se eligen al mismo tiempo y por idéntico período. La LOM determina también de que en caso de que el mandato de alguno de ambos hubiere sido revocado por el veredicto popular, el Intendente o el Viceintendente no podrán ser reelectos, sino después de transcurrido un período completo intermedio (art. 102).

La acefalía es regulada en el artículo 106 que establece que en caso de ausencia temporaria o suspensión que afectaren simultáneamente al Intendente y Viceintendente, se hará cargo del Departamento Ejecutivo el Vicepresidente Primero o el Vicepresidente Segundo del Concejo Deliberante, en ese orden, hasta que la ausencia o suspensión cese para alguno de los afectados. En caso de impedimento definitivo por cualquier causal que lo provoque tanto del Intendente como del Viceintendente, faltando más de dos años para completar el mandato, se llamará a nueva elección para completar dicho período. Si faltare menos de dos años, asumirá la Intendencia el Vicepresidente Primero o Segundo, en ese orden, del Concejo Deliberante. En este caso, el Concejo deberá elegir nuevas autoridades para sus cargos vacantes. Para completar el número de Concejales asumirán los suplentes en orden de mayoría.

El intendente municipal ejerce la representación legal del Municipio; promulga, hace publicar y cumplir las ordenanzas sancionadas por el concejo deliberante, reglamentándolas cuando sea pertinente; ejercer el derecho a veto, dentro de los diez (10) días hábiles en que le son comunicadas y emite los actos administrativos necesarios para el gobierno del municipio. Informa al concejo al iniciarse cada período de sesiones

ordinarias sobre el estado general de la administración, el movimiento de fondos que hubiere producido dentro del presupuesto general y las necesidades públicas y las posibles soluciones inmediatas. Aunque no sucede casi nunca pueden concurrir a las sesiones del concejo cuando lo consideren oportuno, participando en sus debates, sin derecho a voto.

La ley enumera otras atribuciones tradicionales del cargo, tales como rendir informes al concejo deliberante; convocar a sesiones extraordinarias; designar y remover su gabinete; aplicar las medidas disciplinarias en el marco de la legislación vigente; hacer recaudar las rentas municipales; administrar los bienes que integran el patrimonio municipal; presentar los proyectos de ordenanza Impositiva y presupuesto; presentar al Tribunal de Cuentas competente el balance anual dentro de los noventa (90) días del cierre del ejercicio; otorgar permisos y habilitaciones, disponer medidas preventivas y correctivas y ejercer el contralor de todas las actividades sujetas al Poder de Policía Municipal, con arreglo a las Ordenanzas y Leyes vigentes.

Los intendentes tienen atribuciones para adoptar todas las medidas necesarias para el progreso y desarrollo del Departamento y la Región, promoviendo regímenes de estímulo a las actividades económicas y para ordenar la demolición de toda estructura que se considere riesgosa para la seguridad pública o esté en pugna con las Ordenanzas vigentes y disponer la ejecución, por parte del Municipio, de aquellas obras ordenadas a los propietarios, que no hayan sido realizadas en el término por el que hubieren sido emplazados, cargando en ambos casos con los gastos a los infractores de las Ordenanzas respectivas, sin perjuicio de las multas y demás penalidades establecidas por ella.

Finalmente enumera las atribuciones de imponer las restricciones y servidumbres públicas al dominio privado que autoricen las Ordenanzas y disposiciones legales; proponer a través del pliego correspondiente, la designación del Juez de Faltas Municipal, previo concurso público entre los aspirantes, con participación de representantes del Concejo Deliberante en el Jurado; reglamentar los servicios municipales y controlar su eficacia; confeccionar y presentar al Concejo Deliberante Proyectos de Ordenanza de Creación de Estructuras Orgánicas Municipales; celebrar convenios y/o contratos, contraer empréstitos con Instituciones u organismos privados, públicos provinciales, nacionales e

internacionales, con otros Municipios y enviar los mismos al Concejo Deliberante para su aprobación; hacer el llamado de licitaciones públicas o subastas de acuerdo a la Ley Contabilidad y Ley N° 6.425 de Administración Financiera y Obras Públicas de la Provincia y ejercer las demás facultades autorizadas por la presente Ley Orgánica Municipal Transitoria, no delegadas expresamente a otros Departamentos de la Función Municipal.

Justicia Municipal de Faltas

La LOM establece que el juzgamiento de faltas o contravenciones a las disposiciones municipales, provinciales y nacionales, cuya aplicación compete al municipio, estará a cargo de los juzgados municipales de faltas. Para ser juez de faltas se requiere título de abogado, tener como mínimo 25 años de edad, ciudadanía en ejercicio y un año en el ejercicio de la profesión. El juez de faltas municipal es designado por el Intendente con acuerdo del concejo previo examen de aptitudes, y estará sujeto a las inhabilidades e incompatibilidades impuestas para los concejales. Conservan su cargo mientras dure su buen desempeño y podrá ser removido por juicio político (arts. 120 y concs.).

Hemos sido siempre críticos de las designaciones “políticas” de los jueces ya que por lo menos en una instancia previa de selección de candidatos debería existir un concurso abierto, competitivo y de evaluación de la calidad profesional de los aspirantes, quedando a los cargos políticos la rescisión final de designación. No obstante la ley busca avanzar en un principio de calificación de los candidatos y eso parece correcto.

El Juez de Faltas Municipal en el ejercicio de sus funciones deberá impulsar de oficio el procedimiento o disponer las medidas para mejor proveer que estime conveniente, estando facultado para decretar o ejecutar medidas cautelares así como para ordenar todos los actos que estime adecuados para hacer cumplir sus resoluciones, y requerir el auxilio de la fuerza pública si fuere menester.

Corresponde al concejo por ordenanza establecer el procedimiento ante los Tribunales de Faltas asegurando el debido proceso legal, acceso gratuito, celeridad, economía, inmediatez y sencillez en el trámite, mediante procedimiento público e informal para los administrados. Las resoluciones podrán ser recurridas por vía de apelación por ante la

Justicia de Paz Letrada, lo que ha sido cuestionado y resuelto por el Tribunal Superior de Justicia.

También los jueces municipales de faltas están autorizados para enviar al Concejo Deliberante, proyectos de Ordenanzas referidos a la Organización y funcionamiento de la Justicia de Faltas y deberá informar anualmente al mismo la actividad desarrollada en su jurisdicción (arts. 122 a 125 y cc).

Un importante fallo reciente sobre la naturaleza de la justicia municipal de faltas reactualiza una antigua y tradicional controversia en nuestro derecho. En autos 1760–L–I–A 2011, caratulado “Intendente de la Capital s/ Amparo” el Intendente municipal planteó que era violatoria de la autonomía municipal la revisión por parte de la justicia ordinaria provincial de las decisiones de la justicia municipal de faltas.

En el caso, la mayoría del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia resolvió, acudiendo a una jurisprudencia ya establecida, que la "...la actuación del Tribunal de Faltas conforma una actividad de neto corte administrativo municipal, y el resultado del procedimiento administrativo instaurado al efecto habrá de ser siempre "un acto administrativo..." y que "...más allá del grado de independencia con que el legislador la ha dotado dentro de la estructura del gobierno comunal, constituye un órgano administrativo con funciones jurisdiccionales enmarcado en la órbita de la administración municipal, circunstancia que no sólo excluye su inserción dentro del Poder Judicial de la Provincia, sino que también desautoriza la tesis de la existencia de una judicatura municipal...." Se enunció asimismo que:"...los pronunciamientos del Juez Municipal de Faltas son no sólo pasibles de revisión administrativa, sino que también se hallan sometidos a la revisión judicial,..." agregando el fallo que “en relación a la naturaleza de los Juzgados que componen la Justicia Municipal de Faltas, que ellos no integran la Función Judicial de la Provincia, y las funciones que ejercen y el grado de independencia con que el legislador los ha dotado no alteran su calidad de órganos administrativos municipales". Finalmente expresa que “Los Juzgados Municipales de Faltas, son órganos que ejercitan una función jurisdiccional (porque tienen como objetivo decir el derecho) no judicial, (porque el órgano encargado del juzgamiento no integra la llamada Función Judicial). Y como lógica consecuencia de ello la resolución dictada por los juzgados de Faltas Municipales, siempre quedara sujeta al control judicial suficiente”. La minoría del Tribunal sostuvo por

su parte que “las sentencias dictadas por los jueces municipales de faltas resultan actos jurisdiccionales que surgen de un contexto claramente delimitado por normas procesales propia, establecidas por la ordenanza 1779/89 que establece la vigencia del recurso de apelación como vía disponible propia del régimen procesal municipal y que originariamente fue previsto para su ejercicio ante una Cámara de Apelaciones Municipal, cuya creación fue establecida por el citado texto legal pero que al no haber sido nunca instrumentada, motivó que de manera excepcional el tratamiento de dicho recurso sea realizado por la justicia de paz letrada. Sin embargo este tribunal, hoy transformado en juzgados unipersonales, de manera continua ha declarado su incompetencia para resolver en estos casos, basado fundamentalmente en el argumento de que las resoluciones dictadas por la justicia municipal de faltas no pueden ser revisadas por los tribunales ordinarios provinciales” y que “este concepto emerge de reconocer que la autonomía municipal impone la vigencia de una justicia municipal que debe investir igual jerarquía e independencia de criterios y que, al estar conformada por un régimen procesal propio, resulta lógico que sus decisiones resulten sentencias que causan estado, recurribles sólo por la vía procesal específica de su ordenamiento que no es precisamente el ejercicio del contencioso administrativo” y que por lo tanto “la norma prevista por el artículo 64 bis de la ordenanza municipal 1779/89 que dispone que los fallos de la justicia municipal de faltas no podrán ser revisados ni modificados por autoridad o funcionario municipal, y agotada la vía que hace referencia el artículo anterior solamente podrán ser apelables por medio del recurso extraordinario ante el Tribunal Superior de Justicia, conlleva una irrefutable vigencia que no puede ser soslayada, toda vez que desconocerla, atendiendo a una especificidad que la caracteriza, promoverá un indudable avance sobre la autonomía municipal. Por ello entiendo que la argumentación propuesta por el amparista resulta plausible”. Entendemos que esta posición es la más afín con el criterio amplio de autonomía municipal que consagra la Constitución provincial.

Entidades descentralizadas y autárquicas

Las municipalidades de La Rioja están habilitadas para la creación de entidades descentralizadas y autárquicas. El artículo 126 de la LOM establece esa posibilidad señalando que dichas entidades pueden ser creadas para “la administración de bienes y/o capitales y/o la prestación de servicios públicos determinados, los que deberán ajustar su cometido a la Ordenanza de su creación y la reglamentación que dictare el Departamento

Ejecutivo”. La ordenanza de creación determina la dirección de estos organismos (que por razones fundadas pueden ser intervenidos por el DE con acuerdo del concejo); la aprobación del presupuesto junto con el general del municipio y el destino de las utilidades; (arts. 127 y ss. LOM)

Aunque la doctrina municipalista riojana entiende que no son verdaderos casos de descentralización ya que siguen bajo el control directo del poder ejecutivo municipal, en la ciudad de La Rioja operan bajo el formato de entidades descentralizadas y autárquicas organismos como la radio municipal, la gerencia de disposición final de residuos y el mercado mayorista frutihortícola. Este último está regulado por la ordenanza 2817 del año 1997. También cabe mencionar la ordenanza 2427/94 del municipio de Capital que autoriza intendente a proceder a la descentralización administrativa, operativa funcional y financiera del polideportivo municipal “Carlos Saúl Menem” a los fines de alcanzar con mayor eficiencia los objetivos de interés general y regional, aclarando que esa descentralización no significa diferenciación patrimonial alguna respecto del resto del Estado Municipal.

Entidades intermedias vecinales

Una de las consecuencias del restablecimiento de la democracia en nuestro país ha sido sin dudas la aparición como actor relevante de los procesos políticos del denominado “tercer sector” o sociedad civil. Es por ello que la LOM establece que el municipio reconocerá la existencia de entidades intermedias vecinales, que se formen en cada uno de los Departamentos y de conformidad a lo dispuesto en esta Ley Orgánica Municipal Transitoria y en la Constitución Provincial.-El Municipio establecerá por Ordenanza la delimitación de la jurisdicción territorial de cada Entidad Intermedia Vecinal, la que deberá coincidir con el límite territorial de cada barrio o distrito o zona de la ciudad, pueblo o del Departamento en general. Otorgará asimismo la Personería Jurídica Municipal, y llevará por el área que determine un Registro de Entidades Intermedias Vecinales (arts 66 y 67, LOM).

Delegaciones municipales de distrito

Ya hemos señalado que una de las consecuencias más perversas del modelo municipal

departamental es la absoluta falta de autonomía de los pueblos, ciudades y villas que no son cabecera departamental y que por lo tanto son gobernados a control remoto desde las villas cabeceras y por unos delegados de los intendentes municipales en cada comunidad. Algunas veces se ha planteado hacer estos cargos electivos lo que parece un absurdo toda vez que desde un punto de vista institucional y normativo carecen de capacidad de gobierno propio. La LOM refuerza claramente esta pauta en su normativa al disponer que en departamentos en que fuere necesario, el municipio creará delegaciones distritales, cuyas funciones serán ejercidas por un delegado que será nombrado directamente por el Intendente y dependerá en sus funciones exclusivamente del Ejecutivo Municipal. Para ser Delegado Municipal se requieren las mismas condiciones o requisitos que para ser Concejal. El Delegado Municipal representa al Intendente en el Distrito, su cargo será no escalafonado. El número, estructura y funcionamiento de las Delegaciones Municipales Distritales será determinado por Ordenanza en cada Municipio (art. 113).

Control y fiscalización. Fiscal municipal.

Si bien esta figura aún no ha sido creada la LOM prevé la existencia de la “Fiscalía Municipal Regional” que será ejercida por el Fiscal Municipal Regional y que tendrá a su cargo el control de legalidad administrativa de los Municipios que componen la Región y la defensa judicial del patrimonio y de los intereses públicos y privados de dichos Municipios. Este funcionario podrá demandar la nulidad e inconstitucionalidad de las Leyes, Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones en el solo interés de la Ley o en defensa de los intereses fiscales de cada Municipio. Es parte en los procesos que se formen ante el Tribunal de Cuentas Regional.

Para ser Fiscal Municipal Regional se requieren los mismos requisitos que para ser Juez Municipal de Faltas. Será propuesto en forma conjunta por los Intendentes de la Región, y deberá contar con el acuerdo de los Concejos Deliberantes respectivos, los que fijarán su remuneración y fuente de financiamiento.

Durará cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegido. Puede ser removido si así lo dispusieren los Concejos Deliberantes de la Región en forma conjunta, y con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Concejo presentes en la Sesión.

Tiene iguales incompatibilidades que los Concejales (arts. 130 a 132).-

Tribunal de cuentas

Cuando indagamos el origen de estos organismos de contralor nos remitimos indiscutiblemente a la Declaración del art. 1º de la Constitución Nacional, cuando refiere a la forma de gobierno Representativo, en virtud del cual el pueblo se da sus leyes por medio de mandatarios o representantes al efecto y les provee de poderes suficientes. Republicano: división de poderes, periodicidad de funciones, elección popular de sus autoridades, responsabilidad de funcionarios públicos y publicidad de los actos de gobierno, entre otras características y Federal por la existencia de un Gobierno Nacional soberano y Gobiernos Provinciales autónomos.

De tal modo que en la medida que el pueblo en un sistema democrático no delibera ni gobierna sino que designa verdaderos mandatarios que son los funcionarios administradores de la res pública, surge la necesidad de verificar la actividad desempeñada por los representantes del pueblo, ello llama a un control, todo mandato desempeña en una rendición de cuentas. Tratase en definitiva de evitar que se produzcan excesos o desviaciones en el ejercicio concreto del poder en orden al manejo de la hacienda pública.

El origen en la Constitución provincial de estos organismos es específicamente el artículo 172 que establece que las Cartas Orgánicas Municipales deberán asegurar: inc. 1) Organismos de fiscalización y contralor tales como Fiscalía y Tribunal de Cuentas así como Justicia Municipal de Faltas.

La Ley Orgánica Transitoria establece como atribuciones del Concejo Deliberante en el art. 74 inc. 12, dice "Examinar, aprobar y/o desechar las cuentas de inversión presentadas por el Departamento Ejecutivo Municipal" y en el inc. 13) "Designar de su seno comisiones de investigación y/o estudios, con amplias facultades a tales fines". Históricamente se entendía que el Tribunal de Cuentas era un brazo técnico de la función legislativa, no obstante y en virtud de lo complejo y específico de la tarea, con el tiempo, fue adquiriendo autonomía funcional y separándose políticamente del poder legislativo.

En la provincia de La Rioja existen dos órdenes normativos frente al tema del control del gasto público municipal. Por una parte, la LOM crea un Tribunal de Cuentas Municipal Regional con jurisdicción en los Departamentos que componen cada Región en que se ha dividido la Provincia y que hemos referido en la mención del artículo 172 de la constitución provincial. Si bien esta disposición está transitoriamente suspendida por ley N°7161, referenciaremos brevemente el perfil de la institución que crea para después mencionar más extensamente el sistema de control del gasto vigente.

La LOM prevé que tribunales de cuentas regionales estarán integrados por un presidente, un vicepresidente y vocales, variando el número de estos últimos según la población de cada región. De su seno se elegirán las autoridades y durarán sus integrantes seis años en sus funciones, pudiendo ser reelectos. Durante ese término sólo podrán ser removidos por juicio político.

Para ser miembro del Tribunal de cuentas regional se requieren, además de tener residencia en la Provincia y los demás requisitos que para ser concejal y contar con el título de abogado o contador público.

El tribunal de cuentas dictará su propio reglamento interno y tendrá las siguientes atribuciones y deberes: controlar la legitimidad en la percepción e inversión de caudales de la administración centralizada y descentraliza, empresas públicas o con participación municipal e instituciones privadas que administran fondos al Municipio, los que estarán obligadas a remitir las cuentas documentadas de los dineros que hubieren invertido o percibido en la modalidad, plazo y condiciones que establezca el Tribunal a efectos de su aprobación o desaprobación; inspeccionar las oficinas municipales que administren fondos públicos e instituciones en que el Municipio tenga intereses y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad; realizar el control de gestión aconsejando o proponiendo medidas para optimizar la administración de ingresos y egresos de los recursos municipales el que deberá seguir criterios de eficacia, eficiencia y economía; ejercer el control preventivo en los actos que se refieren a la administración de la hacienda municipal que se efectuarán en la oportunidad y caso que el Tribunal disponga; iniciar y tramitar los juicios de cuentas y de responsabilidad; efectuar investigaciones y auditorias a requerimiento del Concejo Deliberante; elaborar, proponer y disponer su presupuesto anual; nombrar y remover a su personal.

El Tribunal de Cuentas deberá adoptar las medidas que sean necesarias para actuar en forma concomitante con la Autoridad Competente, ejerciendo el control en forma inmediata, en los casos que por su gravedad o urgencia requieran de una solución inminente, y cuando así lo solicite la Autoridad Actuante.

La ley prevé que sus fallos y dictámenes que emita el Tribunal de Cuentas Regional harán cosa juzgada en cuanto a si la percepción e inversión de los fondos ha sido hecha o no de acuerdo a la presente Ley y las Ordenanzas respectivas, de cada Departamento, siendo susceptibles de los recursos de reposición o reconsideración por ante el mismo Tribunal y de casación ante el Tribunal Superior de Justicia. Si en el curso del trámite administrativo surgiere la posible comisión de un hecho delictivo, se remitirán, las actuaciones al juez competente. La ejecución de las decisiones del tribunal estará a cargo del Fiscal Regional.

Situación actual. En el caso del Tribunal de Cuentas Municipal de la Municipalidad de La Rioja, se creó en 1989 mediante Ordenanza. 1783/89. En el año 1999, se dicta la Ley Orgánica Municipal Transitoria N° 6843 donde se crean los Tribunales de Cuentas Regionales, que nunca se conformaron y así en el año 2001, por ley N° 7161 en su art. 1° dice: Se suspende hasta nueva disposición la aplicación de los arts. 133 a 143". En su art. 2° dispone que mantiene su funcionamiento el Tribunal de Cuentas Municipal del Departamento Capital, siendo aplicable para su funcionamiento las normas que rigieron inmediatamente anterior a la vigencia de la LOM. Los Tribunales Municipales que existían en Chepes, Chilectio y Famatina se convierten en Delegaciones Fiscales del Tribunal de Cuentas de la Provincia. En los últimos años se han creado en todos los municipios del interior las Delegaciones del Tribunal de Cuentas Provincial.

Con respecto a la creación o desaparición de estos organismos podemos decir que depende del plan político de cada provincia de incluir en sus constituciones autorizando a la Cartas Orgánicas la creación de ellos a nivel municipal.

El de la Ciudad de La Rioja fue creado por el concejo deliberante en diciembre de 1989 por ordenanza N° 2783/89. Su jurisdicción es el Departamento Capital de La Rioja para el Poder Ejecutivo, entes desconcentrados y descentralizados y Concejo Deliberante,

pudiendo ésta ampliarse a otros en cumplimiento de convenios intermunicipales regionales. Se integra con tres miembros, un presidente y dos vocales, siendo desde 2008 la presidencia rotativa anual. Dos miembros son propuestos por la mayoría y uno por la minoría. Duran seis años en sus funciones y son reelegibles. Sólo pueden ser removidos por juicio político. Para ser miembro del tribunal se requiere ser argentino, tener cinco años de ejercicio de la profesión de contador o abogado y dos años de residencia en el departamento. El tribunal dicta su propio reglamento interno y tiene autonomía funcional para nombrar, remover y promover a sus empleados, elaborar su presupuesto, presentar memoria y manejar sus fondos (Ordenanza 1783/89).

Desarrolla tres tipos de controles externos que podemos definir como:

1) preventivo, en la práctica se revisa la imputación presupuestaria, el cumplimiento de disposiciones legales de ley de contabilidad y encuadre legal con acto administrativo, todo previo al gasto. Si se refiere a una Obra Pública se revisan planos, cómputos métricos, materiales, plazo de ejecución, referencias técnicas, etc.

2) concomitante o auditoría: Se realiza in situ, en el momento mismo de la gestión utilizando por ejemplo: arqueos de caja, intervención de libros banco, revisión de legajos, en la apertura de sobres en concurso, licitaciones, etc.

3) posterior o rendición de cuentas: se desarrolla en sede administrativa, a través de un procedimiento llamado "rendición de cuentas". Significa someter a la jurisdicción exclusiva del Tribunal de Cuentas la documentación donde esta contenido la justificación legal y contable por partidas presupuestarias del gasto o inversión que ha realizado. Los responsables o cuentadantes son: máximas autoridades del organismo, directores de administración, tesoreros, subtesoreros del municipio, autoridades del concejo deliberante, administradores o tesoreros de haciendas para estatales; beneficiarios de subsidios; en dinero o especie; viáticos y sueldos (retiene para rendición final).

También existe el juicio de responsabilidad, cuando el agente o funcionario público, con su accionar u omisión provoca un daño patrimonial al Estado. Esta responsabilidad faculta al tribunal en forma exclusiva y excluyente para que por medio de un procedimiento particular determine el grado de responsabilidad del agente. No se deriva de una

rendición de cuentas sino de transgresiones en la percepción e inversión de fondos, incumplimiento de controles preventivos; destrucción de bienes y hechos u omisiones de cualquier agente público retribuido o remunerado.

Participación política y mecanismos de democracia semidirecta

La propia LOM establece que el régimen electoral de cada municipio es la ley electoral de la provincia, otra disposición que lastima la autonomía municipal. Dentro de los mecanismos de participación política ya nos hemos referido al sufragio de extranjeros.

También la LOM contempla también un mecanismo de participación sectorial interesante al prever que es atribución del concejo deliberativo de crear el Concejo Económico y Social Municipal como organismo permanente de asesoramiento y consulta sobre temas económicos, financieros, sociales y de planificación (art. 74 inc. 52).

En materia de democracia semidirecta, este tema además de las disposiciones genéricas de la LOM rige la ordenanza municipal 1739, del año 1989, es decir fue dictada bajo la vigencia de la carta orgánica municipal.

Respecto al impulso de la iniciativa y la revocatoria se dispone que un número de electores no menor del 2% del padrón electoral podrá solicitar a la Junta Electoral sean sometidos a la firma del electorado los pedidos de iniciativa y revocatoria. La Junta concederá un término de 30 días a los efectos de completar el total de porcentaje establecido para cada uno de los casos, vencidos dichos términos que serán de días hábiles si no se lograra tal porcentaje, las actuaciones se archivarán sin más trámites.

La solicitud de iniciativa será presentada como un proyecto de ordenanza y sus correspondientes fundamentos o en su caso con un ejemplar de la ordenanza sancionada si se tratara de una iniciativa de derogación. Por su parte, la solicitud de revocatoria será fundada en todos los casos y estos fundamentos no podrán exceder de quinientas palabras. Ella no podrá fundamentarse en causas relativas a la elección de los funcionarios cuya revocatoria se pretende.

De la solicitud de revocatoria se corre vista al funcionario afectado. La contestación no podrá exceder de tampoco de quinientas palabras y será hecha en el plazo de 5 días hábiles vencido el cual se dará por contestada. La contestación es al solo efecto de hacerla conocer al electorado juntamente con el pedido de revocatoria en el Decreto de convocatoria de la Junta Electoral Municipal.

Todas las solicitudes serán suscriptas en el local de la Junta Electoral Municipal o en las que ella habilite al efecto, previa comprobación de la identidad de los firmantes. La iniciativa tramita ante el Concejo Deliberante, para la revocatoria hay 10 días hábiles, cumplidos los requisitos, para convocar al electorado.

En la consulta popular el elector deberá sufragar en una boleta con la siguiente leyenda: "voto por que (SI / NO)(se sancione o no se sancione) la Ordenanza relativa a (el tema). En la elección de revocatoria, el elector deberá sufragar en una boleta que exprese claramente si vota por la destitución o por la confirmación de los funcionarios sometidos al pronunciamiento del electorado.

En todo comicio de consulta o de revocatoria para que ella opere deberá votar en forma afirmativa o por la remoción, la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos con una participación del electorado no inferior al cincuenta por ciento (50%). Estas elecciones son obligatorias para el electorado.

Iniciativa popular.

Señalamos que además de la ordenanza municipal específica la LOM transitoria también contempla estos institutos. Así contempla la iniciativa popular estableciendo la posibilidad de que el electorado pueda presentar proyectos de sanción o de derogación de ordenanzas, ejercitando este derecho. Dicho proyecto deberá estar avalado por el porcentaje mínimo del cinco por ciento (5%) del electorado.- (145)

El Concejo Deliberante quedará obligado a la consideración y tratamiento del Proyecto una vez presentado. En caso de rechazo o modificación sustancial del mismo la iniciativa deberá someterse a consulta popular, que tendrá lugar a más tardar en la elección general más próxima. Si el Proyecto no es tratado en el término de cuarenta días, se

considerará aprobado, y no podrá ser vetado por el Departamento Ejecutivo, quién deberá publicarlo de inmediato.-

La ordenanza municipal vigente establece que un número de electores no inferior al cinco por ciento (5%) del total del Padrón Electoral Municipal o en su defecto del que se hubiere utilizado en el último comicio municipal, tendrán derecho a proponer al Concejo Deliberante la sanción de Ordenanzas sobre cualquier asunto de competencia Municipal salvo los casos de derogación de instrumentos referidos a los recursos específicos que el municipio recaude o a la ejecución de gastos no previstos en el Presupuesto Anual.

Revocatoria popular

También puede el cuerpo electoral decidir la destitución o separación de aquellos funcionarios municipales electivos que no cumplan con el mandato recibido o que por el mal desempeño de sus funciones, hayan dejado de merecer la confianza depositada en ellos por el pueblo.

Para que la revocación popular se haga efectiva, debe votar en tal sentido más del cincuenta por ciento (50%) de los electores inscriptos en el padrón electoral(147). Se remite a una ordenanza las formalidades con que se ejercerá este derecho, su forma de sustanciación y tratamiento por el Concejo Deliberante, como así también los términos en que el mismo será resuelto, garantizando el derecho de defensa del afectado. El electorado podrán, en la forma que seguidamente se determina, ejercer el derecho de destitución de los funcionarios electivos que ejercen el Gobierno Municipal.

El derecho de revocatoria queda sujeto a las condiciones que establezca una ordenanza sobre el tema pero la ley dispone que para que se apruebe la revocación de un mandato deberá votar en tal sentido al menos el 50% de los electores inscriptos en el padrón. I ce en el Artículo 152º-. de la Carta Orgánica Municipal y podrán ser promovido por un número de lectores no inferior al quince por ciento (15%) del Padrón Electoral Municipal o en su defecto del que se hubiera utilizado en el último comicio municipal. Para destituir en sus cargos:

- a) Al Intendente Municipal.
- b) A uno o varios Concejales.

En los casos de remoción contemplados por el Artículo precedente, el pronunciamiento popular estará referido a la confirmación o destitución de los funcionarios a el sometidos. Si la decisión popular determina la remoción parcial contemplada por el Inciso b) del Artículo 3º.-, ellos serán reemplazados en la forma que prescribe la Carta Orgánica Municipal.

En los casos de revocatoria contemplados en los Incisos a) y b) del Artículo 3º.-, el acto eleccionario de destitución será seguido en un plazo de quince (15) días, por el de renovación de autoridades, no pudiendo ser candidatos los mismos funcionarios removidos.

Podrá formularse pedido de revocatoria, en cualquier época del año después de transcurrido en el desempeñando de sus mandatos un año por lo menos y siempre que no faltaren nueve meses para la expiración de los mismos. Ejercitado el derecho de revocatoria con resultado negativo, los funcionarios podrán ser sometidos a nuevo proceso de destitución con intervalo de un año. Las Autoridades elegidas en merito de la revocatoria ejercerán su cargo por el tiempo que falte para completar el período de las depuestas.

Consulta popular

El Gobierno Municipal podrá someter a consulta popular las cuestiones o asuntos de significativa importancia para la vida comunal, la vigencia de nuevas Ordenanzas y la reforma o derogación de normas jurídicas de su competencia (art. 149).

El Cuerpo Electoral se pronunciará por sí, cuando se apruebe la consulta y por no, cuando la rechace en ambos casos se definirá por simple mayoría de sufragios. Todo proyecto de Ordenanza que tenga origen en el derecho de iniciativa, serán sometido a Consulta Popular Obligatoria:

- a) Cuando su sanción importe modificaciones sustanciales al proyecto.
- b) Cuando sancionada por el Concejo Deliberante, lo observase el Departamento Ejecutivo y aquel no insistiese en su sanción. Siendo obligatorio también en caso de cualquier reforma a la Carta Orgánica Municipal.

La Consulta Popular no vinculante puede ser promovido por el Departamento Ejecutivo. La Consulta obligatoria debe ser requerida indistintamente por el Intendente o el Presidente del Concejo Deliberante. No se reputará legalmente válida ninguna Ordenanza sometida por la Carta Orgánica Municipal a Consulta Popular Obligatoria, hasta tanto no se haya consultado al electorado municipal.

Toda ordenanza sometida a consulta para ser aprobada, necesita la simple mayoría de sufragios emitidos con una participación del electorado no inferior al 50% del Padrón Electoral Municipal. Si no lo obtuviera, la misma no será válida y no podrá ser tratada nuevamente por el Concejo Deliberante, hasta transcurrido un año de la consulta. Si la Ordenanza obtuviera la aprobación del electorado, se considerará definitivamente sancionada. Si fuera necesario reglamentarla el Departamento Ejecutivo deberá hacerlo en un plazo de 10 días. Toda Ordenanza sancionada por consulta popular excluye totalmente las facultades de observación y veto del Departamento Ejecutivo, no pudiendo operarse su derogación o modificación sino después de transcurrido un año de vigencia.

Audiencia Pública

Los habitantes del departamento o las entidades Intermedias que canalizan y articulan participación ciudadana, tienen la posibilidad, al menos en el marco legal, de acceder a audiencia pública, y proponer a la Administración Municipal, la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales o recibir información de los actos político- administrativos del Gobierno local.

Se realizará en forma verbal, en un solo acto y con temario previo. Podrá ser solicitada por vecinos o entidades representativas o convocada a instancia del Departamento Ejecutivo o del Concejo Deliberante. La Ordenanza reglamentará su funcionamiento.
(151)

Pertenencia de las bancas

La LOM establece una disposición que existe también en la constitución Provincial para los cargos de legisladores provinciales (art. 78). En el mismo sentido la LOM expresa que:

“Declárese que las bancas de toda representación legislativa pertenecen a los partidos políticos que han intervenido en el acto electoral y han nominado sus candidatos. Cada Partido tiene la atribución de determinar si la forma en que es ejercida su representación o mandato responde al programa y doctrina política que sirvió para la exaltación del candidato al cargo que ostenta. En caso de incumplimiento en el ejercicio de su mandato podrá el partido iniciar acción ante el Tribunal Electoral de la provincia con el fin de cuestionar el desempeño de la representación y resuelta la inconducta, queda abierta la sustitución por el suplente respectivo” (art. 154).

Este artículo nos parece absolutamente objetable desde la perspectiva de un sistema genuinamente democrático y republicano, en el que las bancas son del pueblo y no de ningún sector o facción.

Participación sectorial

Por ordenanza 1699 del año 1989 el Concejo Deliberante de la Capital creó el Consejo Económico Social Municipal, integrado por los sectores “más representativos de las áreas económica y social de la Comunidad”. Su finalidad es asesorar “al titular del Departamento Ejecutivo” – no se entiende por qué se excluye al Concejo de ese posible asesoramiento – o cuando este lo solicite respecto a medidas, planes y programas sobre temas económicos, financieros, sociales y de planificación que se consideren de trascendencia para el Municipio.

El Consejo está en principio integrado por seis miembros que representan al sector comercial (dos), de entidades vecinales (dos) y al gobierno municipal los dos restantes. No hemos podido constatar que este consejo se haya reunido en la última década.

También como ámbito de participación sectorial la Municipalidad de Capital e iniciado el proyecto por las mujeres que componían en su momento en Concejo Deliberantese creó por ordenanza 3156 del año 2000 el Consejo de Mujeres de Partidos Políticos, el que estará formado por representantes de todas las agrupaciones políticas con reconocimiento de la Justicia Electoral Provincial que acepten formar parte de él. El Consejo tiene carácter de consultivo del Departamento Ejecutivo Municipal en la

elaboración de las políticas y acciones referidas al género, pudiendo elaborar, propuestas, ideas y proyectos que consideren de importancia relativas a la mujer. Sus miembros son designados por los partidos y sus informes, propuestas y recomendaciones no son vinculantes.

La problemática de los recursos municipales. Coparticipación

La Constitución provincial prevé una disposición que cada municipio provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste; con la participación, y en la forma que los municipios convengan con la provincia, del producido de los impuestos que el gobierno provincial o federal recaude en su jurisdicción; por la venta o locación de bienes del dominio municipal; por los recursos provenientes de empréstitos y otras operaciones de crédito que realice; por los subsidios que le acuerda el gobierno provincial o federal y por los demás ingresos provenientes de otras fuentes de recursos (art. 173).

Con mayor desagregación la vigente LOM enumera como recursos municipales las tasas, tributos, derechos, contribuciones y gravámenes que establezca en forma equitativa, proporcional y progresiva; con operaciones de crédito o empréstitos; con la coparticipación tributaria que se establezca con el Estado Provincial; con los derechos, convenios, participaciones, contribuciones y cánones, derivados de la explotación de sus bienes y recursos naturales con arreglo de la Constitución de la Provincia; con las donaciones y legados y todo otro recurso no incluido especialmente en la enumeración anterior y que sea de índole municipal y, finalmente, con los fondos provenientes de los acuerdos de los acuerdos financieros que el Municipio celebre con el Estado Provincial (art. 49). También se prevé la posibilidad que el municipio mediante ordenanza establezca eximiciones tributarias en forma “equitativa, proporcional y progresiva” similar a la que establecen otros municipios argentinos en casos de personas jubiladas, discapacitadas o en condiciones vulnerables.

Coparticipación municipal de impuestos. Situación actual. Como señalamos al comienzo del trabajo el propio artículo 168 que funda el régimen municipal de la provincia y consagra el reconocimiento de su autonomía prevé también, desde la reforma de 1998 que “La legislatura provincial sancionará un régimen de coparticipación municipal en el

que la distribución entre la provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.”Es decir que, a nuestro juicio con buen criterio, la provincia tomó como pauta para la denominada “coparticipación primaria” y para la llamada “coparticipación secundaria” – estos de la forma en que los municipios redistribuyen entre sí el porcentaje correspondiente prevé “criterios objetivos de reparto”.

Señalemos que a pesar de lo ambicioso del artículo constitucional la situación del tema en la provincia se sigue manejando con la base normativa de un decreto de la época de la dictadura militar, el Decreto Ley N°4126 de 1982, que estableció en ese momento una base de coparticipación a los municipios primaria del veinte por ciento del impuesto a los ingresos brutos y el cincuenta por ciento del impuesto a los automotores (ambos recursos provinciales) y del seis por ciento de la recaudación provincial por coparticipación federal. Otro cuatro por ciento de este último rubro llegaba también a los municipios por la vía de un Fondo para el Desarrollo Comunal.

La base del régimen no se ha modificado y se mantiene aunque dos leyes dictadas en el año 2006, la N° 8034 y la N° 8047 aumentaron los montos de dinero asegurando un mínimo a todos los municipios y aprobaron los convenios individuales de los municipios con la provincia para la distribución de dichos fondos. Sin embargo la municipalidad de la Capital accionó contra esas normas por no haberse seguido el proceso y no respetarse las características del régimen constitucional en la causa 1041 de 2006 “Municipalidad de la Capital s/ amparo”. El amparo fue desestimado por la mayoría del Superior Tribunal de Justicia y la causa se encuentra actualmente en la Corte nacional.

La información periodística indica que en la actualidad está en marcha el debate por el tema y los criterios que se están manejando son variados, tales como población; población con NBI; y dispersión poblacional, es decir, la relación de habitantes que existe en el interior de cada departamento respecto a su cabecera. También se buscan criterios relacionados con la “situación geográfica” tales como la distancia desde las cabeceras hacia la Capital y criterios “económicos” como la población desocupada.

Intervención a los municipios

En su artículo 174 la Constitución Provincial dispone la posibilidad de que los municipios sean intervenidos, tema que ha generado algún debate y controversia en la doctrina dada la naturaleza autonómica de la institución en análisis.

El artículo dispone que la intervención debe hacer por ley, y esta ley debe ser aprobada con dos tercios de votos de los miembros de la Cámara de Diputados, lo cual parece pertinente atento a la naturaleza excepcional de este instituto. Taxativamente se dispone que la misma puede proceder en los en los siguientes casos:

- 1.- Cuando existiere acefalía, para asegurar la constitución de sus autoridades.
- 2.- Cuando no cumplieren con los servicios de empréstitos o si de dos ejercicios sucesivos resultare déficit susceptible de comprometer su estabilidad financiera.
- 3.- Para normalizar la situación institucional.
- 4.- Cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica Municipal.

La Intervención se dispondrá por el término que fije la ley, debiendo el Interventor atender exclusivamente los servicios ordinarios. Por su parte, la vigente LOM dispone en su artículo 9 que:

“En caso de que el Estado Provincial intervenga el Municipio de conformidad a lo preceptuado en el Artículo 159° de la Constitución de la Provincia, los actos que sus representantes ejecutaren en el desempeño de sus funciones serán exclusivamente administrativos, para cumplir con los servicios ordinarios que preste el Municipio, con excepción de los que deriven del estado de necesidad. Serán válidos en el Departamento si se realizan de acuerdo con la presente Ley Orgánica Municipal Transitoria y las Ordenanzas Municipales en vigencia. La nulidad podrá ser declarada a instancia de parte. Los funcionarios y empleados designados por la intervención cesarán en sus funciones el día que termine la misma. Los sueldos, retribuciones, compensaciones, viáticos y otros adicionales del Interventor Municipal y demás funcionarios escalafonados o no, designados por la Intervención serán abonados por la Provincia.”

La intervención de municipios no se ha utilizado más que en muy contadas ocasiones desde el regreso a la democracia habiendo resuelto la justicia que se trata de una cuestión política no justiciable, en la causa “Cáceres de Torre, Nilda y otros s/ Amparo y acción de no innovar innovativa” de marzo de 1995.

Bibliografía

BUJ MONTERO, MONICA; *El poder de policía municipal en las constituciones provinciales*; en Pérez Guilhou, Dardo y otros; *Derecho Público Provincial y Municipal*; Tomo I, 2° Edición Actualizada; Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos; LA LEY, Buenos Aires, 2003.

FRANCISO, JUAN JOSE; Consideraciones sobre Derecho Publico Municipal en la Provincia de La Rioja (Análisis de la Ley Orgánica Municipal Transitoria N° 6843, con sus modificatorias y Ordenanzas complementarias); La Rioja 2001

HERNÁNDEZ, Antonio; Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994; (Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1997).

MERCADO LUNA, RICARDO; Derecho constitucional provincial. Aportes para su formulación; Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000

MERCADO LUNA, RICARDO; Constituciones de la Provincia de La Rioja. Marco referencial, antecedentes y textos; Universidad Provincial de La Rioja, la Rioja, 1986.

MONTBRUN, Alberto; La justicia municipal de faltas. Su perfil en el Derecho argentino; LA LEY, Tomo 1996-A, pag. 1126.

MONTBRUN, Alberto, El nuevo derecho público provincial; La revista del Foro de Cuyo, T° 26, 1997

MONTBRUN, Alberto; "Procesos de formación y sanción de las leyes en el derecho público provincial", Capítulo del libro Derecho Público Provincial; Tomo III, 2° Edición Actualizada; Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, de próxima publicación en LA LEY, Buenos Aires, 2006.

MONTBRUN, Alberto; "Recursos municipales" Capítulo del libro Derecho Público Provincial; Tomo I, 2° Edición Actualizada; Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, de próxima publicación en LA LEY, Buenos Aires, 2003.

PAREDES URQUIZA, ALBERTO; Breves comentarios sobre la Constitución de La Rioja; Nexo Ediciones, La Rioja, 2005.

SANMARTINO DE DROMI, MARIA LAURA; Intendencias y provincias en la historia argentina, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1990

SEMADENI, Pablo José; Estado colonial – Estado republicano. Cuyo. 1770 – 1830; Buenos Aires, El Zahir, 2011

STOLLER, ENRIQUE ALBERTO; Historia constitucional riojana; Lerner Editora, Córdoba, 2008

VALENZUELA, Edgardo; La Autonomía como atributo de la Comunidad Local; Tesis doctoral, inédita, Universidad de Mendoza, 2012

VALENZUELA, Edgardo; Municipio y comunidad local; Publicado en Revista Científica de la Universidad Nacional de La Rioja Año 13 – No 3 – Diciembre 2012

ZARZA MENSAQUE, Alberto y BARRERA BUTELER, Guillermo (Directores) Introducción al Derecho Municipal. (Córdoba, Argentina, Advocatus, 2010), pp. 23