

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE ABOGACÍA

UNIDADES XII, XIII, XIV, XV Y XVII

RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO

DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL – CÁTEDRA “B”

Profesor Titular: PROF. DR. GUILLERMO E. BARRERA BUTELER

Profesor Ayudante: PROF. MGR. JOSE M^º PEREZ CORTI

<http://www.joseperezcorti.com.ar>

UNIDADES XII, XIII, XIV, XV y XVII**RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL MUNICIPIO**

Por José M. Pérez Corti¹

I. RÉGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO

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

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

II. RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

La provincia de Córdoba cuenta con uno de los regímenes municipales más evolucionados en el marco del derecho público provincial comparado, desde una perspectiva centrada en el carácter autonómico de los mismos. A lo largo del tiempo se ha distinguido por el grado avanzado de autonomía de la que gozan

¹ Extraído del trabajo de investigación titulado “*LA PARTICIPACIÓN PARTIDARIA EN LOS PROCESOS DE DESTITUCIÓN POPULAR O REVOCACIÓN DE MANDATOS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL N° 8102*”, el que presentado como tesis final para acceder al grado de Magíster en Partidos Políticos del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Los temas tratados en el presente trabajo corresponden a las Unidades XII, XIII, XIV, XV y XVII del Programa de la asignatura “*Derecho Público Provincial y Municipal*” de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

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

³ SAGÜÉS identifica los antecedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de la Nación con los lineamientos doctrinarios señalados. Así afirma que dentro de la idea alberdiana del “*municipio-cabildo*” es posible ubicar la causa “*D. Manuel Marana contra Municipalidad de San Fernando sobre ilegalidad de un impuesto*” del 21/06/1870 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 9:219**). Un poco más adelante en el tiempo predominó la doctrina del “*municipio arrinconado*”, correspondiendo a ella las causas “*Ferrocarril del Sud en autos con la municipalidad de La Plata sobre cobro de impuestos. Recurso extraordinario. Competencia*” del 01/06/1911 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 114:282**); “*P. César y Cía. Contra la Empresa del Ferrocarril Central Argentino, sobre cobro de pesos*” del 25/07/1916 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 123:313**); “*Municipalidad de General Pueyrredón contra la Sociedad Jockey Club Mar del Plata, sobre cobro ejecutivo de pesos*” del 27/02/1929 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 154:25**) y “*Francisco Maschio v. Municipalidad de la Capital*” del 06/10/1939 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 185:12**). En el marco de la concepción “*municipio-estado*” es factible ubicar los fallos emanados del Máximo Tribunal a partir del año 1989 con el caso “*Rivademar, Angela Digna Balbina Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario s/recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción*” del 21/03/1989 (Argentina: C.S.J.N. **Fallos 312:326**) a la cabeza. Cf.: “*Elementos de Derecho Constitucional*”, Op. Cit., T. II, pg. 249.

tanto comunas como municipios, a los que se les garantiza no sólo la posibilidad de elegir a sus propias autoridades sino además la de optar por un régimen de intendente y concejo deliberante o por uno de gobierno de comisión. Se le suman a éstos la viabilidad de darse su propio ordenamiento jurídico político a través del dictado de cartas orgánicas municipales en aquellos casos en los que hayan alcanzado la categoría de ciudad.

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

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

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

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

En cuanto a la organización institucional de su gobierno y en el caso de las comunas, la Constitución delega en la Ley Orgánica Municipal la determinación de la forma de gobierno, y ésta contempla en su artículo 192 un sistema de gobierno de comisión. Lo mismo sucede en relación a los municipios y ciudades sin carta orgánica, aunque en este caso la normativa constitucional le determina al legislador el contenido mínimo que habrá de respetar al reglamentar esta cuestión. En cumplimiento del mandato constitucional, la

Ley Orgánica Municipal contempla la posibilidad de opción entre la forma de gobierno compuesta por concejo deliberante y departamento ejecutivo o el sistema de comisión (Art. 9), aunque con carácter taxativo dispone en el artículo 10 que en el caso de los municipios recién reconocidos habrá de implementarse la correspondiente al sistema de concejo deliberante y departamento ejecutivo, pudiendo mutar a la de comisión mediante referéndum (Art. 11). Finalmente cabe consignar que la Ley N° 8102 en su artículo 56 contempla una variante más al facultar al Gobierno de Comisión a designar fuera de su seno un Administrador Municipal.

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

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

III. RÉGIMEN ELECTORAL

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

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

a) Generalidades

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

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

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

b) Particularidades*1. Comunas*

El régimen comunal se encuentra regido por un sistema electoral de tipo mayoritario con representación de las minorías, puesto que contempla la representación al menos de la primer minoría en ambos órganos de gobierno, esto es tanto en la Comisión como en el Tribunal de Cuentas. La distribución de dichos cargos habrá de efectuarse conforme el criterio sustentado en el artículo 217 de la Ley N° 8102. En virtud de ello corresponde asignar dos cargos o bancas en la Comisión y en el Tribunal de Cuentas al partido que haya obtenido la mayoría de los sufragios, y la banca restante corresponderá al que haya salido segundo en base a la cantidad de votos obtenidos.

2. Municipios y Ciudades

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

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

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

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

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

3. Ciudades de Carta Orgánica

En esta categoría la clasificación puede resultar un tanto complicada, dada la variada casuística que habrá de tenerse en cuenta para su elaboración. Por lo tanto resulta razonable estar a los requisitos establecidos en la misma norma constitucional. El artículo 183 de la Constitución de la Provincia les impone a las cartas orgánicas diferentes obligaciones en relación al sistema electoral aplicable a cada órgano de gobierno.

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

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

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

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

IV. INTERVENCIÓN Y CONFLICTO MUNICIPAL

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

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

Una de esas vías es la del denominado “*conflicto municipal*”, que tiene por objeto procurar una solución judicial a situaciones de desborde institucional que afecten el normal desarrollo del gobierno municipal o comunal. Otra, es la “*intervención provincial por acefalía municipal o comunal*”, instituto mediante el cual el sistema político provincial debe reaccionar por mandato constitucional ante una situación de acefalía institucional absoluta a nivel municipal o comunal. En ambos casos lo que procura la normativa constitucional es

garantizar el principio de autonomía que nutre la esencia del municipio argentino, ya sea dándole una alternativa jurisdiccional de solución a determinadas disputas institucionales; o mediante el establecimiento temporal de un gobierno de excepción con miras a restablecer el gobierno municipal de base electiva.

a) Conflicto Municipal

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

En el análisis de este interesante y trascendente instituto hemos de seguir los pasos de quien fuera su primer tratadista. Nos referimos a Carlos J. Portela⁴, quien efectuara la primer compilación ordenada y comentada de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba.

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

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

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

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

⁴ PORTELA, CARLOS J.: “Conflictos Municipales”, Ed. Comercio y Tribunales, Córdoba, Argentina, 1938.

Con el tiempo, los conceptos vertidos se proyectaron también al ámbito comunal, para lo cual el Tribunal Superior de Justicia⁵ partió de la premisa que sostiene que el concepto de autonomía inherente al municipio, también comprende a las comunas en tanto éstas conforman nucleamientos políticos básicos que gozan de la garantía contemplada en el artículo 5 de la Constitución Nacional. En consecuencia tanto unos como otros se erigen como verdaderos gobiernos o poderes locales, dotados de resortes legales para lograr una total independencia funcional en cada uno de los diversos órdenes, esto es institucional, político, administrativo y financiero.

Sin embargo ha sido el mismo Tribunal Superior de Justicia⁶ el encargado de calificar y delimitar adecuadamente esta potestad en resguardo de la autonomía municipal. Así ha sostenido que “...la potestad para dirimir los conflictos municipales en forma originaria, exclusiva y en pleno, conferida por la normativa del art. 165 inc. 1º, apartado “c” de la Constitución Provincial, es excepcional, restrictiva y taxativa, por cuanto sólo debe ser ejercida en los límites y oportunidades que determina la ley, so riesgo de afectar las atribuciones de las autoridades de los municipios, garantizadas constitucionalmente (art. 180 Const. Prov. y 123 Const. Nac. de mil novecientos noventa y cuatro), los que gozan de plena autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional (Conf. T.S.J. en pleno, Sala Cont. Administrativa, ‘Balmaceda, Joaquín Antonio...’, Sent. N° 36 del 26/07/96; ‘Coria Fuchs, Rubén Antonio y Ojeda, Enrique Pablo...’, Sent. N° 07 del 14/03/97; ‘Vittore, Omar Armando...’, Sent. N° 50 del 07/10/97)...”.

Consecuencia de lo expresado es que este instituto reconoce distintas variantes. Así es posible hablar de *conflicto municipal interno*, de *conflicto intermunicipal* y finalmente de *conflicto supramunicipal*. El primero de ellos es el que habrá de configurarse a partir de una disputa o cuestionamiento cuyo origen y desarrollo posterior solo involucra a los órganos de gobierno municipal, ya sea a varios integrantes de uno de ellos o a los de diferentes órganos. El mismo Tribunal Superior⁷ los ha definido –conforme la doctrina que ha sentado– afirmando que *conflicto interno* no ha de ser cualquier cuestión, “...sino aquellas disputas o situaciones que intrínsecamente traduzcan la existencia de un **‘conflicto de poderes?’**”.

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

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

Sin embargo cabe destacar que para que se configure el conflicto municipal en cualquiera de sus variantes, la entidad de la oposición de intereses en los que las partes no ceden deberá traducirse en

⁵ Córdoba: T.S.J. **Sentencia N° 25/98**. Asimismo es posible verificar esta posición en BOCCOLINI, GUSTAVO LUIS: *“Práctica Municipal”*, Ed. Alveroni, Córdoba, Argentina, 1995, pgs. 189/190; y en ORTIZ PELLEGRINI, MIGUEL A. y JUNYENT BAS, GRACIELA: *“Conflictos Municipales”*, Ed. Lerner, Córdoba, Argentina, 1998, pg. 27.

⁶ Córdoba: T.S.J. **Sentencia N° 52/98**.

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

un impedimento concreto para el normal funcionamiento de las instituciones municipales o comunales⁸. Sólo entonces existirá conflicto municipal y por lo tanto el Alto Cuerpo encontrará justificada su intervención en virtud de la competencia discernida por la Constitución provincial. Por lo tanto, en la medida en que existan otros medios y vías procesales para restablecer los derechos que se estimen vulnerados, el conflicto municipal no se habrá configurado.

En la causa "Moretti" el Tribunal Superior⁹ señaló que el conflicto municipal "...se produce cuando se suscitan controversias en el gobierno municipal o comunal (Departamento Ejecutivo, Concejo Deliberante, Comisión Municipal, Comisión Comunal, Tribunal de Cuentas), que no pueden ni deben resolverse dentro de la esfera del poder municipal, es decir siempre que no encuentren solución dentro de las normas que la propia Ley Orgánica Municipal contempla para permitir el regular funcionamiento de los cuerpos orgánicos, tornando controvertido el normal desenvolvimiento del municipio.

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

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

b) Intervención Provincial por Acefalía Municipal

Pedro J. Frías¹⁰ nos indica que la intervención a las comunas o municipios sólo tiene una finalidad: *la continuidad del gobierno municipal*. Las causales tienden a ser limitadas: se interviene para constituir sus autoridades en caso de acefalía total o para normalizar una situación institucional subvertida.

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

La Ley Orgánica Municipal, por su parte, determina reglamentariamente cuales habrán de ser las condiciones y circunstancias que deberán concurrir a efectos de tener por acreditado el requisito de

⁸ Córdoba: T.S.J. **Auto Interlocutorio N° 165/86**; citado por ORTIZ PELLEGRINI, MIGUEL A. y JUNYENT BAS, GRACIELA en su obra "Conflictos Municipales" (Op. Cit., pg. 32).

⁹ Córdoba: T.S.J. **Sentencia N° 52/98**.

¹⁰ FRÍAS, PEDRO J. y OTROS: "Derecho Público Provincial", Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1985, pg. 231.

acefalía total del que habla el texto constitucional. En este sentido y más allá de las previsiones contempladas en los artículos 124 y 125, el criterio del legislador surge del contenido del artículo 126, el que dispone que cualquiera de las autoridades municipales de base electiva se encuentra facultada para convocar a elecciones extraordinarias cuando los otros órganos se encuentren acéfalos.

Efectivamente, de la interpretación sistemática¹¹ del articulado en cuestión es posible concluir que a nivel municipal se encuentran contemplados dos niveles de acefalía, que a los fines de una adecuada diferenciación hemos de distinguir como *ordinaria*, *parcial*, *relativa* o *inframunicipal* por un lado; y como *extraordinaria*, *total*, *absoluta* o *supramunicipal* por el otro.

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

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

¹¹ SAGÜÉS, NÉSTOR P.: “La interpretación judicial de la Constitución”, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1998, pgs. 83/84. Nos dice este autor con respecto a este tipo de interpretación: “Nadie discute, normalmente, que la Constitución debe ser entendida de modo integral, orgánico, como un todo. Esto impone que la exégesis de cada artículo de la Constitución debe coordinarse con los demás, y advierte también que no existen artículos solitarios en la Constitución, o ‘insulas normativas’ aisladas entre sí o separadas del cuerpo constitucional...”, criterio que entendemos de aplicación a una ley orgánica como lo es la municipal.

A poco que analicemos esta institución, hemos de comprobar que no se corresponde – estrictamente hablando– con el concepto de intervención federal, toda vez que esta última ha sido definida por Sola¹² como “...la acción coactiva y, si es necesario, armada de la Federación sobre los Estados-miembros para obligarlos al cumplimiento de la constitución y las leyes federales..”, y este no es precisamente el contenido de la institución *sub examine*. Tampoco responde al fundamento u origen si por este entendemos que “...es parte de todo convenio federativo, ya que los estados componentes de un estado federal, al federalizarse, han transferido muchos de sus medios de coerción al gobierno central, recibiendo de su parte la ayuda federal establecida en ese tipo de constituciones para aquellos casos en que los gobiernos estatales no puedan promulgar sus propias leyes, mantener la paz, o preservar sus constituciones...”.

En consecuencia hemos de interpretar el término intervención en su sentido jurídico como acción y efecto de intervenir, de tomar parte en un asunto, de interponer su autoridad. Puntualmente en el caso de la provincia de Córdoba y en relación a sus municipios, esta intervención deviene en un acto extraordinario de naturaleza jurídico-política consistente en la participación subsidiaria del gobierno provincial en la esfera propia de su par municipal al sólo efecto de restablecer la regularidad institucional que se ha visto alterada por una circunstancia cuya solución ha excedido las posibilidades de la misma estructura gubernamental del municipio, consistiendo ella en convocar a los legítimos detentadores del poder originario, esto es el electorado, para que manifestando su voluntad soberana se de una vez mas sus propias autoridades locales. Y en este sentido resulta apropiado recordar a Sola¹³ cuando refiere que “...Intervenir o tomar parte en un asunto (venir a una cosa) no significa suplantar al que tiene competencia o autoridad en el asunto. ... La intervención admite grados y, desde luego, es compatible con la existencia y el funcionamiento del ente u órgano intervenido. ... Claro está que el grado de intervención depende del hecho que la motiva, de su naturaleza, su gravedad, la urgencia en hacerla cesar. ...”.

César E. Romero¹⁴ nos dice “De acuerdo a su letra –y espíritu– la intervención es remedio excepcional. Sólo procede, constitucionalmente, en los casos taxativos y por los motivos expuestos ... No tienen cabida en ella ni las interpretaciones extensivas o analógicas. Trátase, en cierto modo, de una regla sancionadora o reparadora a una situación. ...”. Es a nuestro criterio la mejor definición que hemos de encontrar para darle contenido al procedimiento de excepción contemplado por la Constitución provincial a efectos de resguardar y restablecer un régimen municipal de autonomía plena.

Córdoba, Octubre de 2005

¹² SOLA, JUAN VICENTE: “Intervención Federal en las Provincias”, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1982, pg. 91 y ss.

¹³ SOLA, JUAN VICENTE: “Intervención Federal en las Provincias”, Op. Cit., pg. 101.

¹⁴ ROMERO, CÉSAR ENRIQUE: “Derecho Constitucional”, Ed. Víctor P. de Zavallía, Buenos Aires, Argentina, 1976, Tomo I, pg. 134; citado por JUAN VICENTE SOLA en su obra “Intervención Federal en las Provincias”, pg. 102, nota 63.