

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

UNIDAD XVI

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

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>

UNIDAD XVI

LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

RESTRICCIONES Y LÍMITES DEL DOMINIO EN EL MUNICIPIO

Concepto

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

Elementos

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

Características de los Bienes del Dominio Público

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

Sistema de Contratación en el Orden Municipal

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

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

Restricciones y límites al Dominio

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

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

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Concepto

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

Criterios	$\left\{ \begin{array}{l} \text{Orgánico: Toma en cuenta quien desarrolla la actividad (Estado Gendarme)} \\ \text{Funcional: Pone el acento en la necesidad que se cubre con la actividad a desarrollar} \\ \text{(Estado de Bienestar)} \end{array} \right.$

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

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

Caracteres

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

Formas de Prestación

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

Responsabilidad del Municipio en la prestación del Servicio Público

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

Derechos y Deberes de los Usuarios

1. Derechos

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

2. Deberes

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

Entes Reguladores

Son los que aseguran la:

1. Eficiencia
2. Imparcialidad
3. Legalidad
4. Publicidad
5. Necesaria participación de los recursos

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

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

EL PODER DE POLICÍA MUNICIPAL

Concepto

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

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

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

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

Régimen legal vigente en la provincia de Córdoba

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

Fines

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

Límites

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

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

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

Materias que comprende

1. Seguridad:

- a. **De tránsito:** El municipio mediante el dictado de ordenanzas debe prever los mecanismos necesarios para garantizar la seguridad de vial del tránsito automotor.
- b. **Edilicias:** Imponiendo restricciones al dominio, como por ejemplo en el caso de las reglamentaciones contempladas en el Código de Edificación (Cf. L.O.M. Art. 30, Inc. 4).

2. Tranquilidad:

En todo lo referente a ruidos molestos, cuestiones atinentes a la normal convivencia y a las relaciones de vecindad.

3. Sanitaria:

Atinente a cuestiones de higiene, que es uno de los elementos que requiere control y regulación, tanto en locales comerciales o de acceso al público, como en los industriales en resguardo de los trabajadores; a lo que se le suma el tratamiento de residuos; el expendio de mercaderías al público; el control de higiene hospitalaria; de los alimentos (bromatología); de la provisión de agua potable, etc..

4. Moralidad:

Es el conjunto de intereses reinantes en una sociedad con relación a la actividad de los hombres en relación con los demás y con trascendencia pública en donde existen criterios de honestidad, decencia, decoro y buenas costumbres. Se encuentra regido por el principio que fija el Art. 19 de la Constitución Nacional, y esencialmente hace a cuestiones tales como:

- Exhibiciones obscenas.
- Expendio de bebidas alcohólicas.
- Ejercicio de la prostitución.

Clasificación

1. Reglamentario

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

2. De Ejecución

a. Preventivo

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

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

b. Represivo

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

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

Códigos de Faltas Municipales

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

De las ordenanzas reglamentarias surgen las diferentes sanciones:

- **Multa:** Consistente en una sanción de tipo económico.
- **Inhabilitación:** Medida mediante la cual se dispone la prohibición temporal o definitiva de ejercer una actividad determinada.
- **Clausura:** Prohibición puntual de abrir y/o poner en funcionamiento el establecimiento que ha sido objeto de la sanción. Puede ser temporal o definitiva.
- **Secuestro:** Medida mediante la cual son sacados de circulación elementos que no cumplimentan los requisitos legales y con las reglamentaciones vigentes, pero con la posibilidad concreta de su recupero.

- **Decomiso:** En este caso se trata de una medida similar a la del secuestro, aunque con la limitación de que el bien objeto del mismo no podrá ser recuperado.
- **Demolición:** Disposición que ordena la eliminación mediante su destrucción, de aquellas edificaciones que contravienen las disposiciones legales vigentes, o que en virtud de su precario estado de conservación devienen en un riesgo serio y grave para la población y la sociedad en general.
- **Arresto:** Medida privativa de la libertad ambulatoria del individuo en aquellos casos en los que específicamente se encuentra prevista su aplicación. Se encuentra esencialmente regida y limitada por el marco constitucional que establece el Art. 18 de la Constitución Nacional.

Tribunales de Faltas Municipales

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

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

Miembros

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

Competencias

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

Deberes

- Brindar informes al Concejo Deliberante cuando este lo requiera.
- Someterse a los procesos de investigación administrativos con respecto a sus actuaciones.
- Comparecer personalmente como testigo en todo proceso de investigación o sumarios administrativos internos.

- Poner a disposición de las autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales, toda la información y los documentos requeridos que les sean requeridos.
- Atender con decoro y respeto al público en general en los horario determinados a tales efectos.
- Asistir a reuniones de sus pares para definición de criterios de resolución de casos y someterse a sus decisiones.

Características del Procedimiento ante el Tribunal de Faltas Municipal

- Oralidad.
- Celeridad e inmediatez.
- Públicos.
- Informal.
- Amplitud de prueba.
- Prohibición de la analogía.
- No obligatoriedad de defensa letrada.
- Resoluciones fundadas.
- Agotamiento de vía administrativa.
- Gratuidad de su acceso.

BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

UNIDAD N° XVI	
LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	
Temas	Bibliografía
a) RESTRICCIONES Y LÍMITES AL DOMINIO EN EL MUNICIPIO	
b) SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES: 1) Concepto, caracteres, formas de prestación. 2) Responsabilidad del municipio en la prestación de los servicios públicos. 3) Derechos y deberes de los usuarios. 4) Entes reguladores.	1) BRÜGGE y MOONEY “DERECHO PÚBLICO MUNICIPAL ARGENTINO” 2da. Ed. Actualizada, Ed. Francisco Ferrara Editores, Pgs. 464/479. 2) HERNÁNDEZ y ZARZA MENSAQUE “DERECHO MUNICIPAL” Ed. Centro de Estudiantes de Derecho, U.N.C., Cba. 1987, Pgs. 27/29.
c) PODER DE POLICÍA MUNICIPAL: Materias que comprende. Poder de Policía reglamentario y de ejecución. Poder de Policía preventivo y represivo. Código de Faltas. Tribunales de Faltas Municipales.	1) BRÜGGE y MOONEY Op. Cit. – Pgs. 508/543. 2) HERNÁNDEZ y ZARZA MENSAQUE Op. Cit. – Pgs. 39/71.