

AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES

MUNICIPAL'S AUTONOMY IN THE PROVINCE OF CORRIENTES

Nieto, Emmanuel ~ Ibarzüengoytía, María Paula***

Resumen: El artículo analiza la autonomía municipal en la Provincia de Corrientes, estudiando las regulaciones constitucionales y normativas, y los leading case del Tribunal Superior de Justicia provincial. La finalidad de esta investigación es establecer si el diseño institucional en materia municipal cumple con el plexo normativo constitucional nacional, y en su caso conocer si la jurisprudencia provincial logra corregir posibles avasallamientos normativos sobre la autonomía municipal.

Palabras clave: derecho público provincial- Corrientes- autonomía – municipio – constitución - federalismo

Abstract: The article analyzes the municipal's autonomy in the Province of Corrientes, studying the constitutional and normative regulations, and the leading cases of the Superior Court of Justice to this Province. The purpose of this research is to establish if the institutional design in municipal's matters complies with the national constitutional normative's plexus, and if so, to know if the provincial jurisprudence manages to correct possible normative subjugation on municipal autonomy.

Keywords: autonomy – local government – constitution – federalism.

Introducción

La provincia de Corrientes es uno de los primeros Estados fundantes de la República Argentina¹, se encuentra ubicada geográficamente al noreste del país, limitando al oeste y norte con el río Paraná que la separa de Santa Fe, Chaco y Paraguay, al noreste con Misiones, al este con el río Uruguay que la separa de Brasil y Uruguay, y al sur con Entre Ríos. Resulta oportuno destacar que, desde el año 2018, la provincia cuenta con un total

Artículo recibido el 13/9/2022 – aprobado para su publicación el 18/4/2023.-

* Abogado. Escribano. Mediador. Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal. Doctorando en Derecho y Cs. Sociales. Coordinador Académico de la Diplomatura en Derecho Municipal (Secretaría de Posgrado – Facultad de Derecho – UNC). Codirector del Seminario de Derecho Municipal (CIJYS – CONICET). Investigador. Autor y referato de artículos en Revistas Jurídicas nacionales y del extranjero. Consultor de Provincias y Municipios de Argentina.

** Abogada egresada de la Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Diplomada en Derecho Municipal UNC. Maestranda en Derecho Administrativo UNC. Abogada en Asesoría Letrada Municipalidad de Córdoba. Abogada independiente. Asistente de Investigación para proyectos de la SeCyT (UNC) orientados al estudio del Derecho Constitucional, Público Provincial y Municipal. Adscripta en Derecho Público Provincial y Municipal.

¹ BECK Hugo Humberto. Constituciones Correntinas del Siglo XX. Revista del Nordeste. Serie: Investigación 2ª Época N° 16 2001. Pág 119-130 ISSN: 0328-5995. https://hum.unne.edu.ar/postgrado/especializ_historia/apuntes_bk/Problemas%20de%20Historia%20Pol%C3%ADtica%20Regional/Unidad%20II/Unidad%20II%20da%20Parte/Beck-Constituciones%20Correntinas%20SigloXX.pdf

de 25 Departamentos y 74 municipios, que se administran en forma autónoma. Aquellos que tienen su propia Carta orgánica se rigen por ella. Los que no la tienen, lo hacen por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2498 del año 1964 (en adelante L.O.). La Constitución de la Provincia de Corrientes (en adelante C.P.), fue aprobada por una asamblea constituyente hecha en la Ciudad de Corrientes en el año 1821.

El actual texto data de una modificación hecha en junio de 2007 y con ello se abrió las puertas a una nueva manera de concebir a los municipios y su autonomía. Ejemplo de ello es el cambio en la denominación del Título de la sección destinada a regular a los municipios, pasando de “Régimen Municipal” a “Gobierno Municipal”, resultando dicha modificación no menor, ya que como se verá a continuación, resulta más abarcativa de lo que entendemos por autonomía municipal.² Otra cuestión importante a destacar, es la concepción que dicha reforma incorpora en cuanto a los municipios, eliminando las categorías que dividían a los municipios en de primera, de segunda y de tercera, posibilitando a los mismos a dictar su propia Carta Orgánica, siempre y cuando alcancen la cantidad de habitantes requerida para ello (mil habitantes). Sin embargo, en virtud de dicha modificación, aquellos centros de población que no alcanzaren tal número de habitantes, se los organiza de acuerdo a las disposiciones de la Carta Orgánica del municipio cabecera de la jurisdicción territorial en la que se hallen incluidos.³

Definición de municipio

La C.P., en su art. 216, reconoce al municipio atribuyéndole un estatus jurídico a una comunidad de derecho natural y sociopolítica preexistente a su reconocimiento.⁴

En el mencionado artículo, reconoce expresamente su autonomía en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional y vuelve a resaltar tales atributos, haciendo especial hincapié en que, en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local y la independencia del ejercicio de su gobierno de cualquier otro poder en lo que le compete. Este dato no es menor, ya que de esta manera el texto constitucional no deja lugar a dudas el alcance que posee tales normativas, acentuando de este modo la autonomía municipal.

A más de ello, en el Preámbulo dispone que, asegurar la autonomía municipal configura uno de los objetos de la C.P. “*afirmar la vigencia del federalismo y asegurar la autonomía municipal*”.

Una de las condiciones, de tipo objetiva, que establece la C.P. para reconocer a un municipio es que el asentamiento poblacional debe constituirse por más de 1.000 habitantes y en caso de no reunir tal requisito, los centros de población se organizan

² La autonomía municipal correntina y un breve análisis de la Carta Orgánica del Municipio de Caá Catí por GUILLERMO P. CHAS 2018 Suplemento Litoral del Diario La Ley - Cita Online AR/DOC/2541/2018 Id SAIJ: DACF190058. <http://www.saij.gob.ar/guillermo-chas-autonomia-municipal-correntina-breve-analisis-carta-organica-municipio-caa-cati-dacf190058-2018/123456789-0abc-defg8500-91fcanirtcod?>

³ ob. cit.

⁴ “*Artículo 216: Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional. Su gobierno es ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución y de las Cartas Orgánicas Municipales o de la Ley Orgánica de Municipalidades, en su caso. Ninguna autoridad puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local*”.

según la Carta Orgánica del municipio de cabecera de la jurisdicción territorial⁵. Si tal centro supera los 1.000 habitantes, pueden solicitar a la Legislatura que cree un nuevo municipio. La reglamentación de lo dispuesto se encuentra en el art. 4 de la L.O. en donde se establece el modo de creación de los municipios. Deja abierta la posibilidad a aquellos municipios que cuenten con más de cincuenta mil (50.000) habitantes de establecerse jurisdicciones territoriales internas, “con la finalidad de facilitar la prestación de servicios y garantizar una adecuada representatividad de los vecinos”.

Base territorial de los municipios

De una lectura íntegra del cuerpo normativo de la provincia objeto de estudio, se puede inferir que la misma ha adoptado un sistema de delimitación territorial de “ejido urbano” pero con ciertas particularidades ya que como menciona el art. 218 de la C.P se busca garantizar la prestación de servicios y la adecuada representatividad de los vecinos.

A su vez, y en igual línea, el art. 4 de la L.O., establece que la Ley de creación establecerá la delimitación territorial del nuevo municipio, procurando extender la prestación de servicios y el ejercicio de sus facultades a la totalidad de su jurisdicción.

El art. 5 de la L.O., establece que la demarcación de los límites territoriales municipales se realizarán en base a las especificaciones de la nomenclatura catastral y jurídica de la provincia mediante procedimientos técnicos para determinar con precisión su localización y superficie, tomándose al efecto como referencias preferentemente, los accidentes geográficos o rutas.

Relaciones Intermunicipales y Supramunicipales

La C.P. reconoce la posibilidad de generar relaciones intermunicipales y supramunicipales lo que configura, de cierta manera, un reconocimiento de la autonomía municipal.

Es importante destacar que el art.227 de la C.P⁶ define claramente en qué consiste esta relación intermunicipal y supramunicipal para desarrollar la materia de competencia propia o delegada, destacando que dicha participación es voluntaria.

En la misma línea, la L.O. en su art. primero establece que dicha ley será aplicable en cuestiones de carácter provincial, intermunicipal o que excedan el ámbito local, teniendo en cuenta que, en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local. En el art. 7 de la mencionada ley se encuentra reglamentado lo normado en el art. 227 de la C.P.A modo de ejemplo de estas relaciones intermunicipales y supramunicipales podemos mencionar el “Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social” de la provincia de Corrientes en el cual los municipios pueden adherirse de manera voluntaria.

⁵ Cuyo gobierno está constituido por un delegado o una comisión con representación popular.

⁶ *C.P Capítulo V De las Relaciones Intermunicipales y Supramunicipales. Artículo 227: Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales.*

Por otro lado, resulta interesante lo dispuesto en el art. 234 de la C.P. en cuanto expresa que “(...) *la Provincia debe comunicar al municipio toda obra o servicio proyectado en la jurisdicción municipal respectiva (...)*”. En tal sentido, lo más atinado quizás, en el sentido de técnica legislativa, hubiese sido establecer que la Provincia debe solicitar autorización y no simplemente comunicar la obra o servicio proyectado, constituyendo así una normativa más respetuosa a la autonomía municipal constitucionalmente reconocida.

A más de ello, en dicho art. reconoce que los municipios mediante sus Cartas Orgánicas (o en su defecto la L.O.) determinarán la forma y condiciones de adjudicación de la tierra fiscal de los municipios, tendientes a asegurar su utilización con fines de interés social.

A su vez, en tal art. reconoce la jurisdicción y la competencia en poder de policía de sus municipios en los establecimientos de dominio del Estado Federal o Provincial que se encuentren dentro de su ejido. Este punto lo analizaremos más adelante en la cuestión relativa al Poder de Policía Municipal.

Modificación de la L.O. Municipal

En relación a la modificación de la L.O., el art. 235 de la C.P. expresa que debe convocarse, con anterioridad al debate parlamentario, a un congreso municipal integrado por los intendentes, concejales y gremios del sector, de todas las municipalidades de la provincia, para tratar y debatir las modificaciones propuestas.

En cuanto a la manera de desarrollarse estas modificaciones, se observa que el temario del congreso es propuesto por el Poder Ejecutivo en el caso de un proyecto que resulte iniciativa del mismo. Así mismo, la Legislatura en virtud del art. 118 inc. 3 puede legislar sobre la organización de las municipalidades y por ende, posee iniciativa parlamentaria en cuestión de modificación de L.O. En tal caso, el Presidente de la Cámara Legislativa de origen del proyecto debe proponer el temario del congreso.

Diseño institucional

El art. 2 de la L.O.⁷ reconoce tanto la facultad del municipio de darse su propio gobierno, como la plena capacidad de administración y la capacidad de autogobernarse dentro de las limitaciones de la Constitución Nacional, la C.P. y la L.O.

Por otro lado, la C.P. impone el sistema presidencialista para todos sus municipios en el art. 22. Intendente (departamento ejecutivo) y concejo deliberante (departamento legislativo). Para elegir los miembros del Concejo Deliberante la C.P. establece un sistema de representación proporcional pero no establece un número de concejales. La L.O. establece las cantidades según los habitantes en el art. 30 a “*excepción de los que hayan dictado su Carta Orgánica*”. Establece además, el derecho de los extranjeros residentes para ocupar el cargo de concejal.

⁷ L.O ART. 2º . - *Institución de las municipalidades. El gobierno y la administración de los municipios de la provincia está a cargo de las municipalidades, cuya composición y funcionamiento se regirá por las disposiciones pertinentes de la Constitución y por esta Ley.- Las municipalidades, representan al respectivo municipio con todos los derechos y obligaciones que le competen y dentro de las limitaciones de la presente Ley.-*

Carta Orgánica

El art. 219 de la C.P., reconoce el derecho que poseen los municipios de darse su propia Carta Orgánica, estableciendo que la misma deberá ser sancionada por una Convención Municipal, procurando asegurar los principios del régimen democrático, representativo y participativo, y demás requisitos que establece esta C.P. Por otro lado, establece que mientras los municipios no dicten sus Cartas Orgánicas se rigen por la L.O.

La L.O., en su art. 27 también reconoce la atribución de los municipios de establecer su propio orden normativo mediante el dictado de Cartas Orgánicas sancionadas por una Convención Municipal, estableciendo que *deben asegurar los principios del régimen democrático, representativo y participativo y demás requisitos que establece la Constitución de la Provincia.*”

En este orden de ideas, tales artículos configuran una manifestación de la autonomía institucional, al permitir que todos sus municipios tengan la facultad de dictar su propia Carta Orgánica sin estar supeditado al previo control de otro órgano como podría ser control efectuado por el poder legislativo de la provincia como lo es en el caso de otras provincias.

Ordenanzas municipales

Las ordenanzas municipales son normas generales, abstractas y obligatorias que gozan de presunción de legitimidad, destinadas a regular la organización municipal y a reglamentar los derechos y obligaciones de los vecinos para el logro del bien común local.⁸

En el caso particular de la provincia de Corrientes, la competencia territorial donde rigen en forma obligatoria las disposiciones legislativas de los municipios está determinada en el art. 218 de la C.P. En tanto que la competencia material, referida a las actividades locales a regular, como se verá a continuación, surgen de la lectura del art. 225 y los diversos incisos.

Atribuciones

El art. 225⁹ reconoce que las atribuciones expresas e implícitas de los municipios derivan de la propia ley, también reconoce que varias de ellas provienen de la propia naturaleza

⁸ZARZA MENSAQUE, Alberto - BARRERA BUTELER, Guillermo. *INTRODUCCION AL DERECHO MUNICIPAL ADVOCATUS*, Córdoba, 2010, pág. 215.

⁹ C.P Artículo 225: *Los municipios tienen las atribuciones expresas e implícitas que se derivan de la Constitución, de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local. Son atribuciones y deberes específicos del municipio: 1) Gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común. 2) Juzgar políticamente a las autoridades locales. 3) Convocar a los comicios para la elección de autoridades municipales y juzgar sobre la validez o nulidad de la elección de sus miembros. 4) Crear, determinar y percibir recursos en el marco de lo dispuesto por el artículo 229, confeccionar su presupuesto, realizar la inversión de recursos y control de los mismos, asegurando la transparencia y el equilibrio fiscal. 5) Nombrar y remover a los agentes de la administración municipal, garantizando la estabilidad laboral, la capacitación continua y la carrera administrativa, y procurando el establecimiento de condiciones de trabajo y salariales adecuadas. 6) Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre: a) habilitación de comercios y actividades económicas; b) higiene, moralidad y salubridad pública, sin perjuicio del ejercicio de las facultades concurrentes de la Nación y de la Provincia en el caso de que se encuentren comprometidos el interés nacional y provincial; c) servicios públicos, y de interés general, pudiendo disponer su gestión directa por sí o por organismos descentralizados, o por concesión temporal a*

institucional, de su competencia local. Deja abierto en el último inc. (25) la posibilidad de ejercer cualquier otra función o atribución que emane de su naturaleza como gobierno local autónomo, en el marco de la distribución de competencias y funciones establecidas en la C.P..

En cuanto a esas atribuciones, el art. 6 de la L.O. reglamenta la extensión de las mismas, estableciendo que “los poderes que la C.P. y la Ley confiere con carácter exclusivo a las municipalidades, no podrán ser limitados arbitrariamente por ninguna autoridad”, reconociendo de esa manera un principio que hace al federalismo de concertación. Por otro lado, establece la nulidad de todos aquellos actos, contratos o

personas físicas o jurídicas otorgada por el voto de los dos tercios (2/3) de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante, previa licitación pública en el caso de particulares; d) abasto, bromatología y control de alimentos y procesos; e) urbanismo, recreación y espectáculos públicos; f) recolección y disposición final de residuos; g) cementerios y servicios fúnebres; h) obras públicas y viales, construcciones urbanas, parques y paseos públicos; i) vialidad, tránsito y transporte; j) uso de calles, veredas, superficie, subsuelo y espacio aéreo; k) educación y cultura; l) atención primaria de la salud y centros asistenciales; m) servicios sociales a grupos vulnerables; n) deportes, juegos y esparcimiento; ñ) desarrollo económico local; o) seguridad ciudadana y protección de los derechos humanos; p) defensa de los derechos de usuarios y consumidores; q) presupuesto participativo; y r) protección, preservación y promoción del medio ambiente, del paisaje, del equilibrio ecológico y control de la contaminación ambiental, tendiendo al desarrollo sostenible. 7) Contraer empréstitos y realizar operaciones de crédito exclusivamente para un fin y objeto determinado, con el voto de los dos tercios (2/3) de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante y siempre que el nivel de endeudamiento sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda no superen el veinticinco por ciento (25%) de los recursos ordinarios. Estas operaciones no pueden ser autorizadas para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. 8) Adquirir, administrar y enajenar los bienes municipales. Para este último caso se requieren dos tercios (2/3) del total de los miembros del Concejo Deliberante, debiendo efectuarse las enajenaciones conforme los recaudos que establece la normativa vigente. 9) Acordar las licencias comerciales dentro de su jurisdicción. 10) Imponer multas y sanciones propias del poder de policía, y decretar, de acuerdo a las leyes y ordenanzas respectivas, la clausura de locales, desalojo por peligro de derrumbe, suspensión o demolición de construcciones, destrucción, decomiso y secuestro de bienes y de mercaderías en malas condiciones, recabando para ello las órdenes de allanamiento correspondientes y el uso de la fuerza pública, que no podrá serle negado. 11) Requerir autorización legislativa para la expropiación de bienes con fines de interés social o necesarios para el ejercicio de sus poderes. 12) Publicar regularmente el movimiento de ingresos y egresos, y anualmente el balance y memoria de cada ejercicio, dentro de los cuarenta y cinco (45) días de su vencimiento. 13) Convenir con la Nación, la Provincia, otros municipios y organizaciones de la sociedad civil, la formación de los organismos de coordinación interjurisdiccional necesarios para la realización de actividades de interés común. 14) Controlar el tránsito urbano y suburbano, promover la seguridad vial y la prevención y represión de faltas y delitos, coordinando esfuerzos con las autoridades provinciales. 15) Elaborar planes estratégicos locales, realizar el planeamiento territorial y la zonificación urbana para garantizar la calidad de vida de los vecinos. 16) Promover la participación y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, mutuales y otras que tiendan al bienestar general. Crear un registro para asegurar su inserción en la discusión, planificación y gestión de las políticas públicas. 17) Organizar consejos consultivos de asesoramiento en materias tales como niñez, juventud, prevención de las adicciones, mujer, derechos humanos, personas mayores y prevención del delito. 18) Crear comisiones vecinales, consejos económicos y sociales y otras formas de integración vecinal a la gestión local. 19) Adoptar medidas que garanticen la efectiva igualdad de oportunidades entre géneros en todas las áreas, niveles jerárquicos y organismos. 20) Convocar a consulta popular en los casos previstos en ésta Constitución. 21) Crear organismos descentralizados o consorcios para la prestación de servicios públicos u otras finalidades determinadas. 22) Constituir sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y sociedades del Estado. 23) Fomentar el desarrollo de las áreas rurales, promoviendo en ellas la formación de entidades comunitarias para sus relaciones con la autoridad municipal. 24) Ejercer las facultades establecidas en el inciso 30 del artículo 75 de la Constitución Nacional. 25) Ejercer cualquier otra función o atribución que emane de su naturaleza como gobierno local autónomo, en el marco de la distribución de competencias y funciones establecidas en esta Constitución.

resoluciones emanados de autoridad municipal que no se ajusten a las prescripciones de fondo y forma estatuidos por la C.P. y la Ley.

En el mismo art. *in fine*, vuelve a reconocer que las autoridades municipales son a su vez agentes naturales del gobierno provincial para colaborar en el cumplimiento de la C.P. y las Leyes provinciales, así como los objetivos de bien común que el gobierno provincial se proponga.

En cuanto a las competencias concurrentes vemos que si bien no las menciona expresamente, de una lectura integrativa de la Constitución Nacional, la C.P. y como menciona el art. 225, de la naturaleza propia del municipio se pueden inducir algunas de ellas (en materia de educación, salud, protección del patrimonio cultural y ambiental).

Que al ser el federalismo un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada (“La Pampa, Provincia de”, Fallos: 340:1695; “Corrientes, Provincia de”, Fallos: 344:251), evitando que confronten unas con otras. En tal sentido se ha pronunciado esta Corte al sostener que la asignación de competencias en el sistema federal “no implica, por cierto, subordinación de los estados particulares al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en la que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin; no debe verse aquí enfrentamientos de poderes, sino unión de ellos en vista a metas comunes” (“Buenos Aires, Provincia de”, Fallos: 330:4564, considerando 11 *in fine*; “La Pampa, Provincia de”, Fallos: 340:1695, considerando 6º; “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe”, Fallos: 342:2136, considerando 10 y “Corrientes, Provincia de”, Fallos: 344:251, entre otros).

Elección de sus Autoridades

Continuando con el análisis del art. 225 de la C.P., vemos que en los incisos 1, 2 y 3 reconoce su capacidad de gobernarse, elegir sus propias autoridades, convocar a los comicios para la elección de autoridades locales y juzgarlas políticamente por su conducta, lo cual representa un reconocimiento de su autonomía política.

A más de ello, el art. 225 inc. 1 de la C.P. y en el art. 2 de la L.O. vemos que reconoce la capacidad de los municipios de autodeterminarse y fijar sus propias políticas.

En tal orden de ideas, en el fallo “MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES C/ ESTADO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ CONFLICTO DE PODERES” (2017), el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes se expresa en esta materia. Por el mismo, resolvió autorizar a la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes a implementar el llamado Sistema de Voto con Boleta Única Electrónica, incorporado por ordenanza 6502/16 y ordenó adecuar su implementación al Código Electoral provincial, ya que la provincia consideraba que dicha Ordenanza no se ajustaba al ordenamiento jurídico vigente. El Tribunal, fundamentó tal resolución en las potestades inherentes a los municipios en función de su autonomía política.

En el mismo, el Ministro Panseri en una análisis sobre el fondo de la cuestión reconoce la potestad inherente de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes de establecer, en función de su autonomía política, el llamado “Sistema de Voto con Boleta Única Electrónica” y adecuar su implementación al Código Electoral provincial pero deja a

salvo que el Departamento Ejecutivo Municipal deberá preservar la transparencia y validez del proceso electoral en el municipio. Expresa además que deberá aplicarla siempre y cuando no coincida con las elecciones provinciales o nacionales en el mismo acto electoral en pos de resguardar su derecho electoral, ya que ello podría generar confusión en los ciudadanos respecto a dichos mecanismos y a la normativa aplicable en cada caso. Es decir, realiza un análisis de la problemática sin inmiscuirse en cuestiones atinentes al mérito o la oportunidad, dejando en claro los límites que dichas atribuciones poseen.

Por otro lado, resulta interesante aclarar que en caso de acefalía de las autoridades municipales, el municipio podría ser pasible de intervención por parte de la provincia. Ello en virtud del art. 236 de la C.P., que tal como se verá más adelante, se reconoce de manera amplia las causales de intervención de los municipios.

Régimen electoral municipal

El régimen electoral es una noción de carácter político y jurídico con vigencia espacio-temporal, que comprende de manera determinante diferentes elementos, factores y mecanismos a través de los cuales cobra vida la organización institucional de un estado democrático y republicano con la incorporación de la voluntad popular mediante la dinámica electoral.¹⁰

En la cuestión municipal, esta noción cobra especial relevancia ya que se encuentra ligado al carácter autonómico de la organización municipal en nuestro país conforme se desprende de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional y art. de 216 de la C.P.

De ello se puede inferir la estrecha vinculación que existe entre la noción de autonomía municipal y el derecho electoral ya que de la noción de autonomía institucional que preside nuestro régimen municipal, se traduce en que la elección de sus autoridades es una potestad propia de cada municipio que no puede verse atado a ningún otro poder.

De este modo, tal como lo expresó nuestro máximo tribunal, pueden darse efectivamente sus propias normas y sus autoridades dentro de una esfera propia y exclusiva, garantizada por la Constitución Nacional y determinada y diseñada por la C.P.; les asegura su existencia como unidades políticas que poseen atributos de soberanía pública, que pueden y deben ejercitar por medio de los órganos y a través de sus autoridades, elegidas sin intervención del poder central.¹¹

Ahora bien, como bien sabemos el régimen federal vigente en nuestro país impone a los procesos electorales situaciones particulares, como la simultaneidad de elecciones, en las cuales el deslinde de competencias en la materia resulta algo complejo a los fines de correcta articulación de intereses locales y nacionales durante su desarrollo.

En el caso ya referido: “MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES C/ ESTADO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ CONFLICTO DE PODERES” del año 2017, el voto del Dr. Panseri, realizando un análisis sobre el fondo de la cuestión reconoce la potestad inherente de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes de establecer, en función de su autonomía política, el llamado “Sistema de Voto con Boleta

¹⁰ZARZA MENSAQUE, Alberto – BARRERA BUTELER, Guillermo. INTRODUCCIÓN AL DERECHO MUNICIPAL ADVOCATUS, Córdoba, 2010, pág. 365-366.

¹¹ C.S.J.N “Recurso de hecho deducido por el apoderado del Partido Justicialista-Orden Nacional- en la causa Electores y apoderados de los partidos Justicialista, Unión Cívica Radical y Democracia Cristiana s/nulidad de elección de gobernador y vicegobernador” 26/12/91, voto en disidencia del Dr. Fayt, considerando 24. Conf.: L.L. 1992-D,417.

Única Electrónica” y adecuar su implementación al Código Electoral provincial pero deja a salvo que el Departamento Ejecutivo Municipal deberá preservar la transparencia y validez del proceso electoral en el municipio. Expresa además que deberá aplicarla siempre y cuando no coincida con las elecciones provinciales o nacionales en el mismo acto electoral en pos de resguardar su derecho electoral, ya que ello podría generar confusión en los ciudadanos respecto a dichos mecanismos y a la normativa aplicable en cada caso. Es decir, realiza un análisis de la problemática sin inmiscuirse en cuestiones atinentes al mérito o la oportunidad, dejando en claro los límites que dichas atribuciones poseen.

En el fallo “MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES C/ ESTADO DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES S/ CONFLICTO DE PODERES” (2017), se resalta el voto del vocal del Alto Tribunal, Dr. Panseri que en un análisis sobre el fondo de la cuestión reconoce la potestad inherente de la Municipalidad de la ciudad de Corrientes de establecer, en función de su autonomía política, el llamado “Sistema de Voto con Boleta Única Electrónica” y adecuar su implementación al Código Electoral provincial pero deja a salvo que el Departamento Ejecutivo Municipal deberá preservar la transparencia y validez del proceso electoral en el municipio y aplicarla siempre y cuando no coincida con las elecciones provinciales o nacionales en el mismo acto electoral en pos de resguardar su derecho electoral, ya que ello podría generar confusión en los ciudadanos respecto a dichos mecanismos y a la normativa aplicable en cada caso.

Instituto de democracia directa y semidirecta

Para efectuar un análisis de estos institutos en el régimen municipal de la provincia de Corrientes, se estima pertinente seguir la doctrina de Barrera Buteler que siguiendo a Castiñeira de Dios expresa que, entre ambos, existe una comunión de idénticos principios. La diferencia entre ambas radica en que en la democracia directa, el peso del protagonismo y de la decisión descansa en el cuerpo electoral, sin injerencia de los órganos constituidos y en la democracia semidirecta, la participación ciudadana se debe encauzar a través de los órganos del Estado, ya sea para su convocatoria, ratificación o rechazo como decisión final sobre la cuestión planteada. Como se plantea a lo largo del trabajo, la C.P. prevé mediante diferentes institutos la participación ciudadana. Tal es el caso del art. 224 analizado anteriormente en relación al referéndum obligatorio una vez sentenciado el juicio político que lo convalida.

Responsabilidad de los Funcionarios

El art. 224 de la C.P. establece que el Intendente, Viceintendente y Concejales gozan de inmunidad por las opiniones vertidas en el ejercicio de su función, pero son responsables civilmente por los daños que causen sus actos u omisiones en su mandato. A su vez, establece que se hallan sujetos a destitución por inhabilidad física o mental sobreviniente, mal desempeño o conducta indebida en el ejercicio de sus funciones. En dicho art., establece el procedimiento para disponer la destitución; previo juicio político, se debe pronunciar con los dos tercios (2/3) de votos del total de los miembros del Concejo Deliberante. La sentencia de destitución, para ser efectiva, debe ser aprobada por el cuerpo electoral del municipio en consulta popular vinculante y obligatoria, convocada al efecto por el Concejo Deliberante y realizada en un plazo no mayor a los treinta (30) días. En los casos de procesos penales que involucren a los funcionarios comprendidos en el presente art., confirmado el procesamiento en segunda instancia por delitos relacionados

con la función pública, se produce la suspensión inmediata en ejercicio del cargo y la separación definitiva en caso de condena firme. Por otra parte, la L.O. establece el procedimiento del mismo en los artículos 102 a 117 del Capítulo II – Juicio Político.

En primer lugar, cabe por en resalto que el sistema de destitución del Intendente, Vice y Concejales, obliga a someter a la voluntad popular la decisión de destituir o no al funcionario municipal mediante consulta popular vinculante y obligatoria, aun quizás habiendo sido probados fehacientemente, mediante juicio político, la comisión de algún delito en su accionar de gobierno.

Por otro lado, resulta conveniente mencionar el leading case “CHUKEL ERASMO C/CONCEJO DELIBERANTE DE LA LOCALIDAD DE GARAVI (CTES) S/ACCION DE AMPARO” 2019”, en el mismo, el Tribunal Superior de Justicia de Corrientes, analiza el procedimiento efectuado para la destitución de un Intendente del municipio de la localidad de Garaví. Allí, aclara previo a analizar el conflicto, que la decisión arribada por el Concejo Deliberante del municipio, constituye una cuestión política y que por ende, es “*irrevisable en sede judicial*” pese a ello, termina determinando la invalidez de la formación de causa por la afectación de la garantía del debido proceso legal sustantivo. Ello se debió a que los Concejales que actuaban en la Comisión Investigadora (y uno que fue denunciante), estuvieron presentes en todas las sesiones, omitiéndose sustituirlo por el suplente como exige el art. 104 de la ley 6042, por lo cual expresa asumieron el rol de acusadores y juzgadores. Aquí, el Tribunal decide declarar la nulidad de los actos que se efectuaron fuera de la normativa y dispuso la reconducción del trámite, debiendo respetarse en el procedimiento de juicio político las garantías constitucionales del debido proceso legal adjetivo.

Administración Municipal

Como es sabido, los municipios llevan a cabo tanto la función legislativa como la función administrativa. Esta última, es la que prevalece cuantitativamente en el conjunto de actividades que desarrollan los mismos¹².

Tal como se planteó *ut supra*, en el art.225 inc. 1 de la C.P. y en el 2 de la L.O. se reconoce la capacidad de los municipios de administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común. También se encuentra prevista dicha potestad en el art. 228 de la C.P. cuando establece que el municipio posee plena autonomía para administrar y disponer de sus recursos.

En tal sentido, resulta interesante destacar lo expresado por el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes en Sentencia N° 156 del año 2006¹³, en especial el voto en disidencia del Dr. Guillermo Horacio Semhan. En el mismo, analiza la cuestión atinente a la discrecionalidad del municipio a la hora de otorgar permisos precarios en materia de servicios públicos pero estableciendo siempre el principio de la preponderancia del interés público en el caso planteado.

En tal sentido, y fundando su postura en lo reglado en las normativas locales (art. 218 de la C.P. y art. 4 de la L.O.), sostiene que la discrecionalidad en las decisiones tomadas por

¹² ZARZA MENSAQUE, Alberto –BARRERA BUTELER, Guillermo. INTRODUCCIÓN AL DERECHO MUNICIPAL ADVOCATUS, Córdoba, 2010. Pág. 264

¹³ “MAROSEK, RAUL ERNESTO C/MUNICIPALIDAD DE ITUZAINGO –CORRIENTES S/ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA <http://www.juscorrientes.gov.ar/wp-content/uploads/jurisprudencia/fallos-recientes/pdf/2016/2006-S156-contencioso-14298.pdf>

el municipio de Ituzaingó en cuanto a permisos precarios en servicios públicos, se desprende de la necesidad de organizar el servicio en la Comuna y que por ello tal discrecionalidad se corresponde a la potestad propia del municipio.

De igual manera en el caso “GARCIA JUAN RAMON C/ MUNICIPALIDAD DE CORRIENTES”, el TSJ manifiesta que expresarse sobre determinadas cuestiones que le competen al municipio, constituyen una extralimitación. En tal fallo, se discute una cuestión previsional de un agente municipal y el Tribunal considero, que el aquo se había extralimitado al expedirse sobre cuestiones que hacen a potestades discrecionales del municipio, esto es en relación al vínculo de empleo público que unía al agente con la referida comuna.

Con respecto a ello, el Dr. Sesin¹⁴ expresa que el poder político cuenta atribuciones propias para apreciar las razones de mérito, oportunidad o conveniencia con el objetivo de satisfacer lo mejor posible el interés público en juego, ponderando las diversas alternativas posibles dentro del universo jurídico. El Poder Judicial debe respetar aquellas atribuciones que corresponden a los otros poderes del Estado. Si bien lo discrecional administrativo y político forman parte del orden jurídico y el control judicial debe revisar si efectivamente tal actividad ha sido correctamente ejercida dentro de ese universo jurídico, ello no implica revisar su esencia (selección de una alternativa entre otras igualmente válidas) sino solo su contorno externo e inserción en el sistema ordinamental.

En torno a esto último encontramos diversos casos en la Justicia correntina en donde el Máximo Tribunal realizó un control sobre la legalidad de dichos actos administrativos impugnados. En los autos caratulados “ROMERO, JUAN CARLOS C/MUNICIPALIDAD DE CORRIENTES S/RECURSO FACULTATIVO”, si bien el municipio de Corrientes había manifestado que la revisión judicial del acto administrativo (en tal caso relacionado a cuestiones de empleo público) generaba un desmedro de su autonomía en el ámbito administrativo, el Superior Tribunal no lo entendió de dicha manera y se abstuvo a realizar el referido control de legalidad, revocando en ese caso el acto administrativo por no haber respetado los procedimientos administrativos previstos legalmente.

En el fallo “GUIGLIONI, EDGARDO EDMUNDO C/MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES S/ACCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA” del año 2007 el Superior Tribunal manifestó que las potestades organizativas o de modificación del municipio, no pueden cuestionarse conforme a lo dispuesto en la Ley N°4067 aplicable en forma supletoria y están dentro de las potestades autónomas del mismo. Considerando, además, que las instituciones tienen derecho a reestructurar su sistema de prestación y modificar su estructura organizacional en aras de una mejor prestación del servicio público que brindan. Queda de resalto entonces que no puede cuestionarse la potestad de la administración de organizar sus estructuras, como dijimos más arriba, pero en todos los casos deben respetarse los derechos y garantías preestablecidos.

Organismos de Control Municipal

¹⁴ SESÍN, Domingo J. 05/11/2020, Discrecionalidad. Ponderación. Proporcionalidad. Posible rol de la justicia constitucional. Sup. Const. 2020 (noviembre), 05/11/2020, 1 - LA LEY2020-F. Cita Online: AR/DOC/3007/2020

Es importante destacar que, de tales cuerpos normativos, se desprende que sus actos se encuentran sujetos a su propio control. Surge entonces que del sistema diseñado por la C.P., el intendente es quien agota la última vía administrativa para poder luego cuestionar los actos que se desprenden de la administración pública municipal, quedando como última instancia el control de legalidad que ejerce el Poder Judicial¹⁵.

Esto se encuentra en concordancia con lo dispuesto por la C.P. y la Constitución Nacional en cuanto al reconocimiento de la autonomía administrativa que detentan los municipios sobre a la capacidad de administrarse a sí mismos y que el control de legalidad de tales actos sea efectuado por el Poder Judicial Provincial.

La L.O. en el TÍTULO IV regula expresamente los órganos de control municipal: Sindicatura y Tribunal de Cuentas.

Sindicatura

La L.O. prevé en su art. 118 la institución del organismo de control llamado “Sindicatura Municipal”. En el mismo, la define como organismo técnico responsable del control interno de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal del municipio. A su vez, expresa que se expedirá mediante Dictámenes sobre la razonabilidad de los estados contables financieros y patrimoniales.

El art. 122 establece los deberes y atribuciones de estos organismos, expresando que *“podrá requerir informes a todas las dependencias municipales, inspeccionar, ordenar pericias, requerir el envío de documentación, solicitar la comparecencia de funcionarios y empleados y, en general, llevar a cabo toda acción conducente al mejor cumplimiento de sus funciones.”* En el mismo sentido se impone a las autoridades y funcionarios la obligación a prestar colaboración y rendir los informes que la Sindicatura les requiera, sin que sea posible negarle el acceso a expedientes, archivos o medios de información, bajo pena de sanción por comisión de falta grave.

Pese a ello y en virtud de lo establecido en el art. 118 pre mencionado, se le reconoce a los municipios la potestad de reglamentar las funciones, deberes, atribuciones y procedimientos de ese organismo mediante Ordenanza.

Tribunal de cuentas

El control de gestión externo en los gobiernos locales resulta esencial para una adecuada legislación y gestión, en especial a lo que hace a la transparencia y para que no se comentan atropellos normativos en desmedro de la integridad del erario y de la seguridad jurídica tan anhelada.¹⁶

Por otro lado, el art. 138 establece que, en caso de que el municipio no haya instituido y puesto en funciones este órgano de control Municipal, el Tribunal de Cuentas Provincial

¹⁵ L.O ART. 15°.- *Cuestiones administrativas. Las cuestiones de carácter administrativo suscitadas entre la Municipalidad y una entidad sometida a su jurisdicción, serán resueltas en sede municipal por el Intendente Municipal, cuya decisión causará ejecutoria, de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia.-*

Las resoluciones de los Intendentes Municipales podrán recurrirse ante la justicia en lo contencioso administrativo, del modo y forma previstos en la normativa específica.-

¹⁶ LOSA, Néstor Osvaldo. Losa - MUNICIPIO 2019 - Rubinzal - RC D 1577/2019.

ejercerá tales funciones de control externo de la hacienda pública municipal mediante la suscripción de un convenio con la municipal que se trate.

En el mismo sentido el art. 232, establece que los municipios pueden establecer organismos de control de la hacienda municipal, de carácter técnico, que cumplan en su accionar con los procedimientos generalmente aceptados por las entidades competentes. Si no lo hicieren, en virtud de tal norma y del art. 124 de la L.O., deben realizar un convenio con el Tribunal de Cuentas de la Provincia para el cumplimiento de dicha función, caso contrario ése organismo de pleno derecho ejercerá dichas funciones. En tal sentido, resulta relevante la regulación prevista en por lo menos dos aspectos: el principio de subsidiariedad y la autonomía administrativa; ello es así ya que sus actos quedan sujetos a su propio control y en caso de no contar con un organismo que lo permita recién ahí tiene potestad la Provincia mediante su Tribunal de Cuentas pero siempre dejando a salvo la posibilidad de acordar de qué manera se llevará a cabo dicho control y en última instancia, de no contar con convenio, el Tribunal de Cuentas Provincial lo ejerce de pleno derecho.

Deben publicarse por los medios masivos de difusión disponibles en la comunidad, los movimientos de fondos, imputaciones presupuestarias y demás datos económicos y financieros. La petición de información formulada por los vecinos en ningún caso puede ser negada.

Esto último, también resulta de suma importancia en lo que hace la participación ciudadana en los municipios y la transparencia de la que se hablaba en un principio.

Intervención Municipal

Como se ha mencionado anteriormente, el municipio se encuentra inserto dentro de un orden jurídico superior que lo abarca que es el provincial. En tal sentido, la manda constitucional impone el deber de asegurar el régimen municipal y su autonomía (art.5 y 123 CN). Es por ello que la provincia tiene el poder-deber de llevar a cabo las acciones necesarias para cumplir este mandato. En el Capítulo IX de la C.P. se regula la cuestión atinente a la intervención de los municipios de la provincia.

Del art. 236 del plexo normativo constitucional provincial se establece un criterio amplio de causal de intervención sosteniendo que opera en caso de “grave alteración del régimen municipal” y con un límite temporal de seis (6) meses, diferenciándose de otras jurisdicciones como Córdoba dónde el criterio es de tipo restringido: solo acefalía total (cfr. art. 193 de la Constitución de la Provincia de Córdoba).

En el mismo art. se expresa que los municipios solo pueden ser intervenidos mediante ley dictada por la Legislatura con mayoría agravada (el voto de los dos tercios (2/3) del total de los miembros de cada una de las Cámara), con la única excepción, de que en caso de hallare en receso, puede decretarla el Poder Ejecutivo ad referéndum de la Legislatura, a cuyo efecto, por el mismo decreto, debe convocarla a sesiones extraordinarias para el tratamiento de la medida.

En cuanto a las potestades del interventor, en el tercer párrafo del art. 236 establece que el mismo debe convocar a elecciones en el plazo de sesenta (60) días a partir de la toma de posesión de su cargo. Las mismas deberán celebrarse dentro de los noventa (90) días siguientes, y los electos asumirán sus funciones dentro de los treinta (30) días posteriores a la celebración de los comicios.

Recursos Tributarios y Presupuesto

Retomando el análisis del art. 225 de la C.P, vemos que en el inc. 4 reconoce la potestad de crear, determinar y percibir recursos en el marco de lo dispuesto por el art. 229, confeccionar su presupuesto, realizar la inversión de recursos y control de los mismos, asegurando la transparencia y el equilibrio fiscal, y la capacidad de contraer empréstitos (con el voto de los dos tercios (2/3) de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante).

A más de ello la C.P en el Capítulo VI regula de manera expresa los recursos de los municipios. En el art. 228 de la C.P se reconoce expresamente la plena autonomía de administración y de disposición de los recursos del municipio los cuales constituyen los medios necesarios para poder cumplimentar con sus fines. Expresa, además que *“Ninguna autoridad puede retener fondos o elementos que sean destinados a un municipio en particular por parte del Estado Nacional o de cualquier otra persona física o jurídica, siendo responsables personalmente quienes realicen o consientan dicho acto indebido”*.

En el art. 229 de la C.P., se enumeran los recursos municipales propios. Los incisos 1 y 2 de dicho art., menciona recursos tributarios propios como ser tasas por servicios, impuestos, derechos, patentes, impuesto a los automotores, inmobiliarios, entre otros¹⁷. En coincidencia con el art. 202 de la L.O.

Los incs. 3 y 4 integra como parte de sus recursos los correspondiente a la coparticipación provincial y nacional, determinando un porcentaje mínimo y máximo (nunca será inferior al quince por ciento (15%) ni superior al cincuenta por ciento (50%) de dichos ingresos).

El inc. 5 también establece con iguales porcentajes como parte de sus recursos la participación en regalías, derechos o tributos en general percibidos por la Provincia y la Nación por explotación de los recursos naturales de su jurisdicción. En el último inciso, expresa que los recursos previstos en estos artículos (3, 4 y 5) serán remitidos a los municipios en forma no condicionada, automática y diaria, conforme a parámetros establecidos por ley.

¹⁷ ART. 205°. - *Impuesto inmobiliario. El impuesto inmobiliario urbano y suburbano será percibido por los municipios, fijando alícuotas y valuaciones en forma proporcional, equitativa y no confiscatoria. Deberán respetarse bases técnicas comunes en materia de catastro jurídico y parcelario que permita generar información territorial y registral comparable a nivel provincial.-*

ART. 206°. - *Impuesto automotor. El impuesto a los automotores y otros rodados será percibido por los municipios según condiciones unificadas provincialmente en cuanto a valuación de los vehículos, exenciones, condonaciones, planes de pago y moratorias. El contribuyente deberá abonar el impuesto en el lugar donde se encuentre inscripto el vehículo ante el registro respectivo. En el caso de que el registro tenga competencia sobre varios municipios, deberá abonarse exclusivamente en aquél donde se ubique en forma permanente el vehículo o el domicilio real del titular o usuario acreditado. Todo pago que se realice en violación de estas condiciones o de las establecidas en el Código Fiscal de la Provincia de Corrientes, es inválido e inoponible al municipio donde debería haberse abonado el tributo.-*

ART. 207°. - *Tasas. Las tasas consideradas jurídicamente como retributivas de los servicios públicos que presten los municipios en su gestión de administración y gobierno, se fijarán en forma que se correspondan con la efectiva prestación de los mismos.-*

ART. 209°. - *Ordenanzas tributarias. Las Ordenanzas que dispongan creación o aumentos de tributos, tasas, contribuciones de mejoras se sancionarán con el voto afirmativo y nominal de la mayoría absoluta de los miembros del Concejo Deliberante.-*

El inc. 6 deja abierta la posibilidad de percibir recursos por tributos delegados a la Provincia sin imponer máximos ni mínimos.

Consideramos que surge de la interpretación armónica de los referidos arts. que Corrientes permite a sus municipios la posibilidad de contar con los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines y le reconoce la capacidad de disponer libremente de ellos, lo cual implica el reconocimiento de su autonomía económica y financiera.

Pese a ello, encontramos dentro del texto constitucional el art. 231 que dispone una amplia restricción en materia de autonomía administrativa toda vez que *“en ningún caso puede destinarse más del sesenta por ciento (60%) de los recursos corrientes del municipio a remuneraciones y honorarios. El presupuesto de gastos del Concejo Deliberante, que goza de autarquía financiera, no puede superar en total y por todo concepto el cuatro por ciento (4%) de recursos corrientes del municipio. Los funcionarios electivos y los de alta jerarquía del municipio no recibirán incremento en sus haberes sino como parte de una medida de carácter general para todo el personal municipal y en el mismo porcentaje.(...)”* y ante el incumplimiento de dicho art. expresa que resultarán civil y penalmente responsables todos aquellos que aprueben, consientan o ejecuten actos que constituyan violaciones a lo establecido. La normativa aludida, supone una clara e indebida intromisión sobre la autonomía municipal al fijar un tope al destino de sus recursos.

En el año 2014, en los autos caratulados *“CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE MERCEDES C/ DEPARTAMENTO EJECUTIVO S/ CONFLICTO DE PODERES”* (RXP 4757/14) se solicita, dentro de otras cuestiones a resolver, declarar la inconstitucionalidad de parte del art. 231 de la C.P. En el mismo, el Alto Tribunal manifiesta que la verdadera intención del constituyente en dicho artículo tendía a *“(...)frenar actitudes alocadas e irresponsables de algunos concejales que en el pasado, teniendo la facultad de fijarse sus propias dietas utilizaban esta atribución para satisfacer intereses personales, fijándose dietas altísimas en municipios empobrecidos, lo que obligaba a tomar créditos o empréstitos para garantizar los gastos de personal, cuya planta ampliaban además sin ningún sentido racional o de necesidad, salvo el clientelismo, considerando que no tenían ingresos importantes al prestar servicios mínimos”*.

En virtud de tales antecedentes, rechaza el planteo de inconstitucionalidad incoado por la actora, pero estableciendo que dicho art. deberá conjugarse armoniosamente con el art. 216 teniendo como eje una administración responsable.

En tal orden de ideas, corresponde en este punto, al menos cuestionarse sobre si disponer un tope a la distribución del gasto sería lo más efectivo para evitar una mala administración. En este sentido entendemos de importancia el voto de la Señora Presidenta de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Electoral, Dra. Martha Helia Altabe de Lertora, subrogante en dichos autos, expresando que las Constituciones Provinciales, en su redacción, deben adecuarse a esa cláusula federal, conforme lo dispuesto en los arts. 1,5, 31 y 121 de la C.N. Igualmente expresa que los municipios argentinos en su totalidad, no están sujetos a una autoridad extraña, aunque fuese la propia Provincia, para establecer su régimen Institucional, Político, Económico, Administrativo y Financiero. Es por todo ello que resulta totalmente contradictorio e irrazonable que el art. 231 de la C.P. establezca limitaciones o restricciones en la asignación de recursos provenientes del presupuesto municipal, con el dictado de esta norma, sostiene la mencionada ministra que *“se ha violado el principio de razonabilidad consagrado en el art. 28 de la Constitución Nacional porque no es esta una*

reglamentación razonable del régimen municipal, sino un desmedido y contradictorio avasallamiento de potestades municipales referidas a la libre disposición de recursos y/o partidas presupuestarias de los órganos de gobierno municipales que la Provincia tiene la obligación de preservar, conforme el art. 5 de la Constitución Nacional". En tal inteligencia y siguiendo los argumento del voto en disidencia, entendemos que la resolución arribada por el Alto Tribunal, no resulta armoniosa con lo dispuesto por nuestra Constitución Nacional en cuanto al sistema federal diseñado por el nacional constituyente.

Posteriormente en el año 2016 en los autos caratulado "HERRERO SANTOS OMAR - INTENDENTE DEL MUNICIPIO DE SALADAS C/ HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE S/ CONFLICTO DE PODERES" a causa de un conflicto interno municipal, se lleva a estudio del Superior Tribunal de Justicia nuevamente cuestiones atinentes a esta materia. En el mismo, se planteó la inconstitucionalidad de la Carta Orgánica del mencionado municipio, resolviendo el Alto Tribunal: "*Declarar inoficioso la validez o invalidez constitucional de las Ordenanzas N° 78/16 y N° 80/16 o del artículo 153 de la Carta Orgánica Municipal, que en consonancia con los artículos 216 y 231 de la Constitución Provincial, correspondiendo reajustar el presupuesta del Honorable Concejo Deliberante en el porcentaje de 6,34 debiendo el Departamento Ejecutivo restituir las sumas retenidas hasta cubrir ese porcentaje, depositándolas en la cuenta bancaria del Concejo Deliberante dentro del término de treinta (30) días corridos desde la notificación de la decisión*". De ello se vislumbra que, dicha sentencia tampoco resulta en nada respetuosa a nuestro sistema federal, ni a la cuestión relativa a nuestra forma republicana de gobierno. Avasalla las cuestiones de competencia del municipio tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, resultando un claro golpe institucional.

En el fallo "MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CORRIENTES C/AGUAS DE CORRIENTES S.A. S/ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE LESIVIDAD"¹⁸ del año 2008 el STJ realiza un interesante análisis con respecto a las Tasas municipales y la autonomía municipal. En el mismo expresa que el art. 123 de la Constitución Nacional establece la obligación provincial de "asegurar la autonomía municipal", lo cual ha sido receptado en el título Tercero de la C.P. como "entidad autónoma en lo económico, financiero". En tal orden de ideas, expresa que los municipios poseen "plena autonomía de la administración y disposición de sus recursos" (art. 228), reconociendo como parte de los recursos municipales (art. 229) las "1) Tasas por servicios, impuestos", etc.. Sostiene además que "*en cuanto a la objeción de la no prestación del servicio, el rubro no se agota con la "inspección" de locales, sino el ejercicio amplio del poder de policía municipal, por otro lado, se halla a cargo de la demandada la demostración de su no prestación y no lo hizo*"

Expropiación

A diferencia de otras provincias que reconocen a sus municipios la potestad de declarar de utilidad pública ciertos bienes para someterlos a expropiación¹⁹, la C.P. exige la previa intervención del Poder Legislativo Provincial para que se emita la declaración de utilidad pública, contando los municipios únicamente con facultad de iniciativa legislativa (art.

¹⁸ <http://www.juscorrientes.gov.ar/wp-content/uploads/jurisprudencia/fallos-recientes/pdf/2016/2008-S134-contencioso-ST1-26673.pdf>.

¹⁹ Córdoba, Chubut, San Juan y San Luis.

240 inc. 18 C.P.). Cabe realizar una crítica en tal sentido al cuerpo constitucional de la provincia, ya que, dicha disposición, limita la autonomía municipal, toda vez que la decisión queda supeditada a la voluntad final de un órgano constituido provincial.

Poder de policía

Como bien sabemos, el poder de policía implica la reglamentación de derechos, la vigilancia de su cumplimiento, ejecución coactiva de sus decisiones y aplicación de sanciones. Por su parte, vemos que el poder de policía municipal tiene de por sí una amplia vastedad dado que en las comunidades urbanas surgen los conflictos sociales más frecuentes²⁰.

En la provincia de Corrientes, vemos que esta potestad municipal se encuentra expresamente prevista en el art. 225 de su C.P. En dicho art., en su inciso 6, reconoce la atribución de dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre habilitación de comercios y actividades económicas; higiene, moralidad y salubridad pública, sin perjuicio del ejercicio de las facultades concurrentes de la Nación y de la Provincia en el caso de que se encuentren comprometidos el interés nacional y provincial; servicios públicos, y de interés general, pudiendo disponer su gestión directa por sí o por organismos descentralizados, o por concesión temporal a personas físicas o jurídicas otorgada por el voto de los dos tercios (2/3) de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante, previa licitación pública en el caso de particulares; abasto, bromatología y control de alimentos y procesos; urbanismo, recreación y espectáculos públicos; recolección y disposición final de residuos; cementerios y servicios fúnebres; obras públicas y viales, construcciones urbanas, parques y paseos públicos; vialidad, tránsito y transporte; uso de calles, veredas, superficie, subsuelo y espacio aéreo; educación y cultura; atención primaria de la salud y centros asistenciales; servicios sociales a grupos vulnerables; deportes, juegos y esparcimiento; desarrollo económico local; seguridad ciudadana y protección de los derechos humanos; defensa de los derechos de usuarios y consumidores; presupuesto participativo; y protección, preservación y promoción del medio ambiente, del paisaje, del equilibrio ecológico y control de la polución ambiental, tendiendo al desarrollo sostenible.

Por otro lado en el inc. 10 reconoce la potestad de *“imponer multas y sanciones propias del poder de policía, y decretar, de acuerdo a las leyes y ordenanzas respectivas, la clausura de locales, desalojo por peligro de derrumbe, suspensión o demolición de construcciones, destrucción, decomiso y secuestro de bienes y de mercaderías en malas condiciones, recabando para ello las órdenes de allanamiento correspondientes y el uso de la fuerza pública, que no podrá serle negado”*. A su vez, el inciso 14, también reconoce la facultad de controlar el tránsito urbano y suburbano, promover la seguridad vial y la prevención y represión de faltas y delitos, coordinando esfuerzos con las autoridades provinciales.

Por otro lado, el art. 234 in fine de la C.P. reconoce de manera expresa la jurisdicción y la competencia en poder de policía de sus municipios en los establecimiento de dominio del Estado Federal o Provincial que se encuentren dentro de su ejido. Esta aclaración en el texto constitucional de la provincia se corresponde a una cuestión de dominio y jurisdicción, debiendo aclarar que no siempre el titular del dominio lo es de la

²⁰ ZARZA MENSAQUE, Alberto –BARRERA BUTELER, Guillermo. INTRODUCCIÓN AL DERECHO MUNICIPAL ADVOCATUS, Córdoba, 2010, pág. 324.

jurisdicción, mientras que el dominio se ejerce sobre las cosas; la jurisdicción sobre las relaciones.²¹

La Policía Municipal es otra institución que debe instalarse en la estructura gubernativa de los municipios. Es necesario contar con un cuerpo capacitado que prevenga, reaccione por la legalidad para que se respete la misma y provea a la convivencia ordenada, controle y verifique conductas transgresoras en lo local y asista a las autoridades locales.²²

Juzgado administrativo de faltas

La provincia de Corrientes desde el año 2007 prevé expresamente la posibilidad de creación de juzgados de faltas (art. 233 C.P.). Dicha norma delimita su competencia expresando que podrán juzgar no sólo las infracciones a las normas municipales y a aquellas en las que el municipio sea autoridad de aplicación, sino que también poseen la posibilidad de extender su competencia a otras materias como protección al usuario y consumidor, mediación comunitaria y demás atribuciones que le sean asignadas legalmente.

En este caso el órgano que lleva a cabo el juzgamiento de las faltas e infracciones municipales es de naturaleza administrativa, pertenece a la esfera del departamento ejecutivo y dicta un acto administrativo jurisdiccional en el marco de la competencia atribuida por la ley.²³

La L.O. regula su funcionamiento y alcance a partir del art. 96, estableciendo la competencia de los juzgados correccionales como órgano de apelación (art. 97 inc. 16).

Si bien en principio esta última cuestión no parecería acarrear inconveniente alguno, en diferentes oportunidades el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes debió expedirse acerca de la competencia de estos juzgados correccionales²⁴. En el caso de autos caratulados “EXPTE. ADMINISTRATIVO EN LA CAUSA NRO. 2817, LETRA: “F”, AÑO: 2012, INFRACTOR: FERREYRA PABLO NICOLAS DEL JUZGADO DE FALTAS Nro. 4 - CAPITAL.” Expte. N° ETF 5312/12” del año 2018, se suscitó un interesante conflicto entre lo normado por la Carta Orgánica de la Ciudad de Corrientes (art. 66) sancionada en el año 2013 y la L.O. Resaltamos el voto del Dr. SEMHAN donde expresa *“que tal asignación de competencia debería modificarse teniendo en cuenta la materia y, sustancialmente, la necesidad de asegurar el acceso a justicia y el debido proceso, derogándose en forma expresa la remisión al fuero penal correccional prevista en la Ley Orgánica de Municipalidades que, a criterio del suscripto, restringe el control al limitarlo a la vía de casación penal cuando se trata, en rigor, de un acto*

²¹ FRÍAS, Pedro J., “Derecho público provincial”, pág. 169.

²² LOSA, Néstor Osvaldo. Losa - MUNICIPIO 2019 - Rubinzal - RC D 1577/2019.

²³ El juzgamiento y la sanción de las faltas en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes por CARLOS HERMANN GÜTTNER 1 de Abril de 2014. www.infojus.gov.ar Infojus Id SAIJ: DACF140179.

²⁴ “VIOLLAZ MARINA DEL CARMEN S/ RECURSO DE APELACION (CUESTION DE COMPETENCIA)” Expte. N° STD 1549/16 (2016); EXPTE. ADMINISTRATIVO EN LA CAUSA NRO. 2817, LETRA: “F”, AÑO: 2012, INFRACTOR: FERREYRA PABLO NICOLAS DEL JUZGADO DE FALTAS Nro. 4 - CAPITAL.”; Expte. N° ETF 5312/12.- (2018); “Expediente Administrativo en la causa Nro. 15979 Letra “A” Año 2013 Infractor: Abad José Alfredo del Juzgado de Faltas Nro. 4 - Capital” Expte. N° AC1 5359/17; “Derudder Hnos. S.R.L. s/Recurso de Apelación (Cuestión de Competencia)”. Expte. STD 1556/16 (res. 330, 12/9/16) y “Derudder Hnos. S.R.L. s/Recurso de Apelación (Cuestión de Competencia)”.

administrativo cuya legitimidad debería examinarse con mayor detenimiento por el fuero especializado; máxime, existiendo tanto derechos subjetivos en juego como interés fiscal comprometido.

Conclusión

Luego de un análisis pormenorizado de la C.P, la L.O y la jurisprudencia del Alto Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes se puede concluir que tanto el poder constituyente como el constituido ha diseñado institucionalmente al Municipio optando por un alto grado de autonomía en sus aspectos: institucional, político, administrativo, económico y financiero; de manera expresa y siempre respetando el principio de subsidiariedad federal reconociendo su ámbito natural de competencia.

Si bien la C.P. es halagada por su amplio reconocimiento de la autonomía municipal y su jurisprudencia pareciera ser conteste con tal respeto a su autonomía, se desprende por otro lado, y en virtud de lo desarrollado por el presente trabajo, que ciertas disposiciones normativas y determinados fallos del Superior Tribunal de Justicia de Corrientes resultan contradictorios a los principios que rigen a nuestro sistema federal.

De esta manera, es posible vislumbrar cómo ante determinados planteos de trascendencia institucional, los jueces no incorporan del todo al análisis y resolución del conflicto los principios que el constituyente nacional y de la propia provincia impulsaron ante el reconocimiento de la autonomía municipal.

A más de ello, como se ha visto a lo largo del presente artículo, existe aún plexo normativo (regulación del juicio político, concejo deliberante, entre otros) por modificar para alcanzar así un máximo respeto de la autonomía de los municipios de la provincia, pudiendo eliminar así todo lo que atente contra el sistema federal de gobierno y que se extralimita en el ejercicio de una potestad provincial como lo es la de reglar el alcance y contenido de la autonomía municipal.

Cabría preguntarse al menos si la regulación de los municipios existente en el cuerpo constitucional provincial es la mejor solución para todos los municipios y en todo momento. No debemos olvidar que la realidad es cambiante²⁵, al igual que la situación de cada localidad. Pretender limitar e interponer mecanismos que resultan extraños al municipio, no resulta conteste al respecto a la definición de municipio que da la propia C.P. entendiéndolo como una comunidad de derecho natural y sociopolítica preexistente a su reconocimiento, al reconocimiento de su autonomía que expresamente realiza en el art. 22, y al objetivo que se plantea en el Preámbulo cuando dispone que, asegurar la autonomía municipal configura uno de los objetos de la C.P. *“afirmar la vigencia del federalismo y asegurar la autonomía municipal”*.

²⁵MARTÍNEZ PAZ, Fernando; “LA CONSTRUCCIÓN DEL MUNDO JURÍDICO MULTIDIMENCIONAL”; ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CS. SOCIALES (<https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2020/11/artelmundojuridico.pdf>).