



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

MAESTRÍA EN DERECHO Y ECONOMIA

Dir. JUAN VICENTE SOLA

"Ineficiencia del régimen de comisiones municipales en la
Provincia de Jujuy"

MAESTRANDO: Alejandro Ezequiel Glück

DIRECTORA: Dra. Paula Costanza Sardegna

AÑO: 2018

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I: Realidad nacional de los municipios después de la reforma del año 1994	8
1. La Constitución Nacional	8
2. ¿Deseos de autonomía municipal?	9
2.1. Autonomía y autarquía	10
2.2. Diferentes posturas	11
2.3 La autonomía municipal en la CSJN	12
3. Mi opinión	13
CAPITULO II: El municipio en la Provincia de Jujuy	20
1. Aspectos generales	20
1.1 Naturaleza jurídica	20
1.2 Nivel de autonomía municipal	21
1.3 El municipio en la Constitución de Jujuy	24
1.4 El régimen municipal en la Ley N° 4466	25
CAPITULO III: Las comisiones municipales en la Provincia de Jujuy	31
1. Municipalidades y Comisiones Municipales	31
1.1 Diferencias sustanciales	32
2. El Comisionado Municipal	34
2.1 Funciones y facultades	34
2.1.1 Potestades genéricas	35
2.1.2 Organización comunitaria	37
2.1.3 Planeamiento	39
2.1.4 Promoción y ejecución de planes, programas y proyectos	40

2.1.5 Finanzas	41
2.1.6 Obras y servicios públicos	42
2.1.7 Seguridad Pública	44
2.1.8 Medio ambiente, higiene y salubridad pública	44
2.1.9 Moralidad y acción social	45
2.1.10 Potestades de control, información, prevención y sanción	47
3. El Concejo Comunal	48
3.1 Integración	49
3.2 Funcionamiento	49
3.2.1 El Reglamento Interno	52
3.3 Atribuciones y facultades	52
3.3.1 Potestades genéricas	53
3.3.2 Planificación	54
3.3.3 Organización comunitaria	54
3.3.4 Finanzas	54
3.3.5 Obras y servicios públicos	56
3.3.6 Seguridad pública	58
3.3.7 Medio ambiente, higiene y salubridad pública	60
3.3.8 Moralidad y acción social	62
3.3.9 Potestades de administración	64
3.3.10 Régimen contravencional	65
4. Las sesiones	66
5. El trabajo en comisiones	68
6. Problemática actual	68
6.1 Parálisis de funcionamiento	73
6.2. Jurisprudencia del STJ	79
CAPITULO IV: Propuestas de reforma	104
1. Reforma de la constitución	104
1.1 Exigencia para el llamado a Convención Constituyente	104
1.2 Supresión del Régimen de Comisiones Municipales	107
1.3 Última reforma a la Ley N° 4466	109

1.4 Introducción de la figura del Vice-Comisionado (Vice-Intendente)	111
CAPITULO V: Análisis económico del derecho	113
1. Conceptualización del Análisis Económico del Derecho	113
2. Enfoque positivo y normativo del Análisis Económico del Derecho con respecto al Régimen de las Comisiones Municipales en la Provincia de Jujuy	118
CONCLUSION	120
BIBLIOGRAFIA	122

INTRODUCCIÓN

En esta tesis se analizará el sistema adoptado por la normativa jujeña en lo referente a las comisiones municipales.

En tal sentido, tanto la Constitución de Jujuy como la Ley N° 4446 (Ley orgánica municipal) han establecido una diferenciación en los centros urbanos y rurales, teniendo en cuenta parámetros poblacionales.

Por ello encontramos dos tipos de organización municipal, a saber: Comisiones municipales y Municipalidades.

En ambas estructuras políticas podemos vislumbrar dos mecanismos diferentes para llevar adelante la vida pública local, con clara desventaja funcional para las comisiones municipales.

Así, se indica en modo de hipótesis que "El régimen que establece la normativa en materia de comisiones municipales ha generado una ineficiencia en el funcionamiento de tales instituciones, con el consiguiente impacto directo sobre el ejercicio del gobierno y sobre la satisfacción de las necesidades de las poblaciones involucradas".

En efecto, la debilidad institucional de las comisiones municipales proporciona debilidades notorias no sólo en el normal desenvolvimiento de las mismas como así también a la hora de la toma de decisiones y el contralor de la utilización de los fondos públicos.

La vecindad y la interrelación societaria de los pueblos y las aglomeraciones de poblaciones, urbanas o rurales, requieren de una organización promovida y formada por los ciudadanos y encargada de administrar los intereses locales de la comunidad.

La historia de la provincia de Jujuy demuestra la importancia que tuvo el municipio en la conformación de la identidad jujeña, siendo la célula política esencial de la estructura orgánica de la administración general del Estado.

El municipio es el ámbito esencial para el ejercicio de la democracia, por lo que corresponde asegurar una mayor participación del vecino en el gobierno de los asuntos locales a través de diferentes mecanismos que garanticen la deliberación y el debate de ideas, la elección popular directa de las autoridades, entre otros.

Es indudable el rol fundamental del municipio en el proceso de desarrollo económico y social de nuestro país en general y de nuestra provincia en particular, destacándose el protagonismo de las administraciones locales en la integración regional y nacional.

La propia convivencia entre individuos que compartían una cercanía geográfica se tradujo en una creación espontánea del municipio, tornándose con el tiempo en el escenario ideal para la mancomunidad de intereses y la búsqueda de un mayor bienestar de sus integrantes.

El actual marco normativo en el cual se desenvuelven las comisiones municipales de la Provincia de Jujuy, como instituciones especiales dentro del régimen municipal jujeño, ha demostrado generar situaciones marcadamente ineficientes tanto en el funcionamiento de los mismos como en la satisfacción de las necesidades públicas a su cargo.

En tal sentido, la realidad indica que las comisiones municipales no han podido cumplimentar el rol que el régimen municipal jujeño les había encomendado, especialmente en los sectores rurales más vulnerables de nuestra provincia.

Y este escenario se traduce indefectiblemente en una desigualdad en el trato de los ciudadanos, dependiendo el

mismo de la ubicación geográfica y la naturaleza jurídica de las diferentes poblaciones.

La vida cívica varía sustancialmente si se trata de un habitante de la puna jujeña que si el individuo habitase los valles o la zona del ramal. Las estructuras organizacionales de las comisiones municipales no se condicen con las exigencias cada vez más complejas de sus habitantes, quienes ven retrasados sus sueños de prosperidad.

Los niveles de autosuficiencia de un municipio han variado sustancialmente a lo largo del tiempo, por lo que deben generarse las condiciones necesarias para que desde los gobiernos locales puedan afrontarse los múltiples desafíos que la realidad nos presenta.

Afortunadamente, el minium de nivel de vida contemporáneo se ha elevado con respecto a décadas pasadas, por lo que los esfuerzos en pos de satisfacer nuevas e inéditas demandas ciudadanas ponen a prueba el marco institucional en el que se desenvuelven los municipios.

Figuras institucionales que antaño fueron novedosas han perdido actualidad y eficiencia, por lo que se imponen actualizaciones normativas que superen las barreras del subdesarrollo y la pobreza.

A raíz de ello, la presente tesis intentará explicitar el estado de situación de las comisiones municipales de la provincia de Jujuy, las causas y consecuencias del fallido régimen normativo y, finalmente, ensayar las posibles herramientas a fin de posibilitar un mejor funcionamiento de las instituciones en estudio.

CAPITULO I

Realidad nacional de los municipios después de la reforma del año 1994

1. La Constitución Nacional

La reforma constitucional del año 1994 intentó satisfacer, en el ámbito municipal, las modernas demandas de los ciudadanos, apelando a los distintos niveles estadales existentes en nuestro sistema republicano y federal de gobierno.

Lamentablemente, y como se desarrollará seguidamente, la reforma ha introducido parámetros conceptuales que trajeron aparejados conflictos de raigambres históricos entre las provincias y la Nación.

Dicho cambio obedeció también a las diferentes posturas adoptadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a lo largo de su historia.

En el año 1944, nuestro más alto tribunal modificó su anterior criterio de que los municipios eran meras entidades autárquicas para paulatinamente sostener que los mismos son autónomos (Fallos:199:423).

Posteriormente, la Corte ratificó que el régimen legal de los municipios no era cuestión regida por la Constitución Nacional ni por las leyes nacionales sino que ello era un ámbito reservado al ordenamiento jurídico provincial pertinente (Fallos: 249:99 y 259:166).

Esta evolución jurisprudencial y normativa se vio reflejada en las cartas magnas provinciales, las cuales tendieron progresivamente, y desde el año 1957, a reconocer un status autonómico a sus respectivos municipios.

Así, encontramos autonomía municipal en las constituciones de las provincias de Chubut (artículos 207,

208 y 210); Río Negro (artículos 168 y 176); Formosa (artículos 140 y 143) y Neuquén (artículos 182, 184 y 186).

Misma tesitura adoptaron las constituciones de Misiones (artículos 161 y 170) y de Santiago del Estero (artículo 156 bis, inciso 1).

Podemos advertir que la evolución constitucional en las provincias no sólo fue anterior a lo acontecido en el nivel federal sino que significó su fuente inmediata de reforma.

Resulta verdaderamente reconfortante, como signo de reverdecimiento federalista, que haya sido el acicate del constitucionalismo provincial el que fecundice la interpretación de la Constitución Nacional en orden a una institución tan cara al federalismo, como es el municipio. La Corte, al cambiar su tradicional doctrina sobre la naturaleza de los municipios, ha superado la disyuntiva suscitada entre la onticidad y la caracterización que de los municipios traen determinadas normas legales, al reconocer la autonomía municipal¹.

2. ¿Deseos de autonomía municipal?

El municipio es, sin lugar a dudas, el primer teatro político donde los ciudadanos se desenvuelven en su vida diaria institucional y social. El individuo aprovecha la inmediatez en la que se encuentra con respecto a sus representantes locales para encauzar sus requerimientos de manera personalizada e inmediata.

Esta situación difícilmente se pueda vislumbrar en los restantes niveles de gobierno, donde la distancia entre representantes y representados es aún mayor y en numerosas

¹ Spisso, Rodolfo, Derecho constitucional tributario, Buenos Aires, Depalma, 1993, página 73.

ocasiones inalcanzable, por lo que los requerimientos pierden la particular celeridad que imprimen las administraciones locales. La cantidad de intermediarios entre el votante y el funcionario es mayor a medida que más alto es el nivel estadual de gobierno.

Ante esto, las exigencias de un campo mayor de maniobra de los estados municipales son inevitables. La ciudadanía entiende que mayores prerrogativas por parte de los municipios redundan directamente en la posibilidad de alcanzar mejoras en el bienestar particular de cada vecino al ser inmediata su relación con los centros decidores de políticas públicas.

2.1. Autonomía y autarquía

Siguiendo a Horacio Rosatti², podemos distinguir ambos conceptos de acuerdo a los siguientes lineamientos:

* Autonomía: un municipio será autónomo si el mismo tiene las siguientes atribuciones:

- autonormatividad constituyente: es la facultad del ente de dictarse su propia norma fundamental por la cual basa todo su ordenamiento y andamiaje jurídico e institucional.

- autocefalía: es la capacidad de elegir a sus propias autoridades de gobierno.

- autarcía o autarquía: significa autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos.

- materia propia: implica la facultad de legislar, ejecutar y poseer jurisdicción exclusiva.

² Rosatti, Horacio, Tratado de Derecho Municipal, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Tomo I, página 118.

- autodeterminación política: equivale a no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo desde el exterior que le impidan cumplir en la práctica las cuatro facultades previas reseñadas.

* Autarquía: no es otra cosa que la facultad de administrarse según la ley que le concede justamente la autarquía³.

Por su parte, Ábalos⁴ clasifica la autonomía en:

- plena: se reconoce autonomía en todos los grados previstos en el artículo 123 de la Constitución Nacional.
- semiplena: en este caso, el municipio no cuenta con autonomía institucional, la que es equiparada a la potestad de dictar su propia carta orgánica.
- condicionada, limitada o restringida: se reconoce autonomía pero se exige que la carta orgánica sea aprobada previamente por la Legislatura Provincial.

Por descarte, podemos afirmar que el municipio que no es autónomo es autárquico.

2.2. Diferentes posturas

Todo lo referente a la naturaleza jurídica del municipio argentino ha sido parte de un fecundo debate por parte de constitucionalistas y especialistas en la materia.

Históricamente, la doctrina se veía dividida entre dos posturas: el municipio era autónomo o era autárquico; era independiente o era subordinado.

³ Linares Quintana, Segundo V., Gobierno y administración de la República Argentina, Tipografica Editora Argentina, 1959, Tomo I, página 43.

⁴ Abalos, María Gabriela, El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994, en Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional, N° 8, enero-junio de 2003.

Podíamos encontrar fundamentaciones de ambas conceptualizaciones según el origen del poder (poder autónomo originario) (Ej. Marienhoff⁵) como así también por el contenido de las mismas.

- Corriente autárquica: La doctrina que negaba el carácter autónomo del municipio conceptuaba al mismo como un mero ente administrativo autárquico y como una delegación de un poder estatal superior. Así, Rafael Bielsa ha manifestado que la crisis de los municipios de América del Sur estaba derivada de la hipertrofia generada por el reconocimiento de su autonomía⁶.

Los administrativistas autárquicos negaban la facultad del municipio de dictarse su propia carta orgánica ya que el mismo estaba sometido a una legislación emanada de un órgano o nivel estatal de mayor grado⁷.

- Corriente autonómica: actualmente la doctrina mayoritaria se encolumna por avalar el status autonómico de los municipios de la República Argentina.

Los catedráticos autonomistas entienden que la discusión por la naturaleza jurídica municipal se encuentra actualmente superada⁸.

2.3 La autonomía municipal en la CSJN

La reforma constitucional del año 1994 introdujo una novedad en el artículo 123, el cual establece que "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden

⁵ Marienhoff, Miguel S., La supuesta autonomía municipal, en L. L. 1990-B-1012, sección doctrina.

⁶ Bielsa, Rafael, "Sistemas legales del régimen municipal" en Anales del Instituto de Derecho Publico, Rosario, Santa Fe, Tomo 11, página 2

⁷ Rafael Bielsa y Miguel Marienhoff, entre otros.

⁸ Horacio Rosatti y Antonio Hernández, entre otros.

institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Evidentemente, el constituyente tuvo en miras otorgar a la totalidad de los municipios argentinos la misma capacidad de autogobernarse y de dictarse sus propias normas. Ello, sin tener en cuenta las cartas magnas provinciales dictadas con anterioridad.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aunque con leves altibajos, colaboró con el escenario reformista.

En el caso "Rivademar"⁹, previo a la reforma del año 1994, nuestro más alto tribunal federal sostuvo que "los municipios no pueden ser disueltos por voluntad de las provincias, porque ellos tienen origen constitucional". Asimismo dijo que los municipios no podían ser privados de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

Posteriormente, la Corte relativizó su postura sin dar un giro sobre la misma porque, si bien sostuvo que el sistema económico financiero de los municipios es regulable por las provincias, también manifestó que los reglamentos que se dicten serían inconstitucionales si ellos comprometieran la subsistencia de los municipios como unidades autónomas¹⁰.

Luego de la reforma del año 1994, la Corte tuvo oportunidad de manifestarse con respecto al nuevo escenario normativo, entendiendo que "el artículo 123 de la Constitución Nacional - incorporado por la reforma de 1994 - no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno.

⁹ CSJN in re "Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario" (21/03/89) fallos 312: 326; ED, 133-536.

¹⁰ CSJN in re "Municipalidad de Rosario", JA, 1991-III-56.

La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes `institucional, político, administrativo, económico y financiero´ e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de `alcance y contenido´. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos entornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125, Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123" ("Fallos:325:1249, cons. 7°).

Años después, nuestro más alto tribunal dejó en claro que "toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales - como es convocar a elecciones dentro de ése ámbito - afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño institucional. Tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal; de no procederse del modo indicado, aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales" (Fallos: 328:175, cons. 12°).

3. Mi opinión

Sin embargo, la exigencia de un estado municipal más activo no siempre se condice con la realidad legislativa constitucional de las diferentes provincias de nuestro país.

Un municipio no puede ser autónomo *ab initio* sino que el análisis de su naturaleza jurídica sólo puede realizarse *a posteriori*, realizando un pormenorizado estudio de las constituciones provinciales, las cuales son las verdaderas fuentes de las facultades municipales, especialmente en materia política y financiera.

Un municipio podrá ser autónomo en la medida que la misma constitución provincial, o la ley municipal, así lo indique. El artículo 123 de la Constitución Nacional se contrapone claramente con las autonomías provinciales específicamente resguardadas y reconocidas por el mismo plexo legal.

Las provincias no han delegado el régimen municipal al estado nacional, por lo que redundaría en un despropósito que nuestra norma fundamental se manifieste sobre la naturaleza jurídica del municipio.

A ello debemos agregar que el mismo artículo 123 contiene el germen de su propio problema: "cada provincia...reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". O sea, cada provincia deberá establecer el alcance genuino de la autonomía municipal declamada por nuestra carta magna nacional.

Y evidentemente que dicha reglamentación provincial puede devenir en autonomía plena, autonomía acotada o simple autarquía.

Como bien se ha manifestado ya en el siglo XIX, el grado de independencia (o autonomía) que debe tener el

municipio queda reservado a la discreción del constituyente o del legislador provinciales¹¹.

En palabras de Castorina de Tarquini, "la autonomía municipal será la que surja de la propia calidad del municipio y del reconocimiento que de ella haga el poder provincial"¹².

El análisis del grado autonómico de los estados locales deberá realizarse indefectiblemente de forma posterior a la reglamentación por parte de cada provincia sobre el contenido y el alcance de dicha autonomía.

Rosatti manifiesta que definir la autonomía en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio del país, pero en modo alguno significa decir que todos los municipios del país deben gozar del mismo status jurídicos. Corresponderá a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del parámetro señalado¹³.

Consagrar en la Constitución Nacional el principio de la autonomía municipal, elevándolo a la categoría de condición para el libre juego de las instituciones provinciales, no sería suficiente si no se fijasen al mismo tiempo las bases mínimas que aseguren la efectividad de esa autonomía. Tales bases deben ser, según aconseja la doctrina de la efectividad de sus autoridades, la gestión de intereses locales y la suficiente capacidad financiera¹⁴.

¹¹ Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1897, páginas 717 y 718.

¹² Castorini de Tarquini, María Celia, "La Provincia y el Municipio, en Ábalos, María Gabriela (Coord), *Derecho público provincial y municipal*, 2º ed., Buenos Aires, La Ley, 2003, página 385).

¹³ Rosatti, Horacio, *ob. cit*, Tomo I, página 118.

¹⁴ Vinelli, Víctor S. y otros. *El régimen municipal en la Constitución*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1959, página 14.

Por otro lado, no es útil reconocer autonomía institucional a todo municipio. Las cartas orgánicas se justifican para municipios de alguna complejidad. Parece más adecuado que la reforma deje librado a las provincias la manera de organizar sus municipalidades contemplando las particularidades de cada provincia y de cada municipio¹⁵.

Entiendo que la historia y las características inherentes a la vida municipal nos lleva a concluir que el municipio argentino tiene destino de autonomía plena, único mecanismo posible para que el ciudadano acceda a estándares de vida modernos.

La función cívica exclusiva que posee el nivel local de gobierno exige herramientas institucionales que posibiliten la concreción de mayores niveles de vida de sus habitantes. Y ello sólo puede ser alcanzado con facultades y responsabilidades mayores en manos de las instituciones y representantes municipales.

Por ende, y si su rol es de administración económica y doméstica y en su ejercicio no hiere ni molesta al Estado, sería lo más injusto negarle su autonomía aún prescindiendo de las inmensas ventajas que se ha comprobado que obtiene con ella, sacrificándolo a ideales políticos mezquinos, en los que los asomos de la libertad son pesadillas tan terribles que se la desfigura con todas las sospechas para evitar su propagación y preparar su ruina¹⁶.

El municipio es la escuela de la democracia, como afirmaba Tocqueville; por ello se aplican en su ámbito los principios de elección, participación, organización y prestación estatal¹⁷.

¹⁵ Masnatta, Héctor, Convención Nacional Constituyente 1994, DS, inserción s/nº, página 20).

¹⁶ De la Torre, Lisandro. Tesis Doctoral [1888]. (1954). En Obras Completas, Tº VI. Buenos Aires, Editorial Hemisferio.

¹⁷ Dromi, Roberto, Ciudad y Municipio, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, página 128.

Y las constituciones provinciales han sentado las bases para el respeto de la autonomía municipal. En tal sentido, los grandes principios que instituyen los modernos textos constitucionales provinciales en relación al régimen municipal son la autonomía, la unión de la democracia con la eficacia y un municipio de plena participación ciudadana¹⁸.

No debemos olvidar que la ciudad de hoy es obra de paz y de ciencia y, además, de democracia. Un aspecto sumamente importante de la ciudad moderna es que es de todos y para todos, o sea profunda y esencialmente democrática; es la democracia poco a poco triunfante, impuesta, no por virtud de una aspiración ideológica o de movimientos revolucionarios sino bajo la acción de la necesidad, como consecuencia de la solidaridad que se impone en el contacto de las gentes que forman el medio urbano, en el cual la diferenciación jerárquica social, cultural y política se produce sobre la base de un disfrute mínimo de los goces de la comunidad, de los beneficios que ésta reporta y de los servicios que supone la existencia de la comunidad misma¹⁹.

Como dijera Bidart Campos, "La mejor tradición municipalista que ha venido acogiendo y acentuando el constitucionalismo provincial...queda recogida en el artículo 123 con un perfil suficientemente claro; la autonomía de los municipios de provincia ya no podrá ser una mera autarquía administrativa, ni los municipios podrán ser reputados simples circunscripciones territoriales, o descentralizaciones administrativas, no obstante que, más allá del lineamiento que impone la constitución federal,

¹⁸ Hernández, Antonio María, Régimen municipal, en "Las nuevas Constituciones provinciales," Buenos Aires, Depalma, 1989, página 210.

¹⁹ Posada, Adolfo, El régimen municipal, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1916, páginas 2 y 3.

siga perteneciendo a la competencia de las provincias darle desarrollo con variedad de modalidades”²⁰.

²⁰ Bidart Campos, Germán, Tratado elemental de derecho constitucional argentino”, Ediar, Buenos Aires, 1997, Tomo VI, página 522.

CAPITULO II

El municipio en la Provincia de Jujuy

1. Aspectos generales

El régimen municipal de la provincia de Jujuy posee tres andamiajes normativos que regulan su constitución y funcionamiento: la Constitución Provincial, la Ley Orgánica de Municipios (Ley N° 4466) y las Cartas Orgánicas dictadas por los municipios facultados para hacerlo.

La legislación ha procurado que ningún habitante de la provincia de Jujuy quede relegado de los beneficios del régimen municipal, sea la ubicación geográfica en la que se encuentre. Así, el artículo 179, inciso 2, de la carta magna provincial dispone que "ninguna población quedará excluida de los beneficios del régimen municipal".

A pesar de la particular topografía que presenta nuestra provincia, en la que podemos encontrar parajes habitacionales literalmente aislados de los grandes centros urbanos, todo individuo pertenece jurisdiccionalmente a un municipio o a una comisión municipal, detentando de esta manera los deberes y derechos cívicos que le otorga la normativa vigente.

1.1 Naturaleza jurídica

El municipio jujeño ha tenido especial relevancia en la conformación de la sociedad actual desde la época misma de la colonia. La especial geografía del territorio provincial ha exigido de sus habitantes un mayor esfuerzo en aras de desarrollar actividades que guarden estrecha relación con el paisaje y los recursos disponibles.

De esta manera, la importancia de las poblaciones locales se vio plasmada desde los primeros documentos

legales, desde la independencia de la provincia de Jujuy en el siglo XIX.

En la Constitución Provincial del año 1935 podemos vislumbrar el grado de relevancia que ya poseían los gobiernos locales al establecer, en la Sección VI, todo un régimen especial regulatorio municipal.

Luego de la reforma constitucional a nivel nacional del año 1994, las posiciones tendieron a unificarse en pos de la autonomía municipal, aunque el texto provincial ya la consagraba previamente.

Igualmente, se ha sostenido también que el alcance la autonomía establecida en el artículo 123 de la carta magna nacional debe circunscribirse a lo dispuesto por la constitución provincial.

En efecto, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy ha manifestado que "cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y su educación primaria...'"...los municipios, en tanto son integrantes de un sistema federal que les reconoce autonomía, deben ajustar su proceder a los marcos constitucionales y legales de orden superior que los rigen. Ello así, pues las relaciones entre los distintos niveles estatales -a saber, nacional, provincial y municipal- son, a la vez, de necesaria coordinación, debidamente consagradas en la legislación local. La autonomía municipal no resulta absoluta. El art. 123 de la Constitución Nacional establece que 'cada Provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero'. Conviene remarcar

que el texto glosado, según lo puntualizan Menem y Dromi ('La Constitución Reformada', Ed. Ciudad Argentina, p. 416 y ssgtes.), impone lo que han dado en identificar como una quíntuple delimitación. Dicha orientación, que sólo puede tener su génesis en la respectiva Constitución local, no puede ser ignorada por las comunas. A ello cabe añadir que 'en los municipios, no existen poderes originarios ni reservados...' (cfr. Cassagne, citado por Menem y Dromi, op. cit, p. 417. Sin dudas, de la lectura del texto constitucional reformado surge que 'se hace un reenvío a las Constituciones provinciales para que cada provincia adapte la medida de la autonomía municipal a su propia realidad... Acentuar el sesgo municipalista puede resultar contraproducente...La provincia es la única interlocutora del gobierno central; los municipios y las regiones no deben interferir en ese diálogo' (op. cit., p. 418. En virtud de lo expuesto, resulta oportuno afirmar que la proclamada autonomía municipal no puede ser entendida en términos absolutos, sino que su contenido se circunscribe a las fronteras que, en cada caso concreto, y por imperio de lo dispuesto en la Constitución Nacional, le adjudique cada ordenamiento constitucional provincial particular"²¹.

1.2 Nivel de autonomía municipal

La carta magna provincial se inclina por reconocer la autonomía municipal, en concordancia con la Constitución Nacional reformada en el año 1994, al establecer en su artículo 178 que "todos los municipios tienen asegurado por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten, la autonomía necesaria para resolver los asuntos de interés local a los fines del libre y mejor desarrollo de

²¹Libro de Acuerdos N° 43, F° 850/856, N° 321.

la comunidad. A esos efectos se les garantiza la organización del propio gobierno, la elección directa de sus autoridades y los medios suficientes para el cumplimiento eficaz de sus funciones".

No debemos soslayar la preocupación del texto constitucional por otorgar a los municipios las herramientas necesarias para un mejor y más completo desenvolvimiento de sus funciones. En este marco, el artículo 181 de la constitución provincial dispone que "la acción municipal estará orientada a la prestación de servicios públicos y a promover toda clase de actividades que, en el ámbito de su competencia, contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad local".

El grado de autonomía otorgada por la carta magna provincial se ve reforzada si tenemos en cuenta que en los municipios que cuentan con cartas orgánicas, es decir aquellos que poseen más de 20 mil habitantes²², la organización del gobierno está atribuida directamente a la propia municipalidad, la cual es responsable de decidir y regular el régimen que crea más adecuado para ello. Ello, teniendo en cuenta un solo límite: observar los preceptos emanados de la Constitución Provincial.

El artículo 179, inciso 4, del plexo constitucional es claro al determinar que "el ejercicio del poder municipal corresponde a los órganos del gobierno local, en los límites de sus atribuciones y sin dependencia de otro poder. La ley y la carta orgánica, en lo que no estuviere dispuesto por esta Constitución, establecerán las atribuciones y deberes de cada uno de los órganos de

²² Es dable destacar que existen municipios que estarían superando en breve el límite poblacional impuesto, debiéndose en concordancia iniciarse los trámites legislativos pertinentes para que los mismos puedan dictarse sus propias cartas orgánicas.

gobierno, sus relaciones entre sí y los demás aspectos que hagan a su mejor desenvolvimiento”.

Estaríamos ante un pie de igualdad entre las leyes que dicte la Legislatura Provincial y las cartas orgánicas municipales ya que, como vimos, estas últimas están solo sujetas a los preceptos constitucionales.

Entonces podemos vislumbrar dos grados diferentes de autonomía: la otorgada a aquellos municipios facultados para dictarse sus propias cartas orgánicas y la que detentan el resto de los municipios y las comisiones municipales. De esa peculiar fisonomía se postula que existen dos tipos de autonomía: plena, en el caso de las municipalidades que poseen Carta Orgánica, y semiplena, en los demás casos, que se rigen por las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal²³.

Ahora bien, la tan mentada autonomía municipal se ve desvirtuada por el condicionante económico de los estados locales, diluyendo de esta manera el conjunto de atribuciones y facultades constitucionales.

En efecto, todos los municipios jujeños, sin excepción, dependen financieramente de los recursos remitidos por el Estado Provincial para siquiera hacer frente a las erogaciones corrientes necesarias para el pago de los salarios de sus empleados.

El reconocimiento formal de autonomía municipal efectuado por la Constitución Provincial carece de operatividad en tanto y en cuanto la carencia de recursos propios impide el pleno desarrollo de la actividad municipal en sus aspectos institucionales, sociales, etc.

1.3 El municipio en la Constitución de Jujuy

²³ Balderrama, Nicolás, La potestad sancionatoria municipal y el control judicial en Jujuy, Editorial El Fuste, Jujuy, 2016, página 39.

La sección novena de la Constitución de la Provincia de Jujuy establece los parámetros básicos del régimen municipal jujeño, incluyendo el funcionamiento y las estructuras institucionales de los municipios.

* El capítulo I regula las disposiciones generales, disponiendo el artículo 178 la autonomía municipal y garantías; el artículo 179 los principios y las disposiciones generales; el artículo 180 la participación vecinal; el artículo 181 la acción municipal; y el artículo 182 la intervención a los municipios.

* El capítulo II introduce las normas que definen al gobierno municipal, disponiendo el artículo 183 las disposiciones generales; el artículo 184 las Municipalidades; el artículo 185 las Comisiones Municipales; el artículo 186 las inmunidades, garantías e incompatibilidades; el artículo 187 los electores; y el artículo 188 la Carta Orgánica.

* El capítulo III regula lo concerniente al poder municipal, fijando el artículo 189 la competencia; el artículo 190 las atribuciones y deberes de las municipalidades; y el artículo 191 la competencia, atribuciones y deberes de las comisiones municipales.

* El capítulo IV detalla la formación y administración del patrimonio municipal, estableciendo el artículo 192 los recursos municipales; el artículo 193 los empréstitos; el artículo 194 las concesiones y permisos de uso; el artículo 195 las disposiciones presupuestarias; y el artículo 196 la contabilidad y rendición de cuentas.

1.4 El régimen municipal en la Ley N° 4466

Sin embargo, la constitución provincial ha delegado en la ley de municipios y en las cartas orgánicas todo lo

referente a profundizar la organización y las atribuciones de las municipalidades y de las comisiones municipales.

En efecto, el artículo 179, inciso 3, establece que "la organización de gobierno se ajustará a las prescripciones de esta Constitución y la ley, salvo las facultades reconocidas a los municipios que dicten su carta orgánica". Asimismo, el inciso 4 del mismo plexo legal dispone que "la ley y la carta orgánica, en lo que estuviere dispuesto por esta Constitución, establecerán las atribuciones y deberes de cada uno de los órganos de gobierno, sus relaciones entre sí y los demás aspectos que hagan a su mejor desenvolvimiento".

Para un mejor entendimiento, las cartas orgánicas sólo pueden ser dictadas por aquellos municipios que cuenten con más de veinte mil habitantes. Dichas cartas orgánicas tienen el principal objetivo de organizar el propio gobierno municipal, sin más limitaciones que las establecidas en la constitución provincial. Para el dictado de las cartas orgánicas, es necesario convocar a una Convención Municipal mediante ordenanza previa.

Al momento de la elaboración de la presente tesis, sólo cinco municipios cuentan con carta municipal²⁴. El resto de los municipios y de las comisiones municipales deben atenerse a lo establecido por la Ley N° 4466 (Ley Orgánica de Municipios).

En tal sentido, el artículo 1 de la citada ley establece que la misma "regirá para todos los municipios existentes o a crearse, con excepción de las Municipalidades que tengan en vigencia o sancionen su propia Carta Orgánica, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la Provincia".

²⁴ San Salvador de Jujuy, San Pedro, Palpalá, Libertador General San Martín y Perico.

La Ley N° 4466, dictada en el año 1989, regula detalladamente las atribuciones y la organización de los municipios y de las comisiones municipales de la provincia de Jujuy, en consonancia con la por entonces recientemente sancionada constitución provincial.

* Las disposiciones generales están contenidas en el Título I, el cual contiene 5 capítulos.

El capítulo I establece las normas preliminares, incluyendo cuestiones relativas a las delimitaciones territoriales, garantías para los habitantes, la intervención por parte del gobierno provincial, etc.

El capítulo II dispone todo lo referente al poder municipal, como ser su estructura, caracteres, atribuciones, convenios interjurisdiccionales, etc.

El capítulo III establece las normas referidas a la competencia territorial, como ser el ejido y casco urbano, la creación de municipios y los conflictos intermunicipales, entre otros.

La acción municipal se encuentra legislada en el capítulo IV, abarcando temas como la planificación y sus principios, el deber de coordinación entre los organismos municipales y el deber de asistencia técnica y colaboración por parte del Poder Ejecutivo de la Provincia de Jujuy.

El capítulo V, por su parte, dispone lo relativo a las entidades comunitarias, como ser sus formas y limitaciones, la delegación municipal y la comuna rural.

* El Título II regula el ejercicio del poder municipal, conteniendo para ello dos capítulos.

El capítulo VI dispone las normas necesarias para una completa participación vecinal, como ser los derechos y deberes del vecino, las instituciones intermedias y la participación general

El capítulo VII establece las reglas para las autoridades municipales electivas, como ser el régimen

electoral, las condiciones de elegibilidad e incompatibilidad, las inmunidades y garantías, la residencia, las responsabilidades y el desafuero.

* El Título III regula el gobierno de las municipalidades a través de dos capítulos.

El capítulo VIII dispone las normas de funcionamiento del Concejo Deliberante, entre las que encontramos el juicio de la elección, el juramento de los ediles, los suplentes, sus retribuciones, el régimen disciplinario, la organización, la designación de autoridades, las sesiones preparatorias, las sesiones ordinarias y extraordinarias, el quórum, el deber de asistencia por parte de los concejales, los libros del concejo, las ordenanzas, acuerdos, resoluciones, declaraciones, comunicaciones, el veto, las potestades genéricas del cuerpo deliberativo, la planificación, la organización comunitaria, las atribuciones en particular, las potestades de administración, etc.

El capítulo IX establece todo lo concerniente al Departamento Ejecutivo, entre ellas la naturaleza y carácter, el juramento y posesión del Intendente, la acefalía sobreviviente del cargo, la retribución, las dependencias, los colaboradores, la Contaduría, la Tesorería, la Dirección de Rentas Municipales, los organismos centralizados y descentralizados, de la delegación y la avocación, cuestiones de competencia, los decretos y reglamentos, las contrataciones administrativas, de la representación y administración general, las potestades genéricas del Intendente Municipal, de la organización comunitaria, de las potestades en especial, etc.

* El Título IV reglamenta el gobierno de las comisiones municipales en tres capítulos.

El capítulo X dispone las normas genéricas, es decir la integración y la estructura, el juicio de la elección de los miembros, el juramento de los mismos, la retribución y el régimen disciplinario.

El capítulo XI trata lo referente al concejo comunal, entre los que se destaca su composición y reglamento, la designación de sus autoridades, las potestades de los miembros, las sesiones, las ordenanzas en particular y los cometidos funcionales.

El capítulo XII, por su parte, establece las normas que reglamentan el accionar del Presidente o Comisionado Municipal, entre ellos: la naturaleza y el carácter, la residencia y la vacancia, la gestión administrativa, las dependencias y los cometidos funcionales.

* El título V contiene, en cinco capítulos, las normas relativas a la formación y administración del patrimonio municipal.

El capítulo XIII dispone las normas genéricas como la composición y los bienes del dominio municipal, las expropiaciones y el inventario.

El capítulo XIV regula las concesiones y los permisos de uso, estableciendo las condiciones implícitas, el valor o canon, la revocación y caducidad de concesiones y los cementerios y sepulturas.

El capítulo XV, a su vez, reglamenta los recursos del Tesoro Municipal, enumerando los mismos, estableciendo las normas sobre la materia, el código tributario y la ordenanza impositiva, los principios en materia impositiva, las multas, recargos e intereses, las exenciones, las moratorias, los impuestos en particular, las operaciones ordinarias y extraordinarias de crédito, los empréstitos en particular, entre otros.

El capítulo XVI regula el procedimiento para la elaboración y la sanción del presupuesto municipal,

haciendo énfasis en los principios, las limitaciones, el contenido, las previsiones y restricciones, el envío y la presentación del proyecto, su tratamiento, vigencia, ejecución y control.

Por su parte, el capítulo XVII establece las normas referentes a la contabilidad y rendición de cuentas, en especial el régimen aplicable, las órdenes de pago, las rendiciones parciales, la memoria anual y la intervención del Tribunal de Cuentas.

Por último, el Título VI dispone los regímenes especiales de actuación en cuatro capítulos.

El capítulo XVIII establece el régimen de obras y servicios públicos municipales, incluyendo sus principios, los modos de ejecución o prestación, el control municipal, las concesiones, las tarifas y los precios, la efectividad, eficacia y continuidad, control, etc.

El capítulo XIX a su vez indica las cuestiones referidas a las contravenciones o faltas, resaltando el principio general, las penalidades, la ejecución de disposiciones municipales, el Código de Faltas y su juzgamiento.

El capítulo XX legisla la responsabilidad del municipio y de sus agentes, destacando los principios generales, la responsabilidad administrativa, las denuncias, acciones y pretensiones, la responsabilidad por daños a terceros y la repetición o reintegro.

El capítulo XXI, finalmente, establece el control judicial de hechos y actos municipales, incluyendo las demandas contra el municipio, el control judicial de los actos municipales, el recurso contra las resoluciones condenatorias y las sentencias judiciales condenatorias.

CAPITULO III

Las comisiones municipales en la Provincia de Jujuy

1. Municipalidades y Comisiones Municipales

La normativa municipal en la provincia de Jujuy distingue los centros poblacionales en Municipios y Comisiones Municipales, dependiendo los habitantes de cada uno de ellos según el último censo oficial realizado oportunamente.

Así, el artículo 183, inciso 1, de la Constitución Provincial establece que "el gobierno de los municipios con más de tres mil habitantes estará a cargo de una municipalidad y el de los restantes de una comisión municipal".

El inciso 2 del mismo artículo dispone que "para determinar el número de habitantes se tomará como base el último censo nacional, provincial o municipal".

El artículo 2 de la ley N° 4466, por su parte, indica que "la administración local de las comunidades y territorios de la Provincia estará a cargo de Municipalidades y de Comisiones Municipales, de acuerdo con lo que establece la Constitución y demás normas jurídicas que les sean de aplicación".

La provincia de Jujuy cuenta en la actualidad con aproximadamente 700 mil habitantes, distribuidos en 21 municipios²⁵ y 39 comisiones municipales²⁶. Ello representa

²⁵ San Salvador de Jujuy (260.316 habitantes); San Pedro de Jujuy (60.420 habitantes); Palpalá (52.631 habitantes); Perico (49.125 habitantes); Libertador General San Martín (47.011 habitantes); Monterrico (20.188 habitantes); La Quiaca (17.199 habitantes); El Carmen (16.501 habitantes); Fraile Pintado (15.182 habitantes); Humahuaca (13.213 habitantes); Abra Pampa (10.180 habitantes); Yuto (7.916 habitantes); Calilegua (6.290 habitantes); Tilcara (6.216 habitantes); Caimancito (5.391 habitantes); La Esperanza (5.195 habitantes); Santa Clara (5.119 habitantes); Palma Sola (5.082

el 14° puesto entre las provincias argentinas y el 1,68% de la población total de nuestro país.

Teniendo en cuenta que la superficie total es de 53000 km², podemos observar que su densidad es de 13,67 hab/km². Si a esto agregamos que casi la mitad de la población habita la zona metropolitana de la ciudad de San Salvador de Jujuy, fácil es concluir que estamos ante un territorio de geografías variadas y complejas y con poblaciones alejadas de los grandes centros poblacionales y hasta en parajes sumamente remotos.

1.1 Diferencias sustanciales

La diferencia más importante entre un Municipio y una Comisión Municipal radica en que ambas están estructuradas en sistemas de gobierno disímiles: mientras que en un Municipio impera el ejecutivismo, es decir el gobierno a través de un ciudadano elegido directamente por la gente, en una Comisión Municipal el sistema es de orden

habitantes); La Mendieta (4.081 habitantes); El Talar (2.914 habitantes); y El Aguilar (2.692 habitantes) (Base: Censo nacional del año 2010).

²⁶ Yala (4.933 habitantes); San Antonio (4.466 habitantes); Puesto Viaje (4.132 habitantes); Maimará (4.069 habitantes); El Piquete (2.790 habitantes); Aguas calientes (4.018 habitantes); Pampa Blanca (3.075 habitantes); Rodeito (3.074 habitantes); Purmamarca (2.325 habitantes); Susques (2.263 habitantes); Huacalera (2.064 habitantes); Volcán (1.592 habitantes); Abdón Castro Tolay (1.338 habitantes); Rosario de Río Grande (1.307 habitantes); Vinalito (1.283 habitantes); Mina Pirquitas (1.224 habitantes); Cusi Cusi (1.117 habitantes); Santa Catalina (1.062 habitantes); Yavi (1.048 habitantes); Coranzuli (1.048 habitantes); Rinconada (992 habitantes); Valle Grande (966 habitantes); Pumahuasi (964 habitantes); Arrayanal (960 habitantes); Hipólito Irigoyen (925 habitantes); Cieneguillas (893 habitantes); Tumbaya (741 habitantes); Puesto del Marqués (709 habitantes); Barrios (682 habitantes); El Fuerte (542 habitantes); El Cóndor (540 habitantes); Tres Cruces (536 habitantes); Catua (480 habitantes); Santa Ana (451 habitantes); Abralaité (429 habitantes); San Francisco (410 habitantes); Cangrejillos (373 habitantes); Caspalá (326 habitantes); y Pampichuela (298 habitantes) (Base: Censo nacional del año 2010).

parlamentarista, siendo elegido Comisionado Municipal un miembro del Concejo Comunal.

En tal sentido, el artículo 185, inciso 1, de la Constitución Provincial establece que "cada Comisión Municipal estará integrada por cuatro miembros elegidos directamente por el pueblo por el sistema que determine la ley. Duran cuatro años en sus funciones, se renovarán por mitad cada dos años y son reelegibles. Anualmente elegirán de su seno un presidente y un secretario, cuyas funciones y atribuciones serán establecidas por la ley".

Entonces, las Comisiones Municipales están conformadas por cuatro vocales elegidos por el voto popular, de los cuales se eligen:

- Un Presidente o Comisionado Municipal.
- Un Secretario
- Dos vocales que, juntamente con el Presidente y el Secretario, integran el Concejo Comunal.

Encontramos aquí que mientras las Comisiones Municipales cuentan siempre con cuatro miembros, los Concejos Deliberantes de las Municipalidades pueden estar conformadas por 4, 6, 8, 10 o más concejales, dependiendo la población con la que cuente²⁷.

Amén de ello, las diferencias entre un Municipio y una Comisión Municipal no radican en sus atribuciones normativas sino, como se detalló anteriormente, en su estructura burocrática, notoriamente más reducida en ésta última.

²⁷ El artículo 184, inciso 2, de la Constitución Provincial determina que el Concejo Deliberante de un municipio estará integrado por "no menos de cuatro ni más de dieciocho miembros, , en la siguiente proporción a la población: de 3.001 a 5.000 habitantes: 4 concejales; de 5.001 a 20.000 habitantes: 6 concejales; de 20.001 a 50.000 habitantes: 8 concejales; de 50.001 a 100.000 habitantes: 10 concejales; y de 100.000 en adelante, 2 concejales más por cada 50.000 habitantes.

2. El Comisionado Municipal

El Presidente, o Comisionado Municipal, es elegido anualmente del seno de la Comisión Municipal, de acuerdo al sistema escogido por la Constitución Provincial, y por simple mayoría.

Así, el Presidente es el jefe de la administración y representa a la Comisión Municipal, tal como lo hace el Intendente con respecto a su Municipalidad, debiendo ser ciudadano argentino.

Asimismo, es el responsable de las relaciones oficiales y con la Provincia. Cuenta con la colaboración del Secretario, también elegido del seno de la Comisión Municipal, quien tiene a su cargo el despacho de los negocios administrativos de la Comisión Municipal, refrendando con su firma los reglamentos y decretos del Presidente.

Toda vez que la importancia y necesidad de la Comisión Municipal lo exijan, el Presidente puede designar los funcionarios, empleados y agentes municipales que resultaren indispensables, con el carácter y las asignaciones que establezcan las respectivas ordenanzas.

En este sentido, las oficinas y los agentes de la administración comunal dependerán directamente del Presidente.

En los casos de ausencia o de cualquier impedimento del Presidente, lo sustituirán los vocales por su orden, de acuerdo al reglamento interno y las elecciones previas que se hayan realizado en el seno de la Comisión.

2.1 Funciones y facultades

El artículo 191 de la Constitución Provincial dispone que "las comisiones, en lo que fuere pertinente, tendrán competencia, atribuciones y deberes establecidos en los artículos anteriores y la ley".

En rigor de verdad, la Constitución sólo enumera la competencia y atribuciones de los Municipios pero nada dice sobre la distribución de las mismas entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante (o Comunal).

Para ello, es necesario acudir a los preceptos emanados de la Ley Orgánica de Municipios N° 4466, en la cual se establece el ejercicio del poder municipal a través de sus respectivos órganos. Las Comisiones Municipales se rigen por la ley N° 4466 en tanto no están habilitados para dictarse sus propias cartas orgánicas.

Como ya se dijera, las atribuciones de la Comisiones Municipales son idénticas a las dispuestas para las Municipalidades, variando la estructura orgánica de las mismas.

Así, el artículo 194 de la ley reseñada indica que "el Presidente de la Comisión Municipal tendrá las mismas atribuciones y deberes que, para el Intendente Municipal, se establecen en el presente ordenamiento...".

2.1.1 Potestades genéricas

Las potestades genéricas del Comisionado Municipal, según la ley, son las siguientes:

- Dejar inaugurado anualmente el período ordinario en sesiones del Concejo Comunal²⁸, disponer su prórroga en

²⁸ En ese momento el Presidente emite su mensaje sobre el estado de situación de la Comisión Municipal en lo relativo a finanzas, salud, educación, seguridad, etc.

caso necesario y convocarlo a sesiones extraordinarias cuando fuere menester.

- Participar de la formación de las ordenanzas, teniendo la facultad de iniciarlas por proyectos que debe remitir al Concejo, acompañados de sus respectivos mensajes que los fundamenten.

- Asistir a su despacho diariamente, el que deberá estar instalado en la sede de la Comisión Municipal.

- Producir los informes que el Concejo Comunal le solicite, debiéndolo hacer dentro de los quince días hábiles de recibido el requerimiento.

- Hacer nombramientos que requieran acuerdo del Concejo Comunal²⁹.

- Establecer y disponer el funcionamiento de las dependencias y oficinas de la Comisión Municipal, dictando reglamentos y circulares necesarias para el régimen interno de las mismas, vigilando su cumplimiento y adoptando las resoluciones que ha menester.

- Ejercer la superintendencia, las potestades de administración y dirección inmediata de los empleados y demás agentes municipales de su dependencia, así como de los establecimientos y bienes municipales, salvo los que correspondan al Concejo Comunal.

- Fijar el horario de la administración municipal³⁰ y solicitar licencia al Concejo Comunal en caso de ausentarse o por cualquier otro impedimento para el cumplimiento de sus funciones.

- Conocer originariamente o por vía de recurso y resolver en las causas o reclamaciones administrativas, siendo sus

²⁹ El acuerdo del cuerpo deliberativo es imprescindible para el nombramiento del Tesorero, Contador y el Director de Rentas.

³⁰ El horario suele ser fijado entre las 7.30 hs y las 13 hs. para la planta administrativa, variando para los agentes jerárquicos y/o de áreas especiales.

resoluciones impugnables en la forma y ante los organismos establecidos en la ley.

- Celebrar contratos y convenios conforme a las autorizaciones concretas o generales acordadas por el Concejo Comunal y con arreglo a las disposiciones de la ley.

- Actuar ante los tribunales nacionales o provinciales o cualquier otra autoridad, y hacerse patrocinar o representar - como demandante o demandado - en defensa de los derechos que correspondan a la Comisión Municipal³¹.

- Convocar a elecciones en los casos y épocas que correspondan.

- Cuidar el orden y conservación del archivo de las reparticiones de su dependencia, mandando realizar la estadística municipal.

2.1.2 Organización comunitaria

El Presidente auspiciará la organización de la comunidad, en sus diversos sentidos y sectores básicos, y la formación de entidades o instituciones que resulten necesarias para la realización de obras, la prestación de servicios públicos y, en general, de las actividades tendientes a lograr el adecuado nivel de vida material y espiritual para las familias que integran la comunidad a su cargo.

En este sentido es dable destacar el funcionamiento de numerosas organizaciones no gubernamentales, de naturaleza barrial, en los distintos municipios de nuestra provincia. Estas organizaciones o entidades realizan acciones de suma

³¹ La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha manifestado que el Intendente es el único órgano facultado para representar a la Municipalidad en sus relaciones oficiales (Fallos: 307:2249).

relevancia social, conteniendo a poblaciones en estado de vulnerabilidad.

Las organizaciones comunitarias trazan puentes entre las instituciones públicas municipales y las poblaciones locales, generando espacios valiosos para las inquietudes y necesidades de los vecinos.

La vecindad y la interrelación societaria de la ciudad requieren de organizaciones promovidas por los propios ciudadanos, los cuales deben estar los suficientemente capacitados para la organización y dirección de dichas organizaciones.

En este marco, deben alentarse el nacimiento y crecimiento de las estructuras administrativas intermedias, conformando así escalones institucionales desde las unidades vecinales y de los barrios, simplificando de esta manera la administración burocrática local.

El origen natural del municipio está dado justamente por las necesarias relaciones de vecindad que lo constituyen en la institución política primaria de nuestra democracia representativa.

Es en el municipio donde el individuo como usuario, contribuyente, consorcista o vecino participa o debe participar directamente en la conducción y fiscalización del quehacer de dicho cuerpo político.

Deben lograrse ámbitos de intervención al alcance directo de los protagonistas, donde éstos puedan desarrollar una práctica de organización, participación y transformación más autogestiva y menos dependiente de los poderes centrales³².

³² Ameigeiras, Aldo Rubén, El conurbano bonaerense: ocupación del espacio, trama sociocultural y pobreza, en "Argentina, tiempo de cambios", Bs. As., San Pablo, 1996, página 401.

La participación de los ciudadanos en la planificación y ejecución de las obras y servicios públicos es fundamental y en numerosas ocasiones necesaria ya que traduce un presupuesto vital de la nueva democracia.

La inclusión de las organizaciones barriales, por ejemplo, suma indubitablemente propuestas, compromisos y esfuerzos para construir una participación efectiva, comprometida y responsable del ciudadano y de sus dirigentes.

La participación democrática es participación administrativa, siendo esencial la participación en las obras y en los servicios públicos porque ella es consecuencia del interés directo del ciudadano como consumidor de los mismos.

2.1.3 Planeamiento

El ordenamiento planificado de un municipio debe ubicarse en un sistema integrado de desarrollo ya que el fenómeno de la urbanización es uno de los grandes desafíos incluso de comunidades pequeñas.

En este marco, las poblaciones generan situaciones más complejas en virtud de tender a la concentración, por lo que el desarrollo debe ser encauzado en forma ordenada y previsoramente.

La planificación territorial no implica sólo el ordenamiento del uso del espacio sino también de las delimitaciones de localización y emplazamientos poblacionales, industriales y recreativos.

En materia de planeamiento urbanístico, el Presidente forma, propone y, en su caso, aprueba, controla o realiza los planes de ordenamiento urbano y los proyectos de actuación urbanística y de urbanización con arreglo a las normas jurídicas sobre la materia.

Los planes, proyectos y programas de actuación en materia urbanística, aprobados por los organismos provinciales o municipales competentes, determinan que el planeamiento y la acción municipal en general sean compatibilizados y coordinados con los objetivos, normas y previsiones del plan o programa aprobados.

Una vez aprobado el plan, proyecto o programa de actuación, sea en materia de urbanismo o de acción municipal en general, el Presidente debe adoptar todas las medidas tendientes a darle real vigencia y ejercer las funciones de su competencia, con arreglo a la normativa vigente.

2.1.4 Promoción y ejecución de planes, programas y proyectos

En materia de planificación, y a los fines de su adecuada ejecución, compete al Presidente:

- Coordinar sus actividades con las del gobierno provincial y de los demás municipios a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos generales y comunes.
- Determinar los objetivos, metas, medios y estrategias para la ejecución de los planes y programas vinculados, compatibilizados y coordinados con las finalidades y planes del Estado Provincial y sus objetivos de bien común.
- Reunir antecedentes e información necesaria para el proceso de planificación y estudiar las posibilidades técnicas y financieras de los planes y coordinar, analizar y evaluar todos los programas y proyectos en tales sentidos, así como determinar el patrimonio y el potencial de la Comisión Municipal.
- Preparar, formar, poner a consideración del Concejo Comunal y aprobar definitivamente los planes, proyectos y programas de acción municipal de corto y largo plazo, así

como disponer, coordinar, evaluar y controlar la ejecución de los mismos, impartiendo las directivas para la planificación de corto plazo y para la elaboración del presupuesto municipal programado y de los proyectos correspondientes.

- Ejercer el control de gestión de las actividades municipales vinculadas con los plazos y programas de actuación.

- Intervenir en todo otro asunto concerniente a la dirección superior de la acción municipal.

2.1.5 Finanzas

En materia de recursos y gastos, corresponde al Presidente:

- Presentar a consideración del Concejo Comunal antes del 1 de diciembre de cada año el proyecto de presupuesto municipal para el año siguiente y las ordenanzas tributarias.

- Tener a cargo la ejecución del presupuesto municipal, estando autorizado, durante el receso del Concejo, para reforzar las partidas que ha menester mediante las transferencias pertinentes, de acuerdo a la normativa vigente en la materia.

- Recaudar los impuestos, tasas, derechos, contribuciones, cánones y demás rentas municipales y disponer su inversión con arreglo a los planes y programas aprobados y al presupuesto vigente. Disponer exenciones, reducciones o moratorias con acuerdo del Concejo Comunal.

- Celebrar contratos sobre bienes inmuebles de la Comisión Municipal con acuerdo del Concejo Comunal y, en su caso, con sujeción a las leyes provinciales y demás normativa aplicable.

- Dar cumplimiento a las ordenanzas que determinen disposición, enajenación o adquisición de bienes de o para la Comisión Municipal y que no requieran autorización legislativa.
- Informar anualmente al Concejo Comunal al inaugurar sus sesiones ordinarias sobre el cumplimiento de los planes, programas y proyectos aprobados, el estado general de la administración y el movimiento de fondos que se hubiera producido dentro del presupuesto general durante el ejercicio vencido. El informe debe ser obligatoriamente publicado.
- Elevar al Concejo Comunal, antes del 31 de mayo de cada año, las cuentas del ejercicio vencido con toda la documentación respaldatoria correspondiente.
- Confeccionar trimestralmente el balance de la Tesorería Municipal y publicarlo de manera íntegra e inmediata en la forma que reglamente pertinentemente el Concejo Comunal.
- Vigilar la correcta formación y conservación de un prolijo inventario de todos los bienes inmuebles y muebles de la Comisión Municipal.
- Gestionar del Concejo Comunal los acuerdos pertinentes para el uso del crédito cuando ello fuere menester, especialmente para los casos de obtención de fondos, consolidación de deudas o ejecución de obras nuevas.
- Administrar los bienes del Municipio con arreglo a las normas jurídicas que correspondan.

2.1.6 Obras y servicios públicos

Corresponde al Presidente:

- Promover y ejecutar el plan de obras públicas y el programa de actuación urbanística a cargo del Municipio, así como las disposiciones complementarias y subsidiarias del planeamiento urbano, con sujeción a los ordenamientos

jurídicos provinciales sobre la materia y a las normas de la presente ley.

- Disponer las medidas tendientes a la realización y estricto cumplimiento de la planificación o planeamiento urbanístico aprobado, a través de la ejecución de las obras y servicios previstos.

- Ejecutar, dirigir, controlar e inspeccionar las obras públicas municipales, con arreglo a los planes, programas y proyectos aprobados y de acuerdo a la legislación provincial sobre la materia.

- Intervenir obligatoriamente en la realización de las obras y servicios públicos mediante consorcios, cooperativas, convenios, entidades comunitarias y demás modalidades, de acuerdo a los ordenamientos jurídicos respectivos.

La Comisión Municipal es la encargada de realizar las obras públicas y de prestar los servicios públicos de naturaleza local.

- Celebrar por sí solo contratos, convenios y autorizar por sí, obras y trabajos dentro de los planes aprobados y del presupuesto municipal vigente, con arreglo a la legislación provincial y ordenanzas sobre la materia.

- Proveer a la construcción, conservación y mejora de los edificios y monumentos públicos, paseos, plazas, espacios verdes y demás obras municipales de urbanización secundarias, de acuerdo a los planes aprobados y a las ordenanzas respectivas.

- Formular las bases de las licitaciones y aprobar o desechar las propuestas, conforme a la legislación provincial.

En materia contractual, la actividad preparatoria de la voluntad de la Administración transcurre a través de las formalidades de un procedimiento de selección que en este caso se llama licitación pública.

- Proveer lo conducente al ordenamiento y adecuado funcionamiento de las obras y servicios públicos a cargo del Municipio o que se encuentran bajo su inspección y control.
- Tener a su cargo y bajo su control las obras públicas que correspondan al Municipio, de acuerdo a las normas pertinentes.
- Ejercer la inspección y control de la actividad constructiva y edilicia, conforme a las normas respectivas.
- Tener a su cargo y bajo control los servicios públicos que competen al Municipio, de acuerdo a las normas pertinentes.
- Promover y ejecutar todas las actividades relativas a obras y servicios municipales con arreglo a las normas jurídicas correspondientes.

2.1.7 Seguridad Pública

Corresponde al Presidente de la Comisión Municipal:

- Cumplir y hacer cumplir las normas provinciales y las ordenanzas establecidas en la materia, adoptando las medidas que ha menester y, en su caso, imponiendo las penalidades que correspondan.

- Ordenar la inspección y decretar la desocupación, clausura y, en su caso, la demolición o destrucción de construcciones, obras o edificios que amenazan ruinas o constituyan un peligro para la seguridad comunal o atenten contra ella.

- Velar por la seguridad comunal, adoptando las medidas pertinentes dentro de su competencia.

2.1.8 Medio ambiente, higiene y salubridad pública

Sin perjuicio de las potestades atribuidas a los organismos provinciales competentes y de las que, en su caso, estos deben ejercer en forma concurrente, corresponde al Presidente de la Comisión Municipal

- Cumplir y hacer cumplir las normas provinciales y las ordenanzas dictadas en la materia, adoptando las medidas que ha menester y, en su caso, imponiendo las penalidades que correspondan.

- Velar por la higiene y salubridad del Municipio, comprendiéndose en ellas especialmente: la limpieza, la desinfección y profilaxis del aire, de las aguas, de las habitaciones y parajes mal sanos, los servicios de extracción de residuos, de barrido, aseo y las demás medidas de saneamiento ambiental, así como las de preservación del medio ambiente.

- Proveer a la inspección de sustancias alimenticias, secuestrando e inutilizando aquellas que por su calidad y condiciones fueren perjudiciales a la salud, sin perjuicio de las demás penalidades que correspondan.

- Disponer se mantengan en adecuadas condiciones, especialmente de aseo e higiene, los edificios públicos, lugares de esparcimiento o recreación, mercados, ferias, mataderos, frigoríficos y demás obras, edificios, instalaciones y establecimientos que se encuentren a cargo del Municipio o sobre los cuales le competa ejercer la inspección y el control.

- Adoptar todas las medidas tendientes a evitar las epidemias, disminuir los estragos y remover las causas que las produzcan o las mantengan, así como todas las demás medidas que concurren a realizar planes de saneamiento o preservación del medio ambiente y a asegurar la salud y el bienestar de la población.

2.1.9 Moralidad y acción social

Sin perjuicio de las funciones asignadas a los organismos provinciales competentes y de las normas de coordinación que ha menester establezcan, corresponde al Presidente de la Comisión Municipal:

- Cumplir y hacer cumplir las normas provinciales y las ordenanzas dictadas en materia de moralidad y buenas costumbres, adoptando las medidas congruentes a tales fines y, en su caso, imponiendo las penalidades que correspondan.

- Autorizar, vigilar y controlar los lugares y casas de baile de todo tipo, las exhibiciones cinematográficas, representaciones teatrales y, en general, los espectáculos públicos, quedando facultado para suspender y prohibir los que se consideran inmorales o perniciosos, así como para ordenar la clausura de los que fueren necesarios con el objeto de prevenir el desarrollo de enfermedades contagiosas.

- Inspeccionar los establecimientos públicos o aquellos a cuyo sostén contribuyese el Municipio a los que concurra el público y disponer las medidas a fin de asegurar el adecuado y correcto funcionamiento de los mismos.

- Disponer las medidas tendientes al cumplimiento de las normas que prohíben o sancionen los juegos de azar o los perniciosos, la exhibición, la distribución y la venta de dibujos y publicaciones obscenas y de anuncios o leyendas que agraven los sentimientos nacionales de la comunidad, así como las que tiendan a evitar y reprimir las actividades incompatibles con la moral y las buenas costumbres.

- Promover y proveer a la ejecución de las obras y servicios de asistencia y promoción social a cargo del Municipio, administrando al efecto los establecimientos destinados a esos fines por medio de empleados o de comisiones de vecinos o de otras entidades.

- Realizar todas las demás actividades que le compete en materia de moralidad y buenas costumbres, así las que se le atribuyan en lo cultural, deportivo, turístico, de fomento y cuantas más sean de bien comunitario pero que deberá compatibilizar y coordinar con las del Gobierno Provincial y, en su caso, con las de otros Municipios.

2.1.10 Potestades de control, información, prevención y sanción

Para el adecuado cumplimiento de las funciones a su cargo, corresponde al Presidente:

- Expedir circulares, instrucciones y órdenes para practicar inspecciones y adoptar las medidas preventivas y todas las que ha menester para evitar el incumplimiento de las ordenanzas y disposiciones municipales.

- Requerir a las dependencias de la administración provincial, a las entidades autárquicas y demás instituciones públicas o privadas, todos los datos y elementos que le sean necesarios.

- Solicitar, por el medio y vía correspondiente, la colaboración que ha menester del personal policial o de otras dependencias de la administración provincial.

- Expedir órdenes por escrito, de carácter general o individual, para realizar visitas domiciliarias o penetrar en los establecimientos públicos, sus instalaciones y dependencias, así como para requerir informaciones, examinar documentación y vigilar el desenvolvimiento de las actividades y medidas que correspondan.

- Efectuar inspecciones, requerir informes y labrar actas de constatación e infracción sobre actividades sujetas a control municipal.

- Solicitar del Fiscal Penal de turno, como representante del Ministerio Público de la Acusación,

gestione o disponga -de inmediato y antes de las veinticuatro (24) horas de solicitado- ordenar el allanamiento de domicilios particulares a los efectos de comprobar el cumplimiento de las leyes, ordenanzas o decretos referentes a higiene, salubridad, seguridad o moralidad, o para hacerlas ejecutar.

- Decretar o autorizar el secuestro o decomiso de artículos o bienes y efectos en cumplimiento de normas de moralidad, seguridad, higiene o salubridad pública.

- Decretar o autorizar la desocupación, clausura, traslado o demolición de casas, negocios, instalaciones o establecimientos comerciales, industriales, residenciales o de cualquier clase, así como de edificios, obras o construcciones en cumplimiento de normas urbanísticas o de moralidad, seguridad, higiene o salubridad pública.

- Imponer las penalidades que hubiere lugar, de conformidad a las normas jurídicas o que establezcan las ordenanzas de cuya aplicación está encargada.

3. El Concejo Comunal

El Concejo Comunal en una Comisión Municipal es el órgano deliberativo local, comparable con el Concejo Deliberante en las Municipalidades.

Tiene tanto funciones legislativas como así también de control por sobre el Presidente de la Comisión Municipal.

Es un órgano pluripersonal (está integrado por cuatro personas que son llamadas vocales), simple (no está compuesto por otros órganos), permanente en su existencia (no está sujeto a convocatorias constitutivas como una Convención Constituyente) y en su funcionamiento.

A diferencia del Departamento Ejecutivo, el Concejo Comunal es el ámbito donde se encuentran representados todos los espacios políticos que hayan participado de las

últimas elecciones y hubieren alcanzado el número de votos suficientes para obtener bancas legislativas.

La autoridad máxima es el Presidente de la Comisión Municipal (o Comisionado), también titular de la faz ejecutiva de la Comisión Municipal.

3.1 Integración

El Concejo Comunal está integrado por cuatro miembros (vocales) elegidos mediante el voto directo de los ciudadanos. Se renuevan por mitades cada dos años y duran en sus funciones cuatro años.

Como ya se señalara previamente, y al ser un sistema parlamentarista de gobierno local, los miembros de la Comisión Municipal componen el Concejo Comunal.

Así, de los cuatro miembros, uno es elegido anualmente como el Presidente de la Comisión, otro como Secretario de la Comisión y los dos vocales restantes son elegidos como Vocal 1º y Vocal 2º.

3.2 Funcionamiento

Los miembros de la Comisión Municipal deben:

- Cumplir y hacer cumplir - en cuanto les competa - las disposiciones de la Constitución, de la ley de municipios y demás normas pertinentes.
- Concurrir a la sede de la Comisión Municipal, conforme lo establezca el reglamento.
- Asistir obligatoriamente a las sesiones del cuerpo deliberativo, en las que tendrán voz y voto.
- Proponer al Concejo la consideración de todos los asuntos que estimen conveniente, siempre que resulten de su competencia.

- Cumplir con las comisiones y tareas que les sean encomendadas por el cuerpo.

En cuanto a los actos propiamente dichos del Concejo Comunal, los mismos se denominan:

a) Ordenanza: es la decisión adoptada por el Concejo en ejercicio de las funciones de su competencia y que produce efectos jurídicos generales. La ordenanza crea, modifica, suspende o extingue una norma u ordenamiento de carácter general y cuya ejecución y cumplimiento compete al Presidente de la Comisión Municipal.

Las decisiones del Concejo Comunal, en cuanto importen derechos, cargas, contribuciones, obligaciones y deberes en general, o impliquen una prohibición para la comunidad se sancionarán en forma de ordenanzas.

Las ordenanzas tienen vigencia desde el día que determinen. Si no designan fecha, entrarán en vigencia a partir de su publicación oficial y regirán durante el tiempo que las mismas establezcan. Las que no fijen tiempo de duración, regirán mientras no sean derogadas por otras ordenanzas.

Las ordenanzas tienen carácter imperativo y rigen en todo el territorio para el que han sido dictadas. No tienen efecto retroactivo, salvo disposición en contrario. A partir de su entrada en vigencia, se aplicarán aún a las consecuencias de las relaciones y situaciones existentes.

El proyecto sancionado por el Concejo Comunal es ordenanza, a todos sus efectos, con la sola aprobación, sin necesidad de ningún otro trámite como no sea el de su publicidad.

En tal sentido, y a diferencia del caso del Intendente, el Presidente de la Comisión Municipal no tiene facultad de veto sobre una ordenanza dictada por el Concejo

Comunal. Ello, en virtud del sistema parlamentarista en estudio.

b) Acuerdo: es la decisión o el acto del Concejo por el que se aprueba o ratifica un plan, un proyecto o programa de actuación, una designación o una gestión cumplida que promueve el Presidente de la Comisión Municipal.

c) Resolución: es el acto por el que se adoptan medidas relativas a la organización y buen orden del Concejo Comunal y, en general, disposiciones concernientes a su régimen interno.

d) Declaración: es el acto por el que el Concejo expresa un deseo, un anhelo, una aspiración o una aclaración sobre cualquier asunto de interés comunitario

e) Comunicación: es el acto por el que se contesta, recomienda, expone o pide informes al Departamento Ejecutivo sobre cuestiones de sus respectivas competencias

El Reglamento Interno del Concejo Comunal establece los requisitos que deben observarse en la presentación, estudio y consideración de los proyectos e iniciativas.

Las ordenanzas pueden tener origen o principio en proyectos presentados por el Presidente, o por uno o más miembros de la Comisión.

No podrán presentarse proyectos ni sancionarse ordenanzas que dispongan o autoricen gastos no previstos en el presupuesto cuando no arbitren, ni prevean, la creación de los recursos correspondientes, sin que pueda imputarse la erogación a rentas generales.

La distinción más importante del Concejo Comunal es su carácter deliberativo ya que adopta regularmente resoluciones colectivas sobre asuntos de gobierno o administración a pluralidad de votos y después de discusiones públicas.

3.2.1 El Reglamento Interno

Para el normal desenvolvimiento del Concejo Comunal, éste se dicta su propio reglamento Interno el cual, y teniendo como base jurídica la Constitución Provincial y la Ley de Municipios, especifica todo lo inherente a las funciones de cada miembro del cuerpo como así también de los sectores pertinentes.

Ello, en virtud del artículo 84 de la Ley de Municipios, el cual establece que "Cada Concejo dictará un reglamento para asegurar su propia organización y adecuado funcionamiento, sujeto en un todo a las disposiciones de la Constitución de la Provincia y del presente ordenamiento".

Aunque existen tantos reglamentos internos como número de comisiones municipales existentes, la generalidad de los mismos poseen los mismos articulados con respecto a la organización y funcionamiento de los gobiernos locales.

Por ello es que se tendrá en cuenta para el análisis el Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Yala, población ubicada a 15 kilómetros de la capital jujeña, aproximadamente, y cuna de uno de sus mayores escritores: el Dr. Héctor Tizón.

3.3 Atribuciones y facultades

Las funciones del Concejo Comunal pueden ser clasificadas, según su naturaleza a partir de la caracterización clásica³³:

a) Función materialmente legislativa: consiste en actos de producción normativa que se concretan esencialmente en ordenanzas.

b) Función materialmente ejecutiva:

³³ Rosatti, Horacio, ob. cit., página 212.

b.1) Control continuado del órgano ejecutivo (Presidente de la Comisión Municipal), tanto a su actividad político-administrativa (ej.: solicitud de pedidos de informes, interpelaciones, etc.) como así también a su actividad financiera control de la ejecución presupuestaria).

b.2) Colaboración activa para la fijación de la orientación política (ej.: convocatoria a consulta popular previa a la decisión de un tema relevante para el Municipio).

c) Función institutiva: participa en la designación de funcionarios que requieren acuerdo, en virtud de lo requerido por la normativa vigente.

d) Función auto-organizativa: regula su propio funcionamiento.

3.3.1 Potestades genéricas

Corresponde al Concejo reglamentar:

- La organización de la policía municipal y dictar sus reglamentos.

- Las contribuciones, cargas y deberes en general de los habitantes respecto de las obras y servicios del Municipio.

- Los registros de vecindad y edilicios que sirvan para fines generales de administración.

- La concesión y el uso de los espacios públicos y las condiciones y requisitos para autorizar el uso y destino de los de propiedad privada con fines lucrativos o de actividades en general.

- La publicidad de sus actos por la prensa y medios masivos de comunicación social en general, los que no podrán ser publicitados por los miembros del Concejo Comunal individualmente, salvo autorización expresa.

- Las funciones que le fueran encomendadas por la Legislatura dentro de sus atribuciones.

3.3.2 Planificación

Corresponde al Concejo aprobar los Planes y Programas de actuación que debe promover la Comisión Municipal para el desarrollo de las actividades de su competencia, los que estarán relacionados y serán concordantes con los del Gobierno Federal y Provincial y coordinados con los de los otros Municipios.

Para ello, el Concejo Comunal intervendrá en la formación de Plan General de Ordenamiento, de los Planes parciales y de los Proyectos de Actuación Urbanística, con arreglo a las leyes y demás normas sobre la materia.

Aprobado un Plan o un Programa de Actuación, sea en materia de urbanismo o de acción de la Comisión Municipal en general, el Concejo Comunal deberá adoptar todas las medidas necesarias y tendientes a darle real vigencia.

Por otra parte, el Concejo Comunal ejercerá su competencia con arreglo a las normas, disposiciones y demás previsiones del Plan o Programa aprobado.

3.3.3 Organización comunitaria

Corresponde al Concejo Comunal facilitar la formación y autorizar o intervenir en el reconocimiento de las entidades comunitarias así como promover otras entidades que resulten convenientes para la realización de obras y la prestación de servicios.

3.3.4 Finanzas

Las prerrogativas tributarias revisten vital importancia a la hora de analizar el papel institucional del Concejo Comunal ya que toda extracción al patrimonio de

los vecinos implica el respeto a los principios básicos en la materia.

Así, el artículo 99 de la ley establece que "Las decisiones del Concejo en cuanto importen derechos, cargas, contribuciones, obligaciones y deberes en general, o impliquen una prohibición para la comunidad, se sancionarán en forma de ordenanzas".

Según la norma, y en lo relativo a recursos y gastos, corresponde al Concejo Comunal:

- Sancionar, a propuesta del Presidente de la Comisión Municipal, el presupuesto anual de gastos y cálculos de recursos del Municipio, y las ordenanzas sobre impuestos, tasas, derechos, cánones, contribuciones de mejoras y demás tributos y rentas.
- Autorizar los gastos no indicados en el presupuesto y que haya necesidad de efectuar, fijando especialmente los recursos con que se atenderán.
- Reglamentar la administración de los bienes municipales y autorizar la adquisición, la concesión y la constitución de gravámenes.
- Autorizar la cesión de bienes de la Comisión Municipal con fines de utilidad pública o interés social, así como la disposición o enajenación de bienes inmuebles, por el voto de los dos tercios (2/3) de los miembros que lo componen.
- Aceptar o repudiar las donaciones o legados hechos a la Comisión Municipal
- Reglamentar y controlar la contabilidad, percepción y manejo general de los fondos municipales, siguiendo las normas establecidas en la ley de la materia.
- Autorizar al Presidente de la Comisión Municipal para la realización de operaciones de créditos destinados a financiar obras o servicios públicos, incluidos en el plan y en el presupuesto, a la atención de situaciones de

emergencia o a la consolidación de la deuda, salvo que se trate de un empréstito, en cuyo caso se observará lo dispuesto en la Constitución de la Provincia.

- Aprobar la exención, la reducción o la moratoria que se concediere en el pago de los tributos o gravámenes municipales.

- Examinar, aprobar o desechar las cuentas anuales de la administración municipal presentadas por el Presidente de la Comisión Municipal, remitiéndolas al organismo que corresponda.

3.3.5 Obras y servicios públicos

En materia de obras y servicios públicos, corresponde al Concejo Comunal: - Aprobar el plan de obras públicas y el programa de actuación urbanística a cargo de la Comisión Municipal, con sujeción a las normas jurídicas sobre la materia.

- Dictar o aprobar las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento urbanístico, así como ordenar la apertura, ensanche, mejora y cierre de calles y avenidas, la formación de espacios verdes, la construcción de puentes, desagües, alumbrado público y demás obras de urbanización primaria con arreglo a los ordenamientos jurídicos sobre la materia, y en cuanto no existan Planes de ordenamiento urbano o de urbanización aprobados.

- Dictar el reglamento general de edificación, construcción y ornato del casco municipal, con sujeción a las normas jurídicas provinciales sobre la materia y, en su caso, a las disposiciones del Plan de ordenamiento urbano aprobado.

- Autorizar el acogimiento a los beneficios de las leyes nacionales o provinciales para la prestación de servicios o la realización de obras públicas.

- Disponer la construcción y conservación de las cercas y veredas de los predios existentes en el Municipio y con cargo de reembolso las de los predios sin dueño conocido y de aquellos cuyos propietarios no cumplan con la obligación que tengan de hacerlo en los plazos y condiciones establecidos en las ordenanzas respectivas, dictadas con arreglo a las normas urbanísticas vigentes.
- Autorizar u ordenar la construcción de viviendas para trabajadores sobre solares de su pertenencia o que adquiriera con sujeción a las normas jurídicas pertinentes.
- Gestionar o autorizar la construcción, conservación y mejoras de los edificios y monumentos públicos, paseos, plazas, parques y demás obras de urbanización secundaria que correspondan al Municipio, y que no se encuentren previstas en el Plan o programa de actuación pertinente.
- Proveer y reglamentar los servicios de agua potable, desagüe, sanitarios, energía eléctrica, gas, transporte, teléfonos, comunicaciones y demás servicios análogos que se encuentre a cargo o correspondan al Municipio y, en su caso, con arreglo a las leyes respectivas.
- Reglamentar el faenamiento de los animales destinados al consumo de la población, la elaboración de subproductos y derivados, así como los abastos, mercados, ferias y lugares de acopio y expendio de frutas y productos, y, en coordinación con los organismos competentes, asegurar el abastecimiento de artículos alimenticios en las mejores condiciones, precios y calidad, y organizar, si fuere menester, la elaboración y distribución municipal de los mismos.
- Reglamentar en materia de cementerios, servicios de pompas fúnebres y de policía mortuoria (incineración, crematorio e inhumación de cadáveres).
- Reglamentar la protección de espacios verdes, jardines y paseos públicos y privados de plantas y animales, de

lugares de esparcimiento y recreación, estableciendo sanciones al efecto.

- Reglamentar las actividades de transporte de personas y de cosas en general que se realicen exclusivamente dentro del Municipio, fijando las tarifas respectivas, y proceder a convenir las coordinaciones necesarias tratándose de servicios que puedan tener vinculaciones con las normas y planes intermunicipales o provinciales.

- Reglamentar la inspección y contraste de pesas y medidas.

- Reglamentar todo lo que se relacione a obras y servicios públicos municipales y que no correspondan al Presidente de la Comisión Municipal.

3.3.6 Seguridad pública

En lo relativo a la seguridad pública, y con arreglo a las normas jurídicas provinciales, corresponde al Concejo Comunal:

- Reglamentar la construcción, refacción, mejora y demolición de templos, teatros, escuelas, estadios y demás edificios destinados a reuniones públicas, así como los edificios públicos y privados, los que deberán ser antisísmicos, garantizando la estética y solidez y reglamentando el orden y distribución interior de los existentes, consultando la seguridad y comodidad del público, disponiendo que tengan los servicios necesarios de luz, agua corriente, sanitarios y para combatir el fuego y las salidas adecuadas para la más fácil circulación y rápida desocupación.

- Coordinar y adoptar las medidas precautorias y las obras tendientes a evitar las inundaciones, incendios y derrumbes.

- Reglamentar el tránsito, la ubicación y el aparcamiento o estacionamiento de los vehículos en las vías públicas y en áreas privadas.
- Reglamentar todo lo relacionado con las condiciones mecánicas y estado general de vehículos, de sus conductores y demás situaciones que pueden afectar la salud, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos.
- Reglamentar los ruidos excesivos y molestos para comodidad de la población.
- Reglamentar la instalación, la ubicación, el funcionamiento y el control de los aparatos anunciadores, altavoces, letreros y demás actividades publicitarias que pudieren afectar la tranquilidad pública, así como la estética y el ornato del Municipio.
- Establecer las zonas industriales, comerciales y residenciales, reglamentando el funcionamiento, instalación e imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización y hasta tanto sea aprobado el o los Planes de ordenamiento urbano respectivos.

Las normas municipales imponen una serie de limitaciones administrativas a la propiedad privada, fundadas en razones de poder de policía o competencia legislativa para reglamentar el goce y el ejercicio de los derechos.

La zonificación consiste en el poder de policía municipal dirigido a controlar la edificación de la ciudad y permite establecer en forma racional el uso del suelo en áreas municipales.

Así, en las zonas se regulan con legislación uniforme el uso del suelo, el destino de las edificaciones que se construyen, su altura, el índice de ocupación y el cumplimiento de las demás exigencias que razonablemente sean necesarias para asegurar la higiene, el confort y la salud de la población.

- Disponer en coordinación con los organismos competentes, la organización del servicio civil de bomberos, en los lugares que no exista servicio oficial.

3.3.7 Medio ambiente, higiene y salubridad pública

El crecimiento de la preocupación y concientización por el medio ambiente se ha visto reflejado en el ordenamiento jurídico argentino, plasmado principalmente en el artículo 41 de la Constitución Nacional, incorporado por la reforma del año 1994.

La norma reseñada califica el derecho al ambiente como un derecho común a todos los habitantes e incluye un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

El respeto al ecosistema integral debe incluir la gestión de los recursos naturales sobre la base de pautas racionales impuestas por el legislador.

En lo que a distribución de competencias se refiere, la Constitución Nacional establece que corresponde a la Nación dictar las normas sustantivas que contengan los presupuestos mínimos de protección a partir de las cuales legislen las provincias, de acuerdo a sus específicas necesidades.

Por ello es que cada uno de los niveles estatales debe implementar la solución preventiva y represiva para la tutela ambiental.

La Provincia de Jujuy, por su parte, dictó la ley N° 5954 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, indicando concretamente que dicho servicio público deviene esencial, necesario y obligatorio porque satisface necesidades básicas e impostergables de la población y porque su falta de prestación afecta la calidad de vida, salubridad e integridad de los ciudadanos.

Lamentablemente, el atraso en la planificación y desarrollo de políticas públicas ambientales a lo largo de las últimas décadas por parte del Estado Provincial ha repercutido directamente en los gobiernos locales, los cuales no han implementado acciones de gobierno tendientes a la revalorización del medio ambiente urbano y rural.

La ley establece, en lo relativo a gestión ambiental y en materia de salubridad e higiene pública, que corresponde al Concejo Comunal:

- Aprobar planes de saneamiento, preservación del medio ambiente, de salubridad e higiene con arreglo a los ordenamientos jurídicos vigentes y en coordinación con las autoridades competentes.
- Reglamentar la limpieza general del Municipio, la desinfección y profilaxis de los bienes y lugares públicos, estableciendo los servicios de extracción de residuos de barrido y aseo.
- Dictar las normas para prevenir la contaminación del aire, de las aguas y de las habitaciones, reglamentando las de aplicación en el ámbito privado, así como las disposiciones relativas al saneamiento ambiental y las que tiendan especialmente a la preservación del equilibrio ecológico.
- Reglamentar la higiene de los edificios públicos, lugares de esparcimiento y diversión, escuelas, templos, cementerios, inquilinatos, casas de comidas y vecindad, pudiendo determinar la extensión de sus salas, piezas, patios y servicios sanitarios en relación al número de concurrentes o habitantes y ordenar las obras y medidas que tiendan a la seguridad, salud e higiene.
- Reglamentar, y de conformidad con las normas nacionales y provinciales sobre la materia, la elaboración y expendio de sustancias alimenticias, prohibiendo la venta de aquellas

que por su calidad o condiciones sean perjudiciales a la salud.

- Reglamentar, con arreglo a las normas jurídicas provinciales, la instalación y el funcionamiento de industrias o actividades que por sus características resulten insalubres o sean susceptibles de contaminar el aire, las aguas, o de producir ruidos, vibraciones o molestias a los habitantes del ejido, pudiendo fijarles la ubicación y ordenar la remoción cuando no fueren cumplidas las condiciones que se impusieren a su ejercicio o que éste se hiciera incompatible con la salud pública.

- Reglamentar el aseo, vigilancia y control de los mercados, ferias, frigoríficos, mataderos, hoteles, pensiones, confiterías, despensas, fiambrerías, fábricas y lugares de ventas de embutidos, pastas, féculas y, en general, de los establecimientos de fabricación, distribución y expendio de toda sustancia alimenticia y bebidas, fijándole el radio donde deban ubicarse cuando puedan afectar la salubridad e higiene pública.

- En general, adoptar las medidas tendientes a asegurar la salud de la población, el saneamiento ambiental y la preservación del equilibrio ecológico, así como establecer restricciones y limitaciones especiales, incluso el dominio privado, cuando circunstancias excepcionales lo aconsejen.

3.3.8 Moralidad y acción social

Hablar de moralidad pública significa la posibilidad de recaer en dogmatismos reñidos con los principios democráticos de nuestra república. Por ello es preferible la denominación "costumbres sociales" ya que la misma involucra aspectos vinculados con la higiene y el decoro

personales³⁴, de difícil inclusión en la concepción de moralidad.

Debe recordarse además que la moralidad pública es una construcción histórica y sociológica que varía según la construcción poblacional que corresponda, pudiendo diferir incluso en la misma jurisdicción provincial.

Aún así, la ley N° 4466 introduce el concepto de moralidad pública y acción social, en las cuales le compete al Concejo:

- Dictar normas tendientes al cumplimiento de las leyes nacionales y provinciales que reglamenten o prohíban los juegos de azar, las loterías, los casinos, las carreras y los demás juegos que se consideren perniciosos.

En este punto debemos reflexionar sobre el rol preponderante que le cupo al Estado en los últimos años ya que ha sido el principal instigador del juego confines recaudatorios.

- Prohibir la exhibición, la distribución y la venta de dibujos y publicaciones obscenas y de anuncios o leyendas que agraven los sentimientos nacionales de la población.

- Reglamentar y establecer normas para autorizar el funcionamiento de los lugares y casas de baile o de entretenimientos de todo tipo.

- Impedir la mendicidad en las calles y paseos públicos, ejercicio de la adivinación y demás actividades incompatibles con la moral y buenas costumbres.

- Reglamentar las exhibiciones cinematográficas, representaciones teatrales y, en general, los espectáculos públicos.

En tal sentido, Villegas Basavilbaso nos enseña que espectáculo es "la función o diversión pública celebrada en

³⁴ Greca, Alcides, Derecho y ciencia de la administración municipal, Universidad Nacional del Litoral, Santa fe, 1943, tomo II, páginas 161 y ss.

un teatro, en un circo o en cualquier otro edificio o lugar en que se congrega la gente para presenciarla", por lo que, dice el autor, el adjetivo "público" sería una redundancia porque todo espectáculos es público³⁵.

- Fundar y reglamentar servicios y establecimientos de prevención, asistencia y promoción social a cargo del Municipio y, particularmente, los que tutelen la maternidad, la infancia y la vejez.

- Proteger y promover el funcionamiento de comisiones, centros, sociedades o entidades de fomento y de bien comunitario, incluso por medio de subvenciones fijadas en los presupuestos, estableciendo sus objetos y formas de inversión.

- Fomentar todo cuanto sea manifestación de la cultura nacional y regional, instituyendo las medidas que sean necesarias.

- Fomentar los deportes, el turismo social y demás actividades comunitarias, pudiendo adquirir bienes con esos fines y entregar su administración a entidades especiales pero bajo el control del Presidente de la Comisión Municipal.

3.3.9 Potestades de administración

En materia de administración, compete al Concejo Comunal:

- Prestar o negar los acuerdos solicitados por el Presidente de la Comisión Municipal para el nombramiento de los funcionarios municipales que correspondan.

- Solicitar informes del Presidente de la Comisión Municipal para el mejor cumplimiento de su cometido o

³⁵ Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1954, tomo V, página 662.

nombrar de su seno comisiones de investigación para que informen sobre la marcha de la administración en determinadas materias.

- Considerar los pedidos de licencia del Comisionado Municipal.

- Dictar normas genéricas sobre derechos y deberes de los agentes municipales en concordancia con los ordenamientos provinciales y organizar la carrera administrativa con las siguientes bases: acceso y promoción por idoneidad, estabilidad, incompatibilidades, escalafón, uniformidad de sueldos en cada categoría, retribuciones justas acorde con las posibilidades generales del Municipio, régimen disciplinario y separación de los agentes municipales.

- Acordar licencias con causas justificadas a los vocales y secretarios del Concejo Comunal y aplicarles sanciones disciplinarias.

3.3.10 Régimen contravencional

El procedimiento municipal de faltas ejecutado por jueces administrativos se enmarca en el ejercicio de la función jurisdiccional no judicial.

La creación de juzgados o tribunales administrativos de faltas tiene su fundamento en distanciar al Departamento Ejecutivo (en el caso de las Comisiones Municipales el Comisionado o Presidente) de las funciones materialmente jurisdiccionales.

Los Concejos Comunales están facultados para crear penalidades por infracción a las ordenanzas y disposiciones municipales, las que podrán consistir en:

- a) Arrestos de hasta sesenta (60) días.

Obviamente que debemos recalcar que la gravedad de la privación temporal de la libertad corporal sólo puede encontrar justificación cuando se trata de punir la

comisión de faltas graves o cuando la conducta del infractor revela una flagrante desaprensión o contumacia. Deben asimismo cumplirse una serie de requisitos sin los cuales la sanción de arresto carece de validez legal.

b) Multas de hasta doscientas (200) veces el valor equivalente al salario mínimo vital y móvil mensual.

La multa es la sanción que se aplica con más regularidad en aquellas jurisdicciones que cuentan con juzgados de faltas.

c) Sanciones pecuniarias compulsivas y progresivas para que las personas cumplan fielmente con las disposiciones o decisiones municipales, cuyo valor diario inicial no podrá exceder del monto equivalente al salario mínimo vital y móvil mensual;

d) Decomisos o secuestros de los efectos encontrados en infracción;

e) Clausura, desocupaciones, traslados y demoliciones de casas, instalaciones o establecimientos comerciales, industriales, residenciales o cualquier clase y demás edificios, obras o construcciones.

4. Las sesiones

Las sesiones son la reuniones en la cuales los ediles debaten los proyectos presentados, aprobándolos o rechazándolos de acuerdo a su posición en cada tema. Es el trabajo más conocido del vocal, aunque no el más importante en cuanto al desarrollo de los temas a tratar se refiere.

En las sesiones se vislumbra el trabajo previo en comisiones, por lo que en general los ediles tienen una opinión formada de los tópicos a debatir en cada sesión.

Podemos clasificar a las sesiones del Concejo Comunal en:

- Preparatorias: cada Concejo Comunal se reunirá en sesión preparatoria cuando deba proveer a la incorporación de los vocales electos, en razón de la renovación de sus miembros y anualmente, el día y la hora que establezca el reglamento interno para:

a) Elegir a sus propias autoridades (Presidente, Secretario, Vocal 1º y Vocal 2º).

b) Dejar establecido los días y horas de las reuniones del Concejo Comunal.

c) Proceder a la designación de los secretarios cuando fuere pertinente según el reglamento interno como así también de las comisiones permanentes que el mismo establezca.

- Ordinarias: El Concejo Comunal tratará los asuntos de su competencia en sesiones ordinarias que comenzarán el 1º de abril y concluirán el 30 de Noviembre de cada año, debiéndose reunir con la periodicidad que reglamentariamente se determine.

La mayoría de los Concejos Comunales se reúnen en sesiones ordinarias todos los jueves a la mañana, según lo establecido por sus respectivos reglamentos internos.

- Extraordinarias: Fuera del período ordinario, el Concejo Comunal puede ser convocado a sesiones extraordinarias por el Presidente, o por el Secretario a petición escrita de uno de los vocales.

En estos casos, sólo se ocupará del asunto o de las cuestiones que motiven la convocatoria.

- Especiales: El Concejo Comunal podrá efectuar sesión especial cuando un asunto imprevisto o de índole no común o de excepcional importancia hiciera necesario celebrar sesión fuera de los días y horas fijados para las ordinarias. Pueden ser convocadas por el Presidente de la Comisión Municipal o por el Secretario a petición escrita de uno de los concejales.

Para poder sesionar, el Concejo Comunal debe contar necesariamente con la presencia de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Esto es, tres miembros.

Las decisiones del cuerpo deliberativo se adoptan por simple mayoría de votos de los miembros presentes, salvo expresa disposición en contrario.

5. El trabajo en comisiones

El verdadero rol del edil se ve notoriamente durante el trabajo de las comisiones que conforman el cuerpo deliberativo.

En las comisiones permanentes se tratan los proyectos de ordenanzas, comunicaciones, declaraciones, resoluciones, etc., presentadas por los concejeros comunales o por el propio Departamento Ejecutivo.

Al igual que en el resto de los cuerpos colegiados legisferantes, en el seno de las comisiones del concejo comunal, los ediles tienen la oportunidad tanto de defender sus propios proyectos como así también enriquecer o simplemente rebatir los ajenos.

Para que un proyecto sea tratado en el recinto del Concejo Comunal debe haber sido previamente tratado por los ediles y producido los dictámenes correspondientes³⁶.

6. Problemática actual

La problemática actual del funcionamiento de las Comisiones Municipales es complejo pues deviene de

³⁶ Para que un proyecto sea tratado en sesión ordinaria sin haber sido tratado previamente en las comisiones, el tratamiento del mismo debe ser aprobado por los dos tercios de los concejeros presentes.

particularidades culturales e históricas de las poblaciones de la Provincia de Jujuy.

En primer lugar, debemos destacar que un gran porcentaje de la población económicamente activa de nuestra provincia se encuentra empleada o dependiente del Estado Municipal y/o Provincial.

Ello trae aparejado que la politización de las poblaciones civiles sea aún mayor que en otros lugares de la República, generándose de esta manera circunstancias anómalas a la hora de la elaboración de políticas estatales de largo plazo.

Así, el aparato burocrático municipal se encuentra, en casi todas las comisiones municipales, desbordado en lo que se refiere a sus cuentas públicas en tanto y en cuanto debe afrontar mensualmente gastos corrientes muy superiores a sus ingresos.

A ello debe sumarse que la cuestión, lejos de verse en un sendero de solución, ha ido empeorando en los últimos lustros en virtud de ampliarse paulatinamente la planta estatal de los gobiernos locales.

Toda esta situación deriva entonces en una, repito, marcada politización social donde lo más importante es acceder a un cargo municipal que la concreción de políticas públicas que generen mayor crecimiento y generación constante de riqueza.

Los ciudadanos, en este contexto, son parte activa de las estructuras partidarias que procuran alcanzar el gobierno municipal, siempre teniendo en miras la concreción de beneficios individuales dentro de la burocracia municipal.

Los vocales acceden a sus puestos en el Concejo Comunal gracias al apoyo de todas aquellas personas que participaron plenamente en las últimas elecciones locales, por lo que en numerosas ocasiones su agenda parlamentaria

se encuentra condicionada por el cumplimiento de promesas asociadas siempre a cargos dentro de la Comisión.

Y este escenario repercute directamente en la labor cotidiana de la Comisión Municipal ya que, como describiéramos anteriormente, la misma se enmarca en un sistema parlamentarista de raigambre local, por lo que la participación del legislador municipal es imprescindible para su correcto funcionamiento.

La politización social y el comportamiento habitual de los ciudadanos para con sus representantes locales genera ineficientes accionares de las comisiones municipales, las cuales ven mermadas sus herramientas en pos de procurar el bien común.

Debemos destacar, asimismo, la inviable situación de las comisiones municipales con respecto a su marcada dependencia económica, y por ende política, del Estado Provincial.

En este sentido, los recursos corrientes mensuales de una comisión municipal no son suficientes siquiera para afrontar las erogaciones correspondientes a la plantilla salarial de sus empleados.

Para solventar los gastos mensuales, las comisiones municipales deben endeudarse sistemáticamente con el poder central provincial, lo que trajo aparejado históricamente alineaciones políticas automáticas para poder acceder al financiamiento requerido.

La gravedad de los recursos corrientes municipales se repite, de manera más acentuada, con respecto a los gastos de capital al alcance de las comisiones municipales.

En efecto, la realización de obras públicas en las pequeñas ciudades del interior de la provincia de Jujuy ha sido casi siempre solventada por las cajas provinciales, las cuales han distribuido discrecionalmente sumas públicas en la construcción y reparación de infraestructura

municipal de acuerdo a los colores políticos de los gobiernos locales.

Difícilmente pueda hablarse entonces de autonomía municipal constitucionalmente establecida si la realidad nos indica que el funcionamiento de las comisiones municipales dista de ser la ideal o siquiera la ideada por los constituyentes del año 1986.

Las necesidades apremiantes derivadas de la constante ampliación de la planta laboral municipal y la falta de una cultura tributaria local que genere recursos genuinos para afrontar gastos corrientes y de capital han conformado un cuadro de situación insostenible para los municipios jujeños.

De la aparente autonomía municipal sólo queda la palabra escrita de la constitución y de la ley. Los últimos años nos dejaron un sistema netamente centralizado donde los municipios en general y las comisiones municipales en particular son meras descentralizaciones del gobierno central, cumpliendo funciones de caja pagadora de sueldos de empleados municipales como así también de planes sociales derivados de la situación de pobreza en la cual se vieron sumergidos miles de comprovincianos en los últimos años.

Sólo a través de la creación de empleo genuino en el sector privado podrá desatarse el nudo gordiano al cual nos enfrentamos en la realidad de las comisiones municipales y de esta manera poder cumplir el deber constitucional que les fuera encomendado oportunamente.

La problemática se vivencia a lo largo y ancho de la geografía provincial, agravándose en algunas comisiones municipales donde el empleo público resulta ser la única esperanza de supervivencia de las familias que habitan el lugar.

Esta conjunción de obstáculos trasciende las estructuras institucionales locales, las cuales se desarrollan en un marco de conflicto y rivalidad permanente, fuera del normal desenvolvimiento de actores políticos de diferentes orígenes ideológicos y/o partidarios.

Debe añadirse además que la estructura ideada por el constituyente con respecto a las comisiones municipales no se condice con la realidad ni con la evolución histórica de los municipios argentinos, los cuales presentan desde la época del cabildo colonial fuerte idiosincrasia personalista y ejecutivista.

La conformación de sistemas parlamentaristas mediante los cuales son los mismos vocales los que eligen anualmente al Comisionado Municipal atenta contra el normal desenvolvimiento de la cosa pública.

El municipio argentino es y debe ser unipersonalista en su faz ejecutiva y colegiada en su composición legislativa y de control. Teñir de parlamentario un sistema local donde la historia nos indica lo contrario trae como consecuencia la parálisis de todo el sistema.

Las funciones tanto del Concejo Comunal como del Comisionado Municipal, a cargo del Departamento Ejecutivo, muchas veces se encuentran delimitadas por una delgada y confusa línea gris, con implicancias sumamente peligrosas para la salud institucional del gobierno local.

La situación empeora si consideramos que la elección del Comisionado Municipal termina siendo indirecta, es decir que el ciudadano puede elegir a su representante para ocupar el cargo ejecutivo para luego observar, posteriormente en una votación realizada entre pares, que otra persona ocupa su lugar.

El régimen de las comisiones municipales se torna entonces en inherentemente inestable, con las funciones de

la Comisión Municipal en franco riesgo de no verse cumplimentadas y con poblaciones enteras a merced de realidades basadas en la injusticia y el anacronismo legislativo.

6.1 Parálisis de funcionamiento

La parálisis en las Comisiones Municipales es evidente al tiempo que analizamos las circunstancias descritas en el punto anterior.

A las diferencias políticas, normales y necesarias en todo órgano legisferante y deliberativo, debemos agregar que es la propia legislación constitucional la que genera situaciones de inestabilidad institucional.

En efecto, debemos recordar que los concejos comunales ejercen sus funciones mediante sus sesiones sí y solo sí el cuerpo alcanza en cada oportunidad el quórum necesario.

Hasta aquí, nada que no se encuentre establecido uniformemente para el resto de los órganos legislativos en toda la República. El problema aparece cuando es la propia carta magna provincial la que dispone un número reducido para la conformación de los concejos comunales, es decir cuatro vocales.

La realidad electoral de nuestra provincia de los últimos años nos demuestra que en cada elección, los partidos dominantes, en su inmensa mayoría en el número de dos, se distribuyen las bancas en juego en partes iguales.

Esto es, cada dos años se renuevan dos vocales (la mitad del concejo comunal) y, salvo casos de gran desempeño electoral, ninguna de las fuerzas en disputa obtienen la totalidad de los cargos.

Esta situación genera que comúnmente los concejos comunales se encuentren conformados por dos vocales para cada fuerza política o por bancas unipartidistas.

Ello complica la obtención del quórum necesario para comenzar una sesión en el seno de la Comisión Municipal, atentando contra el normal desenvolvimiento institucional del gobierno local.

Al existir en numerosas ocasiones dos bancadas en el Concejo Comunal, la inasistencia de sólo una de ellas, la sesión no puede desarrollarse por falta de los miembros suficientes.

De esta manera, pueden existir, y de hecho existen, concejos comunales que no cumplen sus funciones con normalidad al no poder llevar a cabo sesiones a lo largo de muchos meses, comprometiendo así no sólo la labor del cuerpo deliberativo sino de la Comisión Municipal toda.

La Ley N° 4466 establece, en su artículo 93 (aplicable a los vocales), que "los concejales están obligados a asistir a las sesiones. El Presidente, a solicitud de la minoría, compelerá - incluso por la fuerza pública - a los concejales que impidan las sesiones del Concejo por inasistencia injustificada. Se entenderá por minoría al tercio (1/3) del total de sus miembros". La minoría en una comisión municipal, atento la composición de cuatro vocales, se conforma con dos vocales.

El articulado anterior debe relacionarse con lo dispuesto por el artículo 172 de la misma ley, el cual reza que "el cargo de miembro de Comisión Municipal será rentado...y su percepción deberá ajustarse al efectivo cumplimiento de la función".

Como puede vislumbrarse, la normativa vigente para normalizar el funcionamiento de las comisiones municipales ante las reiteradas inasistencias por parte de sus miembros es endeble y carece de eficacia en la actualidad. Compeler a los vocales ausentes por medio de la fuerza pública generaría situaciones reñidas con el normal desarrollo de las instituciones. Asimismo, obligar por medio de la fuerza

pública a un vocal a sentarse, formar quórum con su presencia y sesionar resulta claramente ridículo.

La única herramienta que se ha venido aplicando ante la ausencia continua de vocales, cuya presencia se torna necesaria para el desarrollo de las sesiones, es el descuento de las dietas de los ediles, calculado proporcionalmente al número de ausencias en un mes.

El esfuerzo plasmado en los reglamentos internos de los concejos comunales para la asistencia de los vocales no ha dado el éxito pretendido.

En tal sentido, el artículo 9 del Reglamento Interno del Concejo Comunal de Yala (en adelante RICCY) dispone que "Los Miembros de la Comisión Municipal están obligados a concurrir a todas las sesiones del Concejo, desde el día de su incorporación y hasta el día de su cese. Los que hubieren concurrido a sesión deberán esperar para formar quórum hasta quince minutos después de la fijada. No podrán retirarse de la sesión, sin dar aviso a quien ejerce la Presidencia".

El artículo 11 del mismo plexo legal define como inasistencia del vocal a "la no concurrencia a sesión a la hora fijada para su realización o cuando, sin previo consentimiento del Cuerpo, se ausentare del recinto dejando la sesión sin quórum. En igual forma se considerará inasistencia y a los mismos efectos, el hecho de no concurrir al Recinto cuando se llame a votar, sin previo aviso a la Presidencia".

Recientemente, y en el seno de la Comisión Municipal de Yala, se modificó el artículo 16 de su reglamento interno, el cual dispone lo concerniente a la retribución de los vocales. El articulado, tal como ha quedado redactado, tiene como norte justamente reforzar las deficiencias originarias de la normativa constitucional ya que establece que "Los Miembros de la Comisión Municipal

tendrán derecho al goce de dieta a partir de la iniciación de su mandato y sólo desde el día de su incorporación al Concejo, ajustándose su percepción al efectivo cumplimiento de sus funciones conforme Ordenanza de retribución de funcionarios municipales. No se concederá licencia con goce de dieta a ningún Miembro que no se hubiere incorporado al Concejo. Tampoco a los que no hubiesen asistido a ninguna sesión del año legislativo en que aquella se solicite ni a los que durante el mismo hubiesen faltado a más de cinco (5) sesiones, salvo cuando el pedido se funde en razón de enfermedad o en el desempeño de una misión oficial".

El artículo 18 del RICCY dispone que "Se considerará inasistencia notable la del Miembro electo al que se le haya aprobado su diploma y no concurra a seis (6) sesiones o citaciones sucesivas a prestar juramento e incorporarse al Concejo. En tal caso, podrá declararse vacante la banca por dos tercios de votos de los presentes en sesión y disponerse la citación inmediata del suplente llamado a reemplazarlo, siempre que la misma inasistencia no se deba a enfermedad o fuerza mayor. Cuando algún Miembro se hiciere notar por su inasistencia, se pondrá en conocimiento del Concejo para que tome la resolución que estime conveniente de acuerdo a lo previsto en la Constitución (Art. 184° inc. 6) y en éste Reglamento". Téngase presente que la mayoría agravada que exige el presente artículo se traduce en 3 miembros del Concejo Comunal, volviendo de esta manera al problema original de todo cuerpo deliberativo local, el cual está conformado por cuatro miembros, traduciéndose así en una imposibilidad virtual de funcionamiento.

Por su parte, el artículo 62 del RICCY dispone que "El Concejo Comunal podrá reunirse en minoría, con la presencia de no menos de dos de sus miembros solo en los dos siguientes supuestos:

Inciso 1) Para resolver la inasistencia de los Miembros cuando no hubiere quorum para tratar la misma en los términos del Art. 12 del presente reglamento.

Inciso 2) Cuando hubieren pasado dos sesiones (ordinarias, especiales, extraordinarias o preparatorias) sin obtener quorum, la minoría del Concejo en cantidad no inferior a dos Miembros que la componen, podrá reunirse y resolver por simple pluralidad de votos, las medidas que correspondan las que taxativamente se irán graduando, de la siguiente forma:

Llamado de atención para que concurran a sesionar.

Ante una nueva ausencia se procederá al apercibimiento de efectuar en forma automática a partir de la notificación del mismo a descontar la remuneración la que teniéndose en cuenta el número de sesiones que se fijen, se hará efectiva desde la primera inasistencia injustificada. Si faltare o se retirare sin autorización se le descontara el 25%; si faltare a dos sesiones el 50%, tres sesiones el 75%; si faltare o se retirara a cuatro o más sesiones se le retirara la totalidad de la remuneración se le retendrá la totalidad de la dieta.

Dichos descuentos se aplicaran sobre el básico y los gastos de representación, el adicional por sesiones se descontara automáticamente conforme Ordenanza N° 45/16.

Las resoluciones tomadas por el Concejo en minoría conforme el presente artículo, serán tratadas en la siguiente sesión del Concejo para que el cuerpo en pleno ratifique o rectifique, si no fueran tratadas por inasistencia de los reticentes a sesionar, quedaran firmes y ratificadas de pleno derecho".

Podemos observar que la normativa interna de los concejos comunales, amén de encontrarse limitada por la misma Ley Orgánica de Municipios y la propia Constitución

Provincial, procura diseñar un mecanismo acorde para obligar a los vocales a asistir al recinto deliberativo.

- La problemática en las sesiones preparatorias

Como se verá más adelante, uno de los principales puntos de conflicto generado por el actual régimen de comisiones municipales puede observarse de manera anual al momento de realizarse las respectivas sesiones preparatorias.

Recordemos que la sesión preparatoria tiene como finalidad incorporar a los vocales electos, cuando correspondiere y en razón de la renovación de los miembros del Concejo Comunal, y para elegir autoridades.

Por ello, en el mes de diciembre los miembros del cuerpo deliberativo se reúnen y eligen de su seno al Presidente de la Comisión Municipal, cuyo mandato dura un año calendario desde su designación.

Este singular pero no menos sensible mecanismo de designación indirecta del Comisionado no puede resultar ajeno a las circunstancias que son inherentes al juego legislativo y político. En ese sentido, el estado actual del bloque de legalidad en la materia permite que los actores involucrados utilicen los medios a su alcance a fin de alcanzar sus fines, los cuales en numerosas ocasiones no se encuentran alineados con la voluntad popular.

En efecto, situaciones tan inverosímiles como la negación de jura de vocales, falta recurrente de quórum, sesiones realizadas en horarios nocturnos sin notificaciones previas, son sólo algunos de los artilugios realizados por los vocales a fin de año.

Ante ello, los reglamentos internos de los concejos comunales han intentado introducir normas que posibiliten el normal desarrollo de las sesiones preparatorias.

Como ejemplo de ello, y a fin de evitar nulidades en el llamamiento de la sesión preparatoria, el artículo 43 del RICCY dispone que Entre la notificación para una sesión preparatoria y su realización debe mediar, por lo menos, un intervalo de por lo menos cinco días hábiles. La notificación se deberá hacer al domicilio real y al correo electrónico de cada Miembro. Las notificaciones que no se efectúen conforme el presente artículo serán nulas, teniendo 10 días hábiles para reclamar judicialmente la nulidad, bajo apercibimiento de consentir la misma".

Una extraña disposición del RICCY hace hincapié en la "ventaja" con la que cuenta el vocal que haya triunfado en las últimas elecciones y decide renunciar a un mandato, disponiendo que "Cuando un Miembro de la Comisión Municipal que estuviere asumido en el cargo y con mandato vigente, fuere electo por otro periodo, su renuncia al nuevo mandato no implica la renuncia al lugar que le corresponda de acuerdo al resultado obtenido en la última elección a los fines de la elección de autoridades de conformidad con el Artículo 176 Ley N°4466 y ley N° 5265".

6.2. Jurisprudencia del STJ

Los recurrentes inconvenientes presentados por el sistema establecido para las comisiones municipales ha necesitado la constante intervención del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy (STJ), máximo órgano judicial local.

En este sentido, la competencia del STJ se desdobra en originaria y recursiva, variando la misma de acuerdo a la naturaleza del reclamo presentado ante sus estrados.

Así, el artículo 164, inciso 7, de la Constitución Provincial, establece que el Superior Tribunal de Justicia

conoce y resuelve originaria y exclusivamente "en los conflictos de los municipios y de éstos entre sí, con los poderes del Estado o entidades descentralizadas".

La competencia exclusiva y originaria del STJ, la recurrencia de los conflictos intramunicipales y la cierta facilidad para acceder a los estrados del máximo tribunal provincial han generado una judicialización marcada de las actividades políticas e institucionales de las comisiones municipales jujeñas.

La más mínima desavenencia entre los poderes municipales o incluso entre actores del mismo poder local es atendida por el STJ, el cual debe en numerosas ocasiones cortar el nudo gordiano producido por el endeble régimen desarrollado por la carta magna provincial.

El STJ ha manifestado que su accionar "está limitado a intervenir sólo como juez de la constitucionalidad y legalidad de los procedimientos seguidos, juzgando acerca de la razonabilidad o la absurdidad de la decisión motivante del conflicto, teniendo siempre presente que no se trata de rever lo decidido en sede municipal cual si fuese instancia apelativa, sino el de ejercer una suerte de contralor extraordinario y excepcional, conforme a la norma constitucional, para mantener la legalidad (conf. L. A: N° 38, F° 178, N° 1).

- Descuento de dietas

- Ante el descuento de sus dietas, dos vocales de la Comisión Municipal de Yala interpusieron acción autónoma de inconstitucionalidad, solicitando al Superior Tribunal de Justicia se revoque la resolución del por entonces Presidente de la Comisión mediante la cual se estableció el

descuento de los emolumentos que percibían los vocales recurrentes³⁷.

EL STJ dejó sentado que "la Constitución de la provincia, en su artículo 186, expresa que las autoridades municipales electivas tienen las mismas inmunidades, garantías e incompatibilidades que los diputados provinciales, expresando el artículo 51 de la ley 4466 similar concepto".

Pero, dijo el STJ, "la Constitución Provincial también expresa en su artículo 110, respecto a la remuneración de los diputados, que su percepción deberá ajustarse al efectivo cumplimiento de sus funciones, y el artículo 172 de la Ley Orgánica de Municipios refiere lo mismo".

Por ello, el máximo tribunal entendió que no podía alegarse afectado el derecho de propiedad consagrado por la Constitución toda vez que las personas tienen derecho a una retribución como contraprestación del trabajo efectivamente prestado, pero en las actuaciones de referencia, y con las actas labradas por la Juez de Paz de la localidad de Yala, había quedado demostrado que los vocales o directamente no concurrían a las sesiones o no ingresaban al recinto.

El Superior Tribunal de Justicia concluyó que el descuento de las dietas dispuesta por el Sr. Presidente de la Comisión Municipal encuadraba dentro de las previsiones del artículo 59 de la Ley Orgánica de Municipios, "quien juntamente con el vocal secretario y los otros dos vocales integran el Concejo Comunal (artículos 167 y 168 de la citada ley) y ejercen conjuntamente la potestad disciplinaria sobre sus miembros (artículo 173)".

³⁷ "Acción Autónoma de Inconstitucionalidad: Gerardo Francisco Vargas Durán y Juan Carlos Maturano c/ Comisión Municipal de Yala" (L.A. 48, F° 46/48, N° 18)

- Nulidad de sesión preparatoria

- Ante un conflicto de poderes suscitado en el seno de la Comisión Municipal de Maimará, el Superior Tribunal de Justicia debió apelar a una interpretación de la ley orgánica municipal³⁸.

La situación irregular fue denunciada por el Sr. Diego Orlando Cruz, vocal elegido en las elecciones del año 2007, quien integraba la Comisión junto a los restantes ediles.

El actor, en la sesión preparatoria del 8 de Diciembre del 2007 prevista para incorporar a los vocales electos y elegir las respectivas autoridades, se abstuvo de ingresar pues hasta entonces la Comisión tenía su anterior conformación. Luego constató que el vocal Quispe había renunciado al mandato 2005/2009 sólo ante el vocal Soruco, incorporándose de esta manera su suplente Ramos.

Luego, el actor fue invitado a participar para la elección de autoridades, mas se negó en razón de la nulidad de los actos precedentes. Sin su participación, dice, Soruco fue elegido Presidente de la Comisión Municipal. Considerando que éste no había contado con el quórum necesario, el 11 de diciembre siguiente Cruz juró como Presidente, haciendo operativa la disposición del artículo 176 de la ley 4466³⁹.

³⁸ "Conflicto de Poderes - Solicita declaración de nulidad - medida cautelar - abreviación de plazos y términos: Presidente de la Comisión Municipal de Maimará Diego Cruz c/ Vocal Javier Alejandro Quispe y otros" y su acumulado N° 5759/08, Mandamiento de ejecución: Diego Orlando Cruz c/ Rolando Soruco y Javier Quispe" (L. A. N° 58 F° 35/38 N° 18).

³⁹ El artículo 176 de la Ley N° 4466 establecía que "Anualmente, cada Comisión Municipal elegirá de su seno un Presidente y un Secretario, por simple mayoría. En la misma oportunidad y de igual forma, nominará a un Vocal 1 ° Y a un Vocal 2°.- En caso de empate en la elección de las autoridades, la designación recaerá "ipso-jure" en el miembro o miembros de la Comisión perteneciente al partido, frente o agrupación

Es decir, la denuncia efectuada por el actor se basaba en que tanto la renuncia de Quispe como la incorporación de Ramos había sido dispuesta en sesión que no tuvo quórum.

Para determinar si la sesión del 8 de Diciembre del 2007 tuvo o quórum, el Superior Tribunal de Justicia se avocó a analizar quiénes debían participar de ella.

En efecto, el STJ manifestó que era lógico concluir que de la sesión para la incorporación de los electos, deben participar éstos y los vocales con mandato vigente que habrán de continuar en el cargo; no así los salientes. Imaginar lo contrario, dice, llevaría a la absurda posibilidad de una sesión con seis concejales (vocales): los dos salientes, los dos que perduran y los dos a incorporarse, en comisiones que - como la de Maimará - funcionan con sólo cuatro.

Por todo ello, el máximo tribunal provincial rechazó la demanda instaurada por el vocal Cruz.

- En una acción de amparo por conflicto de poderes⁴⁰, el Sr. Rolando Oscar Alavar, en su carácter de vocal de la Comisión Municipal de Huacalera, denunció que su par Hugo Humberto Vilte se había proclamado ilegítimamente Comisionado Municipal, solicitando se deje sin efecto esa medida y se reconozca la presidencia de la Comisión a su persona.

Al reseñar los antecedentes del caso, el actor manifestó que el día 3 de diciembre del 2012 se realizó la sesión preparatoria a la que fueron convocados los ediles locales para elegir las nuevas autoridades. Asistieron al encuentro todos los vocales, menos el Sr. Hugo Humberto Vilte.

política que hubiere obtenido mayor cantidad de sufragios en el último comicio realizado dentro del Municipio respectivo".

⁴⁰ "Acción de amparo: Alavar, Rolando Oscar c/ Vilte, Hugo Humberto" (L. A. N° 62, F° 51/56, N° 21).

Relató que la citación a dicha sesión preparatoria fue notificada fehacientemente por intermedio del personal de la Policía de la Provincia de Jujuy a los integrantes de la Comisión Municipal, negándose a firmar solamente el Sr. Vilte, dejándose copia de la diligencia en su domicilio.

Continuó diciendo que los vocales se reunieron a fin de elegir las autoridades por el período comprendido entre el 10 de diciembre del 2012 y el 9 de diciembre del 2013 y que en dicha reunión se decidió que la Presidencia de la Comisión recaería en su persona, jurando y tomando posesión del cargo el siguiente 10 de diciembre.

Denunció que el Sr. Vilte se negaba a restituir documentación y bienes que pertenecían a la Comuna de Huacalera, sustrayendo asimismo el Libro de Sesiones Ordinarias en la cual se encontraba la constancia de la última sesión en la cual los vocales de la comuna habían acordado fijar el 3 de diciembre para la realización de la sesión preparatoria.

Sin embargo, el Superior Tribunal de Justicia, en fallo dividido, rechazó la demanda e hizo lugar a la demanda promovida oportunamente por la Comisión Municipal de Huacalera, dictaminado que correspondía al Sr. Hugo Humberto Vilte ejercer el cargo de Presidente de la Comisión por el período comprendido entre el 10 de Diciembre del 2012 y el 9 de diciembre del 2013.

Para así decidir, el STJ recordó que el artículo 85, apartado a) de la ley 4466⁴¹ fija como atribución del Presidente, el convocar a los miembros del Concejo a las reuniones que deba celebrar el cuerpo. Por ello, el Tribunal consideró que el accionar del Sr. Vilte se había ajustado a derecho, quien en ejercicio de sus facultades

⁴¹ El artículo 85, inciso a), de la Ley N° 4466 establece que corresponde al Presidente del Concejo: "a) Convocar a los miembros del Concejo a las reuniones que deba celebrar el cuerpo".

había convocado a la sesión prevista en el artículo 176 de la ley 4466, librando notificaciones a cada uno de los vocales. Ante la ausencia de todos, y fracasada la sesión por falta de quórum, resultaba operativa la previsión contenida en el segundo párrafo del citado artículo, que asigna ese cargo al vocal que mayor cantidad de votos obtuviera en los últimos comicios, condición que revestía en el caso el Sr. Hugo Humberto Vilte.

Para un mayor abundamiento, el STJ creyó oportuno agregar que no se había acreditado en autos quién de los miembros de la Comisión había convocado a la sesión preparatoria para el día 3 de diciembre del 2012 como así tampoco había quedado demostrado que dicha citación se hubiese dispuesto en la sesión ordinaria del 29 de noviembre y ni siquiera que ésta en realidad se haya realizado.

- El Sr. Bernardo Rojas, en su carácter de vocal elegido en elecciones realizadas con anterioridad, promovió acción de amparo por conflicto de poderes suscitado en la Comisión Municipal de El Fuerte⁴².

Denunció que Santiago Sabas Flores se había autoproclamado Presidente de la Comisión Municipal como consecuencia de lo actuado en las sesiones a las que el nombrado convocara para los días 9 y 10 de diciembre del 2014, por lo que solicitó se deje sin efecto esa autoproclamación y se reconozca la presidencia de la comisión a su persona.

Al reseñar los antecedentes del caso, manifestó que durante el año 2014 la Comisión Municipal de El Fuerte estuvo conformada por Santiago Sabas Flores como Presidente, Bernardo Rojas como Vocal Secretario, Claudia

⁴² "Acción de amparo - Medida cautelar innovativa: Rojas, Bernardo c/ Santiago Sabas Flores (Comisión Municipal de la localidad de El Fuerte" (L. A. N° 64, F° 96/102, N° 32).

Fernanda Romero como Vocal 1º y Cristian Sebastián Molina como Vocal 2º.

Que en tales condiciones, y a pedido del Vocal 2º, se citó a los miembros a la sesión preparatoria para elegir autoridades para el día 5 de diciembre del año 2014.

Llegada la fecha, se llevó adelante la sesión con la presencia de los vocales Rojas, Romero y Molina, y la ausencia injustificada del Presidente Flores, quien se encontraba, según relataron los actores, debidamente notificado.

Manifestaron que en la ocasión contaron con la presencia de tres de sus miembros, es decir, con los dos tercios del cuerpo, por lo que procedieron a la elección de autoridades de las que resultaron electos Bernardo Rojas como Presidente por el período del 10 de diciembre del 2014 al 10 de diciembre del 2015, Cristian Sebastián Molina como Vocal Secretario, Claudia Fernanda Romero como Vocal 1º y Santiago Sabas Flores como Vocal 2º.

Continuaron manifestando que a posteriori de ello, y desconociendo lo actuado por el cuerpo, Flores convocó el 8 de diciembre del 2014 a sesión preparatoria para el día 10 de Diciembre, la que luego adelantó para el 9 de diciembre. Respecto a este punto, aseveraron que nunca fueron notificados y de allí la imposibilidad de llevarse adelante por falta de quórum necesario.

Explicaron que llegado el 11 de diciembre se llevó a cabo el juramento y toma de posesión de cargos, sin la presencia de Claudia Fernanda Romero y de Santiago Sabas Flores quien, después de haber sido notificado e intimado para que hiciera entrega del municipio, se negó a firmar y a cumplir con las disposiciones relativas al acto.

Agregaron que con posterioridad el Sr. Santiago Sabas Flores se presentó en el edificio municipal y firmó el acta en el que desconoce la investidura del actor por no haber

participado de la sesión preparatoria en donde resultó elegido, expresando que haría entrega del municipio una vez que se reconociera judicialmente la calidad de Presidente en el Sr. Bernardo Rojas.

Alegaron que la convocatoria de la sesión preparatoria se realizó conforme lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de Municipios que establece que se puede convocar a sesión a petición escrita de uno de los vocales.

El Superior Tribunal de Justicia, en fallo dividido, decidió desestimar la acción de amparo deducida, declarando en consecuencia que correspondía a Santiago Sabas Flores ejercer la Presidencia de la Comisión Municipal de El Fuerte por el período restante hasta el 9 de diciembre del 2015.

En los fundamentos del voto mayoritario, el Alto Cuerpo reseñó lo decidido en la causa "Amparo: Alavar, Rolando Oscar c/ Vilte, Hugo Humberto", en la cual se dejó sentado que es atribución del Presidente de la Comisión convocar a los miembros del Concejo a las reuniones que deba celebrar el Cuerpo.

- Incorporación de vocal

- El Sr. Víctor Hugo Buffil, en su carácter de vocal suplente, interpuso acción de amparo en contra de la Presidenta de la Comisión Municipal de Pampa Blanca⁴³, Sra. Gladys Benita Mamaní, solicitando se ordene a la accionada a convocar a sesión extraordinaria a los fines de la inmediata incorporación del actor, atento la vacante

⁴³ "Acción de amparo: Víctor Hugo Buffil C/ Presidenta de la Comisión Municipal de Pampa Blanca Gladys Mamaní" (L.A. N° 57, F° 150/152 N° 55).

producida por la renuncia del titular Eduardo Alberto Aramayo.

En su libelo inicial, denunció la irregular omisión en tratar la cuestión, pese a los requerimientos que formuló el 6 de marzo del 2008 y reiteró el 14 de ese mes.

Luego, y llevada a cabo la sesión, en maniobra que dijo fue destinada a impedir su incorporación, se agregó la impugnación a su designación. Por mayoría de dos votos contra uno, se decidió conferirle trámite. Su parte presentó el pertinente descargo y se estableció el 4 de agosto del 2008 para recibir declaraciones testimoniales. Así se hizo, difiriéndose la resolución para el 12 de agosto siguiente. En esa fecha, se fijó el plazo de cinco días para que los vocales en ejercicio emitieran su dictamen por escrito, al que se daría lectura el 20 de agosto siguiente. Esa sesión fue pospuesta para el 26 siguiente. En la ocasión, el vocal Oropeza se expidió por el rechazo de la impugnación, considerando la residencia del actor en la Localidad de Maimará, durante los dos últimos años. Evitando incorporar al suplente, la vocal demandada dilató sine die el trámite.

El Superior Tribunal de Justicia entendió que la actitud dilatoria de la demandada para dar cabida a la incorporación del actor como vocal suplente de la Comisión de Pampa Blanca que aquella preside surge evidente de la probanza de los actuados.

Recordó el Alto Cuerpo que aún cuando el examen de los títulos de los proclamados electos es atribución de los respectivos cuerpos legisferantes sin intervención de ningún otro poder del Estado, no es menos cierto que para descalificarlos es necesaria la voluntad concurrente de dos tercios de sus miembros.

Manifestó que "la Comisión de Pampa Blanca tiene prevista su integración con cuatro vocales (art. 185,

inciso 1° de la Constitución Provincial), de modo que la mayoría especial que aquella norma exige se conformará con el voto de no menos de tres vocales”.

Así, el STJ continuó manifestando que la interpretación ensayada por la demandada en cuanto a que el empate suscitado entre los vocales Abad y Oropeza habría dado lugar al voto doble de la Presidente Mamaní, completando así tres votos contra uno, no resistía el menor análisis ya que “la claridad del texto del citado artículo 89, inciso 7 de la Constitución Provincial evita acudir a cualquier regla de hermenéutica que no sea la literal para desentrañar su sentido y alcance, cual es que para resolver en sentido contrario a la validez dispuesta por el Tribunal Electoral, deben estar de acuerdo tres vocales como mínimo”.

El Superior Tribunal dijo que la pretensión de invalidar el título de Buffil como vocal suplente con el dictado de una resolución ostensiblemente contraria a derecho ponía en evidencia la conducta injustificadamente obstruccionista a la incorporación de su par, lo que no sólo conculcaba el derecho que éste invocó en su demanda sino que contravenía el orden público y el interés general al pretender con burdo artilugio desconocer la voluntad popular expresada en las elecciones en las que el actor había sido elegido para desempeñarse en el cargo.

Por todo ello, el STJ ordenó a la Comisión Municipal de Pampa Blanca a que en el plazo de cinco días incorpore a Víctor Hugo Buffil como vocal de dicho cuerpo.

- El Sr. Hugo Nicolás Ramos promovió demanda denunciando conflicto de poderes suscitado en el seno de la

Comisión Municipal de Tumbaya⁴⁴ y solicitando se ordene su incorporación como vocal.

Recordó que fue el mismo STJ el que ordenó celebrar la sesión preparatoria para tratar su título, lo que se concretó el 6 de noviembre del 2006. En la ocasión, demandados Florencio Cruz y Liliana Valderrama votaron por su invalidación cercenándole el derecho a su incorporación.

Alegó en su libelo inicial la inconcurrencia de la mayoría necesaria para decidir como se hizo pues se pronunciaron en tal sentido sólo dos vocales. Denunció también violación de la garantía del debido proceso y destacó que la impugnación estuvo fundada en la denuncia de un grupo de vecinos que dijeron que su parte no cumplía con el requisito de residencia para desempeñarse en ese cargo, mas esa denuncia fue presentada con posterioridad, teniendo estampadas firmas apócrifas.

El Superior Tribunal trajo a colación precedentes de ese mismo cuerpo mediante los cuales se dijo que "si bien es verdad que, por mandato constitucional, el examen de los títulos de los candidatos proclamados electos corresponde, en última instancia, a los cuerpos legisferantes sin intervención de ningún otro poder del Estado, no es menos cierto que para descalificarlos resulta necesaria la voluntad concurrente de los dos tercios de sus miembros. Así lo dispone el artículo 89, inciso 7° de la Constitución de la Provincia al atribuir al Tribunal Electoral la potestad de calificar la validez de la elección de los comisionados municipales, correspondiendo el juicio definitivo a las comisiones municipales, quienes deberán hacerlo por el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros"

⁴⁴ "Conflicto de poderes - Solicita declaración de nulidad - Medida cautelar de innovar: Hugo Nicolás Ramos c/ Florencio Cruz y Liliana Valderrama" (L.A. N° 58 F° 77/79, N° 47).

El STJ dijo que ni de su texto ni de su télesis puede inferirse que esa norma reduce el concepto a los vocales que ocasionalmente estén en ejercicio, por lo que, para cuantificar la expresión "totalidad de los miembros" en los términos de la Constitución Provincial, debe estarse a lo dispuesto en su artículo 185, inciso 1° que establece que las comisiones municipales se integrarán con cuatro vocales. De ello se deriva, continúa, que para alcanzar esa mayoría calificada es necesario el voto positivo de no menos de tres vocales.

Por ello, el más alto tribunal judicial de la provincia resolvió, en virtud de que la invalidación del título del actor había sido votada por dos de los vocales de la Comisión, hacer lugar a la demanda promovida y en consecuencia ordenar a los vocales de la Comisión Municipal de Tumbaya la inmediata incorporación del actor como vocal de la misma.

- El 5 de mayo del 2008, Segundo Juvencio Guitián, promovió demanda de amparo en contra de Jorge David Virazate y de Eduardo Teófilo Virazate, para entonces Presidente y Vocal Primero, respectivamente, de la Comisión Municipal de Pampichuela⁴⁵.

Alega que en los comicios de octubre del 2007 fue elegido Vocal en representación del Frente para la Victoria, habiéndose incorporado al seno de la Comisión el siguiente 10 de diciembre.

Pretende se ordene los accionados a respetarlo en su carácter de Vocal y que se abstengan de realizar cualquier acto o hecho que implique desconocerlo en el carácter de Vocal Secretario de la Comisión de Pampichuela desde el 10 de diciembre del 2007.

⁴⁵ "Acción de amparo - solicita medida cautelar: Sr. Segundo Guitián c/ Jorge David Virazate y Eduardo Teófilo Virazate - Comisión Municipal de Pampichuela" (L. A. N° 58 F° 14/19 N° 9).

Relata que en ocasión de realizarse la pertinente sesión preparatoria, el actor, al igual que el codemandado Jorge David Virazate, presentó el título o diploma que acreditaba su condición de vocal electo⁴⁶. No obstante, los accionados se niegan a reconocerle ese carácter, privándolo no sólo del cobro de sus haberes sino de su participación en la celebración de sesiones, dictado de resoluciones y la sanción de ordenanzas.

El Superior Tribunal de Justicia, antes que nada, manifestó que la Comisión Municipal es juez de la validez o nulidad de la elección y del título de sus miembros y que cualquier ingerencia de otro poder del Estado contraviene el principio republicano de gobierno (artículo 89 inciso 7 de la Constitución de la Provincia y 169 de la Ley Orgánica de los Municipios⁴⁷). Pero advirtiendo que habrá justificada ingerencia del Poder Judicial si los hechos denunciados como lesivos conculcan derechos y garantías constitucionales.

Así, el STJ recordó que "los legisladores (y, en el ámbito de las Comisiones Municipales, sus vocales) son los jueces últimos de las credenciales de sus miembros, en tanto y en cuanto para ello observen estricto acatamiento a lo que dispone la Constitución Provincial y las leyes,

⁴⁶ Los diplomas que acreditan la condición de vocal electo son entregados por el Tribunal Electoral de la Provincia de Jujuy.

⁴⁷ El artículo 89, inciso 7 de la Constitución de la Provincia de Jujuy, establece que "el Tribunal Electoral tendrá su cargo:...7) calificar la validez de la elección de gobernador y vicegobernador, diputados, convencionales, intendentes, comisionados municipales y concejales, correspondiendo el juicio definitivo en los dos primeros casos a la Legislatura, en el tercero a la Convención y en los últimos a los concejos deliberantes y comisiones municipales, quienes para dar una resolución contraria a la del Tribunal Electoral, deberán hacerlo por el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros;...".

El artículo 169 de la Ley Orgánica de los Municipales, por su parte, dispone que "cada Comisión Municipal es juez de la validez o nulidad de la elección y del título de sus miembros, de acuerdo a la Constitución de la Provincia (arts. 89, inc. 7 y 190, inc. 1)".

reservándose este Superior Tribunal sus atribuciones de guardián de la Constitución, en el caso de que ocurrieran transgresiones a garantías y derechos consagrados por la Constitución misma".

El STJ rechazó el amparo en virtud de entender que nada acreditaba que en la sesión del 10 de diciembre del 2007 el amparista había asumido el cargo de Vocal de la Comisión de Pampichuela. Por el contrario, el Tribunal resaltó que del acta labrada ese día resulta que el actor se retiró antes de que su título fuera aprobado y tomado el juramento de ley que mandan concretar los artículos 69 y 170 de la ley 4466.

- Renuncia de vocales

- La Sra. María Susana Prieto, en su carácter de Presidente de la Comisión Municipal de Maimará, interpuso acción de amparo con medida cautelar⁴⁸ en contra de Juan Bautista Mamaní, solicitando se le permita cumplir con normalidad el cargo de presidente y se declare la nulidad del acta mediante la cual el demandado se habría autoinstituído en aquel cargo (10 de diciembre del 2015).

Manifestó que al ser suplente primera de Juan Bautista Mamaní, asumió el cargo de vocal a raíz de la renuncia de este último a su mandato en ejercicio (2013-2017) y que resultó electa presidente de la Comisión Municipal de Maimará luego de la sesión preparatoria del 9 de diciembre del 2015 por el período 2015-2016.

⁴⁸ "Medida cautelar de no innovar: Peloc, Cristian Alfonso c/ Luis Fabián Mendoza, Sergio Javier Ábalos y María Susana Prieto (Comisión Municipal de Maimará) acumulado a expediente N° SJ-12.245/15, caratulado: "Amparo - medida cautelar: Susana Prieto c/ Juan Bautista Mamaní" (L.A. N° 1, F° 59/65, N° 22).

En fallo dividido, el Superior Tribunal de Justicia hizo lugar a la acción de amparo, tomando como válida en consecuencia la renuncia del Sr. Juan Bautista Mamaní por el período 2013-2017.

En sus fundamentos, el sentenciante recordó que la proclamación de autoridades y elección de las mismas está expresamente determinada en la Ley Orgánica de Municipios y conlleva formalidades específicas, sin las cuales carecen de validez. Este tipo de actos, dijo, se rodean de formalidades a fin de respetar la institucionalidad del sistema democrático y republicano de gobierno.

Ante dos manifestaciones de voluntad realizadas por Juan Bautista Mamaní, el STJ manifestó que correspondía hacer lugar a la primera en el tiempo y de la cual dio fe el Sr. Juez de Paz de Maimará.

- En una situación relacionada con el caso anterior, y mediante un planteo de conflicto de poderes⁴⁹, el Sr. Cristian Alfonso Peloc solicitó se declare la nulidad por invalidez del acta de fecha 17 de diciembre del 2015 y de los instrumentos que de ella derivan y se lo proclame como miembro y Presidente de la Comisión Municipal de Maimará.

Manifestó que se había suscitado una fuerte disputa en el seno de la Comisión Municipal de Maimará en tanto existían controversias con respecto al ejercicio del mandato del Sr. Juan Bautista Mamaní como vocal, por un lado, y la elección del Presidente de la Comisión para el período 2015-2016, por el otro.

Alegó que, como miembro titular en segundo término en las elecciones del 25 de octubre del 2015, era el que debía reemplazar al Sr. Mamaní, quien renunció, dijo, al mandato conferido para el período 2015-2019.

⁴⁹ "Conflicto de poderes: Peloc, Cristian Alfonso c/ Prieto, María; Mendoza, Luis Fabián; Abalos, Sergio Javier (Comisión Municipal de Maimará)" (L.A: N° 2, F° 16/18, N° 7).

Continuó relatando que el día 7 de diciembre del 2015 el Sr. Mamaní, en su carácter de Comisionado Municipal, convocó a los integrantes del Concejo Comunal a la sesión preparatoria a realizarse el día 9 de Diciembre a las 19 hs. Ese mismo día, dijo, el Sr. Mamaní presentó su renuncia al mandato 2015-2019 por Mesa General de Entradas.

Una vez iniciada la sesión preparatoria, relató, los insultos y graves disturbios que se generaron impidieron la realización y finalización de la sesión. Así, el recurrente manifestó que el Sr. Peloc decidió hacerse cargo de la Presidencia de la Comisión el día 10 de diciembre del 2015 a las 00.00 hs, asumiendo "ipso facto" en tales funciones.

Por ello es que entendió el actor que el acta de fecha 17 de Diciembre del 2015 es inválida como así también todos los actos derivados de la misma, especialmente a lo relativo a la renuncia del Sr. Mamaní al período 2013-2017 y a la calidad de la Sra. Prieto como Presidente de la Comisión Municipal de Maimará. Alegó incluso que la renuncia del Sr. Mamaní fue realizada para el período 2015-2019.

Ante la probanza de autos, el Superior Tribunal de Justicia rechazó el conflicto de poderes planteado por el actor.

Para así decidir, el STJ dio por corroborada la renuncia del Sr. Mamaní al período 2013-2017 y la incorporación, como suplente para ese caso, de la Sra. Prieto.

Agregó el sentenciante que la renuncia efectuada por el Sr. Mamaní correspondiente al mandato 2015-2019 no fue presentada ante la Comisión Municipal en la sesión preparatoria del 9 de Diciembre del 2015 sino que fue entregada en Mesa General de Entradas, sin consignarse la hora de ingreso, por lo que de ningún modo consta que se hubiere efectuado antes de que tuvieran lugar los hechos de

que da cuenta el Sr. Juez de Paz de Maimará (la renuncia del Sr. Mamaní al período 2013-2017 y la incorporación, como suplente para ese caso, de la Sra. Prieto).

El STJ entendió que la versión que resultaba del acta del Juez de Paz era confirmada por la circunstancia de haberse citado el 7 de diciembre a la Sra. Susana Prieto en su carácter de vocal suplente a la sesión preparatoria. Esto dio cuenta, dijo el Alto Cuerpo, de la voluntad del Sr. Mamaní de renunciar al primer mandato (2013-2017), del cual era suplente la Sra. Susana Prieto. Si hipotéticamente, continuó el STJ, se hubiere propuesto renunciar al mandato 2015-2019, para que asumiera el Sr. Peloc, hubiera citado a este último.

- Juicio político

- Al ser suspendido mediante Resolución N° 063/03 dictada por el Concejo Comunal de Vinalito, dándose inicio a su juicio político, el vocal Juan Andrés Cabezas interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de aquella⁵⁰.

El recurrente manifestó que de la simple lectura de la resolución que impugnó surgía claramente que: 1) no se enumeran cuáles eran los cargos que se le imputaban; 2) no se hizo conocer ni se hizo mención a la valoración de dictamen alguno de la Comisión Investigadora, si es que la misma existió; 3) era la primera notificación o noticia que tenía al respecto; y 4) no se expresaba cuáles serían las pruebas en su contra, y los cargos, como para que pudiera concurrir a defenderse en la sesión fijada oportunamente.

⁵⁰ "Acción de inconstitucionalidad - Medida cautelar de no innovar: Juan Andrés Acuña c/ Concejo Comunal de Vinalito" (L. A: N° 55, F° 68/73, N° 12).

Entendía el actor que la resolución era nula porque el Concejo Comunal no podía disponer la aprobación de un juicio político porque si, por la simple voluntad de la mayoría de sus miembros. Al respecto, continuaba, debía existir una denuncia, conformarse una comisión investigadora y respetarse el derecho de defensa.

El Superior Tribunal de Justicia manifestó que se había concretado en perjuicio del actor una flagrante violación al derecho de defensa, al de ser oído y al debido proceso legal.

A dicha conclusión arriba el máximo tribunal provincial al constatar que el actor, a la postre imputado en el juicio político, luego suspendido y por último destituido, "no ha sido notificado en debida forma ni de las denuncias formuladas en su contra ni de la conformación de la comisión investigadora, ni se le ha impuesto a conocimiento la voluminosa prueba colectada, ni se le ha otorgado el uso de la palabra a fin de ejercer su defensa, salvo en lo que respecta a la citación para escuchar la acusación, de la que fue notificado un día antes de la fecha prevista para su realización".

El STJ recalca que si bien se había notificado al actor de la totalidad de las actuaciones, de las constancias del expediente surgía solamente que se lo había notificado para concurrir a la "Sesión ordinaria" para tratar temas "de su interés".

En su fallo, el Tribunal recordó que la Ley Orgánica de los Municipios establece que previo al dictamen acerca de la viabilidad o no del juicio político que podría derivar de una denuncia, deberá la Comisión respectiva practicar la investigación de los hechos denunciados a cuyos fines le acuerda las más amplias facultades y le impone el deber insoslayable de "respetar las

declaraciones, derechos y garantías que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos" (artículo 64).

Asimismo, continúa el STJ, no se había dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 66 de la ley 4466⁵¹, en tanto, si bien existe resolución que resuelve la procedencia del juicio político por los dos tercios de sus miembros, en la sesión sólo se había aprobado un dictamen de una Comisión Investigadora de la que el actor no había sido notificado.

El STJ entendió que tampoco se había cumplido el procedimiento establecido en los artículos 67 y 68 de la ley N° 4466⁵² porque en ningún momento se hizo conocer al

⁵¹ El artículo 66 de la Ley N° 4466 dispone que "El Concejo, dentro del plazo de veinte (20) días de recibido el dictamen y demás antecedentes de la Comisión respectiva, decidirá sobre la procedencia o no del juicio político por el voto de los dos tercios (2/3) de los miembros presentes.

Si la votación resultare afirmativa, el acusado quedará de hecho suspendido en sus funciones sin goce de retribución. En el mismo acto, por simple mayoría de votos, el Concejo fijará el día en que se constituirá en sesión pública para escuchar la acusación y la defensa, designando al miembro que tendrá a su cargo sostener la acusación.

Si la votación resultare negativa, se ordenará el archivo de las actuaciones; sin perjuicio de la remisión de los antecedentes al juez competente cuando la denuncia fuere maliciosa".

⁵² El artículo 67 de la Ley N° 4466 establece que "El día y hora fijado para la sesión pública se constituirá el Concejo, con quórum suficiente, para escuchar la acusación y la defensa. Abierto el acto, se observarán las siguientes reglas:

a) Se dará lectura de las actuaciones de pruebas producidas fuera de la sesión; lo que se podrá omitir a propuesta del Presidente si existiera acuerdo;

b) A continuación se recibirán las pruebas que no se hubieren producido con anterioridad o que se dispusieron para mejor proveer;

c) Luego se concederá la palabra al designado para sostener la acusación e, inmediatamente al acusado y sus defensores para que se expidan sobre el mérito de la prueba y produzcan sus informes. Cada parte dispondrá hasta de dos (2) horas para su alegato; tiempo que podrá ser prudencialmente ampliado por el Presidente. El acusado tendrá derecho a hablar en último término, cualesquiera sean las alternativas que se produzcan en el curso de la sesión o del debate;

d) Cuando se considere agotado el debate, el Concejo pasará a deliberar en sesión secreta, previa fijación del día y hora en que se

imputado la acusación en términos claros y precisos ni se le puso a consideración la voluminosa prueba colectada por la comisión investigadora, negándosele así la posibilidad real de formular su descargo.

El Tribunal hizo lugar al recurso en tanto y en cuanto concluyó que ninguna garantía había sido respetada por la parte demandada y los actos emprendidos por la Comisión se habían precipitado en atención a la falta de conocimiento cabal que de ellos tuvo el actor, avasallando groseramente su derecho de defensa y el del debido proceso legal, lo que, dijo el sentenciante, vicia de nulidad absoluta el procedimiento de juicio político seguido en su contra.

- Intervención de Comisiones Municipales

- Los Sres. Hugo Wilfredo Martínez, Crispin Rueda, Ernesto Napoleón Lamas, Héctor Vargas, Judith Marisol Anachuri, Pablo Aníbal Salas y Benito Maldonado Vilca, todos ellos candidatos en las elecciones celebradas el 27 de Octubre del 2013, promovieron demanda autosatisfactiva⁵³ denunciando conflicto de poderes en la Comisión Municipal de Tres Cruces. Solicitaron se condene al Estado Provincial a dictar el decreto de intervención de la Comisión

reunirá en sesión pública para pronunciar su veredicto y que no podrá exceder de diez (10) días a contar de la fecha".

El artículo 68 de la Ley N° 4466, por su parte, dispone que "El Concejo deliberará, en forma continua y secreta, sobre el fallo que debe pronunciar. Terminada la sesión secreta y en el día y hora fijado para poner en conocimiento la decisión, se reunirá en sesión pública y el Presidente se dirigirá a cada uno de los miembros del Concejo y le preguntará si el acusado es culpable del cargo que se le hace, debiendo formularse una pregunta para cada cargo que la acusación contenga. La única contestación será sí o no. El voto será nominal".

⁵³ "Medida autosatisfactiva - Medida Cautelar Innovativa: Hugo Wilfredo Martínez, Crispin Rueda, Ernesto Napoleón Lamas y otros c/ Poder Ejecutivo Provincial" (L.A: N° 63, F° 1/5, N° 1).

Municipal, atento las vacancias producidas y la acefalía en que se encontraba la misma.

Denunciaron asimismo que el Ministerio de Gobierno designó en forma ilegal una Presidente para la Comisión, constituyéndose de esta manera en legislador, violando así los límites impuestos por la Constitución.

Relataron que el 27 de octubre del 2013 se llevaron a cabo las elecciones generales, eligiéndose en Tres Cruces dos vocales para el Concejo Comunal. Que en virtud de encontrarse en trámite un juicio político en contra del Sr. Alfredo H. Mamaní, éste fue destituido e inhabilitado para ejercer cargo comunal.

Que ante la vacancia producida por la destitución de Mamaní, el 5 de diciembre del 2013 se convocó a sesión extraordinaria, disponiéndose la integración del Concejo Comunal con el Sr. Crispín Rueda, ante la ausencia e imposibilidad de asumir las funciones la Sra. Mabel Margarita Liquen por ser beneficiaria de una pensión no contributiva por invalidez, por padecer una disminución de la capacidad laborativa del 66%. Continuaron relatando que luego de terminada la sesión extraordinaria, se llevó a cabo la sesión preparatoria en la que se eligieron a las autoridades.

Con posterioridad, el 10 de diciembre del 2013, la Sra. Judith Ema Fátima Aparicio se constituyó en la puerta de la Comisión Municipal y ante escribano prestó juramento como Presidente de la Comisión. Frente a ello, el Comisionado electo, Crispín Rueda, al pretender continuar con sus funciones, fue impedido tanto por el Banco Macro S. A. que bloqueó sus cuentas como por el Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Jujuy, que por dictamen de Fiscalía de Estado rechazó la elección de autoridades.

Aseveraron que ante este hecho arbitrario el ilegal se produjo un levantamiento general de la población, ocasionando importantes hechos de violencia y represión policial, los que llevaron a todos los vocales electos a presentar su renuncia ante el Ministerio de Gobierno y Justicia, tanto titulares como suplentes electos, de todas las listas intervinientes en las últimas elecciones.

En estas circunstancias, el Superior Tribunal de Justicia rechazó la demanda autosatisfactiva y la medida cautelar innovativa deducidas por los actores.

Justificó su decisión en tanto la manda constitucional contenida en el artículo 182, puntos 1 y 2) de la Constitución de Jujuy atribuye a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Provincia disponer que "1. Los municipios sólo pueden ser intervenidos por ley en los casos de grave alteración de su régimen de gobierno y por un plazo no mayor de seis meses. 2. La ley que dispusiere la intervención deberá ser aprobada por el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura. Durante su receso, el Poder Ejecutivo en acuerdo general de ministros podrá decretar la intervención, la que estará sujeta a la aprobación posterior de la Legislatura, a quien deberá convocar a sesión extraordinaria en el mismo decreto de intervención".

El STJ alegó que tal premisa constitucional constituía un infranqueable límite a las prerrogativas del Poder Judicial, por lo que percibir cuándo es aplicable el principio de la no judiciabilidad y cuándo la excepción que habilita la intervención judicial en resguardo de normas constitucionales es cuestión que en cada caso concreto ha de ser detenidamente analizada.

El sentenciante entendió que no podía el Superior Tribunal de Justicia imponer a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Provinciales disponer la intervención de la

Comisión Municipal de Tres Cruces por ser una potestad incluida en la órbita de la competencia exclusiva y excluyente de esos dos órganos.

Por otra parte, el STJ manifestó que no se acreditaba un estado de acefalía total ya que, prima facie, en virtud de las renunciaciones de los candidatos titulares electos (Alfredo Mamaní y Jorge B. Méndez) por resolución del Tribunal Electoral del 9 de Diciembre del 2013, la Sra. Judith Ema Fátima Aparicio, a raíz del corrimiento de la lista, obtuvo su proclamación y entrega del título correspondiente. En razón de ello, dijo, y tal como lo dispone el artículo 176 de la ley 4466, el 10 de diciembre del 2013, Judith Ema Fátima Aparicio asumió el cargo de la presidencia de la Comisión Municipal de Tres Cruces.

Lo relatado en este acápite nos permite vislumbrar el grado de judicialización que presentan las comisiones municipales en la provincia de Jujuy a raíz del sistema parlamentario municipal ideado por el constituyente.

Al ser anual el cargo de Presidente de una Comisión Municipal, la importancia de la celebración de las sesiones preparatorias en el mes de diciembre de cada año aumenta considerablemente.

Hemos demostrado con los casos resueltos por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Jujuy que en numerosas ocasiones se vulnera ostensiblemente la voluntad popular al constatare acciones reñidas con la institucionalidad de los gobiernos locales, generándose al mismo tiempo situaciones insalvables desde el seno de las propias comisiones municipales.

Por ello es que los actores involucrados deben acudir a los estrados judiciales a fin de poner fin a escenarios que en ocasiones rememoran piezas típicas de nuestra revista nacional.

Falsificación de actas públicas, ausencias injustificadas a sesiones preparatorias, notificaciones que vulneran lo preceptuado por las normas procesales, votaciones llevadas a cabo sin el número mínimo legal suficiente y decisiones adoptadas "manu militari" son sólo algunos de los ejemplos que encontramos al terminar cada año en el seno de las comisiones municipales de nuestra provincia.

La necesidad de una reforma constitucional se torna urgente a fin de evitar conflictos de poderes constantes entre los integrantes de las comisiones municipales. Para ello, deberá tenerse en cuenta las particularidades de las poblaciones locales como así también la eficiencia de los diferentes sistemas institucionales propuestos como solución.

CAPITULO IV

Propuestas de reforma

1. Reforma de la constitución

Ante el cuadro descrito en los capítulos anteriores se torna imperiosa una reforma de la carta magna provincial a fin de otorgar las herramientas necesarias para paliar las recurrentes crisis institucionales y políticas en el seno de las comisiones municipales jujeñas.

Amén de que, como señaláramos, la ley N° 4466 (Orgánica de Municipios) es la norma fundamental que regula la conformación y el funcionamiento tanto de las municipalidades como de las comisiones municipales, el germen del conflicto institucional se genera en el texto de la Constitución Provincial.

Para ello, y previo a una profunda reforma de la ley municipal, es menester introducir cambios constitucionales profundos para así poder solucionar la parálisis a la que enfrentamos recurrentemente en los gobiernos locales.

1.1 Exigencia para el llamado a Convención Constituyente

Reformar una constitución, sea nacional o provincial, no es un tema fácil. Requiere no sólo de mayorías parlamentarias agravadas sino que además el proceso de reforma debe tener origen en un amplio consenso no sólo partidario sino que involucre a la mayoría de los actores sociales de una comunidad.

El principal texto legal de nuestra provincia establece los lineamientos básicos de la sociedad jujeña, por lo que cualquier intento por reformarla debe generar principalmente espacios de discusión y debates que tiendan

al involucramiento de la mayor cantidad de sectores de la sociedad que pueda ser posible.

Es dable recalcar que una reforma constitucional nunca es llevada a cabo para introducir o reformular una institución en especial sino que la misma tiene como objetivo el actualizar varias disposiciones normativas, abarcando diferentes tópicos en particular.

Para ello, el proceso debe ser encarado con seriedad, con asesoramiento y debate permanentes no sólo dentro de la legislatura sino también descentralizando la discusión y escuchando las diferentes opiniones de los más relevantes expertos en los temas.

Las posiciones adoptadas por los colegios profesionales, las universidades, los restantes poderes del Estado como así también por las organizaciones no gubernamentales ayudan a enriquecer el procedimiento que finalizará con la reforma de la carta fundacional jujeña.

Para comenzar el proceso de reforma constitucional, el artículo 96 de la carta magna provincial dispone que "Una Convención elegida por el pueblo ejercerá el Poder Constituyente para la reforma total o parcial de esta Constitución. No podrá tratar otros asuntos que no fueren los establecidos en la declaración de necesidad de reforma y obrará respetando las disposiciones constitucionales".

Entonces, es necesario primigeniamente el dictado de una declaración de necesidad de reforma constitucional, por lo que el artículo 97, inciso 1, del mismo plexo legal establece que "La declaración de la necesidad de reforma total o parcial de esta Constitución corresponde a la Legislatura y debe ser aprobada por el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros que la componen".

Es entendible que la mayoría necesaria para la declaración de necesidad de reforma deba contener el voto afirmativo de las dos terceras partes de la totalidad de

los miembros de la Legislatura en tanto y en cuanto el tema a debatirse involucra cuestiones muy caras a la institucionalidad de la sociedad jujeña.

Lo requerido por la carta magna provincial se encuentra en consonancia con lo establecido por el artículo 30 de la Constitución Nacional, el cual establece que "La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto".

La normativa local es clara: las dos terceras partes debe contabilizarse con respecto a la totalidad de los miembros de la Legislatura, independientemente de la cantidad de legisladores que se encuentren presentes en el recinto. En el caso de la Provincia de Jujuy, la declaración de la necesidad de la reforma constitucional debe ser aprobada por el voto de 32 legisladores.

El artículo 97, inciso 2, de la carta magna provincial, dispone que "Cuando se tratase de una reforma parcial, deberá determinarse con precisión cuáles serán las normas que se modificarán". En el caso en estudio, la declaración de necesidad de reforma debe indicar concretamente los cambios a introducirse en el sistema de comisiones municipales.

Una vez declarada la necesidad de la reforma, el artículo 98, inciso 1, dispone que "el Poder Ejecutivo deberá convocar a elección de convencionales constituyentes dentro del plazo de sesenta días de recibida la comunicación de la Legislatura". Sin embargo, el inciso 2 del mismo articulado establece que "Los comicios deberán celebrarse dentro de los noventa días siguientes o juntamente con las primeras elecciones que se efectúen en

la Provincia, si éstas se realizaren dentro de los seis meses posteriores”.

Teniendo en cuenta los altos costos operacionales que significa una elección general, lo más conveniente resultaría convocar a elecciones para la misma fecha establecida para la elección de autoridades a nivel provincial (las cuales generalmente se llevan a cabo conjuntamente con las elecciones generales nacionales).

Realizada la elección y distribuidas las bancas en juego⁵⁴, la Convención Constituyente debe reunirse en la ciudad capital de la Provincia, en el recinto de la Legislatura o en el lugar que dispusiere.

El plazo que tiene la Convención Constituyente para realizar su cometido debe ser fijado por la propia Legislatura, tal como lo establece el artículo 102, inciso 2, el cual reza: “Si la reforma fuere parcial, la Legislatura, al tiempo de declarar su necesidad, deberá establecer el plazo para que la Convención la sanciones”.

Si la finalizar el plazo fijado por la Legislatura en la declaración de reforma la Convención Constituyente no hubiere cumplido con sus funciones, caducará el mandato de los convencionales constituyentes.

1.2 Supresión del Régimen de Comisiones Municipales

La propuesta de reforma recae principalmente en derogar el ineficiente sistema de comisiones municipales establecido en el año 1986, con la sanción de la actual carta magna provincial.

El mecanismo parlamentario de elección de comisionados municipales debe ser reemplazado por el sistema dispuesto

⁵⁴ La Convención Constituyente estará integrada por igual número de miembros que la Legislatura, elegidos por idéntico sistema electoral.

para las municipalidades de la Provincia de Jujuy, es decir debe establecerse la figura ejecutiva del Comisionado Municipal pero elegido de manera directa por la ciudadanía en elecciones generales.

La realidad nos indica que elegir al Presidente de la Comisión Municipal a través de una votación dispuesta en el seno mismo del estado local deviene en situaciones de parálisis institucional de difícil resolución por los canales propios del gobierno municipal.

Al igual que con la figura del Intendente, el Comisionado debe ser elegido por el electorado local y sus funciones deben ser llevadas a cabo por todo el lapso de tiempo que fije la normativa correspondiente, en este caso de cuatro años.

De esta manera se eliminarán los inconvenientes suscitados cada vez que deba llamarse a sesiones preparatorias en las cuales deban elegirse las autoridades de la Comisión Municipal.

Con el sistema actual, como vimos, en el cual se ha introducido la inédita figura parlamentaria del Comisionado Municipal elegido por sus pares de manera anual, cada fin de año, fecha en que se eligen las autoridades reseñadas, el clima político de cada comisión municipal se enrarece y la estabilidad institucional se pone en duda.

Establecer que el Comisionado municipal, en caso de que se prefiera mantener su nombre como así también el de las comisiones municipales, sea elegido por los votantes en lugar de los vocales introduciría sin lugar a dudas seguridad jurídica y estabilidad política en las poblaciones involucradas.

Así, las sesiones preparatorias tendrían la misma finalidad que las celebradas en el marco de los Concejos Deliberantes de las Municipalidades: elegir a las autoridades sólo del cuerpo deliberativo.

En suma, lo que debe propenderse es a separar claramente los poderes del Estado Municipal, definiendo claramente las prerrogativas y funcionalidad tanto del Concejo Comunal como del Departamento Ejecutivo (Comisionado Municipal).

No puede mantenerse ninguna normativa que implique la elección del funcionario ejecutivo por excelencia por parte del poder legisferante ya que ello trae aparejado, como vimos, no sólo inestabilidad institucional sino vulneración del voto popular, el cual es manifestado cada dos años, mientras que la elección del Comisionado Municipal es llevada a cabo anualmente en el mes de Diciembre.

1.3 Última reforma a la Ley N° 4466

El 30 de Noviembre del 2017, la Legislatura de la Provincia de Jujuy sancionó la ley N° 6043 con el fin de aminorar los efectos perniciosos de la irregular conducta esgrimida en el seno de las sesiones preparatorias de las comisiones municipales.

Para ello, la nueva normativa modificó el artículo 176 de la Ley N° 4466 (Ley Orgánica de los Municipios), el cual quedó redactado de la siguiente manera: "Anualmente, cada Comisión Municipal elegirá de su seno un Presidente, por mayoría absoluta de sus miembros. La elección de autoridades y en su caso, la incorporación de los candidatos electos, se realizará en sesión preparatoria a celebrarse dentro de los nueve (9) primeros días del mes de Diciembre. Si hasta el día diez (10) de Diciembre ninguno de los postulantes alcanzara la mayoría establecida en el primer párrafo, la elección del Presidente recaerá ipso facto en el miembro perteneciente al partido, frente o agrupación política que hubiere obtenido mayor cantidad de sufragios en el último comicio realizado dentro del

Municipio respectivo. En el supuesto que los postulantes pertenecieran a una misma lista de candidatos de un partido, frente o agrupación, la elección recaerá en los postulantes que figure en primer lugar respecto de los demás candidatos." Una vez elegido o proclamado el Presidente, se elegirá por mayoría simple, un Secretario, un Vocal 1º y un Vocal 2º".

Asimismo se reformó el artículo 179 de la misma ley, el cual ahora establece que "En los casos de ausencia o de cualquier impedimento del Presidente, lo sustituirá el Vocal Secretario y luego los Vocales por su orden. En el caso del Secretario, lo sustituirán los Vocales por su orden."

Es decir, y siendo conscientes de las feroces disputas acaecidas en las sesiones preparatorias, con la mala utilización del quórum parlamentario, los legisladores creyeron oportuno introducir la figura de elección tácita del Presidente de la Comisión Municipal. En este sentido, si para el 10 de Diciembre del año en curso, fecha en que constitucionalmente comienza un nuevo año en materia electoral ya que deben asumir los nuevos ediles, en caso de corresponder, no se ha logrado consensuar la elección, el cargo recaerá ipso facto en el miembro perteneciente al partido, frente o agrupación política que hubiere obtenido mayor cantidad de sufragios en el último comicio.

La herramienta legal, aunque motivada, es incompleta ya que no evita totalmente las especulaciones que podrían producirse cuando el vocal más votado no consiguiera los votos necesarios, por lo que sólo le bastará un voto para o boicotear las sesiones preparatorias o simplemente bloquearlas.

La solución de fondo sólo puede ser alcanzada cambiando radicalmente el sistema de las comisiones municipales, por lo que cambios a la normativa infra-

constitucional sólo puede generar arreglos momentáneos y circunstanciales.

1.4 Introducción de la figura del Vice-Comisionado (Vice-Intendente)

Una figura institucional que traería estabilidad política no sólo a las comisiones municipales sino también a las municipalidades es la del Vice-Comisionado (o Vice-Intendente), ausente en la historia de nuestra provincia.

En la actualidad, en las Comisiones Municipales, al sobrevenir una ausencia o una incapacidad del Presidente, éste es reemplazado por el Secretario. En las Municipalidades, el Intendente es reemplazado por el Presidente del Concejo Deliberante.

El inconveniente radica en que, en numerosas oportunidades el Presidente de la Comisión y el Secretario (el Intendente y el Presidente del Concejo en el caso de las Municipalidades), difieren en su pertenencia partidaria, lo que genera actitudes reñidas con la manda legal pertinente.

En efecto, ante el temor de que el reemplazante asuma sus funciones y ejerza las mismas en contraposición a lo actuado por el titular, el Comisionado (o Intendente) evita anunciar su ausencia y de esta manera impedir la asunción temporal del Secretario (o Presidente del Concejo), trayendo como consecuencia una parálisis circunstancial en el libramiento de fondos, designaciones varias, etc.

Por ello es que propongo, ante una futura y necesaria reforma constitucional, introducir la figura del Vice-Comisionado (o Vice-Intendente), elegido democrática y simultáneamente con el resto de los vocales de la Comisión Municipal.

De esta manera, cada cuatro años no sólo asumiría el Comisionado Municipal sino el Vice-Comisionado, ambos elegidos de manera directa por los vecinos.

Atento que la figura del Vice-Comisionado traería aparejado un notable incremento en la nómina salarial de las Comisiones Municipales, el Vice-Comisionado debe tener las funciones y atribuciones que el Presidente del Concejo Deliberante en las Municipalidades.

Es decir, en las Municipalidades debe reducirse el número de concejales en uno para cada una de las situaciones descritas en el apartado 1.1. Así, el Vice-Intendente asumiría la Presidencia del Concejo Deliberante, con voz y voto en caso de desempate, conformándose el cuerpo deliberativo con la misma cantidad de ediles que antes de la reforma.

Ante la ausencia del Intendente, el Vice-Intendente a cargo del Concejo Deliberante asumiría temporalmente la titularidad del Departamento Ejecutivo.

En el caso de las Comisiones Municipales, y para respetar el número de cuatro miembros del Concejo Comunal, el Vice-Comisionado asumiría la titularidad del cuerpo deliberativo, seguido por el Secretario y los dos vocales restantes.

CAPITULO V
Análisis económico del derecho

1. Conceptualización del Análisis Económico del Derecho

Actualmente, el análisis económico del derecho puede ser definido como la aplicación de la teoría económica (principalmente microeconomía y los conceptos básicos de la economía de bienestar) al examinar la formación, estructura, procesos y el impacto económico de la ley y de las instituciones legales⁵⁵.

El análisis económico del derecho se caracteriza por demostrar la falta de sentido de algunas normas con referencia a sus consecuencias. Al establecer y precisar los costos de transacción de determinada institución, como lo es el de las comisiones municipales en la Constitución de la Provincia de Jujuy, el análisis económico pone a la vista los problemas que la aplicación de tal figura jurídica acarrea.

El análisis económico de las normas jurídicas tiene una tradición relativamente larga en lo que se refiere a disposiciones relacionadas con impuestos y con actividades directamente encaradas por el Estado, tales como políticas de gasto social y servicios provistos por empresas públicas. Más recientemente, la economía ha extendido su campo al estudio de las normas que conforman el derecho privado así como también al estudio del derecho constitucional y de las normas penales. Esta última

⁵⁵ Mercurio, Nicholas y Medema, Steven G., Economics and the Law, From Posner to Post-Modernism, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, página 3.

extensión es lo que hoy en día se conoce como análisis económico del derecho (economic analysis of law)⁵⁶.

El análisis económico también supone una argumentación referida al costo-beneficio para así conceder una precisión al control de razonabilidad ya existente.

Al establecer una relación entre el objetivo buscado por la norma constitucional y la valoración del costo que la reglamentación establece sobre las poblaciones involucradas, el análisis de costo-beneficio le otorga al constituyente futuro elementos certeros para resolver adecuadamente los casos.

Por ende, es dable recalcar que la actual legislación en materia de conformación y funcionamiento de las comisiones municipales jujeñas es ineficiente y trae como consecuencia costos de transacción muy elevados.

Comparto la idea de que la existencia de un gobierno descentralizado es una manera de promover la eficiencia. En este sentido, el federalismo permite la experimentación con diferentes métodos de gobierno, con formas gubernamentales que se ajusten a condiciones locales disímiles⁵⁷.

Pero lamentablemente las condiciones locales no han sido tenidas en cuenta a la hora de establecer un sistema parlamentarista en poblaciones históricamente ajustadas a gobiernos eminentemente ejecutivistas.

Los costos de transacción generados por la inestabilidad propia de las comisiones municipales repercuten no sólo en la institucionalidad de los estados locales sino también en el bienestar y la posibilidad de progreso de los vecinos.

Ante ello, es menester transformar los gobiernos locales a fin de permitir la existencia de competencia

⁵⁶ Coloma, Germán, Análisis económico del derecho privado y regulatorio, Ciudad Argentina, 2001, página 13.

⁵⁷ Sola, Juan Vicente, Constitución y Economía, LexisNexis, página 553.

entre los mismos para proveer un buen servicio gubernativo al menor costo tributario posible.

Debe alcanzarse una normativa constitucional suficiente para que los habitantes de las poblaciones jujeñas perciban los beneficios superando los costos de transacción, instituyendo reglas claras de representación y sistemas electorales que respeten la voluntad popular.

El marco actual de las comisiones municipales determinan negociaciones legislativas que frecuentemente confrontan la voluntad del elector.

Amén de que la actividad legislativa es producto de la negociación, las negociaciones políticas pueden pasar desde el compromiso, que es deseable, a la corrupción, que es indeseable, sin atravesar un límite claramente determinado.

Los vecinos que reconocen la necesidad de acuerdos políticos pueden sentirse incómodos cuando los legisladores intercambian votos.

En el análisis de los acuerdos políticos se parte de la base que hay comportamientos estratégicos en general como se utiliza para el estudio de las técnicas de negociación la teoría de los juegos a la democracia⁵⁸.

Es claro que el compartir el poder entre un número de personas y la necesidad de consultarse entre ellas es una garantía frente al error y al autoritarismo. Sin embargo, no estamos ante un escenario colaborativo sino ante un juego de suma cero donde una parte gana y la otra indefectiblemente pierde. No es colaboración lo procurado por el sistema parlamentarista de las comisiones municipales sino todo lo contrario: abonar el suelo para futuras cosechas de conflictos institucionales.

⁵⁸ Sola, Juan Vicente, ob. cit, página 594.

Y para ello debe tenderse a la división neta de poderes en el gobierno local, con una rama ejecutiva y una rama legislativa y de contralor.

Entiendo que la división de funciones de gobierno, como la planteada, aumenta los costos de transacción de la actividad gubernativa, pero actualmente las poblaciones se enfrentan a costos de transacción notoriamente más altos.

Pero la división de poderes también puede reducir los costos de transacción del gobierno comunal, no solamente al aumentar la deliberación sino también al permitir una mejor división del trabajo⁵⁹.

Al asumir el Concejo Comunal la función ejecutiva al elegir al Comisionado Municipal está actuando de una manera deficiente porque la conducción efectiva de una decisión política requiere de una unidad de dirección. Los países donde impera el sistema parlamentarista han resuelto este dilema creando gabinetes con dependencias lejanas del parlamento. Cuando esa dependencia es directa se establece una fuerte inestabilidad política⁶⁰.

La especialización en las tareas hace que cada rama del poder pueda cumplimentar con su función de una manera más eficiente. Por lo tanto, la separación de poderes en el seno de las comisiones municipales aumentaría la eficiencia gubernamental al organizar la estructura institucional para cumplir tareas específicas.

Especificar las tareas en una Comisión Municipal sería una manera de compensar el aumento de los costos de transacción del gobierno local producto de la separación de poderes.

⁵⁹ Sola, Juan Vicente, ob. cit., página 607.

⁶⁰ Ejemplos de ello lo constituyen las Repúblicas en Francia o la llamada Primera República en Italia.

La distribución de poderes determinaría una mixtura de órdenes y de negociaciones ya que el Departamento Ejecutivo Municipal, luego de una futura reforma constitucional, estaría organizado en base a una estructura jerárquica que interactuaría mediante órdenes, mientras que el Concejo Comunal tendría miembros elegidos separadamente y actuando principalmente a través de negociaciones entre sí.

La democracia promueve la eficiencia ya que reduce los costos de transacción de la negociación política, pero los mismos se ven incrementados cuando la desorganización y la inestabilidad son la regla en los cuerpos deliberativos como el que encontramos en las comisiones municipales.

No debemos olvidar que la teoría económica de la legislación parte de la noción de que los legisladores son maximizadores racionales de los intereses propios. Los ediles, por tal motivo y en el estado actual institucional de los gobiernos locales, están motivados por ideas de reelección como así también por las de acceder a cargos en el seno del Departamento Ejecutivo, máxime si del voto anual de los vocales surge el responsable en ocupar dicho lugar. El *rent seeking* aparece en toda su plenitud en el juego deliberativo de los concejos comunales.

Por ello es fácil advertir que pueden no estar relacionados la maximización de los intereses de los votantes con las de los propios ediles, más consustanciados con cuestiones inherentes al poder dentro de la burocracia municipal.

Luego de una elección, los ciudadanos no pueden controlar que sus representantes en la Comisión Municipal cumplan acabadamente sus promesas. Por ende, surge la

necesidad de la utilización ex post de las instituciones del contrato en una sociedad democrática⁶¹.

Y la separación de poderes deviene entonces en trascendental ya que no sólo asegura los derechos de propiedad de los ciudadanos sino que también permite a los gobernados saber la extensión de la influencia de las decisiones de las Comisiones Municipales.

2. Enfoque positivo y normativo del Análisis Económico del Derecho con respecto al Régimen de las Comisiones Municipales en la Provincia de Jujuy.

Debemos realizar una clara distinción entre el análisis de las consecuencias de la regulación constitucional de las comisiones municipales en la provincia de Jujuy (economía positiva) y la valoración de las conveniencias sobre la misma (economía normativa).

En tal sentido, la economía positiva analiza las consecuencias de las medidas gubernamentales a la par que describe las actividades de la Administración y de las fuerzas políticas y económicas que dieron lugar a esas medidas.

El análisis positivo busca explicar el efecto de las normas jurídicas sobre los distintos mercados, en este caso el "mercado de decisiones" en el seno de las comisiones municipales⁶².

Una correcta descripción del proceso político de las comisiones municipales y de los incentivos que tengan los actores para participar en él, y la forma de hacerlo, nos

⁶¹ Williamson, Oliver, *The economic institutions of capitalism*, Free Press, New York, 1985, página 29, citado en Sola, Juan Vicente, ob. cit., página 52.

permite analizar el comportamiento de los mismos y de las consecuencias de la legislación actual en la materia.

La economía normativa, en cambio, valora la conveniencia de distintas políticas y aporta nuevas que puedan cumplimentar los mismos objetivos fijados. El análisis normativo sirve para brindar prescripciones respecto de cuáles normas jurídicas son más adecuadas en una situación en otra.

Así, debemos resaltar que existen posibilidades constitucionales como las propuestas que redundaría en situaciones Pareto superiores.

Ambos enfoques, positivo y normativo, son complementarios para analizar las actividades que deben realizarse a fin de adecuar la legislación referida a las comisiones municipales de nuestra provincia.

Se ha intentado analizar, desde el punto de vista de ambos enfoques reseñados la actual legislación constitucional y legal en la materia y también las propuestas de esta parte.

CONCLUSION

Se ha contrastado la hipótesis inicial que indicaba que "El régimen que establece la normativa en materia de comisiones municipales ha generado una ineficiencia en el funcionamiento de tales instituciones, con el consiguiente impacto directo sobre el ejercicio del gobierno y sobre la satisfacción de las necesidades de las poblaciones involucradas".

Para ello, se han delineado los actuales problemas institucionales que afrontan numerosas poblaciones en nuestra provincia a raíz de la deficiente legislación constitucional en materia de Comisiones Municipales.

El deterioro institucional de las instituciones locales reseñadas tiene como principal fuente la voluntad expresada por el constituyente hace más de 30 años al reformarse la Constitución Provincial.

La debilidad institucional de las comisiones municipales genera deficiencias notorias no sólo en el normal desenvolvimiento de las mismas como así también a la hora de la toma de decisiones y el contralor de la utilización de los fondos públicos.

Como se dijera repetidas veces a lo largo de la tesis, el régimen que establece la normativa en materia de comisiones municipales ha generado una ineficiencia en el funcionamiento de tales instituciones, con el consiguiente impacto directo sobre el ejercicio del gobierno y sobre la satisfacción de las necesidades de las poblaciones involucradas.

La parálisis y la consiguiente ineficiencia del funcionamiento de las comisiones municipales trasciende el normal ejercicio democrático de los actores involucrados, debiéndose generar respuestas normativas que tiendan a la

superación de los déficit crónicos que ha demostrado el régimen municipal jujeño.

Procurar introducir figuras institucionales extrañas a la idiosincrasia que nuestra historia y realidad indican ha determinado efectos no deseados en el conjunto de las sociedades urbanas pequeñas de nuestra provincia.

Ante tal escenario, en la presente tesis se ha demostrado la deficiencia señalada en el marco de las comisiones municipales, proponiéndose asimismo posibles soluciones a través de una futura reforma constitucional, teniendo en cuenta las particularidades que aquejan cotidianamente a los gobiernos locales y a sus habitantes.

Será papel del futuro constituyente provincial el entender que las realidades nos imponen nuevas perspectivas de análisis de las normativas aplicables en materia institucional.

Para ello, el análisis económico del derecho resulta una herramienta trascendental a la hora de diseñar las políticas públicas necesarias para alcanzar mayores niveles de vida de los ciudadanos en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- ABALOS, MARÍA GABRIELA, "El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994", en Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional, N° 8, enero-junio de 2003.
- AMEIGEIRAS, ALDO RUBÉN, El conurbano bonaerense: ocupación del espacio, trama sociocultural y pobreza, en "Argentina, tiempo de cambios", Bs. As., San Pablo, 1996.
- BALDERRAMA, NICOLÁS: "La potestad sancionatoria municipal y el control judicial en Jujuy", Editorial El Fuste, Jujuy, 2016.
- BIDART CAMPOS, G.: "Tratado Elemental de Derecho Constitucional", 2 tomos, Editorial Ediar, Buenos Aires, 1994.
- BIELSA, RAFAEL, "Sistemas legales del régimen municipal" en Anales del Instituto de Derecho Publico, Rosario, Santa Fe, Tomo 11.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M.: "The Power to Tax", Cambridge University Press, Trad. Unión Editorial, 1980.
- BUCHANAN, J.: "Fiscal Theory and Political Economy", Selected Essays, The University of North Carolina Press, 1960.
- BUCHANAN, J.: "Notas marginales sobre la lectura de la filosofía política", Apéndice I, en: BUCHANAN, J. y TULLOCK, G.: "El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de una democracia constitucional", Edit. Espasa Calpe S.A., Biblioteca del Pensamiento económico moderno, Serie Mayor, Madrid, 1980, Trad. Javier Salinas Sánchez. Título original: "The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy".
- CASTORINI DE TARQUINI, MARÍA CELIA, "La Provincia y el Municipio, en Ábalos, María Gabriela (Coord), Derecho público provincial y municipal, 2° ed., Buenos Aires, La Ley, 2003.

- COASE R.: "The Problem of Social Cost", journal of law and economics", volumen 3, 1960.
- COLOMA, G.: "Análisis económico del derecho privado y regulatorio", Ciudad Argentina, 2001.
- COOTER, R. D. y ULLEN T., "Derecho y Economía", trad. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- DE LA TORRE, LISANDRO. Tesis Doctoral [1888]. (1954). En Obras Completas, T° VI. Buenos Aires, Editorial Hemisferio.
- DROMI, ROBERTO: "Ciudad y Municipio", Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.
- GLÜCK, ALEJANDRO EZEQUIEL: "Régimen Municipal de la Provincia de Jujuy", Jujuy, 2009.
- GONZÁLEZ, JOAQUÍN V., "Manual de la Constitución Argentina", Buenos Aires, 1897.
- GORDILLO, AGUSTÍN: "Tratado de Derecho Administrativo", 4 tomos, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2009.
- GRECA, ALCIDES, "Derecho y ciencia de la administración municipal", Universidad Nacional del Litoral, Santa fe, 1943, Tomo II.
- HERNÁNDEZ, ANTONIO MARÍA, "Régimen municipal", en "Las nuevas Constituciones provinciales," Buenos Aires, Depalma, 1989.
- LINARES QUINTANA, SEGUNDO V., "Gobierno y administración de la República Argentina", Tipografica Editora Argentina, 1959, Tomo I.
- MARIENHOFF, MIGUEL: "La supuesta autonomía municipal", en L. L. 1990-B-1012, sección doctrina.
- MASNATTA, HÉCTOR, Convención Nacional Constituyente 1994, DS, inserción s/n°.
- MERCURSO, NICHOLAS y MEDEMA, STEVEN G., "Economics and the Law, From Posner to Post-Modernism", Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

- PEDICONE, FERNANDO RAÚL: "Autonomía municipal. Alcances de la autonomía municipal en el régimen de la Constitución Provincial de Jujuy", disponible en: http://www.justiciajujuy.gov.ar/capacitacionjudicial-jujuy/images/Doctrina_Local/AUTONOMIA_MUNICIPAL_-_Pedicone_Fernando_Ra%C3%BAl.pdf
- POSADA, ADOLFO, "El régimen municipal", Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1916.
- POSNER RICHARD: "El Análisis Económico del Derecho, Fondo de Cultura Económica", México, 2000.
- ROSATTI, HORACIO: "Tratado de Derecho Municipal", 2 tomos, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2006.
- SOLA, JUAN VICENTE: "Constitución y Economía", Editorial Lexis Nexis, Abeledo Perrot, Buenos Aires, julio, 2004.
- SPISSO, RODOLFO, "Derecho constitucional tributario", Buenos Aires, Depalma, 1993.
- TULLOCK, G.: "Los precursores teóricos", Apéndice II, en: BUCHANAN, J. y TULLOCK, G.: "El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de una democracia constitucional", Edit. Espasa Calpe S.A., Biblioteca del Pensamiento económico moderno, Serie Mayor, Madrid, 1980, Trad,. Javier Salinas Sánchez. Título original: "The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy".
- VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN, "Derecho Administrativo", Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1954, t. V.
- VINELLI, VICTOR S. y otros, "El régimen municipal en la Constitución", Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1959.
- WILLIAMSON, OLIVER, "The economic institutions of capitalism", Free Press, New York, 1985, citado en Sola, Juan Vicente.