

CARLOS CABRERA

**AUTONOMÍA MUNICIPAL
EN LA PROVINCIA DE SALTA**

AÑO 2016

ABOGACÍA

Agradecimientos:

A los estudiosos que contribuyen con su aporte al análisis, crítica, reflexión y propuestas de lege ferenda en torno al Derecho Público Provincial y Municipal Salteño;

A la Universidad Siglo XXI, por ofrecerme la oportunidad de realizar el presente trabajo de investigación;

Al personal de la Biblioteca Central del Poder Judicial de la Provincia de Salta, por su cordial atención y eficiente desempeño;

A mis amigos David Andulce, Ricardo Carpio, Alejandro Dorado y Matías Quintana, por la constante motivación y puesta a disposición;

A mis padres, por el amor incondicional y los valores transmitidos.

Resumen

El presente trabajo analiza sintéticamente el Régimen Municipal Salteño, considerando los distintos aspectos que integran la autonomía municipal y la normativa que la contiene. El capítulo primero ofrece un conciso marco teórico en el que se precisan conceptos teóricos esenciales; del segundo al quinto exponen los aspectos administrativo; económico-financiero; político; e institucional, respectivamente. En el Capítulo sexto se desarrollan consideraciones críticas en torno a la regulación de autonomía municipal vigente en el marco jurídico provincial. A modo de conclusión, se expresan alternativas posiblemente superadoras del *status quo* oportunamente descripto.

Abstract

This paper presents a synthetic analysis of the system of municipal government of the Province of Salta, considering the various aspects that make up municipal autonomy and the legislation that contains it. The first chapter offers a concise theoretical framework in which essential thematic concepts are laid out; chapters two to five explain the administrative, economic-financial, political, and institutional aspects, respectively. Chapter six develops critical considerations regarding the regulation of municipal autonomy that exists in the provincial legal framework. Alternatives that may be superior to the *status quo* described in the previous chapters are presented as a conclusion.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
MARCO METODOLÓGICO	14
CAPÍTULO I: REGULACIÓN DE AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SALTA	15
1. Autonomía Municipal	15
<i>a. Aproximación etimológica</i>	15
<i>b. Naturaleza jurídica del municipio</i>	16
i. Doctrina	16
ii. Jurisprudencia	18
iii. Constitución Nacional	19
<i>c. Definición</i>	20
<i>d. Contenidos</i>	21
i. Autonormatividad constituyente	21
ii. Autocefalía.....	22
iii. Autarcía	22
iv. Materia propia	23
v. Autodeterminación política.....	23
<i>e. Clasificación</i>	24
2. Competencia municipal	26
<i>a. Elementos constitutivos</i>	26
<i>b. Competencia territorial</i>	27
i. Definición	27
ii. Criterios de Determinación.....	27
<i>c. Competencia material</i>	30
i. Definición	30
ii. Criterios de determinación.....	30
<i>d. Contenido de la competencia municipal</i>	33
<i>e. Clasificación del contenido de la competencia municipal</i>	34
3. Regulación de autonomía municipal	37
<i>a. Regulación político-jurídica de autonomía</i>	37

i. Regulación federal de autonomía municipal.....	38
ii. Regulación provincial de autonomía municipal.....	39
iii. Jerarquía normativa municipal.....	40
<i>b. Regulación constitucional de autonomía municipal en la Provincia Salta.</i>	41
i. Constitución de 1986.....	41
ii. Constitución de 1998.....	45
<i>c. Determinación de la competencia municipal en la Provincia de Salta</i>	46
i. Competencia territorial.....	46
ii. Fijación de límites territoriales.....	48
iii. Competencia material.....	49
iv. Conflictos de competencia municipal.....	49
<i>d. Contenido de la competencia municipal en la Provincia de Salta. Remisión.</i>	50
CAPITULO II: ASPECTO ADMINISTRATIVO	53
<i>i. Teleología y praxis del ente municipal.</i>	53
<i>ii. Derecho Administrativo Municipal</i>	54
1. Competencia municipal administrativa en la CPS.....	56
<i>a. Facultades normativas</i>	57
i. Facultad normativa interna	58
ii. Facultad normativa externa.....	59
<i>b. Facultades de gestión</i>	64
i. Servicios públicos	65
ii. Obra pública.....	70
iii. Desarrollo socioeconómico.....	70
<i>c. Facultades de fomento</i>	71
i. Recreación, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos.....	72
ii. Educación, cultura y turismo	72
2. Competencia municipal administrativa en la Ley 1349	73
<i>a. Facultades Normativas</i>	74
i. Normativa interna.....	74
ii. Normativa externa	74
<i>b. Facultades de Gestión</i>	78
i. Servicios Públicos	78

ii. Obra Pública	78
iii. Desarrollo socioeconómico	79
<i>b. Facultades de Fomento</i>	79
i. Recreación, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos	79
ii. Educación, cultura y turismo	80
3. Competencia municipal administrativa en las Cartas Orgánicas Municipales	81
<i>a. Facultades Normativas</i>	81
i. Normativa interna.....	81
ii. Normativa externa	82
<i>b. Facultades de Gestión</i>	83
i. Servicios Públicos	83
ii. Obra Pública	84
iii. Desarrollo socioeconómico.....	85
<i>c. Facultades de fomento</i>	86
i. Recreación, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos.....	86
ii. Educación, cultura y turismo	86
CAPÍTULO III – ASPECTO ECONÓMICO FINANCIERO.....	89
1. Recursos económico-financieros municipales en la CPS.....	91
<i>a. Recursos municipales</i>	91
i. El impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana.....	92
ii. Los impuestos cuya facultad de imposición les corresponda ley	93
iii. El impuesto a la radicación de automotores en los límites de cada uno de ellos	94
iv. Las tasas.....	94
v. Las contribuciones por mejoras provenientes de obras municipales	95
vi. Las contraprestaciones por uso diferenciado de los bienes municipales.	95
vii. Coparticipación provincial.....	96
viii. Los créditos, donaciones y subsidios.....	99
ix. Cláusula residual	101
<i>b. Recursos no renovables</i>	101
i. Regalías hidrocarburíferas	102
ii. Regalías mineras y de desmontes.....	104
2. Recursos en la Ley Orgánica Municipal.....	104

3. Recursos en las Cartas Orgánicas Municipales.....	106
CAPÍTULO IV – ASPECTO POLÍTICO.....	111
<i>a. Órgano Ejecutivo.....</i>	<i>113</i>
<i>b. Órgano Legislativo.....</i>	<i>117</i>
<i>c. Tribunal de Faltas.....</i>	<i>125</i>
<i>d. Órganos de Control.....</i>	<i>127</i>
<i>e. Conflictos interorgánicos.....</i>	<i>130</i>
<i>f. Publicidad de los actos del gobierno municipal.....</i>	<i>132</i>
<i>g. Democracia Semi-Directa.....</i>	<i>133</i>
<i>h. Intervención Provincial a los órganos municipales.....</i>	<i>133</i>
CAPÍTULO V: ASPECTO INSTITUCIONAL	137
1. Competencia municipal institucional en la CPS.....	137
<i>a. Municipios y autonomía municipal</i>	<i>138</i>
<i>b. Autonormatividad constituyente.....</i>	<i>141</i>
<i>c. Autonormatividad ordinaria</i>	<i>144</i>
<i>d. Facultades de cooperación interinstitucional.....</i>	<i>144</i>
i. Cooperación con la Provincia y la Nación.....	144
ii. Celebración de convenios con otros entes públicos	146
iii. Delegación de facultades provinciales	147
2. Ley Orgánica Municipal (Ley de Municipalidades N° 1349).....	148
<i>a. Anacronía y abrogación</i>	<i>148</i>
<i>b. Proyectos de reforma a la Ley 1349.....</i>	<i>150</i>
i. Proyecto modificador	150
ii. Proyecto reformador.....	152
3. Cartas Orgánicas Municipales.....	153
CAPÍTULO VI: INCONSISTENCIA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA	
PROVINCIA DE SALTA	155
1. Inconsistencia en el aspecto Administrativo.....	156
<i>a. Servicios públicos diferenciales</i>	<i>156</i>
i. Transporte público.....	157
ii. Electricidad y agua corriente.....	157
<i>b. Municipalización de servicios públicos</i>	<i>158</i>

2. Inconsistencia en el aspecto Económico-Financiero.....	162
<i>a. Inequitativa asignación de recursos.....</i>	<i>162</i>
i. Coparticipación Impositiva	163
ii. Coparticipación de la actividad extractiva de recursos no renovables	164
<i>b. Deficitaria relación entre recursos asignados y competencia territorial.....</i>	<i>166</i>
3. Inconsistencia en el aspecto Político	167
<i>a. Contradicción a la concepción naturalista.....</i>	<i>167</i>
<i>b. Paradoja representativa</i>	<i>169</i>
4. Inconsistencia en el aspecto Institucional	171
<i>a. Control político provincial a la autonormatividad constituyente municipal</i>	<i>172</i>
5. Garantías de Autodeterminación Política	180
<i>a. Garantías de autodeterminación municipal en la CPS</i>	<i>180</i>
CONCLUSIONES	185
<i>a. Grado de autonomía de los Municipios salteños</i>	<i>185</i>
<i>b. Propuestas elementales de lege ferenda.....</i>	<i>188</i>
LISTADO DE REFERENCIAS.....	193

INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional Argentina garantiza a cada Provincia el ejercicio y goce de sus instituciones, en tanto aseguren su educación primaria, su administración de justicia, y su régimen municipal (arts. 5 y 123). De acuerdo a esta regulación las Provincias tienen la potestad de determinar en sus Constituciones el alcance y contenido de la autonomía de los municipios que las conforman, en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En cumplimiento de esta cláusula federal, la Constitución de la Provincia de Salta establece el Régimen Municipal en el Capítulo Único de su Sección Tercera. Esta Sección es reglamentada principalmente por la Ley de Municipios 1349 y por las Cartas Orgánicas Municipales. Estos tres niveles normativos estructuran los lineamientos generales del Régimen Municipal salteño.

Si bien este Régimen garantiza la autonomía municipal, en los hechos se perciben contrariedades que permiten advertir a primera vista que la regulación contenida en él no coincide con la letra y el espíritu de nuestra Carta Magna, evidenciándose una notoria tensión entre la potestad reglamentaria provincial y el derecho municipal a la autonomía.

Esta aseveración podrá constatarse mediante el contraste del concepto de autonomía municipal en su definición legal, jurisprudencial y doctrinaria, con el régimen municipal establecido por el bloque de juridicidad provincial. Consecuentemente, el problema de investigación y la hipótesis de trabajo refieren a la posible inconsistencia del régimen municipal salteño en la regulación de las autonomías municipales.

La importancia de esta investigación radica en determinar con claridad el contenido de la competencia municipal de acuerdo al Régimen trazado, detectar sus falencias y ofrecer propuestas superadoras. Se espera que logrado ello, este trabajo se convierta en una herramienta útil para los Municipios salteños.

El objetivo del presente trabajo es entonces, analizar la estructura jurídica del Régimen Municipal salteño; exponer sus contenidos de acuerdo a los aspectos que componen la autonomía municipal; reflexionar críticamente sobre la regulación de la autonomía municipal en la Provincia; y concluir finalmente ofreciendo propuestas elementales de *lege ferenda*.

MARCO METODOLÓGICO

El presente Proyecto de Investigación Aplicada consta metodológicamente de tres partes. La primera constituye el marco teórico y contiene al Capítulo I, donde se expone de manera sintética los conceptos jurídicos por los que transita la investigación. La segunda es el marco descriptivo, y contiene los Capítulos II a V. En esta parte se describe la normativa del Régimen Municipal salteño en orden a los elementos de los aspectos que lo componen. La tercera parte es el marco analítico, contiene al Capítulo VI y consiste en un examen crítico de la regulación provincial de autonomía municipal. A modo de conclusión, los últimos párrafos están dedicados a la calificación de la autonomía de los municipios salteños y algunas propuestas destinadas a garantizar la autodeterminación municipal.

CAPÍTULO I: REGULACIÓN DE AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SALTA.

1. Autonomía Municipal

a. Aproximación etimológica

El origen etimológico del vocablo *autonomía* (Del lat. *autonomĭa*, y éste del gr. αὐτονομία) nos remite a la acción subjetiva de darse sus propias normas (αὐτονομος); lo que equivale a la potestad de un determinado ente a regirse por sí mismo, con prescindencia de la intervención actual de cualquier otro ente. Este vocablo de origen heleno, estuvo vinculado con los vocablos ἄυτονομοι (*autonomoi*) y derivado de éste el vocablo latín *autonomi*, que designaban a aquéllos Estados que se gobernaban a sí mismos por medio de sus propias normas, sin estar sometidos a ningún otro Estado extranjero (Rosatti, H., 1997).

La Real Academia Española en su primera acepción la define a la autonomía como “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”¹, acepción que se ajusta con precisión al contenido del presente trabajo.

Esta potestad con la que cuentan los municipios argentinos tras la reforma constitucional federal de 1994 los habilita, de acuerdo a su etimología, para *darse sus propias normas*. Sin embargo, su poder jurídico reconocido no es absoluto, pues una valoración en perspectiva del vocablo *autonomía* en relación al vocablo *soberanía* nos permite apreciar que ambos son elementos de un orden jerárquico en el cual prepondera la segunda sobre la primera (Zuccherino, R.M, 1992).

De esta aproximación etimológica se colige que un ente autónomo puede darse su propia normativa, pero sólo en los límites establecidos por el ente que la regula.

b. Naturaleza jurídica del municipio

El análisis sobre la naturaleza jurídica del municipio tiene antecedentes de vieja data. Determinar ésta, es esencial a los fines de precisar si el ente municipal cuenta con *autonomía* para ejercer sus actos de gobierno, o si por el contrario, carece de ella.

i. Doctrina

Sin abundar en pormenorizados detalles, puede decirse que dentro de la doctrina europea se inscribe la *Teoría del círculo de acción naturalmente propio del municipio*, que afirma que el municipio es una entidad originaria y que por lo tanto su poder no deriva del

¹ Diccionario de la Real Academia Española, www.rae.es

estado central, sino de su propio accionar natural, postura a la que adhieren Savigny, Zachariae, Tocqueville, entre otros; la *Teoría de la escuela jurídica* de Lorenzo Stein, quien justifica la autonomía en la delegación jurídica que le hace el estado central; la *Teoría de la escuela política* de Rodolfo Gneist, que parte del análisis histórico del *self government* (autogobierno) inglés; la opinión de Kelsen al respecto, para quien la autonomía consiste en el dictado de normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central (A.M. Hernández, 1997).

La doctrina norteamericana al respecto surge del hecho que luego de la Revolución, el municipio se configura bajo el modelo del *self government* inglés, pero las legislaturas locales asumieron el privilegio real de crear municipios (desplazando a la Corona en la legitimación pero no en la forma), y dispusieron poco a poco el poder no sólo de crearlos sino también el de disponer sobre atribuciones propias del municipio. Esto generó el descontento de los municipios ante las intervenciones de las legislaturas estatales y se inicia la lucha por sus autonomías. Con el paso del tiempo esta concepción fue tomando fuerza y hacia 1930 dieciséis estados habían consagrado la autonomía municipal en sus constituciones (A.M. Hernández, 1997).

Antonio María Hernández (1997), analiza la cuestión en el Derecho Argentino en tres etapas: la primera desde 1853 hasta 1986, etapa en que ni la Constitución Nacional ni las constituciones provinciales habían afirmado la autonomía municipal. En esta etapa, entre los principales representantes de la autonomía municipal se cita a Bidart Campos (1992), para quien el art. 5 significaba “que el estatuto máximo incorpora al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo la forma de régimen, es decir, de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los

Estados federados”. Para otra postura, en la que se enrola Rafael Bielsa (1930, p. 52), el régimen municipal debía ser interpretado como autarquía, afirmando este autor que el art. 5 CN “ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal, y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, etc., han establecido no la autonomía municipal, sino y más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial (...)”.

ii. Jurisprudencia

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, con cierta oscilación, sostenía el carácter “autárquico” de los municipios. En el fallo “Ferrocarril del Sud c. Municipalidad de La Plata”² sentenció: “las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales circunscritas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación”.

Con el advenimiento de la democracia en el año 1983 y ante las incorporaciones explícitas sobre la autonomía municipal en el texto constitucional de algunas provincias argentinas, se inicia un cambio dirección en la jurisprudencia del máximo tribunal argentino. En el año 1989, La Corte Suprema en el caso “Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de, c. Municipalidad de Rosario” abandona la postura autárquica, dilucidando las notorias diferencias entre una entidad autárquica y una entidad autónoma, y se inclina por ésta última en relación a la naturaleza jurídica del municipio:

“(...) aún prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al

² CSJN, “Fallos” 114:282, 1911.

meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sársfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.”³

La expresión de la Corte en tal sentido, las reformas provinciales que empezaron a acoger la autonomía municipal, mas el decisivo peso doctrinario de la postura autonomista, fueron las principales causas materiales que llevaron a la modificación del Régimen Municipal Federal en la Reforma Constitucional de 1994.

iii. Constitución Nacional

En la mencionada reforma de 1994, surge el imperativo constitucional que exige a las Provincias un régimen de “autonomía municipal”. En aquélla oportunidad, éste quedó

³ CSJN, “Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de, c. Municipalidad de Rosario”, Considerando 8º, 1987. La Ley, T. 1989 – C-, pág 47 y ss.

consagrado en el Art. 5º complementado por el artículo 123 de la CN: El primero de ellos ordena a las Provincias establecer sus regímenes municipales; el segundo asegura la autonomía municipal en el régimen establecido por las Provincias. Esta declaración de naturaleza jurídica municipal afirmaría desde entonces la *entidad autónoma* de los municipios argentinos, y tornaría finalmente abstracta toda disputa doctrinaria ontológico-jurídica al respecto.

c. Definición

La autonomía municipal analizada desde el plano dogmático jurídico ha sido definida de distintas maneras. Sin embargo la mayoría de ellas refleja coincidencias en lo relativo a su cualidad ontológica, elementos constitutivos, extensión, fundamentos y causa fin.

Para Ricardo Miguel Zuccherino (1992), la autonomía municipal equivale a “la facultad poseída por un ente a los fines de darse sus propias instituciones dentro de los marcos de sujeción jurídica natural que lo obligan en relación de otro ente de gradación superior”.

Salvador Dana Montaña (citado por Rosatti, H., 1998) ofrece una clara definición al describirla como “una cualidad específica de la corporación que la distingue de las demás: su capacidad de gobierno propio y, con más precisión, su facultad de organizarse dentro de las condiciones de la ley fundamental o poder constituyente, de darse sus instituciones o poder legislativo y de gobernarse con ellas, con prescindencia de todo otro poder, dentro de los límites de la ley fundamental de ese Estado”.

Si se tuviese el valor de ensayar una definición propia, en este trabajo se diría que en el Derecho Federal Argentino *la autonomía municipal consiste en el poder jurídico inherente a los municipios, en la extensión asignada por Nación y provincias, para darse su propia normativa y autogobernarse por medio de las potestades y responsabilidades contenidas en ella.*

d. Contenidos

Enseña Horacio Rosatti (1997) que debe reconocerse *autonomía* a todo ente que reúna las siguientes atribuciones:

i. Autonormatividad constituyente

La descentralización política posibilita la normación local específica, al atribuirse a los entes locales darse una propia normativa, distinta de la del ente central. Esta normativa local puede darse de forma auto-normativa (redactar y aprobar su propia norma fundamental), o hetero-normativa (es otro ente quien da una normativa específica para el ente local). Estas afirmaciones se comprenden mejor, si advertimos junto a Kelsen que la descentralización política cuenta con dos aspectos: estático (cuando un sistema jurídico es válido sólo para un ente local); y dinámico (cuando los miembros de esa misma comunidad son los creadores del sistema jurídico que los rige). De este modo, la *autonormatividad constituyente* implica la conjunción de los aspectos estáticos y dinámicos de la descentralización. Sólo un ente que cuente con autonormatividad constituyente puede dictarse su *norma fundamental*.

Toda forma de normación local específica que carezca de la realización de uno y otro aspecto de la descentralización, circunda el sendero de la hetero-normación constituyente. Así el caso de la denominada “normatividad opcional” (el ente regulador ofrece a los miembros de la comunidad distintas normativas posibles) en donde se realiza el aspecto dinámico, pero no el estático. Se encuentra dentro de la misma especie, el caso denominado “normatividad plebiscitaria” en donde el ente regulador ofrece la normativa local y la somete a plebiscito permitiendo a la comunidad destinataria aceptarla o rechazarla.

El autor mencionado en este apartado, apunta que la autonormatividad constituyente puede ser “irrestricada” (la redacción y signado de la normativa local específica no depende de ningún acto o control del ente regulador); o “condicionada” (en caso que su validez o existencia se encuentre supeditada a la aprobación o rechazo del ente regulador).

ii. Autocefalía

En pureza significa la potestad de darse sus propias autoridades de gobierno por medio de la elección de los miembros de la comunidad respectiva. Sin embargo, en casos en que no todas las autoridades sean electas por la comunidad, se estará en presencia de una autocefalía “relativa”, como sucedía en determinada categoría de municipios de acuerdo a la Constitución Provincial Salteña de 1929, en los cuales uno de los miembros de la comisión municipal –que además la presidía- era designado por el Poder Ejecutivo Provincial, y los restantes por el pueblo.

iii. Autarcía

Implica la posibilidad de autosatisfacer las necesidades de la comunidad por medio del libre desenvolvimiento de su capacidad económica, la eficaz gestión de gobierno y la

eficiente utilización de sus recursos. Es estrecha síntesis: ser financieramente autosuficiente.

iv. Materia propia

Significa la titularidad de aspectos materiales en donde la actividad del ente encuentra su objeto y lo realiza mediante facultades propias de gobierno. Es el “qué” y el “hasta dónde” puede hacer el municipio. Siendo éstas el contenido de la competencia material municipal, serán tratadas *infra* con mayor extensión.

v. Autodeterminación política

Equivale a la potestad que tiene el ente autónomo de decidir por sí y para sí sobre los asuntos relativos a su vida institucional, de ejercer su poder jurídico sin interferencias, controles o presiones ilegítimas de otros entes. Este elemento resulta de trascendencia esencial, puesto que es la atribución e imperio del libre ejercicio de los restantes elementos enumerados.

En resumen, el eminente autor santafesino citado afirma que un ente autónomo es aquél que corporiza las cinco potestades enumeradas (autonormatividad constituyente; autocefalía; autarcía; materia propia; y autodeterminación jurídica). Aquél ente que carezca de alguna de estas potestades, en concreto y más allá de estar formalmente regulado, no es en puridad conceptual, un *ente autónomo*. Sin embargo, el mismo autor reconoce que la autonomía local abstraída en puridad es virtualmente inexistente en el Derecho Federal Argentino –con la posible salvedad de la Ciudad de Santiago del Estero–, debido a distorsiones de dificultosa percepción en la relación del ente autárquico con el o los entes reguladores, que escapan al control jurídico e impiden cuando no su reconocimiento formal, su cumplimiento fáctico (Rosatti, H., 1997).

e. Clasificación

Según Antonio María Hernández (1997), es posible clasificar a la autonomía municipal como autonomía “plena” o autonomía “semi-plena”, considerando la extensión del contenido del ente municipal. Poseen autonomía plena, aquéllos municipios que materializan su autonormatividad en los aspectos administrativo, económico-financiero, político, e institucional. De este último aspecto se desprende la potestad de dictarse sus propias cartas orgánicas (autonormatividad constituyente), técnicamente denominadas normas fundamentales municipales, ilustradas por asimilación como “constituciones de tercer grado”. De modo distinto, los municipios con autonomía semi-plena tienen acotado su contenido a los aspectos económico-financiero, político y administrativo, pero carecen del aspecto institucional.

Ofreciendo un enfoque analítico superador, Horacio Rosatti (1997, T I, p. 91) opina que “no es posible hablar con seriedad científica de ‘plena’, ‘mayor’ o ‘menor’ autonomía, sin contar con criterios objetivos”. En su lugar sugiere, fundado en una perspectiva de realismo político y pragmatismo, partir del reconocimiento de distintos grados de autonomía municipal. El método propuesto consiste en atribuir el grado de autonomía municipal de acuerdo a la distancia relativa de la separación existente entre el ordenamiento del que la autonomía se deriva, respecto de aquél que se constituye en su base.

Esta operación debe formularse en concreto según la dinámica de dos aspectos: uno objetivo y teórico (disección analítica del contenido de la autonomía), y otro de carácter subjetivo y material, la “vocación autónoma”, que se sintetiza en la tendencia de todo ente municipal orientada a alcanzar la plenitud de su autonomía. Por medio de éste método es

posible, calificar el grado de autonomía de un municipio determinado según su irrestricta o condicionada autonormatividad constituyente; su autocefalía absoluta o relativa; su grado de autarcía de acuerdo a las posibilidades que ofrezcan sus recursos en relación a sus competencias; la extensión de su materia propia, y la fortaleza o debilidad de su autodeterminación política. El resultado de este método aplicado al análisis de la naturaleza jurídica de los municipios argentinos, será sin dudas un amplio conjunto de entes autónomos de grado diverso, cada cual considerado de acuerdo a sus contenidos concretos, presentándose todos ellos dentro de una gama de matices intermedios tan vasta como de casi imposible clasificación. (Rosatti, H., 1997).

Los municipios salteños forman parte de este amplio grupo de regulaciones particulares de autonomía municipal, constituyendo un sub-grupo dentro de él como consecuencia de la regulación provincial de autonomía municipal. Esta deriva esencialmente de las disposiciones de la Sección Tercera de la Constitución de la Provincia de Salta Municipal de la Provincia de Salta, a la cual complementan a partir de ella, leyes y decretos provinciales, cartas orgánicas, ordenanzas y resoluciones municipales.

Analizar el régimen municipal de cada municipio salteño en particular, excede ampliamente las posibilidades de este trabajo, por lo que al tratar el marco regulatorio de los municipios salteños, se lo hará principalmente atendiendo a cláusulas constitucionales que les sirven de base común.

2. Competencia municipal

a. Elementos constitutivos

La doctrina especializada considera de manera pacífica que los elementos determinantes de la competencia municipal son: a) territorio o base territorial, b) materia y c) poderes jurídicos o facultades (Hernández, A.M., 1997); (Zuccherino, R.M., 1997).

El primero de ellos se refiere al ámbito espacial dentro del cual un municipio ejerce su facultad de obrar. Este elemento es producto derivado del *territorio* como elemento del Estado municipal, que sirve a los fines concretos, como patrón de demarcación física del ámbito de legitimidad de acción de un municipio particular. La sustanciación de este elemento, denominado *competencia territorial municipal*, determina además el ámbito de aplicación de la normativa emanada de órganos y organismos municipales.

El segundo elemento, la *materia*, es la suma de incumbencias a cargo de los municipios. Este elemento es proyectado como “competencia material municipal”. Afirma en este sentido Horacio Rosatti (1998, T. II, p. 10) “cuando la delimitación se vincula con los ‘asuntos’ que jurídicamente incumben al municipio (cuando la ‘medida’ de la potestad se refiere a los contenidos y no al ámbito geográfico de actuación), entonces hablamos de competencia en razón de la materia”.

El tercero, son los *poderes jurídicos* con los que cuenta el municipio para proyectarse dentro de los dos elementos anteriormente mencionados, es decir, dentro de sus límites territoriales y materiales. Este poder jurídico es conceptualizado como la *potestad normativa municipal*, o potestad de autonormación (Heredia, J.R., 2005), cuyo producto (normativa municipal) es actuado mediante de la función de gobierno, clasificadas por la

doctrina como funciones constitutivas, legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales (Gordillo, A., 1977); (Heredia, J.R., 2005); (Hernández, A.M., 1997); (Marienhoff, M.S, 1965); (Zuccherino, R.M., 1997).

b. Competencia territorial

i. Definición

Para la Teoría del Estado, la competencia territorial de un Estado determinado, es consecuencia derivada del *territorio* como elemento constitutivo (Heller, H., 1955). Puede decirse en este sentido, que la competencia territorial del municipio es “el asiento geográfico de la institución” (Zuccherino, R.M., 1992, T. III p. 11).

Intentando una definición propia, se diría que la competencia territorial es “el ámbito geográfico dentro del cual el municipio ejerce mediante su poder jurídico, las atribuciones propias de su competencia material”.

ii. Criterios de Determinación

Sobre la trascendencia de la determinación del territorio del Estado municipal, se ha resaltado que este elemento “se vincula con aspectos como la propia definición del municipio según su base sociológica: la ciudad y las relaciones de vecindad, y otros como la región y el Estado en que está inserto el gobierno local” (Hernández, A.M., 1998, p. 247). Otros autores aprecian la bondad de esta conceptualización integral, pero afirman que lo cierto es la escasa voluntad y tarea para concretarla mostrada hasta el presente, atendiendo a la aplicación de criterios estándares para municipios de marcada diversidad geográfica, cultural, sociológica, histórica, etc. (Rosatti, H. 1998, Protti, D.F., 2014).

La doctrina mayoritaria ha sintetizado tres teorías que ofrecen una respuesta ante la pregunta sobre cuál debe ser el territorio que corresponde al municipio, y por ende cuál es la competencia territorial.

En la opinión de la doctrina mayoritaria, la *Teoría del municipio-ciudad* es la que mejor se corresponde con la esencia naturalista del ente municipal desde un punto de vista estrictamente teórico (Hernández, A.M., 1997; Rosatti, H., 1998). Para esta doctrina, el territorio municipal corresponde al ejido urbano del mismo, lo que implica decir que el municipio es competente dentro del territorio que corresponde a la zona urbanizada que lo compone. Una corriente dentro de esta teoría, propone que el territorio municipal debe extenderse hasta donde llegue la prestación de sus servicios públicos, traspasando lo urbano y acogiendo lo suburbano. Desde esta perspectiva, el territorio municipal debería extenderse al radio urbano y eventualmente al radio suburbano del municipio, con exclusión del territorio rural que lo circuncida.

Se ha criticado como resultado inocultable de esta teoría, los extensos terrenos circundantes al municipio que por no estar urbanizados, son detraídos de su competencia y absorbidos por la esfera provincial, “privando así a la institución municipal no sólo de base geográfica, sino también de recursos tributarios nada despreciables” (Zuccherino, R.M., 1992, T. III p. 14).

La *Teoría del municipio-partido*, en contraposición a la teoría previamente descrita, considera que el territorio municipal debe extenderse al radio urbano, al radio suburbano, y además al ejido rural. El municipio se asienta en un territorio dentro del cual se asientan varios núcleos poblacionales, y en uno de ellos –el preponderante- se instala la

municipalidad y el gobierno municipal. Para las restantes localidades –parajes, asentamientos, pueblos y/o ciudades-, el intendente municipal designa un delegado municipal o comisión de delegados municipales para ejercer en ellas funciones de gobierno delegadas.

Se le ha criticado a esta teoría, el centralismo al que conduce (Zuccherino, R.M., 1992), al dejar sin representación popular a las localidades que no ejercen la competencia municipal sino solo por delegación, cuestionándose por esto mismo, su contraposición a la esencia naturalista del municipio (Rosatti, H. 1998, Protti, D.F., 2014).

La *Teoría del municipio-distrito* se presenta como una perspectiva superadora a las críticas realizadas a las otras dos teorías expuestas. Consiste en determinar la competencia municipal territorial, proponiendo la integración de lo urbano, suburbano y rural, mediante un sistema que combine las ventajas y evite la desventaja de las teorías del municipio-ciudad y municipio-partido. Partiendo de la delimitación de un territorio municipal abarcativo de diversos núcleos poblacionales, se instala la municipalidad y gobierno municipal en el núcleo poblacional preponderante. En las localidades restantes, en vez de ser designado un delegado, sus pobladores eligen mediante voto popular una comisión vecinal que ejercerá las competencias municipales en la extensión de su territorio. Por este sistema se inclinan Horacio Rosatti (1998); Antonio M. Hernández (1997) y Ricardo M. Zuccherino (1992).

c. Competencia material

i. Definición

La competencia material del municipio ha sido definida de manera sintética como la “facultad de obrar de los municipios y de sus órganos y organismos” (Zuccherino, R.M., 1992, p. 194). En una definición similar, Horacio Rosatti (1998, T. II, p.10), referencia además al contenido de la misma, afirmando que “la ‘materia propia’ municipal, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción, integra el contenido de la autonomía”.

Miguel Marienhoff (1965) la define por analogía al compararla con el concepto de *capacidad* de las personas de Derecho Privado; aunque advierte la inversión de la regla de determinación: mientras en el Derecho Privado la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción, en el Derecho Público la incompetencia es la regla, y la competencia la excepción. Según el mismo autor, la competencia se caracteriza por tener origen en una norma expresa, por ser improrrogable y por su pertenencia al órgano titular y no así a la persona que lo representa.

ii. Criterios de determinación

La fijación de los límites de actividad desplegada por el ente municipal puede realizarse por medio de distintas teorías propuestas: a) Según el principio fundante; b) Según la explicitación del criterio fundante; y c) Según la jerarquía de la norma explicitadora (Rosatti, H., 1998).

a) El primero de ellos (según el principio fundante), tiene en cuenta el fundamento de la competencia municipal para ejercer determinada facultad, es decir, cuál es el motivo

por el cual un municipio ejerce o debe ejercer una determinada incumbencia. Este criterio puede ser establecido en tres grupos:

a).1. Criterio natural: Vinculado filosóficamente al jusnaturalismo clásico, este criterio expresa la existencia de un contenido naturalmente inherente al municipio. Dicho contenido es la respuesta al motivo de existencia del ente municipal, rige en todos los municipios en todos los tiempos. Este criterio se basa en los conceptos de autosuficiencia y vecinalismo. Opina el autor citado que a partir del renacimiento, las notas esenciales del municipio se han ido desdibujando, tornándose cada vez más difícil realizar las competencias *esenciales* del municipio, más aún en tiempos que rige prioritariamente el fenómeno global de la interdependencia y heterosuficiencia. Motivos estos por los que se descarta a este criterio como modelo de determinación precisa, pero admite que sigue siendo útil para aseguir una idea viva de lo municipal. Este criterio se refleja en el Derecho Positivo en expresiones tales como “cuestiones de carácter municipal”, o “asuntos de naturaleza o índole municipal”, etc.

a).2. Criterio histórico: Para este principio, el ente municipal encuentra delimitada su competencia de acuerdo a lo que históricamente ha sido objeto de esa competencia. Se destaca la ineficacia de este criterio para crear pautas generales de determinación de competencia municipal, dado que por su historicidad singular en relación a cada municipio, se traduce en un criterio útil para la determinar la de un municipio en particular, pero no para una que pretenda abrazar la generalidad de ellos. Suele expresarse en la normativa con alusiones del tipo “corresponde al municipio realizar todas aquéllas actividades que tradicionalmente son de su incumbencia”, etc.

a).3. Criterio racional: Este criterio tiene como base el concepto de “eficiencia”. Cobra vigencia porque responde a la necesidad de equilibrar la legitimidad de los sistemas de gobierno con resultados gubernamentales eficientes. El cometido de este criterio es entonces, hacer la función pública lo más eficiente posible. Pedro Frías (1985, p. 45) ha ilustrado de manera magistral el principio de este criterio: “todo servicio territorialmente divisible, debe prestarlo el ente territorial menor, porque en su nivel se percibe mejor la necesidad, se presta más económicamente el servicio y se lo controla mejor”.

Estos criterios mencionados no son absolutos ni excluyentes, por lo que, es perfectamente posible combinar unos y otros, con combinaciones más o menos particulares, que puedan servir de base a la determinación de competencia municipal en un ordenamiento jurídico determinado.

b) De acuerdo al segundo criterio (explicitación del criterio fundante), la explicitud –o implícitud- de la competencia del ente municipal, dependerá de la manera en que se la atribuya, pudiendo la norma determinar competencia municipal mediante alguno de los siguientes casos:

b).1. Criterio residual: Mediante este criterio se interpreta que el municipio es titular de todas aquéllas funciones que no han sido previamente atribuidas a otros órdenes de gobierno. El principal efecto que acarrearía este tipo de determinación, es que en caso de vacío legal, prevalece lo particular sobre lo general. Se le ha criticado a este sistema, que ofrece un resultado claro sobre lo que “no es” competencia municipal, sin ofrecer claridad en cuanto a lo que sí “es” municipal (Rosatti, H., 1998).

b).2. Enumeración taxativa: Se trata de un sistema de determinación para el cual, en contraposición con el anterior, deja claramente establecido que es competencia municipal lo expresamente asignado al municipio. La dificultad que presenta este sistema, es su estricta rigidez, que se constituyen en un obstáculo inflexible que impide al municipio poder sortear dificultades sobrevinientes para las que no se haya atribuido competencia al ente municipal, y por tanto, carecer de posibilidades de solución. (Rosatti, H., 1998).

b).3. Sistema mixto: Un sistema intermedio entre los dos criterios previamente mencionados, consiste en una enumeración taxativa complementada con una cláusula genérica residual. Este sistema supera las dificultades que ofrecen los otros criterios, pues por un lado determina expresamente las facultades municipales, y por otro, mediante la cláusula genérica, deja a salvo la posibilidad de actuación municipal ante eventuales aprietos para los que no se haya previsto competencia local.

c) El tercer criterio, se efectúa teniendo en cuenta la jerarquía de la norma que explicita la atribución de competencia al ente local. En este criterio se compone de: 1) Nivel constitucional (Federal y Provincial); 2) Nivel legal; y 3) Nivel constituyente local, en el caso de aquéllos municipios habilitados a dictarse su propia norma fundante en ejercicio de poder constituyente de tercer grado.

d. Contenido de la competencia municipal

Del mismo modo en que el elemento *materia* de la competencia se constituye en la sustancia de la competencia material; el elemento *territorio* se erige en radio geográfico de

acción municipal (competencia territorial); el elemento *poder jurídico* se corresponde con la fuerza obligatoria (*imperium*) de los actos del Estado.

De la conjugación de estos tres elementos de la competencia (material, territorio, poder jurídico) resulta el contenido de la misma, que no es otro que la facultad de ejercer las atribuciones contenidas en la competencia material, derivada de su potestad normativa, dentro de la competencia territorial asignada.

Atento a ello, diremos que el contenido de la competencia municipal, es el conjunto de facultades municipales resultante de la fusión de sus tres elementos.

e. Clasificación del contenido de la competencia municipal

La doctrina suele clasificar de manera indistinta tanto la *competencia municipal*, como su contenido, que como se dijo, son las *facultades municipales*.

En refuerzo de esta afirmación, Ricardo Zuccherino (1992) distingue *competencias* municipales, de *facultades* municipales. Explica que puede hablarse de “competencias”, hasta el momento en que las mismas son repartidas y adjudicadas, y una vez realizado el reparto y adjudicación, se habla más precisamente de “facultades”.

De acuerdo a Rafael Entrena Cuesta las facultades municipales pueden clasificarse en *propias, delegadas o de acción concurrente*, según la exclusividad; la delegación de otro ente; o las que puede ser realizada en forma conjunta por el municipio y otros entes, respectivamente. Como *propias*, se mencionan las facultades institucionales; políticas; económico-financieras; administrativo-funcionales; del poder de policía; de materia social;

en materia de salud; educativas y culturales; jurisdiccionales; en materia urbanística; y en materia rural (Zuccherino, R.M., 1992).

Otra clasificación posible, es intentada por Salvador Dana Montaña (citado por Rosatti, H., 1998), que clasifica la competencia propia del municipio argentino en: Competencias de *naturaleza política* (convocar a elecciones de sus miembros; juzgar su validez; nombrar jueces de paz legos; darse su propia carta orgánica); de *naturaleza financiera* (establecer impuestos; elaborar su presupuesto; invertir sus recursos; aprobar cuentas de inversión) y de *naturaleza administrativa* (nombrar y remover los funcionarios y empleados públicos; administrar los bienes municipales; decretar obras públicas y concesiones de servicios; dictar ordenanzas y reglamentos sobre urbanismo y salubridad; establecer e imponer multas a los infractores; crear tribunales de falta).

Con un enfoque similar, Antonio María Hernández (1997), distingue *competencias propias* (en lo político, en lo económico financiero; en lo institucional; en lo administrativo; en lo social; en lo jurisdiccional; en lo administrativo, en lo urbanístico y en lo rural). Como *competencias especiales* incluye: Facultad de construir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de súper-usinas de energía eléctrica; fomentar el establecimiento de escuelas municipales; organizar un Tribunal Fiscal, etc.).

Alfredo Poviña, (citado por Hernández, 1997), clasifica a las funciones del municipio en *funciones de vecindad o actividad de la comunidad*, y *funciones de autoridad o de gestión*. Dentro de las primeras, enumera: funciones edilicias, de sanidad, policiales, de asistencia social, educacional y cultural. Dentro de las funciones de autoridad, destaca

funciones políticas; administrativas; jurídicas y financieras. Nótese que este autor, en lugar de “facultades”, menciona “funciones”. Expresa que las funciones de actividad de la comunidad, atienden a la satisfacción de las necesidades de la población; las segundas a las funciones y atributos de la institución. Estas afirmaciones denotan un fuerte sentido de protección tanto de la población local, como del gobierno local, ambos enlazados en una preocupación común: la sana subsistencia de ambos. En esta inteligencia, pareciera ser que éste autor considera a la *preservación* de lo municipal (su elemento humano y su elemento político), como el fin del ente municipal. Partiendo de ésta premisa, el autor clasifica a las funciones municipales, como *funciones de preservación*, distinguiéndola según el objeto de su protección (comunidad o gobierno); e infiere que de estas funciones de preservación, derivan las facultades municipales que tienden a dicho fin.

Esta última clasificación, si bien algo imprecisa al efecto de determinar las facultades municipales, nos ofrece una rica materia prima para pensar la relación entre *causa fin municipal*, *funciones municipales*, *competencia municipal* y *facultades municipales*, pudiéndose intentar la siguiente relación: la causa fin municipal es la razón de ser del municipio, esta razón de ser es la preservación de la comunidad y del gobierno municipal. Este fin, se realiza mediante funciones municipales, que no son otras que las funciones de gobierno (función constitutiva; función ejecutiva; función legislativa y función jurisdiccional). Estas funciones de gobierno, deben ejercerse dentro de los límites de la competencia (territorial y material) asignada al municipio. Esa competencia municipal, se materializa en concreto mediante las facultades a su cargo. El ejercicio de estas facultades, tiene como sustento teleológico a la finalidad municipal: la preservación de la comunidad y del gobierno local.

3. Regulación de autonomía municipal

a. Regulación político-jurídica de autonomía

El instituto de la autonomía municipal está vinculado a las distintas relaciones que el Estado municipal puede tener con el Estado regulador, sea éste central en el caso de los estados unitarios, o particular en el caso de los federalismos. Dentro de este juego relacional se observa el impulso dinámico de las fuerzas *centrípetas* (o centralizadoras) y *centrífugas* (o descentralizadoras) en el reparto del poder. Las fuerzas centrípetas tienden a centralizar las facultades de decisión y gestión en el ente regulador del ente autónomo, y en sentido opuesto, las fuerzas centrífugas procuran llevar la mayor cuota de facultades de decisión y gestión hacia la periferia, hacia el ente cuyo poder es regulado. (Houriou, M., citado por Hernández, A.M., 1998).

Se puntualiza la autonomía como concepto político-jurídico dado en la relación entre un ente autónomo y un ente regulador de esa autonomía. El ente regulador tiene una mayor graduación de poder respecto del ente regulado, y le delimita el ámbito de actuación dentro del cual la autonomía le es reconocida. Como resultado de ese acto de reconocimiento y regulación, el ente regulado legitima su autonomía.

Esta relación reguladora puede darse entre un ente soberano y un ente autónomo, como se da en el caso de los Estados Federales, cuyos Estados federados legitiman sus autonomías en la regulación determinada por el Estado soberano; puede darse entre dos entes autónomos, en donde el ente autónomo de primer grado es competente para regular la autonomía del ente de segundo grado dentro de los límites que le han sido establecidos por

el ente soberano; o puede darse con la concurrencia del orden supremo y un orden autónomo de primer grado para regular un orden de poder autónomo de segundo grado.

i. Regulación federal de autonomía municipal

Este último caso (regulación concurrente por el orden soberano y un orden autónomo) corresponde a la relación reguladora de autonomía municipal en el Derecho Constitucional Argentino, por la cual las relaciones entre el Estado soberano (Nación) y los órdenes preexistentes y autónomos respecto de él (Provincias) se encuentran establecidas en el bloque de legalidad constitucional -Constitución Nacional, Leyes Federales y Constituciones Provinciales-, que determina con relativa claridad las competencias propias de una y otras.

En este bloque de legalidad constitucional, las relaciones de regulación municipal están dadas por los Estados provinciales en ejercicio de su potestad conservada de establecer su régimen municipal, pero cumpliendo la manda constitucional nacional que le exige expresamente que ése régimen implique la naturaleza autónoma de los municipios. Por ello, en el Derecho Argentino la autonomía municipal se legitima mediante un acto de reconocimiento y regulación que se da de manera compleja, pues en él concurren el ente soberano como orden que *reconoce* la autonomía de los municipios, juntamente con el orden autónomo provincial que *regula* esa autonomía municipal.

Este acto complejo de reconocimiento y regulación encuentra su génesis en la circunstancia que al nacimiento de nuestro Estado soberano, el único orden de poder considerado autónomo hasta entonces eran las provincias, y al no pronunciarse la Constitución Nacional sobre la naturaleza de los municipios, quedaba su determinación

bajo la órbita de poder de las provincias, que se habían reservado la competencia de regular su régimen municipal. En esta etapa tanto el *reconocimiento* como la *regulación* de un posible régimen municipal autónomo en las provincias –que no se dio sino hasta mediados de la década de 1980- era una facultad del Estado provincial.

Llegado el turno de la reforma constitucional de 1994, la Nación manda a las Provincias a *asegurar la autonomía municipal* en sus territorios, quebrando de este modo la ecuación originaria de competencias conservadas por las provincias y competencias delegadas a la Nación, y haciendo nacer el deber atribuido por la Nación a las provincias de asegurar que su régimen municipal sea autónomo.⁴

ii. Regulación provincial de autonomía municipal

La regulación federal establecida en los arts. 5 y 123 de la CN, determina que es potestad de las provincias reglar en sus constituciones el alcance y contenido del régimen municipal autónomo en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Como se dijo, con anterioridad a la Reforma Constitucional de 1994, la asignación de naturaleza jurídica autónoma o autárquica era facultad de los Estados Provinciales, y pocos años antes de dicha reforma, algunas provincias se adelantaron y establecieron el régimen de autonomía municipal en sus constituciones. Dentro de estas provincias, se encuentra la de Salta.

Apunta sobre la cuestión David F. Protti (2014, p. 1484), que por amplia que resulte la regulación de autonomía municipal como potestad provincial, la misma no puede apartarse de los límites impuestos por la CN, “lo que sucedería si la provincia llegara a

⁴ CN 1994, Arts. 5, 31, 121 y 123.

privar a los municipios de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”.

iii. Jerarquía normativa municipal

Como se dijo, uno de los contenidos de la autonomía es la potestad autonormativa constituyente. Sin embargo, ante una realidad jurídica en donde la mayoría de municipios argentinos carece de tal, podemos hablar en su lugar, simplemente de potestad normativa municipal, producto de autonormatividad ordinaria, más no sea constituyente.

A la hora de integrar la normativa municipal en la jerarquía normativa federal, tradicionalmente se acude al art. 31 CN, el que fija la supremacía constitucional, y legal de las leyes nacionales por sobre las provinciales. Ahora bien, puede preguntarse si el principio sentado esta norma es de aplicación *mutatis mutandi* al aspecto provincial-municipal. En caso afirmativo, bastaría que una norma municipal se opusiera a una norma provincial, para considerar a la primera inconstitucional por oposición a la segunda, si se tiene en cuenta la jerarquía del órgano provincial por sobre el órgano municipal.

José Raúl Heredia (2005, p. 72) refuta resueltamente a esta concepción tradicional que impone pronunciarse por la afirmativa. Asevera que, siendo la competencia municipal ajena al Congreso y a las Legislaturas, “es posible establecer la jerarquía de una norma municipal por encima de una provincial y de una nacional”, puesto que “no existe por encima de una competencia genuinamente municipal norma jerárquicamente superior que se le imponga por razón del órgano del cual emana”.

Nótese la clara diferenciación que el mencionado autor hace entre “jerarquía normativa por el órgano que la dicta” y “jerarquía normativa por la competencia atribuida”. En este orden de ideas, la tesis afirma que en tanto la normativa municipal sea dictada en relación a la *materia propia* municipal, no estará subordinada a la normativa federal o provincial.

La aplicación de esta tesis produce efectos trascendentes:

1- En caso de superposición o contradicción de normas infraconstitucionales sobre competencia material municipal (v.gr. ley provincial c. ordenanza municipal), prevalece la legislación del municipio.

2- En caso de superposición o conflicto entre la constitución provincial y la carta orgánica municipal, prevalece ésta última si la primera transgrede la autonomía municipal en los términos de los artículos 5 y 123 de la CN.

3- En ambos casos, procede la declaración de inconstitucionalidad de la normativa provincial.

b. Regulación constitucional de autonomía municipal en la Provincia Salta.

i. Constitución de 1986

En la Décima Sesión Ordinaria de la Convención Constituyente Provincial de 1986⁵, celebrada el 31 de Mayo en la Ciudad de Salta se debatió el Régimen Municipal

⁵ Versión taquigráfica del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Salta de 1986. Tomo 4 - 16ª Reunión – Cont. 10ª Sesión Ordinaria, págs. 851-893. Salta: Talleres Industrias Gráficas Codex S.A., Agosto de 1986.

sobre la base del despacho de la Comisión de Régimen Municipal. Intervenciones con matizados fundamentos de convencionales acerca de la prosperidad o inconveniencia del régimen a implementar y modificaciones negociadas a última hora -urgidos por la Comisión Redactora- fueron los frutos de dicha sesión. El debate se dio en un clima de respeto, libertad de expresión, tolerancia y el optimismo cívico que caracterizó a la democracia argentina recientemente entonces restaurada. El marco normativo del régimen municipal de ésta Constitución no difiere en demasía en su estructura y extensión respecto del régimen municipal de la Constitución Provincial de 1929 anteriormente vigente, pero sí lo hace esencialmente en cuanto a su naturaleza y contenido.

Esta Constitución de 1986, regulaba expresamente la autonomía municipal en el Capítulo Único de la Sección Tercera, titulado “Régimen Municipal”. Aún así, la primera referencia a la autonomía municipal se encontraba en el preámbulo, que invocaba: *“Nos, los representantes del pueblo de la Provincia de Salta, reunidos en Convención Constituyente, reunidos con el fin de (...) instituir la autonomía municipal”*, afirmando en la más expresa declaración de principios constituyentes, la ontología autonómica de los municipios salteños. Nótese la precisión del constituyente al emplear la conjugación verbal *instituir*, que consiste en dar principio a algo⁶, y a la vez denota la convicción y consenso mayoritario sobre el cometido en las labores constituyentes, convicción y consenso que hicieron posible reconocer la autonomía municipal en la Constitución Provincial, ocho años antes de que se instituyese en la Constitución Nacional de 1994.

⁶ Diccionario de la Real Academia Española, www.rae.es

Un somero resumen del contenido de la Sección Tercera de la Constitución Provincial de 1986, destinada al Régimen municipal, podría sintetizarse de la siguiente manera:

Primer artículo de la sección: Art. 164: *Naturaleza-límites*:

“Todo centro poblacional permanente que cuente con un número mínimo de novecientos habitantes constituye un municipio encargado del gobierno y la administración de sus bienes y servicios. Goza de autonomía política, administrativa y financiera”.

Este primer párrafo brindaba por primera vez el concepto de municipio en la provincia, y determinaba la extensión de la autonomía municipal en sus tres aspectos básicos. El segundo párrafo atribuía la delimitación de la jurisdicción territorial de los municipios a la Legislatura y sentaba la base de que toda modificación ulterior de esos límites debía hacerse por ley, previa consulta popular. Así como el párrafo tercero autorizaba a las municipalidades a establecer delegaciones en poblaciones que no reuniesen los requisitos para constituirse en comuna.

El artículo 165 trazaba la estructura del Gobierno Municipal, conformado por un Intendente electo en forma directa y a simple mayoría de sufragios, y un Concejo Deliberante integrado por un número variable de miembros según la población del municipio. El art. 166 trataba sobre las condiciones de elegibilidad y duración de mandato de los cargos de gobierno municipal; se establecía el Régimen Electoral Municipal en el artículo 167; las inmunidades e incompatibilidades de los miembros del gobierno municipal eran reguladas por el artículo 174; la destitución de intendente por el artículo 175; las previsiones ante casos de ausencia o inhabilidad del Intendente estaban reguladas por el art.

176; por el Art. 177 se otorgaba al Concejo Deliberante la potestad de corrección y exclusión a sus miembros.

Un artículo de vital trascendencia, el 168, otorgaba la esencia del aspecto institucional de la autonomía municipal para ciertas categorías de municipios, es decir la potestad de dictar las cartas orgánicas municipales que regirían su vida institucional. Estas cartas municipales, luego de su sanción por la convención constituyente municipal, debían ser remitidas a la Legislatura Provincial para su aprobación ley mediante, como expresa condición de existencia. De manera tangencial, también se permitía un dictado de ley provincial que aprobase el proyecto remitido por un municipio que no contase con autonomía institucional, llegando a idéntico resultado. Este artículo continúa vigente al no haberse modificado desde la fecha de su sanción. El mismo se analiza *infra* con mayor detalle.

Los artículos 169 y 170 establecían recursos y competencias municipales, respectivamente. El art. 171 ordenaba la adjudicación de un porcentaje de los fondos que percibiere la provincia producto de la explotación de recursos naturales, destinado a los municipios de donde se los extrajere.

El artículo 172 instauraba en su primer párrafo el principio de publicidad de los actos de gobierno y la inversión de recursos; en el segundo sobre conflictos de competencia entre los órganos legislativo y ejecutivo municipal, los cuales debían dirimirse ante la Corte Suprema de Justicia de la Provincia; y el tercero sobre democracia semi-directa, donde se declaraba la legitimidad de los electores municipales para ejercer los derechos de iniciativa popular y referéndum. El Art. 173 reconocía la potestad provincial para intervenir el

gobierno municipal en casos de acefalía total, situación de crisis o gravedad institucional; administración municipal deficitaria que impida el cumplimiento de los fines municipales.

Años después, en 1998, llegaría la reforma de la Constitución Provincial de 1986, que modifica la Sección Tercera y establece el régimen constitucional municipal actualmente vigente.

ii. Constitución de 1998.

Con el entonces reciente antecedente de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, se instala en la agenda política local la discusión sobre una nueva Reforma Constitucional Provincial, ponderando la intención de incluir y adoptar los nuevos principios e instituciones contenidos en la Carta Magna reformada. Fruto del debate legislativo, el 10 de Julio de 1997 se sanciona la Ley 6955 declarativa de la necesidad de reforma. La declaración sujetaba a reforma a cuarenta y un artículos -veintiocho de ellos fueron reformados y el resto quedó vigente sin sufrir modificaciones-, se suprimieron dos de los seis artículos sujetos a supresión, cuatro quedaron vigentes por unanimidad, y se incorporaron nueve artículos. (Guillén, O.P., 2000).

Se contempló la revisión de prácticamente toda la sección relativa al Régimen Municipal, del cual ocho artículos fueron sujetos a reforma, y cinco fueron modificados parcialmente: los arts.164 (actual 170): *Naturaleza. Límites*; 165 (actual 171): *Gobierno Municipal*; 166 (172): *Condiciones de elegibilidad. Duración*; 170 (176): *Competencias municipales*; 174 (180): *Inmunidades. Incompatibilidades*, y se agregó el Artículo 177: *Recursos no renovables*.

Quedó vigente sin modificaciones -aunque con distinta numeración- la regulación relativa a *Recursos municipales* (art. 169); *Publicidad. Conflictos. Democracia semidirecta* (art. 172); e *Intervención Provincial al Gobierno Municipal* (art. 173). Conservaron también su vigencia -a pesar de haber estado habilitada su supresión- los Artículos 168: *Cartas Municipales. Leyes de Municipalidades*; 176: *Ausencia o inhabilidad del intendente* y 177: *Facultades disciplinarias. Exclusión*.

Atento a que la exposición del ordenamiento constitucional provincial vigente será precisada en los capítulos sucesivos, sirva esta ajustada reseña a modo de exordio.

c. Determinación de la competencia municipal en la Provincia de Salta

En la Provincia de Salta, la competencia municipal está determinada esencialmente por la Constitución Provincial, complementada por la Ley Orgánica 1.349 y Cartas Orgánicas Municipales.

i. Competencia territorial

El sistema de determinación de la competencia territorial que fija la CPS se enmarca en la *Teoría de municipio-partido* mencionada en I.2.a.iii. De acuerdo al tercer párrafo del art. 170, “Las delimitaciones de la jurisdicción territorial de los municipios es facultad de la Legislatura, la que debe contemplar, *además del ejido urbano, la extensión rural* de cada Municipio (...)”.

Es así que la Provincia opta por el sistema más criticado por la doctrina, produciendo en consecuencia sus efectos adversos, como lo es la carencia de representación popular de núcleos poblacionales respecto del núcleo poblacional donde se erige el gobierno municipal. Ésta deficiencia de técnica legislativa, produce núcleos poblacionales alejados a las municipalidades de las cuales dependen, lo que acarrea una doble ineficiencia: por un lado el hecho de que la delegación de funciones de gobierno municipal recaer en una persona o personas delegadas por el intendente sin más requisito que su propio criterio. Ésta primera ineficacia se patentó en el último párrafo del artículo citado: “Los Municipios pueden establecer Delegaciones Municipales”. La segunda ineficiencia, repercute en las poblaciones periféricas, la necesidad de trasladarse varios kilómetros cada vez que precisan de un servicio público municipal, y a la vez, la prestación preferente de servicios en el ejido urbano municipal, y su escasa llegada cuantitativa y cualitativamente hacia las poblaciones circundantes.

Sin embargo, esta adopción por el sistema de *municipio-partido* tuvo lugar en la Reforma Constitucional Provincial de 1998. Con anterioridad a este sistema y en virtud de la Constitución Provincial de 1986, se había optado por el sistema intermedio o de municipio-districto, el más conveniente de acuerdo a la opinión doctrinaria. Es decir, que en cuanto al sistema de determinación de competencia territorial, la Provincia de Salta en la Reforma Constitucional de 1998 ha optado por retroceder respecto de 1986 en los avances doctrinarios en cuanto a organización político-territorial, y ha dejado decenas de núcleos poblacionales rehenes del municipio asentado en otro, como es el caso de Dragones, Hickman, Senda Hachada y Campichuelo respecto de Embarcación; Campamento Vespuccio y General Cornejo respecto de General Mosconi; Cuña Muerta, Zanja Honda,

Yariguarenda y Tonono respecto de Tartagal; Acambuco, Campo Durán, Priquirenda, Yacuy, Tuyunti y Copiazuti respecto de Aguaray; y Caraparí respecto de Salvador Mazza, mencionando algunos casos que se dan solo en el Departamento San Martín, replicándose la situación en los otros departamentos, principalmente en los de mayor extensión territorial.

ii. Fijación de límites territoriales

Sobre la fijación de límites en el municipio, enseña Ricardo Zuccherino (1992) que el mismo se materializa a través de dos posibilidades: la *fijación no conflictiva*, que es ejercida por ley emanada del Órgano Legislativo Provincial; y la *fijación conflictiva*, que debe ser determinada por la Corte de Justicia Provincial ante un conflicto concreto de límites intermunicipales.

Estas posibilidades de fijación no son excluyentes. Nada impide que aún siendo determinados los límites por la Legislatura, surjan conflictos en la medida en que los límites asignados formalmente se vayan encontrando materialmente como consecuencia inevitable de la naturaleza expansiva del radio de acción municipal.

La Constitución de la Provincia de Salta regula expresamente solo el sistema de fijación de límites municipales no conflictiva, es decir, por medio de ley provincial. Lo hace en el art. 127, inc. 8, por el cual establece que es facultad de la Legislatura fijar las divisiones territoriales de la Provincia (Departamentos). El art. 170 tercer párrafo, especifica esta norma respecto de los municipios y establece: “*Las delimitaciones de la jurisdicción territorial de los municipios, es facultad de la Legislatura (...)*”.

iii. Competencia material

Bajo el análisis de los criterios expuestos en I.2.b.iii, puede sintetizarse que la determinación de competencia municipal en la Provincia de Salta, de acuerdo al primer criterio (determinación según el principio fundante), mixtura los tres sistemas (natural, histórico y racional) sustanciados en el art. 170 que expresa: “Esta Constitución reconoce al municipio como una *comunidad natural* que, asentada sobre un territorio y unida por relaciones de *vecindad y arraigo*, tiende a la búsqueda del *bien común local* (...)”.

De acuerdo al segundo criterio (determinación taxativa, determinación residual o determinación mixta), se inclina por el último de ellos en el art. 176 que enumera las *competencias municipales*, y tras detallarlas en 22 incisos, el inciso siguiente (23) expresa que corresponde a los municipios: “Dictar todas las ordenanzas y reglamentos necesarios para el cumplimiento directo de sus fines.”.

Finalmente, según el último criterio (determinación por jerarquía de la norma explicitadora), la competencia municipal en la Provincia de Salta se encuentra determinada en el nivel constituyente provincial (CPS); en el nivel legislativo provincial (Ley orgánica municipal; Leyes especiales); y en el nivel constituyente provincial por medio de las cartas orgánicas municipales en los municipios que cuentan con ella.

iv. Conflictos de competencia municipal

La resolución de conflictos de competencia territorial municipal entre dos o más municipios, o conflictos de competencia material municipal entre un municipio y la Provincia se encuentran expresamente reguladas en el art. 153. II. b. (Atribuciones y competencia de la Corte de Justicia): Le compete conocer y decidir en los conflictos de

jurisdicción y competencia entre los Poderes Públicos, provinciales y municipales, entes públicos, autoridades, entre las ramas de un mismo poder y en los que se susciten entre los Tribunales de justicia”.

Si el conflicto no pudiese ser encausado por en el art. 158 II. b, será igualmente competente la CJS, dado que según el segundo párrafo del inc. h), apartado I, art. 153: “Es intérprete final, en el ámbito provincial, de las Constituciones de la Nación y la Provincia”, la que deberá determinar en definitiva a qué municipio corresponde determinada competencia territorial; o si la competencia material disputada pertenece al municipio o a la Provincia.

d. Contenido de la competencia municipal en la Provincia de Salta.

Remisión.

Al ser uno de los cometidos de este trabajo determinar el contenido de la competencia material de los municipios que conforman este sub-grupo, su exposición se remite al desarrollo de los capítulos subsiguientes. Respecto de la clasificación de las facultades, se atenderá literalmente a los términos de los artículos 123 CN; y 170, primer párrafo *in fine*, CPS, que expresan:

Art. 123 CN: “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 institucional, político, administrativo, económico y financiero.*

Art. 170 CPS: “(...) Los municipios gozan de *autonomía política, económica, financiera y administrativa*”

A pesar de la omisión del orden institucional en la norma provincial citada, la determinación de los aspectos de la autonomía que regulan ambas Constituciones, deja claramente establecido un marco teórico dentro del cual las facultades municipales pueden ser agrupadas y analizadas. En base a ello, esta clasificación servirá de punto de partida para analizar los distintos aspectos que componen la autonomía municipal en la Provincia de Salta; y dentro de ellos las facultades relativas a los aspectos institucional, político, administrativo y económico-financiero.

Esta clasificación coincide en la caracterización de los contenidos de la autonomía municipal ofrecida por Horacio Rosatti (1998), a saber: 1-autonormatividad constituyente; 2-autocefalía; 3- materia propia; 4- autarcía; 5-autodeterminación política. Éste último contenido consiste en la posibilidad material real y efectiva de ejercer *per se* los contenidos antes mencionados. Si bien no está regulado expresamente en las normas constitucionales citadas, lo está en las llamadas *garantías de autodeterminación*, que serán analizadas en el Capítulo VI.

De este modo, en el presente trabajo, en los capítulos II a V se puntualizan las facultades municipales en los aspectos: institucional (*autonormatividad constituyente*); político (*autocefalía*); administrativo (*materia propia*) y económico-financiero (*autarcía*), evaluando finalmente el grado de autonomía de los municipios en el ejercicio de los mismos (*autodeterminación política*).

CAPITULO II: ASPECTO ADMINISTRATIVO

i. Teleología y praxis del ente municipal.

Como se dijo en el capítulo anterior, la causa fin del ente municipal es la preservación de su existencia. A los efectos analíticos, puede considerarse que este fin protege a dos sujetos diferenciados: 1) a la comunidad municipal, entendida como el conjunto de seres humanos, junto a su acervo cultural, en el medio que residen. Éstos componen los elementos demográfico y geográfico del Estado municipal; y 2) al gobierno municipal, como sujeto realizador de la autonomía municipal, entendida como concepto político-jurídico del cual deriva su poder jurídico estatal.

La preservación del gobierno municipal y de la autosuficiencia estatal, se lleva a cabo especialmente en ejercicio de las competencias institucional, política, y económico-financiera que le conciernen. De allí sus facultades para dictar su propia carta orgánica, para elegir democráticamente sus propias autoridades de gobierno; celebrar acuerdos con otros entes públicos; aprobar su presupuesto; establecer tasas y tarifas, etc.

La otra faz de preservación refiere a la comunidad municipal. Ésta no es sólo un conjunto determinado de seres humanos que sumados componen la población de un Estado municipal, sino que también se integra con los elementos culturales que lo denotan dentro del contexto territorial en el que conviven. De esta manera se protege igualmente la salud e integridad física y moral de las personas; la salubridad de los espacios públicos; la protección del ambiente natural; la protección del patrimonio urbanístico y arquitectónico; la prestación de servicios públicos; la gestión de la obra pública, el fomento de la educación, la cultura y el turismo, entre otros. La preservación de esta faz comunitaria, se concreta principalmente en ejercicio de las facultades administrativas municipales que en este capítulo se detallan.

ii. Derecho Administrativo Municipal

Opina Juan Carlos Cassagne (1998, p. 194) que el Derecho Municipal no constituye un Derecho con autonomía conceptual ni científica, “ya que integra el derecho administrativo. La importancia y el contenido de sus instituciones justifican que se imparta su enseñanza en forma separada (derecho administrativo municipal), aún cuando no llega a constituir un derecho especial”.

Ésta opinión resulta un resabio de la corriente administrativista municipal, resueltamente refutada por la corriente constitucionalista, cuyos exponentes han construido una teoría autonomista municipal que se impregnó en la CN tras la Reforma de 1994, que condujo a la institución expresa de la autonomía municipal en la Carta Magna Argentina.

No es posible afirmar sin más que con este argumento la inexistencia del Derecho Municipal, pues el ente municipal trasciende la función administrativa en el ejercicio de sus facultades municipales propias de orden institucional, político y económico-financiero. En consecuencia, el objeto de estudio del Derecho Municipal se identifica con el contenido del régimen municipal. Desde este punto de vista es impensable que un conjunto de sujetos político-jurídicos dotados de autonomía, y piezas esenciales del entramado federal argentino, se vea reducido en su estudio al análisis de una disciplina cuyo objeto se limita al examen de solo uno de sus aspectos.

Si bien se afirma la existencia del Derecho Municipal como la disciplina científica autónoma que tiene como objeto de estudio al régimen político-jurídico municipal, no se niega la afirmación de Cassagne en cuanto a la existencia del Derecho Administrativo Municipal. Con claridad, éste es parte del Derecho Administrativo, y se materializa puntualmente cada vez que el ente municipal en ejercicio de su función administrativa hace suyos sus conceptos (organización; jerarquía; teoría del acto administrativo; empleo público; servicios públicos; contratos administrativos; etc.).

La función administrativa ha sido definida como “toda actividad que desarrollan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales” (Gordillo, A.A., 1966, p. 99). Puede decirse entonces, que el objeto de estudio del Derecho Administrativo Municipal, es la función administrativa propia de los órganos de gobierno municipal, con exclusión de los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales.

A los fines de una coherencia lógica superlativa, en este capítulo debieran tratarse en detalle las funciones administrativas municipales. Sin embargo, precisado que éstas corresponden en pureza a una disciplina distinta al Derecho Municipal, y por otro que la finalidad de este trabajo no es un análisis exhaustivo de las mismas, sino una exposición integral del Régimen Municipal Salteño, se considera que en esta oportunidad será suficiente la mención de algunas de ellas –las de mayor relevancia- contenidas en el bloque de legalidad provincial salteño.

1. Competencia municipal administrativa en la CPS

La Constitución de la Provincia de Salta, determina la competencia material municipal en un solo y extenso artículo, el 176, titulado “Competencias Municipales”. El mismo principia estableciendo: *“Compete a los Municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las Cartas Orgánicas y Ley de municipalidades:”*

Este encabezado, reconoce implícitamente la potestad provincial de regular el reparto de competencia material entre Provincia y municipios, al decir “sin perjuicio de las facultades provinciales”. Refiere en este caso también, a las demás facultades municipales que no se enumeran en el citado artículo pero se encuentran establecidas en el resto de la Sección dedicada al Régimen Municipal; y a los casos en que por medio de ley la Provincia establezca disposiciones marco a la cual los municipios deban adecuarse.

También deja a salvo, las facultades municipales que establezcan las Cartas Orgánicas Municipales y la Ley Orgánica Municipal (Ley de Municipios nº 1349), las que podrán adicionar aquéllas que no contraríen los límites de la competencia municipal

asignada por la Constitución Provincial, en tanto estos límites no sustraigan del radio de acción local las facultades inherentes al municipio de acuerdo al espíritu y letra de la CN.

Advertida la extensión de este artículo, resulta conveniente a los fines expositivos una clasificación de las facultades administrativas que en él se detallan. Las mismas serán categorizadas de acuerdo a su finalidad, en: a) facultades normativas, b) facultades de gestión; y c) facultades de fomento.

a. Facultades normativas

El primer inciso del artículo en comentario establece: “*Darse su propia organización normativa, económica, administrativa y financiera*”. Pareciera ser que el inciso se refiere a los aspectos de la autonomía municipal, pero sin embargo se advierte que no menciona ni lo *institucional* ni lo *político*. No menciona lo institucional, presumiblemente porque sobre dicho aspecto tratan los art. 170 y 174 comentados oportunamente; ni menciona lo político, en concordancia con la específica regulación de la organización política municipal en los artículos 171 (Gobierno Municipal), 172 (Condiciones de Elegibilidad), 173 (Cuerpo Electoral), 180 (Inmunidades. Incompatibilidades), 181 (Destitución del Intendente), 182 (Ausencia o Inhabilidad del Intendente) y 183 (Facultades Disciplinarias. Exclusión). Nótese que esta excesiva reglamentación constitucional de la organización política municipal deja prácticamente vacío este aspecto de la organización política municipal; transgrede las facultades del ente local, y pasa a regular las facultades de los órganos de gobierno del ente municipal, reduciéndose la organización municipal en lo político, meramente a la designación de

delegados municipales. Quizá sea por esta razón que se haya excluido la *organización política* en este inciso.

La organización normativa a que alude el inciso, es común a todos los aspectos de la autonomía municipal. Es la nota de autonormatividad del ente municipal, que en el aspecto que aquí se trata, puede clasificarse en dos grupos atendiendo el ámbito de aplicación y al destinatario de la norma administrativa emanada: i) Normativa interna: destinada a los órganos de gobierno municipal, y ii) Normativa externa: destinada a la generalidad de personas que residen o se encuentran transitoriamente dentro de los límites del ejido municipal.

i. Facultad normativa interna

La facultad normativa interna tiene como ámbito de aplicación a los órganos de gobierno municipal y sus entidades descentralizadas; y tiene como destinatario a los funcionarios y empleados públicos municipales. Se trata de la normativa que la doctrina denomina *actos de la administración* (Gordillo, A.A., 1966), cuyos efectos se agotan en el orden interno de la administración (instrucciones, circulares, delegaciones, pedidos de informes, reglamentos internos, etc.)

Una distinción básica de los destinatarios de la normativa interna tendría en primer lugar, a la Administración Pública, entendida como el conjunto de órganos que encabeza el poder ejecutivo y entidades jurídicamente descentralizadas (Cassagne, J.C., 1998), a la que se añaden las reparticiones de los otros poderes públicos que tengan a cargo funciones netamente administrativas. En segundo lugar, tendríamos a la normativa interna que dictan

los otros órganos de gobierno -que en el caso municipal se reduce al legislativo (Concejo Deliberante)-, relativa y restringida a su función de gobierno específica. En estos casos, la normativa interna emana de y se dirige hacia el mismo órgano (procedimiento para el tratamiento por comisiones de los proyectos de ordenanzas, elección del presidente del cuerpo, mociones de orden, procedencia de cuarto intermedio, etc.).

Otro ámbito de aplicación de la normativa interna municipal se da en las relaciones interorgánicas. Si bien los órganos de gobierno no tienen personalidad jurídica propia, no se desconoce la existencia de vínculos jurídicos entre ellos. Cuando estas relaciones son de tipo vinculante, se materializan en normativa común para los órganos implicados (v. gr. El procedimiento para la sanción del presupuesto a cargo de los órganos legislativo y ejecutivo conjuntamente).

ii. Facultad normativa externa

El ámbito normativo externo, a diferencia del interno, no se circunscribe a los órganos de gobierno, sino que se extiende a todas las personas físicas y jurídicas –públicas y privadas- que se encuentren en los límites de la competencia territorial municipal. Este ámbito normativo municipal legitima a la actividad administrativa en lo que la doctrina denomina –no sin gran resistencia- *poder de policía*. La CPS menciona expresamente las facultades normativas municipales referidas a este ámbito de aplicación en los siguientes incisos del artículo 176: (*Compete a los municipios (...)*)

Inc. 7) La regulación de los cementerios y los servicios fúnebres

Se trata de la facultad municipal que la doctrina denomina *poder de policía mortuario* (Protti, D.F., 2014), e implica la regulación normativa de estos servicios, concediendo autorización para la instalación de cementerios y para la prestación de servicios fúnebres, otorgando la habilitación sus establecimientos, y ejerciendo el posterior control de sus actividades, especialmente en lo referido a normas sobre moralidad, salubridad, higiene y seguridad.

Inc. 8) La preservación del patrimonio histórico y arquitectónico

Es esencialmente una facultad concurrente, concurrencia que emana del art. 52 de la CPS, el cual establece que entre otros, el acervo histórico y arquitectónico está protegido por el Estado Provincial. El marco legal de concurrencia lo dicta la ley 7418 de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico de la Provincia de Salta. Ésta ley creó la Comisión de Preservación del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico de la Provincia de Salta (CoPAUPS), cuya principal función es establecer los requisitos técnicos y jurídicos que permitan que se declare Bien de Interés Arquitectónico y/o Urbanístico. Esta evaluación es posteriormente remitida al Órgano Ejecutivo Provincial para que así lo decrete en caso de considerarlo pertinente. El efecto principal de esta declaración del ejecutivo, radica en que los bienes declarados de Interés Arquitectónico y/o Urbanístico, no pueden ser modificados, reconstruidos y/o demolidos sin la autorización de la CoPAUPS. Sin perjuicio de ello, los municipios conservan su facultad normativa para la preservación de su patrimonio histórico y arquitectónico, pero siempre en los límites establecidos por la Ley-marco Provincial. (Protti, D.F., 2014).

Inc. 9) Lo relativo a urbanismo, higiene, salubridad y moralidad; como así también a la protección y promoción del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental, tendiendo al desarrollo sostenible.

Dada la multiplicidad de conceptos enumerados en este inciso, resulta conveniente referirlos separadamente:

- *Urbanismo*: Este concepto alude al “conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana” (Iturburu, M.S., 2000, b, p. 81). Según la opinión de Alberto Elguera (citado por Protti, D.F., 2014), al municipio le corresponde intervenir en la división de los terrenos; en la fijación del piso bajo del edificio proyectado en relación con los desagües; en la fijación de la línea de edificación en función del tránsito y la estética; en el control de la construcción en función de la seguridad de la población; en el control y aprobación del proyecto del edificio terminado, de las reparaciones y su demolición.

- *Higiene y Salubridad*: El primero representa el nivel de limpieza mínimo que el municipio debe mantener en los espacios y establecimientos públicos (baldíos, veredas, plazas, parques, oficinas públicas, complejos deportivos, etc.). La salubridad por su parte, refiere al estado sanitario global de la población municipal. La regulación y control de este aspecto es lo que la doctrina llama *poder de policía de salubridad*, y consiste en “el conjunto de medidas tendientes a mantener o mejorar el estado sanitario de su población, tanto en lo que se refiere a las etapas preventivas como asistenciales” (Protti, D.F., 2014, p. 1557). Cuando esta regulación tiene como objeto el control del estado de los alimentos, se denomina *policía de salubridad bromatológica*, y tiene por objeto el control de la

producción y comercialización de sustancias alimenticias, exigiéndosele al productor y comerciante determinados estándares de salubridad suficiente.

- *Moralidad*: El término hace referencia a la prevención por parte de los municipios, de las manifestaciones de incultura que puedan tener lugar y afectar el sentimiento ético de la población. De acuerdo a Horacio Rosatti (1998, T. III, p. 165), estas manifestaciones constituyen “conductas que sin llegar a la entidad de lo delictual, constituyen manifestaciones susceptibles de herir la sensibilidad del hombre común del lugar y/o prohiñar un aprovechamiento abusivo de las circunstancias desfavorables de un sector de la población”. En este orden de ideas, el municipio puede intervenir de manera preventiva y sancionatoria en aquéllos casos de corrupción sexual (prostitución pública, exhibicionismo, insinuaciones obscenas, etc.), ludopatía, toxicomanía, alcoholismo, expendio y consumo de alcohol, y embriaguez pública.

El municipio interviene en los espectáculos públicos otorgando permisos, controlando el orden y garantizando la seguridad pública y la integridad de participantes y espectadores, inspeccionando el estado sanitario y disponiendo la calificación del espectáculo. En éste último caso, cabe resaltar que de conformidad con el Pacto de San José de Costa Rica los espectáculos públicos no pueden ser sometidos a censura previa, salvo en aquéllos casos en que estén destinados al público infantil y adolescente. Excepto la salvedad apuntada, en los restantes casos ante el hipotético conflicto entre la protección de la moral pública y el derecho a la libertad de expresión, ésta no puede sujetarse a censura previa, sino a responsabilidades posteriores (Protti, D.F., 2014).

- *Protección y promoción del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental*: Al igual que en lo relativo a la protección del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico, esta facultad es de ejercicio concurrente con la Provincia. El art. 3 de La ley Provincial de Medio Ambiente n° 7070 con gran acierto precisa estos conceptos. Por *medio ambiente* entiende “el conjunto de factores bióticos y abióticos, que actúan sobre los organismos y comunidades ecológicas, determinando su forma y desarrollo”.

La citada Ley 7070 define al *paisaje* como “la porción de espacio de la superficie terrestre captada visualmente”. Al *desarrollo sustentable* como “las actividades, acciones y proyectos destinados a aumentar el patrimonio económico y el bienestar de los habitantes, en condiciones tales que aseguren la integridad del medio ambiente, y la equidad y justicia entre las generaciones presentes y futuras”. El *equilibrio ecológico* es tal “cuando el número de individuos de las distintas especies que forman la comunidad biológica permanece constante; y cuando las condiciones físicas se mantienen dentro de unos límites razonables y no cambian bruscamente”.

Llama la atención la inclusión de la *polución ambiental* en la proposición gramatical descripta, ya que de sustraerse los otros conceptos enumerados, la norma sería “Compete a los municipios lo relativo a (...) la protección y promoción (...) de la polución ambiental”. A pesar de esta imprecisión técnica, resulta obvio que la norma refiere a la prevención, control y sanción de la polución ambiental. A este fin, corresponde a los municipios, en el marco de la Ley Provincial de Medio Ambiente, controlar las instalaciones industriales o de las que pudiese emanar un riesgo ambiental, e impedir actividades nocivas que puedan acarrear daño al ambiente natural y a la salud y seguridad de las personas.

Inc. 19) La iniciativa legislativa en materia de expropiación por causa de utilidad pública: La potestad que se atribuye al municipio en este inciso, no es la potestad expropiatoria –competencia provincial establecida en el art. 75 de la CPS-, sino la iniciativa legislativa a los efectos de declarar de utilidad pública municipal un determinado inmueble. En atención a ello, explica David Protti (2014, p. 1.577), que “está claro que de acuerdo a la Constitución Provincial, la ‘ley’ a la que se refieren los artículos 12 de la CN y 75 de la CPS cuando dicen que la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ‘ley’, no se refiere a las ordenanzas municipales”. Si se dudase de la *claridad* indicada, podría pensarse que los artículos 12 de la CN y 75 de la CPS, no se refieren a “ley” en sentido formal, sino en sentido material, y entonces nada obstaría a la potestad expropiatoria en el ámbito de la competencia municipal. Si no se dudase de esa *claridad*, se afirmaría la detracción de esta potestad del ámbito municipal. De todos modos, certeza o duda sobre la interpretación de los artículos mencionados, lo cierto es que el inciso en comentario deja expresamente sentado que la potestad reconocida al municipio no es la potestad expropiatoria en sí misma, sino su la iniciativa legislativa.

b. Facultades de gestión

De acuerdo al fin de la competencia municipal administrativa, las facultades de gestión son aquellas que tienden a la preservación material de la comunidad municipal, poniendo especial atención en conservar un medio ambiente apto para la sana convivencia, en la responsabilidad social en la satisfacción de necesidades básicas de personas en situación precaria, en la infraestructura física y edilicia suficiente para sostener la actividad productiva pública y privada, y general para satisfacer las necesidades cotidianas de la vida comunitaria.

En el artículo en comentario (176), la CPS atribuye a la competencia municipal facultades de gestión en cuanto a servicios públicos, obra pública, y desarrollo socioeconómico.

i. Servicios públicos

Los múltiples intentos doctrinarios por caracterizar esta figura, se dieron bajo dos teorías principales: La teoría orgánica, que ponía acento en el ente que lo concreta, afirmando que un servicio para ser público, debía prestarlo un ente público *per se* o por concesionarios autorizados por él. En contraposición, la teoría funcional atendía como elemento central, a la necesidad que se pretende satisfacer, siendo lo público la *necesidad*, y no la prestación. (Zuccherino, R.M., 1992).

Otra disputa doctrinaria resulta de la clasificación de los servicios públicos. La tesis predominante los distingue en servicios públicos propios e impropios. Los primeros, son aquéllos prestados directamente por el Estado - servicios de alumbrado, barrido y limpieza, centros asistenciales, etc.- o por concesionarios -inhumaciones y cementerios, recolección y tratamiento de residuos, entre otros-. La concesión de servicios públicos un acto mixto de autoridad y gestión, y se rige por contratos administrativos (Bielsa, R., 1956). Los servicios públicos impropios, son actividades comerciales prestadas por particulares bajo reglamentaciones impuestas por la autoridad municipal. Se vinculan con el ente municipal mediante un acto administrativo unilateral del cual no deriva consecuencia indemnizatoria ante su revocación. Ejemplos de éstos son los servicios de taxis y remises, líneas de colectivo, puestos de diarios, puestos en ferias y mercados, etc. (Zuccherino, R.M., 1992).

En su definición, Sebastián Espeche (2008, p. 703), fusiona con nitidez las caracterizaciones doctrinarias intentadas por ambas doctrinas predominantes, precisando que los servicios públicos son “actividades industriales o comerciales, declaradas de interés público, sustraídas de la libertad del mercado, que son prestadas por el Estado o los particulares por concesión, licencia, permiso o autorización, tendientes a satisfacer necesidades de importancia colectiva”.

La CPS regula la prestación de servicios públicos en tres artículos:

El art 31 consagra el derecho individual y colectivo a una eficiente prestación de servicios públicos. Luego de detallar los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios, en el 2º párrafo establece: “*Las autoridades aseguran la protección de esos derechos (...) y la eficiencia de los servicios públicos (...)*”.

La competencia concurrente en la prestación de servicios en la Provincia emana del Art. 79, específicamente titulado “*Servicios Públicos: Corresponden originariamente a la Provincia o a los municipios. Se prestan en forma directa, por medio de concesión o a través de órganos constituidos por el Estado, los agentes afectados a la prestación y los usuarios*”. Sin bien la última referencia oscurece la definición (pareciera un error de redacción en lo que posiblemente debiera ser “Se prestan en forma directa, por medio de concesión o a través de órganos constituidos por el Estado, *y por los agentes afectados a la prestación de servicios destinada a los usuarios*”). De todos modos, queda claro que se trata de una facultad concurrente, y que admite la prestación de servicios público por el Estado, por concesionarios, y por permisionarios.

El artículo 179 garantiza la prestación eficiente de servicios públicos municipales, considerando su prestación inadecuada como causal de intervención municipal. Sin dudas constituye una fuerte motivación municipal para prestarlos adecuadamente y evitar que la Provincia a los fines de superar la ineficiencia local, se vea obligada a intervenir los poderes municipales.

La prestación del servicio de transporte público hasta el año 1998 era de competencia municipal exclusiva. Tras la sanción de la Ley Provincial 6994, la Provincia adquiere potestades para ejercer esta competencia, configurándose una imprecisa concurrencia. A primera vista, desde un punto de vista formal, se trataría de una transgresión provincial a las competencias municipales. Sin embargo, atendiendo a las causas materiales que motivaron la sanción de dicha ley, podría arribarse a otra respuesta. En efecto, el estado ineficaz y deficitario de la prestación del servicio de transporte público bajo la órbita del Municipio Capital y municipios circundantes, llevó a la Provincia a hacer uso de sus facultades mencionadas en el art. 176 para evitar la intervención municipal a los efectos de normalizar la prestación del servicio. Con este argumento, la provincia decide absorber la competencia municipal en esta materia, y facultar al Gobernador de la Provincia a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la normalidad del servicio público mencionado. Establece el artículo 1 de la Ley 6994:

“Delimitase las facultades provinciales en relación con las competencias municipales previstas en el artículo 170 (actual 176) de la Constitución en punto a la prestación del servicio público de transporte automotor de pasajeros por parte de las municipalidades de la Provincia. En tal sentido, compete a la provincia de Salta garantizar

la normal prestación de tal servicio público, para todos los casos en que no se configure el supuesto establecido en el artículo 173 (hoy 179) de la Constitución Provincial”

El artículo 2 otorga una enorme amplitud de actuación al Gobernador, a quien se faculta para a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la normalidad en la prestación del servicio público, a los fines de alcanzar la eficacia y eficiencia del servicio. A tales efectos puede dictar o llevar a cabo todo acto o procedimiento necesario o conveniente para cumplimentar dicha finalidad. El art. 3 amplía aún más estas facultades, autorizándolo a reglamentar en los supuestos de ley, el procedimiento, las modalidades, los derechos y obligaciones de los prestadores y usuarios, la fijación de las tarifas, la conclusión normal o anormal de las concesiones, licencias o permisos y todo acto necesario para la obtención del cometido de la ley.

Pocos años después, la Provincia sanciona la Ley 7322, que funda la Región Metropolitana de Salta, integrada por los Municipios de Salta, San Lorenzo, Vaqueros, Cerrillos, Rosario de Lerma, Campo Quijano, La Merced y La Caldera, así como por aquellos que el Poder Ejecutivo, a instancia de la Autoridad Metropolitana del Transporte (AMT), incorpore en el futuro. Por imperio de esta Ley, se ratifica la delimitación de competencias establecida por Ley N° 6994 y se deja establecido que los servicios públicos propios e impropios de transporte automotor de pasajeros de carácter urbano e interurbano en la Región Metropolitana de Salta, corresponde a la competencia provincial (art. 1).

Se crea además, la Autoridad Metropolitana de Transporte, que reviste el carácter de ente autárquico y se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Producción y el Empleo Provincial. Tiene a su cargo potestades de planificación,

organización, actuación, regulación, fiscalización y control, necesarias para el cumplimiento de su objetivo principal de garantizar la normalidad en la prestación del servicio público propio e impropio de transporte por automotor de personas en la Región Metropolitana de Salta (Art. 2).

Asimismo, por el artículo 8 se crea la Sociedad Anónima de Transporte Automotor (SAETA), cuyo objeto social es la prestación del servicio de transporte automotor de pasajeros en la Región Metropolitana de Salta (art. 11), y su paquete accionario original pertenece en un noventa por ciento (90%) a la provincia de Salta y en un diez por ciento (10%) al Municipio Capital (art. 8).

El intérprete de las leyes citadas notará una clara diferencia entre ambas: por la ley 6994 la Provincia se arroga competencia en materia de transporte público municipal en calidad de “garante”, es decir, sólo asume potestades normativas tendientes a garantizar la normalidad en la prestación del servicio, y se infiere que los municipios deben seguir prestando el servicio, pero bajo el control directo del Estado Provincial.

La ley 7322 va mucho más allá, porque establece expresamente que la competencia en materia de servicio público de transporte urbano e interurbano en el Área Metropolitana corresponde a la Provincia y crea la Sociedad Anónima de Transporte Automotor para prestar el servicio en ella, desplazando en su prestación a los municipios que la componen y asumiendo su competencia exclusiva.

Si bien el juez natural de los resultados en cuanto a la eficiencia de esta absorción de competencia será el usuario –con criterios totalmente distintos según se trate de un

usuario del área metropolitana o de un usuario del interior provincial-, el esquema normativo establecido amerita ciertos planteos que se expresan en el Capítulo VI.

ii. Obra pública

El inciso 11 del art. 176 determina la competencia municipal para la realización de obras públicas. Esta facultad debe ejercerse en el marco de la Ley 6838 de Contrataciones Públicas, de aplicación en todo el ámbito del sector público municipal en lo referido a obras públicas, contrataciones de suministros, de servicios, concesiones de servicios, locaciones y venta de bienes. Permite que la obra pública se realice por ejecución directa, por contrato administrativo de obra pública o por concesión de obra pública. La Ley Sienta como principios la publicidad de las contrataciones, la igualdad en la elección del contratante prestador, la promoción a la concurrencia de ofertas, la flexibilidad y transparencia en los procesos. Cuando el monto de la contratación supere el límite determinado por la reglamentación, deberá obligatoriamente efectuarse por el procedimiento de licitación pública. Normalmente las obras públicas municipales comprenden entre otras, a la apertura y pavimentación de calles, construcción y mantenimiento de veredas, plazas, parques, complejos deportivos, desagües cloacales y pluviales, y construcción y mantenimiento de espacios públicos y establecimientos municipales. (Protti, D.F., 2014).

iii. Desarrollo socioeconómico

El inciso 14 del artículo en comentario (176 CPS), asigna como facultad municipal “promover el desarrollo socioeconómico local, tendiendo a la integración regional”.

El proceso de descentralización que desde hace tiempo la doctrina viene propiciando, y a su paulatina concreción en algunos aspectos, implica una ampliación de

competencia municipal en ámbitos previamente considerados de competencia provincial exclusiva y excluyente, como en los casos de asistencia social, ambiente, salud, seguridad y educación (Protti, D.F., 2014).

Estas competencias ampliadas, requieren necesariamente de una política arquitectónica de desarrollo local que asigne al municipio un rol activo como facilitador de oportunidades promoviendo la coordinación e innovación empresarial, el agrupamiento de sectores productivos, el asesoramiento comercial, el desarrollo de técnicas para organización de empresas locales, la incorporación de criterios de calidad, la articulación de relaciones intracomunitarias y extracomunitarias, la provisión de terrenos para actividades productivas, la promoción y especialización productiva, entre otras posibles políticas y estrategias (Iturburu, M.S., 2000).

El art. 77 de la CPS, con gran acierto establece que en consulta con los sectores productivos y del trabajo, los poderes públicos deben sancionar planes económico-sociales imperativos para el sector municipal. Crea además, el Consejo Económico Social como órgano de consulta obligatorio en asuntos referidos a planes económico-sociales. Pero desafortunadamente, se omitió la inclusión de representantes municipales en su conformación.

c. Facultades de fomento

Son aquéllas que promueven actividades públicas físicas y culturales que mejoran la calidad de vida de la población, y tienden a generar un ambiente social propicio para la convivencia comunitaria apacible, confortable y productiva.

i. Recreación, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos

Establece el inc. 10 del art. 176 de la CPS, que es competencia municipal lo referido a recreación, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos.

La actividad municipal en este ámbito se orienta a la planificación y difusión de políticas públicas en este sentido, a la capacitación de docentes, a la construcción de complejos polideportivos, a la promoción del deporte por medio de competencias, a la organización y financiamiento de festivales culturales, y a la asistencia técnica y financiera a deportistas y artistas locales, entre otras (Protti, D.F., 2014).

ii. Educación, cultura y turismo

El inc. 12 del art. 176 de la CPS otorga la facultad municipal de fomentar de la educación, la cultura y el turismo.

Con respecto a la *educación*, debe aclararse que la educación universitaria corresponde a la Nación, y la educación primaria y secundaria a las provincias. En este esquema, el municipio cuenta con una competencia aunque si bien restringida, de relevancia social trascendente. Algunas cartas orgánicas salteñas, encausan la función administrativa creando escuelas de oficios, promoviendo instancias de educación formal o informal, dictando cursos de capacitación, asistiendo económicamente a estudiantes por medio de becas, y promoviendo políticas públicas que fomenten el perfeccionamiento profesional y desalienten la deserción educativa. En lo referido a la *cultura*, el municipio promueve la exposición de productos regionales y expresiones culturales tradicionales, propende a la creación de teatros municipales, museos regionales, casas de música, conservación de edificios y lugares históricos, funcionamiento de biblioteca municipal y

centros culturales. Son facultades municipales referidas al *turismo* la coordinación con la provincia para la planificación y promoción de circuitos turísticos emplazados en el municipio, lograr inversiones del sector privado para reforzar la actividad, la planificación, concreción, reglamentación y fiscalización de la infraestructura turística necesaria – circuitos y espacios turísticos, hoteles, campings, restaurantes, bares, etc.- y de las actividades generalmente relacionadas con el turismo. (Protti, D.F., 2014).

2. Competencia municipal administrativa en la Ley 1349

Sobre la vigencia de la Ley Orgánica Municipal 1349, sin perjuicio de posteriores consideraciones, se adelanta que la misma data del año 1933, por lo que no sorprenderá encontrar en ella conceptos perimidos y disposiciones abrogadas por su manifiesta inconstitucionalidad, fruto de la anacronía que impele la misma.

Otra aclaración pertinente, es que de la misma no surgen expresamente las competencias del ente municipal, sino que se las infiere de la determinación de competencia de los órganos de gobierno, principalmente enumeradas en los artículos 21 (Atribuciones y deberes de los Concejos Deliberantes) y 30 (Atribuciones y deberes de los Intendentes).

Teniendo en cuenta que los conceptos contenidos fueron considerados en el punto anterior, en este punto y en el siguiente, se hará simple mención de las facultades municipales contenidas en la Ley Orgánica Municipal y Cartas Orgánicas Municipales por medio de la transcripción de los artículos respectivos, respetando la clasificación de la competencia administrativa municipal propuesta.

a. Facultades Normativas

i. Normativa interna

Art. 21. Son atribuciones y deberes de los Concejos Deliberantes:

---- Inc. 1. Nombrar y remover a los empleados de su inmediata dependencia.

---- Inc. 28 Dictar ordenanzas que aseguren la estabilidad y escalafón de los empleados municipales.

Art. 30. Son atribuciones y deberes de los Intendentes:

--- Inc. 4. Nombrar y remover a los empleados de la administración y solicitar acuerdo de los Concejos Deliberantes para el nombramiento de los empleados que lo requieran.

--- Inc. 8. Establecer y reglamentar el funcionamiento de las oficinas de la administración municipal.

--- Inc. 16. Inspeccionar o hacer inspeccionar los establecimientos públicos o aquellos a cuyo sostén contribuyesen los municipios, adoptando las medidas del caso a fin de asegurar el regular funcionamiento de los mismos.

ii. Normativa externa

Del artículo 30 inciso primero deriva la esencia de esta potestad, materializada en la facultad de “ejercer el poder de policía municipal en todas sus manifestaciones y aplicar las sanciones en caso de infracciones a las disposiciones legales vigentes, asegurando siempre el debido procedimiento legal”.

Esta potestad se complementa con la establecida en el inc. 11: “Imponer en cada caso las multas y penalidades que establezcan las ordenanzas de cuya aplicación están encargados”.

- Policía Edilicia

Art. 21 inc. 8 Determinar la altura de los edificios públicos y privados, la nivelación de las calles y las distancias que deben guardar los propietarios de predios contiguos para construir cercas o paredes medianeras, pozos, cloacas, letrinas, acueductos que causen humedad, depósito de cal, materias corrosivas o peligrosas, maquinarias movidas a vapor, electricidad o de combustión interna e instalación de fábricas o establecimientos peligrosos a la seguridad, solidez y salubridad de los edificios o nocivas a los vecinos.

--- Inc. 9. Dictar las medidas y precauciones tendientes a evitar las inundaciones, incendios y derrumbes, en coordinación con las reparticiones oficiales nacionales y provinciales pertinentes.

--- Inc. 10. Intervenir en la construcción de edificios públicos y particulares a fin de garantizar la seguridad, condiciones higiénicas y estéticas que deben tener, y ordenar la compostura o demolición de aquellos que por su estado ofrezcan peligro. Todo con cargo al propietario o poseedor.

--- Inc. 11. Reglamentar los tambos, caballerizas, mataderos, mercados y demás establecimientos o industrias que puedan ser incómodos e insalubres, debiendo fijar la distancia a que se hayan de encontrarse de los centros de población.

--- Inc. 23 Solicitar la declaración de utilidad pública de los bienes cuya expropiación interese al municipio proponiendo la sanción de la Ley correspondiente.

--- Inc. 30 Disponer la construcción y observación, con cargo de reembolso, de las cercas y veredas de los predios existentes en los ejidos urbanos, sin dueño conocido y aquellos cuyos propietarios no cumplan con la obligación de hacerlo dentro de los plazos y condiciones establecidas en las ordenanzas respectivas.

Art. 30 inc. 30. Intervenir y fiscalizar toda obra pública o privada que se ejecute dentro de la jurisdicción municipal, objetando las que no se acojan a las condiciones urbanas o rurales de la zona, o que no sujeten a las normas edilicias, o que no coincidan con el ornato de la ciudad o pueblo. En tales supuestos podrá aplicar las sanciones que establezcan las ordenanzas en vigencia y cuando fueran públicas deberá comunicar de inmediato tal decisión a las autoridades pertinentes.

- Policía de Salubridad

Art. 21 Inc. 16. Dictar las ordenanzas para evitar el consumo de substancias que por su condición y calidad puedan ser nocivas a la salud, asegurando el expendio de artículos de primera necesidad en las mejores condiciones, precio y calidad y disponiendo la creación de mercados, ferias francas y puestos de venta.

Art. 109. Toda persona que pretenda faenar animales en los mataderos municipales o en los lugares autorizados al efecto deberá acreditar previamente el pago de la tasa de guía y comprobar la legítima precedencia de acuerdo a la Ley de Marcas y Señales y a las ordenanzas respectivas. El faenamamiento deberá practicarse con el debido control sanitario efectuado por médico veterinario si existiere o personal idóneo.

- Policía de Moralidad

Art. 21 inc. 19. Dictar las disposiciones conducentes a que no se ofrezcan al público espectáculos que afecten la moral, orden público y creencias religiosas, pudiendo prohibir la venta, exposición de escritos, dibujos, afiches publicitarios o transmisiones radiales, televisivas o cinematográficas y ordenar el secuestro de las mismas, sin perjuicio de aplicar o hacer aplicar las sanciones que correspondieran.

--- inc. 20. Reglamentar el funcionamiento de teatros, cines, canchas de deportes, casas de bailes, prostíbulos, juegos permitidos y demás espectáculos y locales públicos.

--- inc. 21. Dictar ordenanzas sobre protección de los animales y plantas y la represión de la mendicidad, la vagancia y la prostitución.

Art 30 inc. 18. Recabar de las autoridades judiciales el allanamiento de domicilios particulares a los efectos de comprobar el cumplimiento de las leyes y ordenanzas referentes a higiene, moralidad y seguridad, como así también en los supuestos que los ocupantes se nieguen a cumplir leyes, ordenanzas o decretos referentes a iguales cuestiones. Cuando existieran situaciones de extrema urgencia, en las que dilaciones tornaren estériles actuaciones posteriores, podrán ordenar por sí solo el allanamiento de domicilios, debiendo fundarse en tal caso, en informes circunstanciales de las oficinas técnicas municipales y será cumplido por medio de la policía provincial.

--- Inc. 19. Decretar la desocupación y clausura, si fuese necesario, de casas, negocios o establecimiento en los casos que por ordenanzas de higiene, moralidad o seguridad pública así lo autorizara.

Art. 113. Las Municipalidades y Comisiones Municipales podrán prohibir y limitar el establecimiento de prostíbulos. Y en caso de permitirlo, su instalación no podrá hacerse

en barrios familiares o a una distancia menor de 300 metros de una escuela o iglesia y con la prohibición de expendio de bebidas alcohólicas en los mismos.

b. Facultades de Gestión

i. Servicios Públicos

Art. 21 Inc. 14. Reglamentar la vialidad vecinal, el transporte urbano, las tarifas para automotores, el uso de calles, suelo y subsuelo en concordancia a las Leyes vigentes.

--- Inc. 15. Dictar las disposiciones relativas al servicio de barrido, limpieza, eliminación de residuos, alumbrado público, provisión de agua potable, gas, electricidad, teléfono, etcétera.

--- Inc. 33. Resolver, por dos tercios de votos el total de sus miembros, la municipalización de los servicios públicos.

Art. 30 inc. 31. Colaborar con los planes de Defensa Civil elaborados por los Gobiernos Nacional y Provincial, fomentar la creación de cuerpos de bomberos voluntarios y entidades similares.

ii. Obra Pública

Art. 29 inc. 29. Dictar ordenanzas sobre la pavimentación de calles públicas y la realización de cualquier obra municipal que beneficie a los frentistas y-o propietarios, estableciendo su cobro con carácter de contribución de mejoras.

--- Inc. 22. Celebrar contratos y autorizar trabajos de acuerdo al presupuesto u otras ordenanzas con sujeción a las disposiciones pertinentes de la Ley de Contabilidad.

--- Inc. 23. Formular las bases para las licitaciones y considerar las propuestas.

Art. 108. En toda concesión municipal de cualquier naturaleza que sea, el concesionario, como una condición de la concesión misma, deberá fijar domicilio legal en jurisdicción municipal.

iii. Desarrollo socioeconómico

Art. 21 Inc. 17. Atender a la salud pública estableciendo y reglamentando el funcionamiento de hospitales, lazaretos, dispensarios, etc.: subvencionar a establecimientos de esa naturaleza y establecer servicios de asistencia médica gratuita y de asistencia social.

--- Inc. 18. Reglamentar el establecimiento y funcionamiento de montepíos, fomentar asociaciones de bien público, establecimientos de beneficencias, asilos, etcétera, pudiendo incluir en los presupuestos comunales partidas de ayuda económica.

--- Inc. 12. Establecer corrales de abasto, tabladas y mataderos municipales en condiciones higiénicas y de seguridad. Autorizar y disponer la creación de mataderos y frigoríficos públicos o privados, de conformidad con la legislación vigente en la materia.

--- Inc. 13. Reglamentar el contraste de pesas y medidas para asegurar su exactitud.

--- Inc. 34. Reglamentar la formación del catastro económico en la jurisdicción.

b. Facultades de Fomento

i. Recreación, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos

Art. 21 inc. 36. Dictar ordenanzas tendientes al mejor esplendor de las fiestas cívicas, a cuya solemnidad podrá contribuir el Tesoro Municipal.

Art. 30. Inc. 29. Fomentar y auspiciar dentro del municipio la realización de actividades deportivas, recreativas y de esparcimiento popular.

ii. Educación, cultura y turismo

Art. 21 inc. 35. Dictar ordenanzas tendientes a la exaltación de los valores locales, consolidación de los sentimientos de vecindad, revisión y establecimiento de la toponimia local, conservación de las riquezas naturales, tradiciones relacionadas con el medio histórico y conservación de lugares y zonas históricas.

Art. 30 inc. 25. Inspeccionar las escuelas de los municipios e informar al Consejo General de Educación sobre las irregularidades que notaran, proponiendo los medios que estimen conducentes a su solución.

--- Inc. 28. Promover la elevación del nivel cultural, intelectual y artístico de los habitantes del municipio concediendo particular importancia a los conocimientos, investigaciones técnicas y tradiciones relacionadas con el medio histórico y geográfico de su jurisdicción.

3. Competencia municipal administrativa en las Cartas Orgánicas Municipales

Al igual que en el punto anterior, en éste se prescindirá de la enunciación de conceptos teóricos sintetizada en el punto 1 de éste Capítulo, siendo suficiente la mención de algunas competencias administrativas establecidas en las Cartas Orgánicas Municipales.

Se han elegido aquéllas disposiciones que amplían las contenidas en la CPS y en la LOM. Muchas tienden a replicarse en varias Cartas, otras, por su originalidad lucen una atractiva singularidad.

A los fines de exponer la diversidad de matices del ejercicio de la autonormatividad constituyente municipal en la Provincia, se han incluido disposiciones de las quince Cartas Orgánicas que actualmente se encuentran vigentes, indicándose en una entrada a qué Municipio corresponden.

a. Facultades Normativas

i. Normativa interna

(Cerrillos) Art. 29. Los funcionarios y agentes de la Administración Municipal servirán exclusivamente a los intereses del pueblo. Actuarán conforme a los principios de eficiencia, eficacia, jerarquía, descentralización, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico, transparencia y publicidad de normas y actos.

(Embarcación) Art. 3. El Gobierno Municipal establece su organización interna a los efectos jurisdiccionales, administrativos y de representación que surjan de esta Carta, pudiendo crear delegaciones en aquellos centros de población que requieran de servicios

administrativos, sociales, culturales, de servicios o de naturaleza tal que no puedan ser prestados directamente por la administración Central.

(Orán) Art. 3. El Gobierno Municipal establece su organización interna a los efectos jurisdiccionales, electorales, administrativos y de representación que surjan de esta Carta, pudiendo crear delegaciones en aquellos centros de población que requieran de servicios administrativos, sociales, culturales o de naturaleza tal que no puedan ser prestados directamente por la administración central.

(General Güemes) Art. 7 inc. a. Gobernar y administrar los asuntos públicos e intereses locales para promover el desarrollo humano y social dirigido al bien común.

ii. Normativa externa

(Pichanal) Art 13 inc. 17. La Municipalidad ejercerá el Poder de Policía en lo referente a la moralidad, costumbres, higiene, salubridad, seguridad y demás materias que sean de competencia.

(Cafayate) Art. 31 Inc. 23. Establecer normas de protección de la naturaleza y el paisaje, bajo un concepto de ecología social que interprete a la especie humana como integrante del sistema ecológico y a los efectos de que el desarrollo se realice en forma equilibrada y sin afectar la calidad de vida.

(Colonia Santa Rosa) Art. 25 inc. c. El Municipio dictará un Código de edificación urbana, reglamentará la construcción de obras públicas y privadas y ejercerá el control de

todas aquellas que se realicen. Podrá ordenar y efectuar con cargo al propietario, la reparación o demolición de aquellas obras que ofrezcan peligro para la seguridad pública.

(Rosario de la Frontera) Art. 10 inc. 4. Dictar el reglamento del tránsito urbano y normas de vialidad vecinal. Fijar las tarifas del transporte público urbano de pasajeros y asegurar la prestación del mismo. Mantener la red vial de su competencia.

(Tartagal) Art. 11 Inc. 20. Reglamentar la habilitación y funcionamiento de los locales comerciales, industriales y de servicio.

b. Facultades de Gestión

i. Servicios Públicos

(General Mosconi) Art. 6 inc. 19. Asegurar la provisión de agua potable conviniendo con las reparticiones responsables de las cabeceras y cursos de arroyos, ríos y lagos, las medidas apropiadas para evitar su contaminación y promover la provisión de gas, electricidad, alumbrado público, teléfonos y la construcción de cloacas y pavimento en el ejido municipal.

(Salta) Art. 7 inc. i. Asegurar la recolección y tratamiento final de residuos, la limpieza e higiene en general en el ejido municipal y el mantenimiento de la red vial de su competencia.

(Pichanal) Art. 13 inc. 11. El Municipio promoverá mediante sus recursos o de particulares, a través de licitaciones la provisión de agua potable, gas, electricidad,

alumbrado público, teléfono y la construcción de cloacas, cordón cuneta, vereda perimetral y/o pavimentación y desagües en el ejido municipal.

(Cafayate) Art. 31 inc. 11. Participar en las decisiones vinculadas con la implementación, y funcionamiento de la totalidad de los servicios que se presten dentro de su jurisdicción, aunque la administración de los mismos no dependa directamente del municipio.

ii. Obra Pública

(Embarcación) Art. 11. Convenir la realización de obras y servicios públicos con las demás, La Nación y/o la Provincia, personas jurídicas legalmente reconocidas o personas de existencia física y todo cuanto atañe a la satisfacción de necesidades públicas, y dar solución a problemas derivados de la existencia de núcleo territorial y humanos o por razones de las actividades administrativas y/o de los servicios públicos, pudiendo a tales fines, constituir organismos jurisdiccionales mixtos.

(Hipólito Irigoyen) Art. 48. Son obras públicas municipales: a) Las de instalación y servicios públicos; b) Las de pavimentación y las de veredas y cercos; c) Las correspondientes a ornato, salubridad y urbanización del municipio; d) Las concernientes a establecimientos municipales; e) Toda otra que por su característica se considere pública.

(Salta) Art. 7 inc. x. Proveer a la creación de parques naturales, asegurando la protección de las especies vegetales y animales autóctonas.

(Cafayate) Art. 31. Inc. 6. Establecer el Régimen Legal y Contable de Contrataciones de Obras, Servicios o Suministros.

iii. Desarrollo socioeconómico

(Cafayate) Art. 31 inc. 15. Fomentar, promover y participar en la realización, conjuntamente con vecinos del municipio o con sus asociaciones voluntarias, en la constitución, formación, administración y conducción de cooperativas, consorcios, empresas o sociedades de economía mixta que tuvieren por objeto servicios u obras de utilidad general o actividades económicas que respondan a los principios de economía social.

(Salta) Art. 7 inc. e. Promover la construcción de viviendas por sí y/o en acción coordinada con el Gobierno Nacional y Provincial. Fomentar el sistema de ayuda mutua a instrumentar los medios necesarios para ese fin.

(Joaquín V. González) Art. 5 inc. 9. Apoyar a los discapacitados, a través de la fiscalización y difusión de las Leyes que los amparan, y crear microemprendimientos productivos, orientados a asegurar fuentes de trabajos genuinos para el mejoramiento de su nivel de vida.

(Metán) Art. 9 inc. f. Asegurar en todas sus formas, el derecho de los habitantes a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, manteniendo y protegiendo el sistema ecológico y el paisaje.

(Cerrillos) Art. 43. El municipio garantiza políticas y programas sociales dirigidos al desarrollo humano y a la mejor calidad de vida de la población, en especial a las personas que se encuentran en situación de riesgo social.

c. Facultades de fomento

i. Recreación, deporte, esparcimiento y espectáculos públicos

(Cerrillos) Art. 46. El Municipio promoverá la práctica de deportes, las actividades físicas y de recreación procurando la igualdad de oportunidades. Sostendrá centros deportivos de carácter gratuito y facilitará la participación de sus deportistas, sean normales o discapacitados, en competencias locales, provinciales, nacionales e internacionales.

(Tartagal) Art. 11 inc. 2. Fomentar y promover la actividad deportiva y recreativa de la población, en especial de la niñez y la juventud.

(Orán) Art. 21. El Municipio fomenta la actividad deportiva y recreativa de la población, sobre la base de las siguientes pautas: a) Orienta la acción del Gobierno preferentemente hacia la práctica deportiva y recreativa no rentada; b) Contempla, en la planificación urbanística, la previsión de centros deportivos y recreativos, y propende a su construcción; c) Vela por el cumplimiento de las normas legales en la práctica de los deportes y de las actividades recreativas.

ii. Educación, cultura y turismo

(Cafayate) Art. 31 inc. 16. Promover el turismo, reglamentando y fiscalizando sus servicios, en el marco de un plan regulador integral, donde se lo contemple como eje

generador de actividad económica y social, fomentando la regionalización en el ámbito nacional e internacional.

(Cerrillos) Art. 37.- Para el Municipio la educación deberá ser un proceso de permanente respuesta al dinamismo social y sus exigencias. La educación o formación, tenderá al desarrollo intelectual, profesional y físico de los niños, jóvenes, adultos y discapacitados, en una conformación plural en constante búsqueda de la justicia y la equidad, evitando exclusiones injustificadas.

--- Art. 41. El Municipio asegurará a todos los habitantes la posibilidad de enriquecer y transmitir una cultura sin discriminaciones, dinámica y pluralista, partiendo de la valoración de las creaciones autóctonas y respetando en todos los casos la diversidad cultural.

--- Art. 47.- Para el municipio, el turismo deberá ser un factor de desarrollo económico, social, histórico y cultural.

(Pichanal) Art. 13 inc. 23. Fomentar y promover el desarrollo de las artes y oficios, artesanías y otras, exaltando los valores locales a través de la creación de medios audiovisuales, teatro municipal, casa de la cultura y otras acciones.

(Colonia Santa Rosa) Art. 20. El Gobierno Municipal fomenta la cultura en todas sus expresiones y asegura el acceso a la misma a todos sus habitantes, promoviendo las manifestaciones culturales, colectivas o personales, sin distinción de clases, razas, credos o edades.

(Rosario de Lerma) Art. 30. La educación en la instrucción corresponde y es deber insoslayable de la Familia y Sociedad.

--- Inc. 1. El Municipio contribuye con becas y subsidios y con planes de ayuda, para garantizar este derecho.

--- Inc. 2. Todo habitante del Municipio tiene derecho irrenunciable a la Instrucción y a la educación.

Finalmente, la mayoría de Cartas Municipales contienen una cláusula genérica por la cual se arrogan toda competencia material que no sea materia exclusiva de la Provincia, ni transgreda el orden constitucional Nacional y Provincial.

CAPÍTULO III – ASPECTO ECONÓMICO FINANCIERO

Este aspecto corresponde a la *autarcía* que contienen los municipios por imperio de su autonomía. Explica Horacio Rosatti (1998, T. I, p. 97) que la autarcía significa “autosuficiencia económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos”, y que la asignación de recursos municipales debe proceder de una norma constitucional o legal de carácter público.

Ricardo Zuccherino (1992, T. III, pp. 29/30) cita como precedente en la materia a las Declaraciones del Sexto Congreso Interamericano de Municipios celebrado en Panamá en 1956, de las cuales se concluye que “no puede haber autonomía sin autosuficiencia económica”, y brinda una definición pragmática de *recursos municipales*: “Todo ingreso producido en las arcas municipales, cualquiera sea su causal originaria”.

Se afirma que la mera declamación constitucional de la autonomía municipal no es suficiente para su real concreción. Para que ella se materialice cabalmente, resulta de trascendencia capital que la asignación recursos con los que cuente el municipio sea suficiente para ejercer sus facultades en el ejercicio concreto de su autonomía. Este requisito de eficacia (recursos suficientes) se ve diezmado en la práctica, atento el federalismo nominal delineado por las Constituciones Nacional y Provincial, principalmente por la insuficiencia financiera de los municipios, los que para poder hacer frente a sus erogaciones se ven obligados a acudir a una instancia superior de gobierno y resultar condicionados en su actuación por el asistencialismo discrecional ofrecido por los tesoros públicos de los órdenes de gobierno nacional y provincial, produciéndose una inevitable dependencia del orden municipal a los ordenes antedichos. (Protti, 2014).

Tras el fallo “Rivademar” de la CSJN, se avanza hacia un estándar denominado *subsistencia económica razonable*, según el cual se interpreta que la CN en su art. 5 asegura la existencia del municipio, y en consecuencia, la Provincia tiene vedada la desnaturalización de facultades municipales por las que llegase a causar la ruina económica o poner en riesgo la subsistencia del ente municipal. El principal efecto jurídico de este criterio reside en su oponibilidad judicial a la Provincia como garantía de autodeterminación financiera municipal. (Rosatti, H., 1998).

La Provincia de Salta garantiza a sus municipios la percepción de recursos propios y los determina principalmente en base a los términos establecidos por la Constitución Provincial, a la Ley Orgánica Municipal, y a las Cartas Orgánicas Municipales.

A continuación se detallan los recursos con los que cuentan los municipios salteños, de acuerdo a la jerarquía de la norma de la cual emanan.

1. Recursos económico-financieros municipales en la CPS

El régimen financiero municipal en la Provincia de Salta tiene su base constitucional en el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Salta, que enumera de manera no taxativa los recursos municipales.

a. Recursos municipales

Establece el artículo 175: “*Constituyen recursos propios de los Municipios:*

- 1. El impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana.*
- 2. Los impuestos cuya facultad de imposición corresponda por ley a las Municipalidades.*
- 3. El impuesto a la radicación de automotores en los límites de cada uno de ellos.*
- 4. Las tasas.*
- 5. Las contribuciones por mejoras provenientes de obras municipales.*
- 6. Las contraprestaciones por uso diferenciado de los bienes municipales.*
- 7. La coparticipación en los impuestos que recaude la Nación o la Provincia con las alícuotas que fije la ley.*
- 8. Los créditos, donaciones y subsidios.*

9. Todos los demás ingresos determinados por las normas municipales en los límites de su competencia.

Con parte de los recursos coparticipados se constituye un Fondo Compensador que adjudica la Legislatura por medio del Presupuesto, a los Municipios cuyos recursos resultaren insuficientes para atender los servicios a su cargo.

La ley prevé sistemas de transferencia puntual y automática de los recursos en favor de los Municipios.”

A los fines expositivos se comentará separadamente los incisos y párrafos que componen este artículo.

i. El impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana

El primer inciso refiere al impuesto inmobiliario dentro de la zona urbana municipal, que grava la propiedad inmobiliaria de acuerdo a su valor o a la renta que produce, y es percibido en su totalidad por el municipio en el que el bien se encuentre situado (Protti, D.F., 2014). Si tenemos en cuenta que el artículo 170 CPS, que define la naturaleza del municipio establece que *“las delimitaciones de la jurisdicción territorial de los municipios es facultad de la Legislatura, la que debe contemplar, además del ejido urbano, la extensión rural de cada Municipio (...)”*, no parece razonable que el municipio administre ambos ámbitos (urbano y rural) y sólo perciba directamente el producto del impuesto inmobiliario urbano. A diferencia, el impuesto inmobiliario rural es percibido por la Provincia, la cual participa el 15% de su producto a los municipios⁷.

⁷ Ley 5082, art. 1

En la convención constituyente de 1986, al tratar el entonces artículo 170 (numerado 175 luego de la reforma constitucional de 1998), se debatió brevemente sobre la amplitud del impuesto a la propiedad inmobiliaria cuya imposición y percepción correspondería a los municipios. El proyecto de la comisión redactora (presidida por el convencional Juan Carlos Romero, hijo del entonces Gobernador Roberto Romero) establecía que sólo abarcaría el impuesto inmobiliario urbano. Los convencionales Carral, Plaza, Argañaráz y Morales argumentaron sobradamente que además del impuesto inmobiliario urbano, debía contemplarse el impuesto inmobiliario rural. Sin embargo, ésta posición no dio resultado debido a la prisa del debate y a la actitud obtusa de la Comisión Redactora, que sin más fundamentos que la practicidad de evitar conflictos intermunicipales en los casos en que un lote rural se sitúe dentro de la circunscripción de dos o más municipios, rehuyó al debate minimizando la cuestión, y finalmente el artículo resultó aprobado por mayoría, con cinco votos por la negativa.⁸

ii. Los impuestos cuya facultad de imposición corresponda por ley a las Municipalidades

Del sistema de delegación de competencias entre Nación y Provincias argentinas surge que las Provincias conservan el poder que no delegaron en el Estado Federal, y por lo tanto la potestad impositiva que no delegaron, permanecen en su poder. En consecuencia, puede decirse que la provincia posee un poder originario, excluyente y a la vez subsidiario, en tanto que la potestad impositiva de la Nación y los Municipios tienen naturaleza

⁸ Versión taquigráfica del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Salta de 1986. Tomo 4 - 16ª Reunión – Cont. 10ª Sesión Ordinaria, págs. 884-887. Salta: Talleres Industrias Gráficas Codex S.A., Agosto de 1986.

derivada por las Provincias, de manera determinada y taxativa. En este sentido, la Provincia no solo establece la potestad impositiva municipal a través de la Constitución, sino que por este inciso puede delegar en los municipios por medio de ley facultades de imposición no contempladas en la CPS. (Protti, D.F., 2014).

iii. El impuesto a la radicación de automotores en los límites de cada uno de ellos

De manera análoga al numerado en el inciso primero, éste impuesto era percibido por la Provincia con anterioridad a la CPS de 1986, y por imperio de ésta pasó a ser percibido directamente por los municipios en que se encuentren radicados los vehículos automotores gravados. De acuerdo al Decreto-Ley 6582/58, los propietarios de vehículos automotores tienen la obligación de inscribirlos en el Registro de su radicación, entendiéndose por ésta “el lugar del domicilio de su titular o el lugar de su guarda habitual”⁹.

iv. Las tasas

A diferencia de los impuestos, las tasas se particularizan por ser la contraprestación de un servicio concreto, efectivo e individualizado que presta el Estado y pone a disposición de los particulares que tiene en miras la satisfacción de un determinado interés social. Sin embargo, comparte con el impuesto la naturaleza tributaria que exige que toda contribución de carácter tributario exigida por el Estado debe dictarse mediante ley, en el caso de los municipios, las tasas pueden hacerse exigibles sólo por medio de ordenanza

⁹ Digesto de Normas Técnico-Registrales del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor, Título I, Capítulo VI, Sección Segunda, Art. 1°.

dictada por el concejo deliberante. En la Provincia, a su vez las tasas pueden determinarse de acuerdo a la capacidad contributiva del usuario del servicio manifestada por el valor del inmueble de su propiedad, posesión o tenencia, o la renta producida por éste, sin que por ello se las considere un impuesto. (Protti, D.F., 2014). De acuerdo a estas pautas, los municipios tienen la facultad de exigir tasas en contraprestación de servicios de interés público efectuados por la municipalidad en el ámbito de sus competencias administrativas y dentro de su respectivo ejido urbano y rural.

v. Las contribuciones por mejoras provenientes de obras municipales

En este inciso se atribuye a los municipios a la potestad de exigir una contribución a cambio del mayor valor que adquieren los inmuebles aledaños a las obras públicas que efectúa el municipio. Es un recurso público que comparte la naturaleza tributaria y por lo tanto debe ser exigido y determinado por ordenanza municipal para su percepción. Su exigibilidad resulta legal siempre y cuando se funde en criterios objetivos y razonables. Es una contraprestación personal, pues quien se beneficia es el titular del bien que adquiere mayor valor, y no así el inmueble en sí mismo. (Protti, D.F., 2014).

vi. Las contraprestaciones por uso diferenciado de los bienes municipales.

El inciso en exposición, se refiere a la contraprestación que percibe el municipio, no ya por el uso común, sino por un uso especial de los bienes municipales que se concede a los particulares interesados, mediante contratos administrativos de permiso, autorización o concesión de uso de sus bienes públicos, siempre y cuando ello no obstruya el derecho de

uso común que tienen los demás particulares. Ejemplos de estos usos diferenciados los encontramos así en las tarifas de estacionamiento, cánones y permisos otorgados a particulares para la explotación de kioscos, venta ambulante y administración de espacios públicos a través de concesión de uso. La doctrina de la Corte de Justicia de la Provincia de Salta entiende que estas contraprestaciones por uso diferenciado de los bienes municipales no constituyen tributos toda vez que no provienen de la potestad tributaria municipal sino del uso diferenciado de un bien de su dominio público a cambio de una contraprestación onerosa (Protti, D.F., 2014).

vii. Coparticipación provincial

El sistema de coparticipación tributaria federal establecido por la Ley 23548 comprende una distribución primaria por la que se conforma una masa del producido por determinados impuestos y las alícuotas a distribuir entre Nación y Provincia; y una distribución secundaria por la que se establecen los porcentajes a percibir por cada provincia. Del mismo modo, la mayoría de las Provincias argentinas coparticipan a sus municipios un porcentaje de los ingresos provenientes de determinados impuestos por medio de leyes especiales, a excepción de Jujuy, La Rioja y San Juan. La Provincia de Salta distribuye a sus municipios un porcentaje de lo que percibe del Estado Federal en concepto de coparticipación federal de impuestos y un porcentaje de tributos provinciales, concretamente el impuesto a los ingresos brutos directos y por convenio multilateral, el impuesto inmobiliario rural, el impuesto a los sellos y las regalías provenientes de recursos no renovables. (Díaz Frers, A., 2013).

Ley mencionada Ley de Coparticipación Federal 23548 se caracteriza por ser una ley convenio, la cual requiere para su vigencia la aprobación por el órgano legislativo de cada una de las provincias que conforman la Nación. En ese sentido, la Provincia de Salta se adhirió en el año 1988 a través de la Ley 6516, mediante la cual la Provincia asume por sí, sus organismos administrativos y sus municipios, la prohibición de establecer gravámenes análogos a los aplicados por el Estado Federal. (Protti, D.F., 2014).

Los ingresos municipales de mayor importancia provienen precisamente de la coparticipación que efectúa la Provincia a los municipios (Protti, D.F., 2014). La normativa que regula el inciso en exposición está dada por las Leyes de Coparticipación Provincial 5082 de 1976, sus leyes modificatorias y decretos reglamentarios.

El Régimen vigente estipula la distribución primaria en un 85% correspondiente a la Provincia y el 15% restante al conjunto de municipios¹⁰. De ese 15%, se asigna directamente un 12% a los municipios, y con el 3% restante se constituye un Fondo de Convergencia Municipal. Dicho Fondo, divide ese 3% hacia dos destinos: un 1,5% se asigna a un Fondo Compensador Municipal y otras partidas, que se distribuyen anualmente de acuerdo al presupuesto de cada ejercicio; y el otro 1,5% se asigna a los municipios de acuerdo a su población (70%); personas con necesidades insatisfechas (10%); personas con necesidades insatisfechas en relación a la población municipal (10%); y el 10% en proporción a la superficie de cada municipio.¹¹ Al momento de redacción de este trabajo, se debatía una modificación al Régimen de Coparticipación Provincial con el objetivo de

¹⁰ Ley 5.082, artículo 1.

¹¹ Ley 7.651 sancionada el 28/12/2010, art. 1, modifica art. 2 Ley 5.082.

asignar directamente a los municipios el 3% que se asigna al Fondo de Convergencia Municipal¹²

La distribución secundaria del 12% que se asigna directamente a los municipios se determina en base a tres pautas: el 30% de ese 12% se distribuye en relación a la población de cada municipio; un 35% en base a las erogaciones corrientes municipales; y el restante 35% de acuerdo al costo municipal de servicio por habitante.¹³

Según el Art. 4 de la Ley de Coparticipación Provincial 5082, para determinar los datos de población se tomarán del último censo disponible realizado por el INDEC o por la Dirección General de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia. Sin embargo, el índice de uso vigente se encuentra en el decreto 798 de 1978 y no ha sido actualizado nunca desde la vigencia de la norma, incluso dicho decreto ha sido aplicado para la aplicación de otros recursos municipales, tales los provenientes del Fondo Federal Solidario (Protti, D.F., 2014).

Establece la ley en mención en su Art. 5 que la Dirección General de Rentas de la Provincia efectúa la distribución de los recursos coparticipables depositando en el Banco Provincial de Salta el fondo total participado en una cuenta especial para cada municipio. Al no existir ya dicho banco, los depósitos deberán ser realizados en el Banco Macro, actual agente financiero del Estado Provincial (Protti, D.F., 2014).

¹² “Diputados aprobaron el acuerdo que Provincia y Nación firmaron por la coparticipación”, publicado por el Diario La Gaceta Salta el 1/6/16.

¹³ Ley 5.082, artículo 3.

viii. Los créditos, donaciones y subsidios

El inciso octavo del artículo en mención refiere a tres fuentes de financiamiento que junto a los montos percibidos por el municipio en concepto de coparticipación y de recaudación propia, completan el conjunto de recursos con que los municipios salteños afrontan el ejercicio de sus funciones. El primero en mención, el crédito, constituye una fuente de financiamiento que en condiciones normales de ejercicio es utilizado para realizar obras públicas de relevancia que no pueden costearse con la recaudación habitual. Como ventaja se menciona la inmediatez en la toma de los recursos que permiten afrontar las obras proyectadas sin mayores dilaciones, y como contrapartida se señala el endeudamiento del Estado municipal y el compromiso financiero que representa para los ejercicios financieros subsiguientes (Protti, D.F., 2014).

Las donaciones constituyen otra de las fuentes de financiamiento mencionadas en el inciso. Sin necesidad de abundar sobre el aspecto, puede conceptuárselas como “todas aquéllas transferencias de bienes o recursos que se conceden a los municipios sin que éstos deban efectuar contraprestación alguna” (Protti, D.F., 2014, p. 1537). Es decir, el contrato unilateral, consensual, gratuito y sinalagmático por el cual el Estado municipal toma la posición de acreedor, beneficiado por otra persona pública o privada, que le entrega en dominio un determinado bien que se integra al patrimonio municipal sin contraprestación alguna.

La tercera y última fuente de financiamiento mencionado en el inciso son los subsidios, caracterizados por ser una fuente de recursos transferidos por el Estado central a los municipios, de manera regular o mediante asignaciones eventuales. Estas transferencias generalmente se efectúan para la realización de alguna obra pública o política de Estado

específica, a través de programas preestablecidos o por petición del municipio para la realización de proyectos que contemplen esos fines consignados. (Protti, D.F., 2014).

En el ámbito municipal tiene capital importancia el Fondo Federal Solidario, creado por Decreto de Necesidad y Urgencia 206/09 del Poder Ejecutivo Nacional. El mismo se compone con el treinta por ciento de lo que el Estado Federal recauda en concepto de derecho de exportación de soja, y es destinado a las provincias para el financiamiento de obras públicas tendiente a la mejor de infraestructura en materia hospitalaria, sanitaria, educativa, de vivienda y vial. El reparto se efectúa inmediatamente según los porcentajes establecidos en la ley de Coparticipación Federal. Se dispone asimismo que las provincias debe coparticipar a sus municipios mínimamente un treinta por ciento de los montos percibidos en base a este subsidio. (Protti, D.F., 2014).

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta mediante Decreto de Necesidad y Urgencia 1368/09 - Ley 7572 destina a los municipios el 30% de los fondos percibidos en virtud del Fondo Federal Solidario, condicionados a la realización de obras destinadas a obras de infraestructura. Para esta distribución se toman los índices del Decreto 798/78 (el mismo utilizado para la distribución de coparticipación provincial). La mencionada Ley 7572 dispone además un monto adicional, llamado Asignación Especial Provincial a Municipios, que consiste en el 20% de lo que percibe la Provincia del Fondo Federal Solidario. Esta asignación adicional está destinada a idéntica satisfacción de infraestructura, aunque se diferencia en los porcentajes de distribución secundaria entre municipios, que se efectúa en base a un índice detallado en el anexo de la ley. (Protti, D.F., 2014).

Otra herramienta financiera con la que cuentan los municipios para la realización pública, a diferencia del subsidio previamente expuesto, no tiene carácter regular sino que es eventual en la medida en que queda a disposición de la municipalidad la presentación directa ante el Gobierno Federal, por medio del Procedimiento para Solicitudes de Ayuda Financiera instrumentado a través de la Resolución 13/13 de la Jefatura de Gabinete, con el fin de solicitar fondos para la realización de obras públicas sin la necesaria intervención del Gobierno Provincial. (Protti, D.F., 2014).

ix. Cláusula residual

El noveno y último inciso del artículo dispone: “Todos los demás ingresos determinados por las normas municipales en los límites de su competencia”; amplitud que determina el carácter enunciativo de la numeración y autoriza a los municipios a percibir y generar otros ingresos por sí mismos, tales los producidos por la actividad económica municipal y las regalías hidrocarburíferas.

b. Recursos no renovables

La ley 24145 de 1992 transfirió a las Provincias el dominio de los yacimientos de hidrocarburo, establece su artículo primero: “*Transfiérese el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias (...)*”. En virtud de tal transferencia, el dominio originario de los recursos naturales existentes dentro de su territorio corresponde a la Provincia, la que por ley determina las regalías y asigna una participación extraordinaria a favor de las regiones y municipios de los cuales se extraen

dichos recursos.¹⁴ Es decir que de la extracción de los recursos existentes en del territorio de los municipios pertenecen a la Provincia, y ésta se encarga de administrar, disponer de parte y distribuir el resto de acuerdo a los principios constitucionales sentados.

La norma referida se complementa con la sección relativa al régimen municipal a través del artículo 177 que dispone: “*Recursos no Renovables. De los fondos provenientes de la explotación de los recursos no renovables que perciba la Provincia, se adjudica a los Municipios donde se encuentren ubicados, un porcentaje establecido por ley*”. De este modo la Constitución obliga al Estado Provincial a coparticipar los recursos financieros provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, principalmente encausados por la actividad hidrocarburífera y minera.

i. Regalías hidrocarburíferas

La ley 6438 de 1986 regula la percepción y distribución de las regalías petrolíferas y gasíferas liquidadas a la Provincia por Y.P.F. y Gas del Estado. Teniendo en cuenta que la norma se sancionó con anterioridad a la privatización de las empresas del Estado y al desguace del entramado productivo nacional, actualmente la actividad productiva se desarrolla mediante contratos de concesión vigentes para la explotación entre el Estado Provincial y Corporaciones extranjeras –Pan American Energy, Bolland, Hellmerich & Payne, Terra, entre otras- para la extracción de petróleo y gas en el Departamento San Martín (productor de más del 90% de hidrocarburos en la Provincia).

¹⁴ Art. 85 CPS

La vigente ley 6438 establece en su artículo primero la asignación del 16% de las regalías petrolíferas y gasíferas liquidadas a la Provincia por YPF y Gas del Estado a los municipios en donde se explotan como así a los que se encuentran en su zona de influencia departamental. Corresponde el 9% a los productores, porcentaje que se distribuye de la siguiente manera: 5% en función poblacional y 4% en función de producción¹⁵. La asignación del 7% restante se distribuye un 4% entre municipios no productores que estén dentro del departamento productor; un 1% se destina a la creación de un Fondo de Desarrollo Departamental por el que se distribuye en relación inversa a la población; y completan los 16% asignado a municipios un 2% corresponde a Municipios ubicados en Departamentos no productores, cuyos recursos resultan insuficientes para atender los servicios a su cargo¹⁶. Por decreto 1856 se faculta al Ministerio de Economía a distribuir y asignar los fondos correspondientes a estos Municipios situados en Departamentos no productores.

La distribución de los fondos mencionados es reglamentada por el Poder Ejecutivo Provincia, el cual asigna los porcentuales que percibirá cada uno de ellos de acuerdo a la producción y población. La ley aclara que los fondos que se asignan a los municipios no serán deducidos de las coparticipaciones vigentes, y que serán destinados a obras de infraestructura, bienes de capital y/o a la promoción de procesos productivos y generación de empleo¹⁷. La ley dispuso además que durante los ejercicios 1988, 1989, 1990 y 1991 el

¹⁵ Ley 6.438 Art. 2

¹⁶ Ley 6438, Arts. 3 y 5.

¹⁷ Ley 6438, Arts. 4, 7 y 8, y Ley 7223 modificatoria del Art. 5° Ley 6438.

16% asignado a municipios se incrementaría un 1% hasta llegar al 20% sin alterar el sistema de distribución establecido en la ley¹⁸.

ii. Regalías mineras y de desmontes

Respecto de los minerales sólidos la ley 6294 de 1984 establece en su artículo primero que la extracción de sustancias minerales que el Código de Minería clasifica como de primera categoría –sustancias metalíferas, no metalíferas, combustibles minerales sólidos y fuentes geotérmicas-; y de segunda categoría –sustancias metalíferas no previstas en la primera categoría y las salinas, salitres, turberas, sustancias metalíferas y piedras preciosas que se encuentran en los lechos de los ríos y aguas corrientes, desmontes, relaves y escoriales de minas y establecimientos abandonados- quedan sujetas al pago de Regalía Minera. Asimismo las de tercera categoría –rocas de cantera- quedan sujetas al pago de regalía cuando su extracción se realice en terrenos de dominio fiscal. Los montos ingresados por estos conceptos se asignan en un 50% al Fondo Especial de Promoción Minera y 50% a la Municipalidad en la que se origina la producción.

2. Recursos en la Ley Orgánica Municipal

Sin perjuicio de la abrogación de algunos incisos, son recursos municipales de acuerdo al artículo 82 de la Ley de Municipios 1349:

1. Las patentes sobre vehículos y rodados en general.

¹⁸ Ley 6438, Arts. 9 y 10.

2. El impuesto de alumbrado, barrido y limpieza;
3. El de abasto, degolladura y matadero;
4. El de teatros, cines, circos, cabarets, salas de baile y demás espectáculos públicos y diversiones en general;
5. El de hoteles, restaurants, confiterías, billares, fondas, casas de hospedaje, despachos de bebidas, cantinas y boliches;
6. El de contraste y contralor de pesas y medidas;
7. El de piso, peaje, establecimiento de carruajes, fijación de avisos, letreros, muestras, carteles, e instalación de surtidores de nafta;
8. El que grave a las empresas de servicios públicos como tranvías, ómnibus, teléfonos, alumbrado, etc.;
9. El de mercados, carnicerías, fiambrerías, panaderías, fábricas de dulces, caramelos y helados;
10. El de farmacia, droguerías, laboratorios fotográficos;
11. El impuesto sobre garajes, carrocerías, motores, carpinterías, herrerías, y pequeños talleres en general;
12. El de mozos de cordel y músicos ambulantes;
13. El de chapas de perros;
14. El de caballerizas y corrales;
15. El de salones de lustrar y tintorerías;
16. El de hornos de ladrillos y cal, canteros de piedra, extracción de arena, ripio y pedregullo;

17. El de prostíbulos, que se pagará en proporción al número de pupilas;
18. El impuesto a los locales que hagan funcionar aparatos de radio, victrolas y otras máquinas sonoras;
19. El de agentes o agencias de colocación, y de venta de diarios y revistas;
20. El de peluquerías, masajistas, ortopédicos, manicuros y pedicuros;
21. El que grave las carreras, rifas y demás juegos permitidos;
22. El de permiso para construcciones en general, delineación en las nuevas edificaciones y construcción de cercos en los ejidos;
23. El de entierros y cementerios;
24. El producido por estampillas y sellado municipal;
25. El producido de la venta y arrendamiento de los bienes municipales;
26. El producido de las multas que establezcan las ordenanzas;
27. Las subvenciones nacionales y provinciales;
28. El de vendedores ambulantes de casimires, géneros y otras mercaderías.
29. En general, las tasas que graven el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial o de servicio, en virtud de las funciones municipales de contralor, salubridad, seguridad, higiene asistencia social y cualquier otro no retribuido por un tributo especial pero que tienda al bienestar general de la población.

3. Recursos en las Cartas Orgánicas Municipales

De acuerdo al inc. 9 del art. 175 de la CPS, los recursos económico-financieros allí consignados pueden ser ampliados por las cartas municipales en los límites de su

competencia. Algunos ejemplos de recursos autodeterminados por las convenciones constituyentes locales -enumerados en orden al año de sanción de la carta municipal que los atribuye-, son los siguientes:

(Salta, 1988) Art 57 inc. h. Los derechos y licencias provenientes del uso de bienes de dominio público municipal.

--- Inc. i. Los empréstitos y demás operaciones de créditos.

--- Inc. k. Las rentas y el producido de la venta de sus bienes.

--- Inc. l. Los provenientes de la actividad económica del Municipio.

(Tartagal, 1988) Art. 83 inc. n. La coparticipación en las regalías petrolíferas, gasíferas y otras que se establezcan en los porcentajes y sistemas que establezca la ley.

(Orán, 1988) Art. 50. El Municipio podrá crear un Banco Municipal, como entidad autárquica o sociedad del estado, en la forma y modo que se establezca en la ordenanza respectiva.

(Rosario de la Frontera, 1988) Art. 64 Inc. 5. Las Tasas que graven el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, agrícolas, ganadera, forestal, minera y toda otra actividad primaria y/o extractiva, en virtud de las funciones municipales de contralor, salubridad, higiene, asistencia social y cualquiera otra no retribuida por un tributo especial, pero que tienda al bienestar general de la población.

--- Inc. 12. Las rentas, aranceles y el producto por la actividad económica o venta de sus bienes.

(Rosario de Lerma, 1988) Art. 72.- Constituyen recursos propios, derivados del Poder Tributario Municipal los siguientes impuestos, tasas, co-derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas:

--- Inc. a. Alumbrado, limpieza, riego y barrido.

--- Inc. b. Venta y/o arrendamiento de los bienes Municipales, permiso de piso en jurisdicción Municipal.

--- Inc. c. Hornos de ladrillos, explotación de canteras, extracción de áridos, arena y demás minerales en jurisdicción Municipal.

--- Inc. d. Reconstrucción y conservación de pavimento, calles y caminos, como así también la edificación, refacción, delineación, nivelación de cercas y veredas.

--- Inc. e. Colocación de avisos en el interior y exterior de vehículos en general y toda otra propaganda que se efectúe mediante circulación de avisos volantes, oral o escrita, efectuada en la vía pública con fines lucrativos o económicos.

--- Inc. f. Patentes de billares, bolos, bochas, canchas y otros juegos permitidos, rifas, tómbolas, bingos que sean realizados con fines de lucro, teatros, cinematógrafos, circos y salas de espectáculos en general.

--- Inc. g. Patentes de automotores de uso particular, o para el transporte de pasajeros y/o carga de carruajes, carros, y en general todo vehículo de tracción mecánica o a sangre y la tasa de registro de conductores.

--- Inc. h. De mercados y puestos de abasto y vendedores ambulantes en general.

- Inc. i. Funciones, bailes, fútbol, box y cualquier otro espectáculo público en general.
- Inc. j. Tasas de actividades varias a los negocios dedicados a la actividad comercial, industrial y de servicio.
- Inc. k. Fraccionamiento de tierras, catastros y subdivisiones de lotes.
- Inc. l. Colocación e instalación de cables de cualquier tipo, agua corriente, obras sanitarias, ferrocarriles, estacionamiento de vehículos y toda ocupación de la vía pública, subsuelo y espacio aéreo en general.
- Inc. m. Derecho de oficinas y sellados a las actuaciones municipales y copias.
- Inc. ñ. Registro de guías y certificado de ganado y transferencias, certificaciones o duplicados.
- Inc. o. Inspección y contraste de medidores, motores, generadores de vapor o energía eléctrica, calderas y demás instalaciones que por razones de seguridad pública deban estar sujetas a contralor Municipal.
- Inc. p. Multas que correspondan aplicar por disposición de la presente Carta y Ordenanza vigente.
- Inc. r. El producto de los empréstitos públicos o de las operaciones de créditos que concerte la Municipalidad.
- Inc. u. De todo gravamen, patente, contribución, derecho, impuesto o tasa que el Municipio imponga en forma equitativa, inspirados en razones de justicia y necesidad

social, para cumplir plenamente con la finalidad que hacen a su competencia y a la Institución Municipal.

(Embarcación, 1989) Art. 64 inc. 5. Edificación, refacción, delineación, nivelación y construcción de cercos y aceras.

---Inc. 9. Patente de animales domésticos.

---Inc. 22 Contribución de las empresas que gocen de concesiones municipales.

(Cafayate, 2008) Art. 169. El Municipio promueve en su ámbito la constitución de fondos fiduciarios públicos o mixtos de acuerdo a lo que establece la ley, con el único objeto de apoyar financieramente la producción primaria sin industrias y a toda iniciativa de interés público.

(Cerrillos, 2008) Art. 88 inc. c. Las rentas o el producto de la venta de bienes, decomisos, secuestros y remates.

---Inc. e. Los ingresos provenientes de las privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos.

---Inc. g. El producto de la venta de cosas perdidas; olvidadas o abandonadas en el ejido, sujeto a la legislación vigente.

CAPÍTULO IV – ASPECTO POLÍTICO

Este aspecto se vincula con el contenido de la autonomía denominado *autocefalia*. Enseña Horacio Rosatti (1998), que en sentido amplio, la autocefalia municipal comprende las potestades de: 1) elegir sus propias autoridades; 2) optar entre distintos sistemas de gobierno; 3) optar entre distintos sistemas electorales; y 4) participar en la designación de autoridades gubernamentales no municipales vinculadas con la competencia local.

El Régimen Municipal salteño sólo contempla la primera de ellas, es decir la facultad de elección de sus propias autoridades (171 CPS), quedando las otras bajo competencia provincial. Por el mismo artículo se establece un sistema de gobierno alcalde-concejo y se delinea el sistema electoral municipal, complementándose en este último sentido con los artículos 172 (condiciones de elegibilidad), 173 (Cuerpo Electoral Municipal). Sobre la potestad de participar en la designación de autoridades gubernamentales no municipales no existe disposición alguna.

Es decir que en la regulación del aspecto político de la autonomía municipal en la CPS, al haberse enmarcado además el sistema de gobierno municipal, contiene una estructura gubernativa institucional a la que deben adaptarse las autoridades locales. En este sentido, la norma provincial instituye los órganos de gobierno municipal, sus funciones y competencia, las condiciones personales requeridas para elegir y ser electo, el sistema de incompatibilidades, sanciones y destitución de los miembros de los órganos de gobierno, los institutos de participación popular y democracia semidirecta y el instituto de la intervención municipal.

Este marco regulatorio, se encuentra establecido en 9 artículos de la Constitución Provincial, y por tres capítulos de la Ley 1379, que se entiende no han sido abrogados, o al menos en la mayoría de su articulado, y refieren a la constitución y funcionamiento de los concejos deliberantes (Cap. III); a las atribuciones de los concejos deliberantes (Cap. IV); y a los intendentes y sus atribuciones y deberes (Cap. V).

El Artículo 171 refiere al Gobierno Municipal en los siguientes términos:

“El Gobierno de los Municipios se compone de:

1. Un Departamento Ejecutivo a cargo de un Intendente que es elegido en forma directa y a simple mayoría de sufragios.
2. Un Concejo Deliberante cuya integración se establece sobre la siguiente base poblacional:

Hasta 5.000 habitantes 3 concejales

De 5.001 a 10.000 habitantes 5 concejales

De 10.001 a 20.000 habitantes 7 concejales

De 20.001 a 50.000 habitantes 9 concejales

De 50.001 en adelante 11 concejales, más uno por cada 40.000 habitantes o fracción no inferior a 20.000 habitantes.

Cuando los Municipios superen los 500.000 habitantes, el número de miembros de los Concejos puede reajustarse por la Legislatura, aumentándose la base poblacional para su elección pero nunca disminuyéndola.

Los Concejales se eligen directamente por el sistema electoral de representación proporcional.”.

Esta estructura de gobierno municipal ha sido delineada en los contornos del sistema norteamericano, que distribuye la función de gobierno local entre sus órganos, correspondiéndole al Concejo Deliberante funciones normativas y de contralor, y al Intendente funciones ejecutivas. La demarcación de competencias ha sido fuertemente avalada por la Corte de Justicia provincial, impidiendo que los órganos se inmiscuyan en competencias que no le son propias. (Protti, D.F., 2014).

Seguidamente se detalla la composición y funciones de los órganos de gobierno municipal en la Provincia de Salta.

a. Órgano Ejecutivo

El marco constitucional establecido en el Artículo 171, es reglamentado por las Cartas Municipales y por la Ley 1379. Ésta última sobre el particular establece que los

intendentes son nombrados y removidos por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, y que se requiere contar con 30 años de edad para ejercer el cargo (arts. 22 y 23). Esta regulación, establecida en 1933, fue concordada respecto al régimen municipal de la entonces recientemente vigente Constitución Provincial de 1929. Luego de la sanción de la Constitución de 1986 y su reforma en 1998, estas prescripciones de la Ley de Municipalidades que nunca se han concordado con las de las Constituciones Provincial y Nacional en vigencia, por lo que deben entenderse abrogadas.

El artículo a continuación, que se entiende vigente, (art. 24 LOM), establece: “Estará a cargo de los Intendentes la dirección general de la administración de las municipalidades y serán los representantes legales y oficiales de las mismas.”. Para el ejercicio de sus cargo, el Intendente mediante decretos, reglamentos y declaraciones, ejerce funciones de representación protocolar y jurídica; de gobierno; administrativas; colegislativas; reglamentarias e institutivas. (Protti, D.F., 2014). Estas funciones fueron ampliadas al tratar el aspecto administrativo de la autonomía municipal en la Provincia de Salta (Cap. II).

El artículo 182 prevé los casos de Ausencia e Inhabilidad del Intendente en los términos siguientes: “En caso de ausencia o impedimento transitorios del Intendente, el Presidente del Concejo Deliberante lo reemplaza. Si la ausencia o inhabilidad es definitiva y falta más de un año para completar el período del mandato, debe convocarse a elecciones.”. Como se anticipó, en casos de ausencia o impedimento transitorio lo sustituye el Presidente del Concejo, de igual modo si el impedimento es definitivo, finalizando el mandato del Intendente sustituido si faltase menos de un año para que expire el período de gobierno, o convocando a elecciones si faltase más de un año para que finalice el mandato

en curso. El Presidente del Concejo no es titular del Órgano Ejecutivo, por tanto, en caso de caer en causales de destitución en las funciones de Intendente, no es necesario proceder mediante remoción por el Concejo, sino que basta destituirlo internamente en el Concejo Deliberante como Presidente (Protti, D.F., 2014).

Destitución. Dispone el Artículo 181: “Corresponde la destitución del Intendente por condena penal o por mal desempeño de su cargo. Para declarar la necesidad de su remoción se requieren los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante.”, lo que implica el ejercicio del control político al órgano ejecutivo que realiza el órgano legislativo, entornado en estos casos a las causales de condena penal o mal desempeño en el cargo.

Son dos las causales que admite la norma para la destitución del Intendente, la primera, la condena penal, debe entenderse delito común o en el ejercicio de sus funciones, no siendo suficiente la imputación penal, se requiere sentencia condenatoria en sede penal para su procedencia. La segunda, el mal desempeño, constituye una causal que puede revestir la forma de inconductas reiteradas, que sin constituir un delito, no encuadran en el comportamiento que se espera de un funcionario público, insolvencias técnicas que impiden el normal funcionamiento de los servicios públicos, perjudican derechos de terceros o deshonran a la investidura pública. El fin común de la norma para estos casos, es impedir que por impericia profesional, técnica o insolvencia moral del funcionario se deteriore el desarrollo de la función pública y por medio de ello el daño a los intereses municipales. (Protti, D.F., 2014).

El segundo párrafo del Artículo establece:

El Intendente puede apelar con efecto suspensivo ante la Corte de Justicia de la Provincia, la que debe expedirse en un plazo máximo de sesenta días contados a partir de la entrada del caso, el que se examina libremente con el más amplio poder de revisión y recepción de pruebas.

Se interpreta que lo que apela el Intendente es la resolución de destitución, y no así el procedimiento de investigación, pues éste se encuentra en el campo de regulación interno del Concejo y además es una decisión tomada en ejercicio de funciones de índole política, exenta a la autoridad de los magistrados. Consecuencia de ello es que mientras la resolución de destitución no sea dictada, todo recurso de apelación que interponga el Intendente será, o no justiciable en las decisiones de orden político o las que tome el cuerpo colegiado para su reglamentación interna, o si apela una inminente destitución, la apelación será prematura. (Protti, D.F., 2014).

El principal efecto de la interposición del recurso de apelación que al ser suspensivo, mantiene al Intendente en funciones en tanto la Corte se pronuncie. Se encuentra abierta la posibilidad de que expire el período de gobierno del Intendente destituido con anterioridad al pronunciamiento de Corte, hipótesis en que la cuestión devendría abstracta. Respecto de cuestiones inherentes a un mandato anterior, la Corte en mayoría sostiene que no puede admitirse un juicio político a un intendente por hechos acaecidos en un mandato anterior, aunque también se dijo que un período finalizado no puede ser un hecho generador de irresponsabilidad, de no ser así, se impediría el ejercicio de las funciones de control que recae sobre el cuerpo legislativo, toda vez que el control de gestión ejecutiva se encuentra en su ámbito de competencia. (Protti, D.F., 2014). A más de ello, la experiencia indica que los hechos y actos realizados por administraciones ineficaces

o corruptas proyectan sus efectos en el tiempo al punto tal que resulta imposible no reparar en desbalances que período tras período remontan a responsabilidades que es imposible no encontrar.

b. Órgano Legislativo

El Concejo Deliberante Municipal es un órgano pluripersonal, cuyo número de integrantes depende de la población que tenga cada municipio. Cabe mencionar que tras la reforma de 1998 se modificó la clasificación contenida en el Artículo 171, que a partir de su vigencia los concejos deliberantes municipales se conforman por un número impar de miembros para facilitar la gestión legislativa y evitar situaciones en que se trunquen proyectos legislativos en particular y la actividad legisferante local en general. La modificación, también tuvo como objetivo reducir los costos de administración locales, y con ese fin se redondeó la cifra hacia abajo, de modo tal que en las futuras elecciones se eligiesen concejos de menor conformación y número impar. (Protti, D.F., 2014).

De acuerdo a la clasificación vigente, cuentan con concejos deliberantes conformados por tres concejales, los Municipios de: Angastaco, Animaná, Coronel Moldes, El Jardín, El Potrero, El Tala, General Ballivián, General Pizarro, Guachipas, Iruya, Isla de Cañas, La Caldera, La Candelaria, La Poma, La Viña, Los Toldos, Molinos, Nazareno, Payogasta, Río Piedras, San Carlos, Seclantás, Tolar Grande, Urundel y Vaqueros (Protti, D.F., 2014), categoría a la que debe integrarse el recientemente creado Municipio de Aguas Blancas.

Conformados por cinco miembros están los concejos deliberantes de Apolinario Saravia, Cachi, Campo Santo, Chicoana, El Bordo, El Carril, El Galpón, Las Lajitas, La Merced, Rivadavia Banda Norte, Rivadavia Banda Sur, San Antonio de los Cobres, Santa Victoria Este y Santa Victoria Oeste. Con siete miembros se conforman los de Aguaray, Cafayate, Campo Quijano, Cerrillos, Colonia Santa Rosa, El Quebrachal, General Enrique Mosconi, Hipólito Yrigoyen, Joaquín V. González, Prof. Salvador Mazza y San Lorenzo. Con nueve concejales los concejos de Embarcación, General Güemes, Pichanal, Rosario de la Frontera, Rosario de Lerma y San José de Metán. (Protti, D.F., 2014).

Sólo tres Municipios superan cincuenta mil habitantes, y de acuerdo a su población el Concejo deliberante de Tartagal está compuesto por once miembros, el de San Ramón de la Nueva Orán por doce y el de Salta Capital por veintiún miembros. En esta categoría de municipios que superan cincuenta mil habitantes, es el único caso posible que, al aumentarse un concejal por cada cuarenta mil habitantes o fracción no inferior a veinte mil, resulte un concejo deliberante compuesto por un número par de miembros.

Las Cartas Municipales y la Ley de Municipalidades reglamentan el funcionamiento de los concejos deliberantes en cuanto a sesiones, lugar físico de reuniones, asignación de comisiones y designación de autoridades. De acuerdo a la Ley 1379 en la primera sesión ordinaria los concejales deben proceder a la elección de un presidente y un vicepresidente del cuerpo, que duran un año en sus funciones, y se designan las comisiones permanentes.

El Presidente del Concejo tiene a su cargo la confección del orden del día, dirigir el debate, firmar todas las resoluciones y comunicaciones, refrendadas por el Secretario y ejercer el poder disciplinario respecto del personal, teniendo el derecho de voz en todos los

casos y de voto solo en los casos de empate o cuando se requiera mayoría de dos tercios de votos. El cuerpo de concejales tiene una doble función, en su aspecto legislativo realiza actividades normativas de carácter general mediante el dictado de ordenanzas; y también actividades de control y fiscalización de otras áreas de gobierno, solicitando informes, autorizando disposiciones de bienes, intervención en la aprobación de contratos, siendo juez en juicio político, entre otras. Dicta además resoluciones que no requieren promulgación del intendente y se fundan en solicitudes particulares, decidan sobre la organización interna o bien declaraciones en las que se expresa la opinión del cuerpo ante un caso concreto. (Protti, D.F., 2014).

La extensión del período de sesiones, el quórum necesario para sesionar y el procedimiento para la sanción de ordenanzas municipales, están regulados por las Cartas Municipales y por la ley 1379. Por ésta última, los municipios que no cuentan con Carta Orgánica, sesionan ordinariamente desde el primero de Mayo hasta el treinta de Noviembre con posibilidad de prórroga que no supere un mes. El quórum requerido es de la mitad más uno del total de miembros del concejo, lo que a tenor de la interpretación de la Corte local, significa que el quórum legal se alcanza con la presencia de más de la mitad de los concejales que integran el cuerpo. (Protti, D.F., 2014).

Teniendo en consideración que las ordenanzas, en sus efectos, son leyes locales por ser la expresión política de los representantes del pueblo municipal y en consecuencia, rigen en su plenitud dentro del territorio municipal para la totalidad de casos que recaigan en su normativa. De esta asimilación a la ley en sentido estricto, surge que sus requisitos de vigencia son la discusión y sanción por el Concejo deliberante, la promulgación por el

Intendente y la publicación para su obligatoriedad. La promulgación puede ser expresa, caso contrario, será tácita al transcurrir diez días hábiles de su sanción.

Si la ordenanza es vetada, el Concejo puede insistir con mayoría agravada y el Intendente deberá promulgarla. (Protti, D.F., 2014). Se dispone además, que las ordenanzas que dicten los Concejos Deliberantes y las resoluciones que expidan los Intendentes, deberán numerarse ordinariamente, manteniéndose la numeración correlativa por la fecha de promulgación, inscribiéndose en un libro que se denominará “Registro Municipal” (Art. 104).

Finalmente, el último párrafo del art. 171 determina: “Los concejales se eligen directamente por el sistema electoral de representación proporcional”. Por lo relacionado en el encabezado de este capítulo, es dable aclarar recordar que corresponde a la Legislatura sancionar el régimen electoral, y al Gobernador de la Provincia convocar a elecciones municipales, de lo que resulta que el municipio salteño carece de competencia para establecer el régimen de elección y para la convocatoria a elecciones.

A continuación, el art. 172 establece las condiciones personales que deben poseer los ciudadanos que aspiren al cargo y la duración de los mandatos. Respecto de los concejales, requiere ser argentino nativo o naturalizado con cuatro años de ejercicio de la ciudadanía y estar inscripto en el registro cívico nacional o provincial, ser mayor de edad y vecino del Municipio con una residencia inmediata anterior de dos años o nativo del mismo. La duración del cargo de Concejales es de dos años, con posibilidad de reelección indefinida.

Seguidamente, establece que para ser Intendente se debe contar con veinticinco años de edad como mínimo, ser nativo del Municipio o tener dos años de residencia inmediata anterior en él y las demás condiciones para ser Concejal. Duran cuatro años en el cargo, con igual posibilidad de reelección que los concejales.

El Presidente del Concejo es el reemplazante del Intendente en casos de ausencia o impedimento, disposición que deja abierta la hipótesis en la que el Concejal electo Presidente del cuerpo no cuente con la edad mínima para ser electo intendente y sustituya al Intendente de manera definitiva. El resultado sería en principio, la legitimidad de la sucesión, y a la vez, el incumplimiento por el Intendente de una de las condiciones constitucionales que debe poseer para acceder al cargo. Sin embargo, La Corte local ha interpretado que en esta hipótesis, nada obsta al desempeño del Presidente del Concejo en las funciones ejecutivas a cargo del Intendente, toda vez que el ejercicio del interinato no lo convierte en Intendente, sino que se encuentra en ejercicio de una función propia del cargo para el cual ha sido electo como Presidente del Concejo, e Intendente será en consecuencia, quien resulte electo en los comicios que tengan lugar una vez expirado el plazo del interinato (Protti, D.F., 2014).

El artículo 180 refiere a las Inmunidades e Incompatibilidades de los funcionarios municipales. Contiene dos normas: la primera referida a las garantías constitucionales del libre ejercicio de su cargo en los siguientes términos: “El Intendente, los concejales y los convencionales municipales no pueden ser acusados, procesados, interrogados judicialmente, molestados ni reconvencidos por autoridad alguna, por las opiniones o votos que hayan emitido en el desempeño de sus cargos”. Esta garantía aquí regulada tiene correlación con las reguladas para el órgano legislativo Federal (art. 68 CN) y Provincial

(art. 120 CPS), por corresponder la garantía de inmunidad de opinión a la esencia de la actividad legislativa en general. Así como se las ordenanzas se equiparan a las leyes por ser producto de un acto de voluntad popular a través de sus representantes, la inmunidad de opinión es una prerrogativa de carácter funcional que garantiza a los miembros de un determinado gobierno, la libertad de expresar su opinión sin condicionamientos de ninguna índole.

La segunda norma del artículo dispone: “Tienen iguales incompatibilidades que los legisladores, no siendo aplicables las disposiciones sobre licencias”, remitiendo por tanto al artículo 97 de la CPS que establece en su primer inciso que el cargo de Diputado (Entiéndase Concejal, Intendente o Convencional Constituyente Municipal) es incompatible con el de cualquier cargo electivo en el Gobierno Federal, Provincial, Municipal o de otras Provincias. El segundo inciso precisa que el ejercicio de función, comisión o empleo público en los gobiernos mencionados, no es incompatible si es consentido por la Cámara (entiéndase Concejo Deliberante o Convención Constituyente Municipal), pero será reemplazado en el cargo por el suplente inmediato. Párrafo seguido exceptúa de estas disposiciones el ejercicio de la docencia, y a continuación establece “el que incurriere en alguna de estas incompatibilidades cesa de inmediato en sus funciones de diputado”. (Protti, D.F., 2014).

El último párrafo del inciso imposibilita para ser diputados (Intendente, Concejal, Convencional Constituyente Provincial) a los eclesiásticos regulares, a los oficiales o suboficiales de las Fuerzas Armadas o de Seguridad en actividad ni los excluidos del registro de electores. Como se aprecia la incompatibilidad es desarrollar más de un cargo

público a la vez, quedando a opción del funcionario renunciar al otro cargo y ejercer la función municipal.

El Artículo 173 consigna respecto del Cuerpo Electoral Municipal:

“El registro de los electores municipales se compone de:

1. Los inscriptos en el registro cívico electoral.

2. Los extranjeros, mayores de dieciocho años, con dos años de residencia inmediata en el municipio, al momento de su inscripción en el registro suplementario especial.”

Requiere la norma que para ser elector se debe estar incluido en estos grupos: argentinos nativos o por naturalización inscriptos en el registro cívico electoral; o extranjeros con dos años de residencia inmediata. Se aprecia, que no se requiere el requisito de ser ciudadano argentino, bastando ser ciudadano de país extranjero residente en el municipio.

Debe agregarse que según la ley 25.871 para votar se debe contar con documento nacional de identidad en calidad de extranjeros residentes permanentes o temporarios, para con él proceder al trámite de inscripción en el registro suplementario de electores extranjeros, a cargo del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Provincia de Salta. El municipio debe contar como mínimo una mesa en caso de tener electores extranjeros. (Protti, D.F., 2014).

Dispone el Artículo 183:

“Facultades Disciplinarias. Exclusión. El Concejo Deliberante puede corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones y

hasta excluirlo de su seno por razones de incapacidad física o moral sobreviniente, debiendo para tal efecto concurrir los dos tercios de votos del total de sus miembros.”.

La norma regula la corrección y exclusión de miembros del concejo, y tiene como únicas causales el desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones e incapacidad física o moral sobreviniente. Dada la sensibilidad institucional en la que se entorna la cuestión, es imprescindible su prudente valoración y se refuerza ésta al ser necesaria una mayoría de dos tercios de la totalidad de los miembros para la toma de decisión. (Protti, D.F., 2014).

A diferencia de lo regulado para la destitución del intendente, la CPS no brinda la posibilidad de apelación ante la CJS. Sin embargo, ésta ha entendido que corresponde su competencia cuando la cuestión justiciable halla su quid en la posible inobservancia de las normas y principios del debido proceso, entendiendo que le compete revisar el procedimiento que llevó a la decisión sobre sanción o exclusión de un concejal, ejerciendo la Corte el constitucional de legalidad y razonabilidad que como intérprete final de la Constitución Provincial. De aquí que a los efectos del recuso extraordinario federal, debe entenderse a la decisión de la Corte como el agotamiento del cauce procesal local que habilita su procedencia. (Protti, D.F., 2014).

La CJS realiza el juicio de admisibilidad, y si concede es con efecto suspensivo, restituyéndose el concejal a sus funciones hasta tanto se resuelva sobre el fondo. Si el período de funciones expira antes de resolverse, la cuestión se torna abstracta. Se debe interponer en término de cinco días. Concedido, las partes presentan sus respectivas

memorias para ser agregados en los memoriales, los que son corridos vista al Fiscal de Corte y se pasan a despacho para que el Tribunal dicte sentencia en el plazo de 60 días.

Una vez que la CJS valora la observancia del debido proceso, es decir, que al concejal acusado se le haya informado sobre los hechos que se le imputan, haya ejercido su derecho a ser oído y hacer valer sus medios de defensa en tiempo y forma y en términos razonables, procede a dictar sentencia acogiendo o desechando el recurso interpuesto. (Protti, D.F., 2014).

c. Tribunal de Faltas

El inciso 20 del artículo 176 (competencias municipales), atribuye a los municipios la “facultad de crear órganos de control y tribunales de faltas de conformidad a sus respectivas Cartas Orgánicas”, texto que lleva a colegir que esta potestad solo puede ser ejercida por los municipios que tienen reconocida su autonormatividad constituyente materializada a través del dictado de sus cartas orgánicas.

Entre los municipios que cuentan con carta orgánica municipal, la mayoría prevé la creación de tribunales de faltas delegando en una ordenanza la regulación de su organización y funcionamiento. A la fecha los únicos que se encuentran en funciones son los de los municipios de Salta, San José de Metán, Tartagal, San Ramón de la Nueva Orán y San José de Cerrillos.

En sistema normativo federal argentino existen tres estamentos del derecho punitivo, en los cuales la competencia federal abarca los delitos y contravenciones federales; la competencia provincial interviene en el conocimiento y juicio de delitos

comunes y contravenciones provinciales; y la competencia municipal hace lo propio con las infracciones municipales.

Consecuentemente, la competencia para juzgar las infracciones municipales estará dada por la extensión de la materia normativa municipal en relación a las competencias y recursos municipales. La decisión de esta resolución municipal está bajo el control de la justicia ordinaria en virtud de garantías constitucionales y disposiciones del Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de Salta (CPCAPS), oscilando la jurisprudencia del máximo tribunal provincial sobre el planteo de la revisión. Dos posturas se encuentran: la primera sentada en el caso “Remises San Salvador” por la que se establece que el reclamo procede mediante recurso de apelación ante el Juzgado Contencioso Administrativo; por el contrario en el caso “TIA S.A.” se afirma que el planteo procede por interposición de acción procesal contencioso-administrativa. La diferencia tiene importancia en tanto que por medio de la acción se da inicio a un proceso de conocimiento ordinario y corresponde aplicar el principio *solve et repete* emanado del art. 28 del CPCAPS (Protti, D.F., 2014), y tiene procedencia ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo por medio de la acción procesal prevista en el Art. 1º del CPCAPS, que establece:

“A los efectos de la jurisdicción acordada al Superior Tribunal de Justicia por el Art. 149 de la Constitución, se reputarán causas contencioso-administrativas las que inicien los particulares o alguna autoridad administrativa, reclamando contra una resolución definitiva, dictada por el Poder Ejecutivo, las Municipalidades o el Consejo de Educación y en la cual se vulnere un derecho de carácter administrativo, establecido en favor del reclamante por una ley, un decreto, un reglamento u otra disposición administrativa preexistente.”.

El mencionado Código Provincial fue sancionado en el año 1906, ochenta años antes a la sanción de la CPS de 1986 que instituyó la autonomía municipal en la Provincia, y se encuentra hoy vigente a veintinueve años de la vigencia de ésta. Por ello puede comprenderse la alusión al Consejo de Educación, e interpretarse la alusión a las Municipalidades como entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo Provincial. Fundada en la vigencia de la norma citada, la jurisprudencia entiende que el tribunal de faltas municipal no constituye una instancia contencioso-administrativa a los fines del proceso judicial, sino simplemente una resolución definitiva revisable por medio de acción ante el Juzgado de Primera instancia, y del modo que entiende la jurisprudencia minoritaria al interpretar que el planteo procede como recurso de apelación (Protti, D.F., 2014).

d. Órganos de Control

La potestad de su regulación está establecida junto a la de los tribunales de falta en el art. 176 inc. 20 CPS, y han corrido suerte similar, estando previstos como órganos de control de legalidad de actos administrativos, sin tener competencia en cuestiones de mérito, oportunidad o conveniencia, propia del órgano legislativo. En la totalidad de las cartas orgánicas municipales de la Provincia de Salta dictadas a la fecha, sólo el Tribunal de Cuentas del Municipio de Salta ha sido puesto en funcionamiento (Protti, D.F., 2014), estableciendo que estará integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco miembros designados por el Intendente Municipal con acuerdo del Concejo Deliberante (art. 42); que sus miembros permanecerán cinco años en sus cargos y podrán ser nuevamente designados, en cuyo caso adquirirán inmovilidad en el cargo (art. 43); que para ser miembro será necesario ser abogado, contador público nacional, o graduado con título universitario

idóneo para el desempeño de sus funciones, estando la nómina de títulos competentes prevista por ordenanza, tener como mínimo treinta años de edad y cinco años en el ejercicio de la profesión o magistratura y dos años de residencia inmediata en el Municipio (art. 44); sobre el personal dispone que estará incorporado al régimen de la carrera municipal y será nombrado por el Intendente a propuesta del Tribunal de Cuentas de acuerdo con la organización administrativa que se determine (art. 45); sobre inhabilidades e incompatibilidades dispone el art. 46 que para los miembros del Tribunal de Cuentas las mismas establecidas para los concejales según la Carta Municipal y es el cargo asimismo incompatible con el ejercicio de la profesión.

Sobre competencia del Tribunal de Cuentas se establece que le corresponde el control externo de la gestión económica, financiera y patrimonial de la Hacienda Pública Municipal (art. 47) y sobre sus atribuciones y deberes dispone el art. 48 que, sin perjuicio de las que se establezcan por ordenanza: le compete revisar las cuentas de la administración; ejercer el control externo de la hacienda municipal en entes descentralizados, empresas públicas, haciendas paraestatales, sociedades del estado o con participación estatal y beneficiarios de aportes y subsidios; observar en forma originaria y aprobar o desaprobado las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos y formular, en su caso, los cargos correspondientes; entender de manera obligatoria en los juicios de cuentas y de responsabilidad, con las modalidades y recursos y en los casos que establezca la ordenanza; examinar la Cuenta General del Ejercicio, remitir hasta el 10 de junio informe al Concejo Deliberante y publicar el mismo en el Boletín Oficial Municipal; dictaminar con carácter previo en las transacciones patrimoniales administrativas que realizara la Municipalidad y en las judiciales que revistieran importancia; si surgiere un

hecho que pudiera ser ilícito, el dictamen deberá ser remitido a la autoridad judicial competente; y dictar su propio reglamento interno, de acuerdo con la ordenanza que determine las normas para su funcionamiento. Podrá también requerir de cualquier oficina o institución municipal, los datos e informaciones que necesitare para cumplir su cometido, como también exigir la presentación de libros, expedientes y documentos (art. 49). El art. 50 dispone que el funcionamiento del Tribunal de Cuentas se regirá por la ordenanza que al efecto dictara el Concejo Deliberante, siendo la Ordenanza Municipal n° 5552 de 1989 la que le diera funcionamiento al Tribunal de Cuentas del Municipio de Salta, constituido originariamente por tres miembros y actualmente ejercido por cinco vocales según texto modificado por Ordenanza 14270 del 16 de Noviembre de 2011.

Respecto del resto de municipios, los que cuentan con carta orgánica y han previsto la creación de un Órgano de Control pero no los han puesto en funcionamiento y los que no tienen potestad para dictarse carta orgánica municipal, están bajo el control interno a cargo de la Sindicatura General de la Provincia que depende del Órgano Ejecutivo Provincial, y el control externo es ejercido por la Auditoría General de la Provincia que funciona bajo la órbita del Órgano Legislativo Provincial, según lo establece el artículo 169 y su reglamentación por Ley Provincial n° 7103.

La norma constitucional del art. 176 inc. 20 permite que los municipios que se dictan carta orgánica ejerzan por medio de sus organismos de control la auditoría contable interna y el control externo de la gestión de la hacienda pública municipal. Sin embargo, sobre las condiciones de aplicabilidad del control externo de la Provincia a los municipios se ha dicho que el art. 169 (De la Auditoría y Sindicatura General de la Provincia):

“Se refiere claramente a los municipios sin exceptuar a los que tienen en funciones a sus propios órganos de control, y porque ello no atenta contra la autonomía municipal pues ésta es de segundo grado, es decir, subordinada a la autonomía plena de la Provincia de Salta que es quien –por mandato de la Constitución Nacional– regla sus alcances” (Protti, D.F., 2014, p. 1578).

Desde ésta óptica, se interpreta que el control externo de la Provincia sobre los municipios procede sin excepciones, aún en los casos en que el municipio cuente con su propia estructura de control municipal. Esta interpretación resulta inconveniente toda vez que deja sin sustento práctico al control municipal externo atribuido por la CPS y ejercido por órganos locales, y por efecto el escaso incentivo para el municipio de establecerlos a los fines de una mayor eficiencia del gobierno local, ya que de todos modos serán controlados por la Auditoría General a los fines de la recaudación provincial.

e. Conflictos interorgánicos

El fundamento de la competencia asignada a la CJS está dado por el sistema de separación de poderes como valor fundamental del sistema representativo republicano, que las Constituciones provinciales establecen y los Tribunales Superiores provinciales deben garantizar, a los fines de garantizar a los órganos municipales que ningún otro órgano invadirá la jurisdicción ni le impida el ejercicio de sus facultades que el bloque de juricidad les ha asignado. (Protti, D.F., 2014).

El párrafo segundo del art. 178 dispone: “Compete a la Corte de Justicia de la Provincia conocer en los conflictos entre los órganos ejecutivo y deliberativo de cada

Municipio.”, en concordancia con el art. 153, apartado segundo, inciso b) que dispone que compete a la Corte conocer y decidir en forma originaria en los conflictos de jurisdicción y competencia entre los Poderes Públicos municipales, es decir, entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo de un determinado municipio.

El supuesto de conflicto es el caso en que uno de los órganos públicos municipales se arroge facultades que pertenecen a otro órgano, como también en el caso en que un órgano desconozca los actos de otro órgano. Esta última circunstancia puede tratarse de una desobediencia legítima o ilegítima, calificación que cabe a la CJS como intérprete final de la CPS. Se trata entonces de un control de constitucionalidad, por medio del cual la Corte de Justicia de Salta se pronuncia sobre la regularidad o no de los actos ejecutados por los órganos municipales. Este procedimiento para el conflicto de poderes puede prosperar también como vía procesal para declarar la inconstitucionalidad de una norma, aunque se subraya que no se trata de una vía específica y que no puede ser usada como carril ordinario de revisión de constitucionalidad de la ley. (Protti, D.F., 2014).

Es preciso distinguir los conflictos de poderes abarcados por la norma, de aquéllos que no constituyen materia competente de la Corte, tal el caso de conflictos intraorgánicos, es decir, conflictos que se suscitan en el seno de un mismo órgano; o conflictos originados en el incumplimiento por el intendente de los actos de carácter preceptivos –que no son ordenanzas- resueltos por el concejo deliberante, casos para los cuales procede como vía específica el juicio político.

El procedimiento para la resolución de conflictos interorgánicos municipales está regulado en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Salta en los artículos

708 a 710; por el primero dispone que “Las causas de competencia entre los poderes públicos de la Provincia, serán resueltas por la Corte de Justicia a la vista de los antecedentes que le fueren remitidos y previo dictamen del Fiscal de Corte”; el art. 709 dispone que deducida la demanda, la Corte ordena al poder requerido que remita los antecedentes constitutivos del conflicto en el término de cinco días bajo apercibimiento de resolverse la cuestión sobre los antecedentes emitidos por el órgano demandante, y el art. 710 dispone la intervención del Fiscal de Corte, que deberá expedirse en el plazo de cinco días remitiendo el dictamen a la Corte para que resuelva de inmediato.

Nótese que la primera norma procesal citada, refiere a “poderes públicos de la Provincia”. Esto es así porque fue redactada y sancionada antes que la Provincia y la Nación reconociesen el carácter autónomo de los municipios, y consecuentemente de sus poderes públicos. Por ello, el conflicto entre órganos municipales, queda en principio, sin regulación procesal, aunque puedan los jueces salvar la laguna acudiendo a la analogía y aplicar la norma entendiendo que la Corte es competente para resolver conflictos de competencia entre los “poderes públicos del Municipio”.

f. Publicidad de los actos del gobierno municipal

Establece el artículo 178 en su primer párrafo: “Las Cartas Municipales y la Ley de Municipalidades regulan las vías y procedimientos para asegurar la publicidad de todos los actos de los Municipios y la legal y apropiada inversión de sus recursos.”. El principio de publicidad de los actos de gobierno tiene fundamento en el art. 61 CPS que instituye el principio de publicidad de normas y actos de la administración pública; en el derecho

colectivo a la información y en el derecho a la libertad de prensa. La finalidad de este principio se orienta a un ágil desempeño de las reparticiones públicas para organizar y poner a disposición la información tanto la que se deba publicar periódicamente –estado de ingresos, egresos y memoria contable-, cuanto la requerida por los administrados y la prensa. (Protti, D.F., 2014).

g. Democracia Semi-Directa

El párrafo tercero y último del artículo 178 CPS dispone: “Los electores municipales tienen los derechos de iniciativa y referéndum. Su ejercicio se rige por las disposiciones de la ley provincial que regula la práctica de las mencionadas formas de democracia semi-directa.”, quedando claro que al regirse éstos institutos por la ley provincial, los municipios carecen de competencias para establecerlos y regularlos de un modo distinto, limitándose a promover el instituto en los límites constitucionales. (Protti, D.F., 2014). Por lo que la mención en la sección tercera de la CPS obedece a un criterio meramente reiterativo que los habitantes de los municipios ya poseen por ser habitantes de la Provincia que los establece y regula.

h. Intervención Provincial a los órganos municipales

La Intervención Provincial a los órganos municipales es una medida de *ultima ratio* que se encuentra prevista para circunstancias en que los órganos de gobierno una municipalidad no puedan garantizar el pleno ejercicio de la autonomía municipal concebida como el normal funcionamiento de sus instituciones.

Compete su decisión a la Legislatura Provincial de manera exclusiva y excluyente con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes, aunque puede también ser tomada por el Órgano Ejecutivo Provincial por medio de un decreto de necesidad y urgencia. La intervención sólo compete la resolución de las situaciones conflictivas o de funcionamiento anormal de los órganos que la hubieren originado, por un plazo determinado y prorrogable de ser necesario para dar cumplimiento al cometido. A los interventores incumben las gestiones administrativas indispensables para el funcionamiento del gobierno municipal. (Protti, D.F., 2014).

El Artículo 179 establece:

La Provincia puede intervenir a alguno o a todos los Poderes Municipales en los siguientes casos:

1. Acefalía total, para asegurar la inmediata constitución de sus autoridades.
2. Para normalizar una situación de crisis o gravedad institucional.
3. Cuando no se cumpla con el pago de los servicios de empréstitos, si en más de un ejercicio resulta un déficit susceptible de comprometer su estabilidad financiera o no preste adecuadamente los servicios públicos locales.
4. Por las demás causales que prevea la Carta Orgánica Municipal y la Ley de Municipalidades.

La Legislatura dispone la intervención de un Municipio, por plazo determinado, mediante ley aprobada por el voto de los dos tercios de los miembros presentes.

El artículo menciona cuatro causales, la primera de ellas es la acefalía, que puede ser parcial en caso de quedar uno de los órganos de gobierno sin titular ni reemplazante electo por el pueblo; o puede ser total en caso de que no exista autoridad alguna en los órganos de gobierno ni funcionarios designados por la Constitución, Ley de Municipalidades o Carta Orgánica Municipal. En consecuencia, la intervención provincial será parcial cuando se ejerza sobre uno de los órganos de gobierno municipal, y será intervención total cuando se intervenga todos los órganos de gobierno local.

La segunda causal menciona en realidad dos causales: situación de crisis, que se traduce en una situación temporal de anormalidad y desorganización que lleva al municipio a no poder solucionarlo por medio de los cauces ordinarios; y la gravedad institucional, instituto de creación pretoriana que comprende cuestiones que afectan el interés directo de la comunidad, ponen en peligro las instituciones municipales o afectan de manera general a los derechos e intereses de los habitantes del municipio. (Protti, D.F., 2014).

El incumplimiento de los empréstitos se numera como tercera causal. Para su procedencia se requiere que, concurrente al incumplimiento, en más un ejercicio resulte un déficit susceptible de comprometer su estabilidad financiera, lo que se materializa en el incumplimiento del máximo de niveles de endeudamiento autorizados por la Ley de Disciplina fiscal provincial comprobados por la auditoría provincial de las cuentas públicas y estado financiero del municipio. (Protti, D.F., 2014). Asimismo procede la intervención por este inciso cuando el municipio no preste adecuadamente los servicios públicos locales, que serán expuestos en el capítulo relativo al aspecto administrativo de la autonomía municipal en la Provincia de Salta.

Finalmente, el inciso cuarto habilita a la Ley Orgánica Municipal o Cartas Orgánicas la disposición de otras causales. Respecto de la primera, establece en el art. 69 de manera genérica “Cuando la situación de una Municipalidad haga imposible la regular administración de los intereses que se le confían por la Constitución y la presente Ley, podrá ser intervenida por la Legislatura”, y ordena a la Ley especial que dicte la intervención, fijar su extensión y término, dispone además que el Órgano Ejecutivo Provincial es quien designa al interventor.

Sin posibilidades de abarcar su contenido, las Cartas Orgánicas Municipales que mencionan al instituto de intervención provincial a los órganos municipales, remiten a la regulación que efectúa la Constitución Provincial.

CAPÍTULO V: ASPECTO INSTITUCIONAL

Este aspecto se vincula con la *autonormatividad constituyente* (Rosatti, H., 1998) como uno de los contenidos de la autonomía municipal. Reiterando la precisión formulada en I.3.a.iii, la mayoría de los municipios carecen de tal, y en estos casos el aspecto institucional de la autonomía municipal se reduce a la simple autonormatividad, que los faculta al dictado de su normativa ordinaria en los términos de la CPS y la LOM.

1. Competencia municipal institucional en la CPS

La Constitución de la Provincia enumera los aspectos de la autonomía municipal que regula por sí y por el Gobierno Provincial. En su artículo 170 primer párrafo *in fine* precisa que los municipios gozan de autonomía política, económica, financiera y administrativa. La norma tiene fundamento superior en el art 123 CN, pero a diferencia de este precepto, no menciona el aspecto institucional de la autonomía municipal. Ello no significa que la Constitución Provincial haya omitido su regulación, sino que lo hace de

modo integrado en dos artículos: la primera parte del 170, que precisa inspirado en la concepción naturalista la definición, naturaleza y límites del municipio; y por el 174 que establece la única categorización institucional entre municipios: los que se dictan su Carta Orgánica –*Carta Municipal* enuncia la CPS- y se rigen por ella; y los que no se dictan su Carta Orgánica y en consecuencia se rigen por la *Ley de Municipalidades* (Ley Orgánica Municipal).

a. Municipios y autonomía municipal

La norma que reconoce la existencia, describe su naturaleza y delimita territorialmente a los Municipios está contemplada en el art.170 (Naturaleza. Límites.), que dispone en su primer párrafo, primera parte: “Esta Constitución reconoce al Municipio como una comunidad natural que, asentada sobre un territorio y unida por relaciones de vecindad y arraigo, tiende a la búsqueda del bien común local.”. Del concepto de comunidad natural surge el eminente carácter sociológico que la Convención de 1998 imprimió al concepto de municipio, modificación que prosperó en base a la naturaleza sociológica evidenciada en estos centros poblacionales. Entre sus fundamentos se dijo: “Sociológicamente consideramos a la Municipalidad como una organización espontánea, pues así lo experimenta el hecho natural de vecinos que se van nucleando en terrenos próximos, y que ante sus necesidades comunes, necesitan organizarse para convivir. Por ello una ley no lo crea, sino que debe reconocerlo”¹⁹. Se alude además a la búsqueda del bien común local como causa fin del Estado Municipal, afianzando el primer bien que busca el hombre: su existencia, y su existencia en sociedad le permite satisfacer sus necesidades de vida y desarrollo. La familia es el núcleo social primigenio, pero la misma

¹⁹Convención Constituyente Provincial de 1998 - Versión taquigráfica del Diario de Sesiones. Tomo I, p. 264, Víctor Manuel Hanne editor.

no es autosuficiente en la satisfacción de todas las necesidades humanas. Por ello el Estado se presenta como una familia de familias que permite satisfacer las necesidades de ese núcleo humano en su mayor integridad posible, y para ello dirige la acción comunitaria orientada a ese fin.

La segunda parte del párrafo enumera los aspectos que integran la autonomía municipal en la Provincia: “Los Municipios gozan de autonomía política, económica, financiera y administrativa.”. El aspecto político permite a los municipios establecer el propio gobierno local dentro de un orden superior a través de la elección de sus propias autoridades; el aspecto económico posibilita promover y desarrollar las economías municipales para satisfacer las necesidades locales; el aspecto administrativo permite satisfacer las necesidades de la población municipal a través de las funciones normativas, de gestión, y de fomento; y el aspecto financiero es el ejercicio de la potestad impositiva sobre la materia imponible de su competencia. (Hernández, A.M., 1997).

El segundo párrafo establece: “Para constituir un nuevo Municipio se requiere una población permanente de mil quinientos habitantes y una ley a tal efecto. Los Municipios existentes a la fecha de sanción de esta Constitución continúan revistiendo el carácter de tales.”. Tras la reforma de 1998 el número necesario para constituir un Municipio se elevó de novecientos a mil quinientos habitantes.

No obstante el reclamo de aquéllos Convencionales que representaban a comunidades que estaban muy cerca de llegar a la cifra de novecientos habitantes anteriormente requerida, se procedió a modificar el artículo aumentando el número de habitantes requeridos para constituir un municipio.

La disposición expresa la continuidad de la existencia de los municipios con población inferior al nuevo número establecido. Esta mención fue introducida para evitar la degradación del status jurídico a varias localidades menores, que tras las políticas neoliberales de los años '90 experimentaron la depresión de sus sistemas productivos, viéndose la población activa obligada a buscar mejores condiciones de vida en ciudades mayores u otras provincias; y con ello el requisito demográfico fue decreciendo hasta quedar fuera de la categoría municipal. Este proceso de migración interna fue tan contundente, que al momento de la reforma de 1998 existían municipios que no llegaban siquiera a los novecientos exigidos por la anterior Constitución de 1986. Es por ello que esta última previsión deja a salvo el reconocimiento de existencia a aquéllos municipios que por haber reducido su población, o por haber sido reconocidos con el requisito menor de la anterior Constitución, al momento de la Reforma no alcanzaban el número exigido por ésta.

Otra modificación fue la referencia expresa a su creación por ley, que el texto anterior no contenía y la omisión tornaba posible una interpretación que el constituyente no quiso darle en el sentido que “todo centro poblacional permanente que cuente con un número mínimo de novecientos habitantes (...)” constituyese un municipio (Protti, D.F., 2014).

Recientemente se ha sumado el municipio n° 60 en la Provincia: el Municipio de Aguas Blancas, escindido del Municipio de San Ramón de la Nueva Orán, tras voto mayoritariamente positivo de este Municipio en el referéndum del 10 de Noviembre de 2013, luego reconocido por Ley n° 7739 y reglamentada por decreto 894/13.

El párrafo tercero prescribe:

“Las delimitaciones de la jurisdicción territorial de los municipios es facultad de la Legislatura, la que debe contemplar, además del ejido urbano, la extensión rural de cada Municipio. Previo a la delimitación, la Legislatura convoca a consulta popular en el Municipio, en la forma que reglamente la ley. Toda modificación ulterior de estos límites se realiza por el mismo procedimiento”.

Esta norma ya ha sido considerada al tratar la competencia territorial municipal (I.3.c.i).

b. Autonormatividad constituyente

El otro pilar fundamental de la regulación institucional de la autonomía municipal en la Provincia, es el Artículo 174 (Cartas Municipales. Leyes de Municipalidades.), que dispone en su primer párrafo:

“Los Municipios de más de diez mil habitantes dictan su Carta Municipal, como la expresión de la voluntad del pueblo, en un todo de acuerdo con las disposiciones de esta Constitución. A tal efecto convocan a una Convención Municipal. Los miembros de la misma son electos por el sistema proporcional que fije la Ley Electoral, y su número no excede del doble de la composición del Concejo Deliberante. Para desempeñarse como Convencional deben reunirse los mismos requisitos exigidos para ser Concejal”.

La primera norma de este artículo, por una parte sienta la clasificación entre municipios de población superior a diez mil habitantes y municipios de población menor a esa cifra. Por otra parte y a partir de dicha clasificación, dota de autonomía institucional para los municipios mayores, permitiéndoles el dictado de sus cartas orgánicas municipales,

y en los municipios menores la regulación de su autonomía en los restantes aspectos se encuentra, en principio, en la Ley Orgánica Municipal 1379 de 1933. El párrafo hace mención además, de los lineamientos procedimentales que deben respetarse para la convocatoria a Convención municipal, número de miembros que la componen y condiciones que éstos deben cumplir para ser electos.

El segundo párrafo complementa al artículo anterior, y determina que la iniciativa para dictar o reformar la Carta Municipal “corresponde al Intendente, al Concejo Deliberante o por iniciativa popular cuando reúna los requisitos legales. La declaración de necesidad requiere el voto de las dos terceras partes de los Miembros del Concejo Deliberante”.

El párrafo tercero es propicio campo para querellas doctrinarias, por cuanto su incrustación en el régimen armónico trazado por la CN y por la CPS misma -explicitado por la doctrina y la jurisprudencia consagrada-, deriva en una confusión de poder constituyente y poder constituido por un lado, y por otro en la desnaturalización de las funciones de los órganos de gobierno en un régimen republicano, federal y representativo. Establece en su primera parte: *“Es condición de eficacia de las Cartas Municipales y de sus reformas, su previa aprobación por ley de la Provincia, a los efectos de su compatibilización.”*, lo que da por resultado que en la Provincia de Salta todas las cartas orgánicas municipales son leyes provinciales, luego de haber sido ordenanzas dictadas en la Convención Constituyente Municipal. De este primer dato, surge la extraña potestad constituyente municipal que se atribuye a la Legislatura Provincial. Seguidamente expresa *“a los efectos de su compatibilización”*, debiéndose entender el control de adecuación de la norma municipal a las normas constitucionales Federales y Provinciales, lo que la doctrina

por unanimidad denomina *control de constitucionalidad* cuya atribución exclusiva y excluyente corresponde a los órganos judiciales, y no así, a los órganos legislativos. (Bianchi, A.B., 1992; Bidart Campos, G., 1996; Carranza, O.A., 1989; Hamilton, A. et Al., 1992; Martínez, L.A., 1987; Protti, D.F., 2014; Zuccherino, R.M., 1992).

La segunda norma del tercer párrafo establece: “*La Legislatura debe expedirse en un plazo máximo de ciento veinte días, transcurrido el cual sin que lo hiciera quedan automáticamente aprobadas*”. Es decir que este control de constitucionalidad *sui generis* implantado, “condición de eficacia” de las cartas orgánicas municipales, si no se efectúa en el plazo de ciento veinte días desde la sanción de la carta por la convención constituyente local, el mismo puede ser prescindido y la carta orgánica municipal se convierte en ley provincial vigente sin mayor trámite.

El último párrafo del artículo dispone:

“*Los municipios de diez mil habitantes o menos, se rigen por las disposiciones de la Ley de Municipalidades. Sin perjuicio de ello, a pedido de cada Municipio, se contemplan sus situaciones particulares por una ley especial que se dicte a tal efecto*”.

La primera parte del párrafo cierra la clasificación disponiendo la regulación autonómica *semi-plena* de los municipios de población menor a diez mil habitantes por la Ley Orgánica Municipal. La segunda disposición, otorga la facultad de iniciativa legislativa a los municipios menores, a los fines del dictado de una Ley Provincial que determine su propio régimen municipal y regirse por éste en vez del establecido en la Ley Orgánica municipal.

c. Autonormatividad ordinaria

Esta potestad corresponde a ambas categorías municipales (de autonomía *plena* y *semiplena*) y es de vital relevancia, pues por ella mediante el municipio se desenvuelve en sus relaciones jurídicas intersubjetivas a través del dictado de normas ordinarias (ordenanzas, decretos, resoluciones y reglamentos). Tiene basamento en el art. 176 inc. 1 de la CPS que dispone: “*Compete a los municipios (...) Darse su propia organización normativa (...)*”, y en el inc. 23: “*Dictar todas las ordenanzas y reglamentos necesarios para el cumplimiento directo de sus fines*”. Los municipios que carecen de potestad para dictar su carta orgánica (*autonormatividad constituyente*), sólo pueden sancionar este tipo de normas.

Sobre la potestad normativa municipal y la jerarquía de la norma municipal, se remite a los puntos II.1.a y I.3.a.iii respectivamente.

d. Facultades de cooperación interinstitucional

i. Cooperación con la Provincia y la Nación

El art. 176 inc. 15 determina el deber-atribución municipal de cooperar con la Provincia o la Nación “*en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales*”.

Con la acepción *asistencia social* se refiere a la protección material que los distintos órdenes estatales brindan a personas en situación de vulnerabilidad social. Esta actividad se lleva en concurrencia con la Nación, que determina las políticas sociales, del mismo modo con la Provincia, siendo los municipios los encargados de coordinar las acciones y elegir a

los beneficiarios. A partir del año 2010 con motivo de políticas de descentralización pasaron diversos planes sociales de la órbita provincial a la municipal, entre otros los denominados “Tarjeta infantil” (destinado a combatir la desnutrición infantil); “Tarjeta social” (asegurar la alimentación de personas en situación vulnerable); y “Comedores comunitarios” (asegurar la alimentación del segmento infantil). (Protti, D.F., 2014).

Con respecto a la *salud pública*, de acuerdo al esquema federal en la materia, a los municipios les queda reservada una competencia menor, limitada a la planificación y ejecución de políticas preventivas, tales por ejemplo campañas de fumigación, de concientización, desmalezado de espacios públicos y asistencia material a domicilios particulares, etc. Sumado a ello, los municipios cuentan con facultades de participación y coordinación en la planificación y ejecución de programas desarrollados por la Provincia y la Nación. (Protti, D.F., 2014).

Sobre la *protección y promoción del medio ambiente* no hay en la doctrina criterio uniforme. Si bien todo nivel de gobierno debe tender a su protección, existen opiniones diversas sobre qué orden de gobierno debe ser quien las reglamenta, controla y ejecuta. Para una posición, “la reglamentación de la legislación nacional en su ámbito geográfico y el ejercicio del poder de policía, deberían ser atribuciones exclusivas de los municipios” (Iturburu, M.S., 2000, p. 86). Por el contrario, Horacio Rosatti devela una “tentación nacional” -que considera como única solución razonable a la reglamentación y control federal en materia de protección de las especies-, y se despacha con una anécdota que a los fines de no desvirtuar su sentido ni su gracia a continuación se transcribe:

“Esta ‘tentación nacional’ es confortante y engañosamente placentera. Nos tocó experimentarla cuando –a partir de un trabajo de investigación en el ‘Proyecto Paraná Medio’- topamos con algunas especies incómodamente indóciles, que desafiaban todo intento de encorsetamiento jurisdiccional y/o institucional. Supimos que el mismo yacaré tomaba sol a veces en una orilla de la provincia de Santa Fe y a veces en la ribera de enfrente que pertenece a Entre Ríos, con lo cual se colocaba recurrentemente en distintas jurisdicciones y/o ejidos municipales desde la perspectiva de la legislación y el control. Pero además, nadaba en un río que era también navegable para el hombre y en que era posible ejercer el comercio interprovincial, cuestiones reguladas por el Congreso de la Nación (art. 67, incs. 9º y 12, de la Carta Magna en su texto original, hoy art. 75 incs. 10 y 13). Experimentamos entonces, la ‘tentación nacional’: pensamos que lo mejor era que legislara el Congreso de la Nación, invocando una cláusula genérica (vgr.: art. 67, inc. 16, según texto original, hoy art. 75, incs. 18 y 19); después nosotros íbamos a tratar de notificar al yacaré de que todo lo que hiciera iba a estar normado, controlado y juzgado por la jurisdicción federal.” (Rosatti, H., 1998, T. III, pp. 53/54).

Disputa doctrinaria aparte, lo patente es que a tenor del bloque de legalidad federal-provincial, la Nación posee la potestad de fijar un piso mínimo inderogable de protección ambiental al que deben amoldarse las legislaciones provinciales, estando los municipios facultados para dictar normas complementarias de protección del ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. (Protti, D.F., 2014).

ii. Celebración de convenios con otros entes públicos

El inciso 21 del art. 176 autoriza a los municipios a *“Celebrar convenios con otros Municipios, con la Provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas, con organismos nacionales e internacionales, en la esfera de su competencia”*.

En el marco del federalismo de concertación, las provincias cuentan con facultades de convención con otros entes públicos de acuerdo a los arts. 124 y 125 de la CN. Estas facultades provinciales son ampliadas a los municipios por la norma en comentario. Los acuerdos interinstitucionales de los que el ente local es parte, tienen como propósito la concreción de proyectos culturales, productivos y financieros por medio de los cuales los municipios puedan evitar deseconomías de escala en el ámbito de la obra y servicios públicos, y a la vez incrementar la capacidad de negociación ante otros órganos públicos, contratistas y proveedores privados, etc. Sobre la posibilidad de acuerdos intermunicipales de distintas provincias, la doctrina considera que no existen obstáculos legales que los impidan, siempre y cuando no traten sobre materias provinciales exclusivas. (Iturburu, M.S., 2000; Protti, D.F., 2014).

iii. Delegación de facultades provinciales

Prescribe el artículo 176 inc. 22: *“(Compete a los municipios) Facultar al Intendente a ejecutar las políticas provinciales con recursos de tal origen que le asigne el Gobierno Provincial”*.

Evidentemente se atribuye al municipio la competencia que quiso atribuirse al órgano legislativo, por lo que debe entenderse que la facultad de autorizar al Intendente encuentra destinatario en el Concejo Deliberante.

La facultad municipal en este caso, corresponde al ejercicio de lo que la doctrina denomina *competencias delegadas*, y consiste en el rol ejecutor del órgano ejecutivo municipal, de políticas erogadas con recursos provinciales. A partir del Decreto 472 de 2010, por disposición del Gobierno Provincial opera la descentralización de políticas sociales, celebrándose convenios de delegación de políticas sociales con los municipios ejecutores. Pocos meses después, dentro de este marco se celebraron los convenios aprobados por Decretos 1614/10 y 1616/10, por los que se transfiere la gestión operativa de algunos programas y subprogramas del Ministerio de Desarrollo Humano; y la ampliación de convenios entre éste y la totalidad de municipios provinciales, respectivamente. (Protti, D.F., 2014).

2. Ley Orgánica Municipal (Ley de Municipalidades N° 1349)

a. Anacronía y abrogación

La Convención Constituyente de 1998 aprobó dos declaraciones. La primera refiere a la Ley Orgánica Municipal Provincial en los términos siguientes:

“Que esta Asamblea Constituyente vería con agrado que el Poder Legislativo de la provincia de Salta proceda a la modificación de la actual Ley 1.349 de Municipalidades, reformada por Leyes 5.814 y 6.133, con el propósito de actualizar su contenido y adecuarlo a las previsiones contenidas en la Constitución Provincial introducidas por las reformas de los años 1986 y 1998, en lo referente al Régimen Municipal”.

Dieciocho años después, la declaración encuentra en vigencia en su espíritu al no haberse dictado a la fecha la mentada ley acorde a los principios, derechos y deberes declarados por la Constitución de 1986 y su reforma en 1998.

La mencionada ley fue sancionada en 1933 y sus últimas reformas (1980 y 1982) son anteriores a la Constitución vigente, y anteriores incluso a la restauración del orden democrático en la Nación. Se trata de una ley que contiene conceptos perimidos, naturalmente devenidos en desuso, y a más de ello contiene normas que a ochenta y tres años de su sanción resultan abrogadas tanto por la Constitución Nacional en cuanto a los principios, declaraciones y estructura política, como así también por la Constitución Provincial en lo relativo a estructura de Gobierno Municipal, elección de sus autoridades, competencias y recursos municipales. En materia electoral sus cláusulas son abrogadas por las normas de la Constitución Provincial y por de la Ley Electoral 6444, y en materia fiscal por el Régimen de Coparticipación Provincial y por el Código Tributario Provincial. En definitiva, se trata de una ley que a pesar de no haber sido derogada expresamente en su contenido por otras normas, se va deshojando por el transcurso del tiempo y la actividad legislativa que se desarrolla y evoluciona con él.

Constituye un respetable reto a la imaginación intentar comprender que normas que establecen que el Intendente es nombrado por el Gobernador con acuerdo del Senado (art. 22); que requieren al residente extranjero para ser elector un certificado expedido por la Corte de Justicia o por el Consejo de Higiene (art. 55, inc. 4); o que establecen como renta municipal el producto de los prostíbulos (art. 82, inc. 17), no hayan perdido su vigencia por expresa reforma legislativa a pesar de la manifiesta inconstitucionalidad que deriva de sus disposiciones y de la declaración-pedido constitucional en el sentido de su adaptación a la normativa constitucional nacional y provincial vigente. En definitiva, la Ley de Municipios

1349 en sus escasos artículos no abrogados, es la ley vigente que regula la autonomía municipal en los municipios que no dictan su Carta Municipal.

Esta falta de adecuación normativa, además de brindar una imagen de limitada labor legislativa provincial, es la incubadora de problemas cotidianos que seguirán produciéndose en tanto no se aporte positivamente la claridad jurídica que se requiere para que el jurista no juzgue vigente o no una disposición legal según la conveniencia del caso (Guillén, O.P., 2000), y ante todo para que la población sepa cabalmente a qué ley atenerse.

b. Proyectos de reforma a la Ley 1349

En poco más de un lustro a la fecha, se presentaron cinco proyectos de reforma a la Ley Orgánica Municipal. En rigor, se trata básicamente de dos proyectos presentados en distintos ejercicios legislativos, pero la individualización por su número de expediente los bifurca en aparente multiplicidad.

i. Proyecto modificador

El primero de ellos, de autoría de la Diputada Silvia Cruz, fechado el 12 de Mayo de 2009 y consignado en Expte.: 91-22035-09, exhibe como uno de los motivos “un anhelo que como legisladores tenemos la obligación de responder en tiempo y forma. Sin apartarnos de la postura que manifiesta la necesidad de una revisión integral de la Ley 1.349, el presente proyecto tiene por intención iniciar ese propósito.”

La reforma puntual a la que aspira, es sustituir el art. 12, ampliando el período vigente de sesiones ordinarias de los concejos deliberantes que va desde el primero de Mayo y al treinta de Noviembre, extendiéndolo desde el 1 de Marzo al 30 de Noviembre.

Establece además el procedimiento para las sesiones preparatorias; para las sesiones extraordinarias y contempla la posibilidad de sesionar secretamente cuando la gravedad de los asuntos a tratar así lo requiera.

Propone además sustituir el artículo 16, a los fines de posibilitar a los miembros del Concejo Deliberante reunirse en minoría al efecto de compeler a los miembros inasistentes y además la facultad de establecer multas conminatorias en su perjuicio e incluso declararlos cesantes.

El mismo proyecto con algunos agregados es presentado por el diputado Mario Raúl Ábalos el 25 de Junio de 2013 y consignado en Expte. 91-32.036/13. Las modificaciones agregadas proponen la supresión de los artículos 14 (elección de Presidente y Vice en la primera sesión por el término de un año); 15 (sesiones extraordinarias); y 17 (sesiones públicas y secretas); y el inciso 14 del artículo 30 (convocatoria a sesiones extraordinarias por el Intendente o minoría legislativa). Suplanta el art. 18 (allanamiento de domicilios particulares con o sin orden judicial), proponiendo la sustitución por: “Dictar las disposiciones conducentes a que no se ofrezcan al público espectáculos que afecten la moral, orden público y creencias religiosas, recurriendo a la autoridad competente para la aplicación de las sanciones correspondientes”. De igual modo respecto del art. 28 referido a la ausencia de los intendentes del municipio, los que deberán a partir de esta modificación, pedir autorización al Concejo Deliberante e informar los motivos de la ausencia.

El mismo legislador ingresa nuevamente el proyecto, esta vez con fecha 13 de Octubre de 2015, consignado en Expte. 91-35267/15. Se presenta sin cambios, salvo una nueva sustitución propuesta: la del inc. 9 del artículo 30 (publicación trimestral del estado

general de la tesorería con publicación de balances en los portales de la Municipalidad donde no hubiere periódicos), el que debería sustituirse por el siguiente texto:

“Remitir en un plazo de 15 días hábiles a partir de la finalización de cada trimestre, al Concejo Deliberante un informe trimestral del movimiento financiero municipal, detallando el estado de la Tesorería, ejecución del presupuesto, endeudamiento, altas y bajas del personal y de gestión, considerando el incumplimiento del presente causal de mal desempeño”.

ii. Proyecto reformador

El otro proyecto de reforma a la Ley 1349 constituye un plausible intento de acomodar la normativa a los tiempos presentes. Los autores son los Diputados Horacio Thomas, Ángel Morales, Omar Soches López, Dante Arroyo, Jorge Gallardo, Oscar Ángel, Mariano San Millán, Salvador Scavuzzo, Carlos Figueroa Guardo, Luis Gerardo Mendaña y Antonio René Hucena. Fue ingresado en un primer momento en el Expte. N°: 91-28527/11 del 11 de Noviembre de 2011, y nuevamente el 9 de Abril de 2013, consignado en Expte. N° 91-31324/13. Expresa en sus fundamentos:

“Los nuevos tiempos y todas las características introducidas también por las diferentes Reformas Constitucionales de la Provincia de Salta, dónde además se consagran las Autonomías Municipales, requieren de una adecuación total de la Carta Orgánica Municipal, moderna para los Municipios de hasta 10.000 habitantes, que son la amplia mayoría en nuestra Provincia.

Es por ello, que este Proyecto viene a resolver un tema largamente debatido y solicitado por los diversos sectores que hacen a la convivencia democrática en los diferentes Municipios”.

Prescindiendo de un análisis puntual sobre este proyecto, puede destacarse que con buen criterio incorpora una parte dogmática consustanciada a las Reformas Constitucionales Provinciales de 1986 y 1998; reconoce Derechos Populares; reglamenta las Delegaciones Municipales, promueve Centros y Consejos Vecinales; determina la competencia municipal en la prestación de servicios públicos; incorpora la Acción Popular de Ilegalidad y los institutos de democracia semi-directa (Iniciativa popular, Referéndum y Protección de Intereses Difusos), requiere Declaración Patrimonial a los funcionarios políticos, e instituye el Consejo Económico y Social; los Juzgados Administrativos de Faltas; la Procuraduría General Municipal; la Sindicatura Municipal; las Asesorías Municipales y el Defensor del Pueblo.

3. Cartas Orgánicas Municipales

Como se ha expuesto, los municipios con población superior a diez mil habitantes están facultados para dictarse su carta orgánica municipal. En la Provincia de Salta, son quince los municipios que cuentan con ella, por orden cronológico: Salta (Ley 6534 de 1988); Tartagal (Ley 6555 de 1989); Rosario de Lerma (Ley 6563 de 1989); San José de Metán (Ley 6566 de 1989); San Ramón de la Nueva Orán (Ley 6571 de 1989); Rosario de la Frontera (Ley 6572 de 1989); General Güemes (Ley 6659 de 1992); Embarcación (Ley 6714 de 1993); Hipólito Yrigoyen (Ley 6715 de 1993); Joaquín V. González (Ley 6815 de 1994); Pichanal (Ley 6816 de 1994); General Mosconi (Ley 6943 de 1997); Cafayate (Ley

7511 de 2008); Colonia Santa Rosa (Ley 7525 de 2008); y Cerrillos (Ley 7534 de 2008). (Protti, D.F., 2014). A la fecha de redacción de este trabajo, se encontraba en proceso de dictado la Carta Orgánica del Municipio de Aguaray.²⁰

Un estudio pormenorizado de este conjunto, si bien pertinente y seductor al objeto de la integridad temática, excede las posibilidades de este trabajo. No obstante y para abatido consuelo, la regulación que hace la CPS de los restantes aspectos de la autonomía municipal deja un escaso margen a la elaboración constituyente local, resultando un conjunto más o menos uniforme de cartas orgánicas municipales que reafirman lo afirmado por el bloque de juricidad provincial, salvo escasas excepciones.

²⁰ Nota publicada por la Secretaria de Prensa de la Provincia de Salta. Disponible en <http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/el-ministerio-de-gobierno-acompaniara-a-aguaray-en-la-confeccion-de-su-carta-organica-municipal/43099>

CAPÍTULO VI: INCONSISTENCIA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE SALTA

El vocablo inconsistencia es definido por la Real Academia Española a *contrario sensu* del término “consistencia”, que en su primera acepción significa “Duración, estabilidad, solidez”; y por la segunda denota “Trabazón, coherencia entre las partículas de una masa o elementos de un conjunto”.

Si se considera a la autonomía municipal como *conjunto*, y a los aspectos que la componen como sus *elementos*, es posible predicar su inconsistencia en el caso en que la relación imprecisa de sus elementos desestabilice la coherencia del conjunto; o en el caso en que se desnaturalice a uno o más de sus elementos, llevando en ambos casos a la pérdida de consistencia, si no de eficiencia del conjunto.

Del mismo modo, *mutatis mutandi*, puede predicarse la inconsistencia de un régimen jurídico que contenga la autonomía municipal. En este caso el *conjunto* será el régimen de autonomía municipal; y la regulación de los aspectos que la componen, sus *elementos*.

En este capítulo, se examinan cuatro casos de inconsistencia en el Régimen Municipal salteño, uno por cada aspecto de la autonomía municipal regulada.

1. Inconsistencia en el aspecto Administrativo

a. Servicios públicos diferenciales

Al tratar el alcance de la competencia municipal administrativa en la Provincia (Cap. II), advertimos que la competencia relativa a servicios públicos es de acción concurrente. La concurrencia procede del interés común que tienen la Provincia y los municipios en torno a su prestación eficaz y eficiente.

En relación a ello, cabe preguntarse si es exactamente el mismo grado de importancia el que le asignan el Estado provincial y el Estado municipal a la prestación de servicios locales de vital importancia (tales como la distribución de energía eléctrica, la provisión de agua corriente, y el transporte público), o si por el contrario, existe la posibilidad de que sobre la misma materia, el interés público de uno sea superior al del otro.

En respuesta a la cuestión, se ha dicho que “virtualmente todas las funciones del gobierno municipal tienen no solo importancia local sino que afectan al estado en general; solamente unas pocas, sin embargo, tienen tal importancia para los intereses generales del

Estado que la interferencia estatal pueda ser justificada” (MacDonald citado por Rosatti, H., 1998, T. I, p. 101).

i. Transporte público

Sin perjuicio de que el servicio público de transporte municipal ha sido considerado en el punto 1.3.b.i, se resume que la normativa provincial vigente discrimina dos áreas de prestación del mismo: el Área Metropolitana de Salta (Municipio de Salta Capital y circundantes), y municipios ubicados fuera del área metropolitana. En la primera de ellas la prestación del transporte público urbano e interurbano es de competencia provincial, y corren a su cargo las expensas del mismo; mientras que en los municipios periféricos, la Provincia posee potestades de control, pero su financiamiento y prestación sigue a cargo de los municipios, más allá de mecanismos de subsidio que puedan llegar a proveerse desde órdenes superiores de gobierno.

Sobre el particular, resulta razonable que un conglomerado urbano densamente poblado y en constante crecimiento como lo es el del Municipio de Salta y alrededores tenga un régimen de transporte diferenciado. Lo que sí deviene manifiestamente irrazonable, o al menos reñido a toda equidad y justicia social, es que el transporte público de la capital sea sustentado por toda la Provincia, a pesar de que el servicio se preste -con todos sus beneficios- solamente en un reducido ámbito provincial. Más aún cuando la prestación diferenciada se hace en favor de la región provincial más próspera y en perjuicio de las regiones postergadas del interior provincial.

ii. Electricidad y agua corriente

Respecto al servicio de distribución eléctrica, la Provincia tiene a cargo su prestación, y lo hace por concesión a la Empresa Distribuidora de Electricidad de Salta S.A. (EDESA). Por medio de este contrato administrativo de distribución²¹ la Provincia otorga a EDESA la concesión para la prestación del servicio público de distribución eléctrica por cable dentro del área geográfica de la Provincia de Salta. Por medio del mismo, se exige a la empresa concesionaria la obligación de satisfacer todo incremento de demanda dentro del área concedida, ya sea solicitud de nuevo servicio o por aumento de la capacidad de suministro o del transporte. En cumplimiento de ésta cláusula, se creó la Empresa de Sistemas Eléctricos Dispersos S.A. (ESED), sociedad controlada por EDESA, la que fue contratada por la Provincia como concesionaria encargada de ampliar servicio público a la zonas rurales dispersas a las que los sistemas energéticos de EDESA no tienen acceso.

El servicio público de provisión de agua es igualmente desplegado por la Provincia. Por decreto 2190/09 del 22 de Mayo de 2009, se dispuso la rescisión del contrato de concesión de provisión de agua potable y desagües cloacales con la anterior prestadora. Acto seguido, se dispone la creación de la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. (CoSAySA) por Decreto de Necesidad y Urgencia 2195/09 por el que se otorga la concesión de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales a CoSAySA como única prestadora en el territorio provincial.

b. Municipalización de servicios públicos

Retomando la pregunta sobre la posibilidad de que exista un interés público municipal superior al provincial sobre la misma materia, la respuesta afirmativa ha sido ensayada en los postulados de los Congresos Internacionales de Derecho Municipal de

²¹ Disponible en http://www.entereguladorsalta.gov.ar/?page_id=408)

1953 y 1956, los que por sus precisiones dogmáticas y conclusiones pragmáticas son cita obligada en los trabajos de investigación sobre la institución municipal.

De acuerdo a esta labor doctrinaria, corresponde considerar más interesado en los servicios públicos locales al orden gubernamental municipal, por estar más cerca de los usuarios -a quienes en definitiva están destinados los servicios públicos-, por conocer mejor las demandas locales, y porque su tarea se vincula esencialmente con las necesidades cotidianas de la vida en comunidad. Son también precedente en la materia las declaraciones del II Congreso Ibero-Luso-Americano de 1959: “(3º) La competencia legislativa municipal debe comprender como materias propias (...) las que imponen una buena descentralización de las funciones estatales de administración fundada en la conveniencia de que los asuntos locales sean resueltos por los inmediatamente interesados”. (Rosatti, H., 1998).

Es decir que conforme a este criterio doctrinario, los servicios públicos de provisión de agua, electricidad y transporte público deben ser de competencia municipal, no necesariamente exclusiva y excluyente, pero sí preponderante.

Coincide en esta postura Ricardo Zuccherino (1992), quien sin embargo advierte que no se trata de municipalizar estos servicios por el mero hecho de acaparar competencia, sino que la medida debe estar presidida por un interés público superior. Citando a Linares Quintana explicita que el éxito de la municipalización depende de su oportunidad y buena organización; de la posibilidad financiera; de la capacidad técnica; y del mercado. Pero fundamentalmente depende de la verdadera exigencia de una relación directa entre el municipio y la prestación del servicio; y de la ineficiencia de la empresa privada, en cuyo caso se impone la municipalización.

De esta afirmación se desprenden dos elementos necesarios: en primer lugar un legítimo *interés público superior* que torne imprescindible la municipalización de estos servicios; y en segundo lugar, que el municipio que pretende municipalizarlos cuente con los *recursos suficientes*. La relación dialéctica entre estos dos elementos presenta cuatro posibles escenarios:

- a) El municipio *tiene interés público superior* para municipalizar servicios públicos; *y tiene recursos suficientes* para hacerlo
- b) El municipio *no tiene interés público superior* para municipalizar servicios públicos; *y tampoco recursos suficientes* para hacerlo
- c) El municipio *no tiene interés público superior* para municipalizar servicios públicos; *pero tiene recursos suficientes* para hacerlo
- d) El municipio *tiene interés público superior* para municipalizar servicios públicos; *pero no tiene recursos suficientes* para hacerlo

Asumido que el planteo legítimo de municipalización de servicios públicos contiene siempre una necesidad como causa fuente, y que la ausencia de ésta determina asimismo la ausencia del interés público superior, se deduce que las hipótesis b) y c) no contienen necesidades insatisfechas, por lo que se descartan. En la hipótesis a) si bien el municipio tiene una necesidad a satisfacer, también tiene los recursos para hacerlo, por lo que su necesidad probablemente será satisfecha, y en consecuencia se descarta. Finalmente, sólo la hipótesis d) configura un caso en el que la necesidad se mantiene insatisfecha, puesto que teniendo interés público superior para municipalizar los servicios, el municipio no cuenta con los recursos suficientes para hacerlo.

Expresa la opinión doctrinaria citada que cuando se conjuga la exigencia de una prestación local directa con la ineficiencia de la empresa privada, la municipalización se impone como solución a la necesidad de servicio. Se dijo ya que el juez natural sobre la eficiencia del servicio es el conjunto de usuarios del servicio público provincial. O determinados grupos de ellos.

Sobre los servicios referidos, se destaca que las concesiones de distribución de energía eléctrica y de distribución de agua corriente tienen en común la naturaleza de su vinculación con el Estado Provincial; la similitud entre los derechos y obligaciones que emanan de sus contratos; y que en virtud de ellos ambas se erigen en monopolio legal de su actividad en todo el territorio provincial. También tienen en común, un voluminoso prontuario de prestaciones ineficientes en el interior provincial, sobre todo en los Municipios del norte; y una amplia colección de artículos periodísticos que de vez en cuando dan nota de los más espectaculares incumplimientos cometidos contra los usuarios²².

No es éste el lugar propicio para disquisiciones de neto corte político, pero lo es al menos a los fines de dejar planteada la pregunta: *¿Cómo solucionan las necesidades insatisfechas de su población, producto de servicios públicos ineficientes, aquéllos municipios que no tienen su prestación a cargo, ni los recursos suficientes para prestarlos?*

²² “Cortes y turbiedad en el agua en tres localidades de San Martín” publicado por Radio FM Alba el 03/05/16; “Son miles los reclamos por los cortes de agua y luz” del 21/01/16 y “No hay solución para los cortes de luz en Tartagal” del 29/01/16, publicados por el Diario El Tribuno, son algunos de ellos.

2. Inconsistencia en el aspecto Económico-Financiero

La *autarcía* como contenido de la autonomía, exige que los municipios cuenten con recursos propios para llevar a cabo sus fines. Atento a la trascendencia de estos recursos – puesto que sin recursos no hay acción aunque haya competencia-, la doctrina especializada afirma que para la concreción de la autonomía municipal no es suficiente que la misma sea declamada formalmente por un orden de gobierno superior, sino que el municipio debe además contar materialmente con estos recursos para poder ejercerla. (Ábalos, M.G., 2012; Díaz Frers, L., 2013; Frías, P.J., 1986; Hernández, A.M., 1997; Heredia J.R., 2005; Isasmendi, A., 1987; Iturburu, M. S. 2000; Protti, D.F., 2014; Rosatti, H, 1998; Zuccherino, 1992).

a. Inequitativa asignación de recursos

En el ámbito del Derecho Federal, las Constituciones formales (tanto Nacional como Provincial) proclaman el federalismo, “pero en los hechos ese federalismo es meramente nominal, principalmente por la insuficiencia financiera de las provincias y de los municipios, con la consecuente dependencia de la asistencia que discrecionalmente les brinden el tesoro nacional y provincial respectivamente” (Protti, D.F., 2014, p.1513). El mismo autor cita como ejemplo de esta inexistencia de federalismo, el caso del Departamento de Anta, que pese a ser el más importante desde el punto de vista productivo, su población es de las más pobres de la Provincia.

Retomando los conceptos comentados en los puntos III.1.a.vi (Coparticipación impositiva provincial) y III.b (Coparticipación provincial de regalías sobre recursos no

renovables), se resume que la coparticipación provincial se establece constitucionalmente en los arts. 175 inc. 7 (constituye recurso propio municipal la coparticipación en los impuestos que recaude la Nación o la Provincia con las alícuotas que fije la ley) y 177: “De los fondos provenientes de la explotación de los recursos no renovables que perciba la Provincia, se adjudica a los municipios donde se encuentren ubicados, un porcentaje establecido por ley”.

i. Coparticipación Impositiva

La coparticipación impositiva establecida en el art. 175 inc. 7 es regulada por la Ley 5082 que determina la distribución primaria y secundaria. Por la primera, conforme al art. 1º corresponde al conjunto de municipios el 15% de los montos recaudados por el Sistema Tributario Provincial, entendiéndose implícitamente que el 85% restante corresponde a la Provincia. La distribución secundaria se realiza del modo dispuesto en el art. 3º, por el que la distribución de ese 15% entre los distintos municipios se realiza atendiendo a criterios objetivos de los que surge la suma que le corresponde a cada uno, dividiendo la suma global que corresponde a los municipios (15% del total recaudado por la provincia) de acuerdo a tres conceptos: el 30% en proporción a la población de cada Municipio; el 35% en proporción a los gastos corrientes de cada Municipio; y el 35% en base al costo por habitante del servicio prestado.

La primera observación a los criterios de distribución secundaria, es que el conjunto de municipios se ve perjudicado o beneficiado por la buena o mala administración de los demás, ya que si los municipios se ven beneficiados en una mayor participación si sus

gastos corrientes y costos de servicio son superiores a la media. Por este motivo se predica de ella su nocividad e inconveniencia.

La segunda, es que si bien se hace mención a la proporción de pobladores de cada Municipio -criterio que luce a todas luces justo-; no se hace referencia alguna a la extensión territorial de los municipios, omisión que resulta perjudicial para aquéllos Municipios de amplia competencia territorial, y más aún para aquéllos en los que existen comunidades rurales dentro de sus límites, a las que deben proveer de servicios públicos por ser competentes material y territorialmente.

ii. Coparticipación de la actividad extractiva de recursos no renovables

Esta coparticipación provincial a los Municipios se lleva a cabo principalmente por dos leyes: la Ley 6438 de Regalías petrolíferas y gasíferas liquidadas a la Provincia por Y.P.F. y Gas del Estado (luego de la privatización de estas empresas se entiende de las regalías liquidadas a la Provincia por las empresas privadas concesionarias); y por la Ley 6.294 de Regalías Mineras.

Ambas se dan en función del art. 177 de la CPS que establece “De los fondos provenientes de la explotación de los recursos no renovables que perciba la Provincia, se adjudica a los municipios donde se encuentren ubicados, un porcentaje establecido por ley”

Es entonces, de acuerdo a esta norma constitucional, obligación de la Provincia coparticipar a los municipios de donde son extraídos los recursos naturales que generan regalías. La ley de Regalías Mineras determina una simple distribución primaria: el 50% de lo producido corresponde a la Provincia, y el 50% al municipio productor de minerales.

La Ley de Regalías Hidrocarburíferas presenta un esquema más complicado: La Provincia participa a los municipios (de acuerdo al art. 177 debe entenderse “municipios productores”) un 23% de lo producido por regalías. Ese 16% se reparte de la siguiente manera: 9% para municipios productores (art.2); 4% para municipios no productores situados en Departamento productor (art. 3); 2% para municipios no productores ubicados en Departamento no productor; y 1% destinado a un Fondo de Desarrollo Departamental, asignado a la totalidad de municipios provinciales.

De esta normativa se observa que la Legislatura Provincial no sólo ha cumplimentado lo exigido por la Constitución en cuanto a participar de las regalías de recursos naturales no renovables –en este caso recursos hidrocarburíferos- a los *municipios productores*, sino que ha hecho extensivo el beneficio a la totalidad de Municipios: productores, no productores en Departamento productor y no productores en Departamento no productor. Es decir que existe un criterio redistributivo donde la norma constitucional exige un criterio devolutivo, desatino en los hechos rayano a un criterio de distribución por partes iguales.

Se destaca que hace décadas que parte de los montos que la Provincia recibe de las corporaciones petroleras es utilizado para pagar deudas de créditos que toma el Ejecutivo Provincial mediante la emisión de títulos públicos, lo que redundará en una sustracción parcial e indirecta a las asignaciones a que los municipios productores tienen derecho. Recientemente se han emitido y colocado en oferta pública bonos provinciales por un monto total de U\$S 220 millones, garantizados con regalías hidrocarburíferas. Con una reducida parte del producido por la emisión de deuda pública provincial, por ley 7.691 de 2011 se ha creado el “Fondo de Reparación Histórica del Norte de la Provincia de Salta”,

por un monto de \$800 millones para el financiamiento de un Plan de Obras Públicas en el plazo de 2012 a 2015 en el Departamento San Martín (principal productor de los hidrocarburos que generan las regalías puestas en garantía), y en los Departamentos de Orán y Rivadavia, ubicados en su zona de influencia (Protti, D.F., 2014).

b. Deficitaria relación entre recursos asignados y competencia territorial

Tema relacionado con el análisis precedente y con el punto siguiente, es la relación entre la extensión territorial donde el municipio debe prestar los servicios a su cargo, y la cantidad de recursos con los que cuenta para prestarlos.

Se dijo al tratar sobre los recursos municipales, que uno de ellos es el impuesto inmobiliario urbano, pero no así el impuesto inmobiliario rural, del que los municipios perciben solo el 15%. Este porcentaje es distribuido en función de la población, el costo de servicios per cápita y los gastos corrientes municipales, pero no se menciona un criterio en base a la extensión territorial del municipio. También se dijo, que de acuerdo al art. 174 de la CPS, el territorio municipal comprende tanto a la zona urbana como a la rural, y consecuentemente el municipio debe proveer de servicios públicos tanto a una como a otra.

En este esquema, puede darse la hipótesis en que dos municipios tienen similar número de habitantes, similares gastos corrientes y similares costos de servicio per cápita. Sin embargo, uno de ellos tiene un ínfimo territorio rural, prácticamente circunscripto al ejido urbano; y otro lo quintuplica en extensión territorial y además, tiene 6 comunidades rurales a cargo.

A primera vista resulta evidente que el municipio de mayor extensión y responsabilidades necesitará más recursos para cumplir sus fines. Sin embargo, como la extensión territorial y cantidad de poblaciones rurales no son criterio para la distribución de coparticipación, ambos municipios obtendrían una suma similar, a pesar de no ser similar su responsabilidad territorial-demográfica.

Evidentemente si se asigna la misma suma para uno y otro municipio, resultará suficiente sólo para el que no tiene gran extensión territorial ni comunidades a cargo. En cambio, para los municipios extensos y competentes en la prestación de servicios en comunidades a kilómetros distante, la coparticipación asignada de acuerdo a esos criterios (que excluyen lo territorial) no será suficiente, y en consecuencia el municipio se verá obligado, o a prestar servicios ineficientes en todo el municipio; o a privilegiar el ejido urbano y desentenderse de las poblaciones rurales.

Conforme a estos postulados se afirma la inequidad del Sistema de Coparticipación Provincial, principal inconsistencia en el aspecto económico-financiero del Régimen Municipal salteño.

3. Inconsistencia en el aspecto Político

a. Contradicción a la concepción naturalista

Una consideración de relevancia es que en la Provincia, en virtud del artículo 174 de la CPS, son numerosas las comunidades locales carentes de autogobierno (por no cumplimentar los requisitos para constituirse en municipio), que se encuentran a kilómetros de los centros poblacionales donde se asientan las municipalidades de las que dependen (a

las que en la mayoría de casos se accede por caminos precarios y enclavados en terrenos accidentados), y no reciben los mismos servicios públicos ni cuentan con cobertura social ni estructural que justifique su pertenencia al núcleo de poder concentrado en las localidades urbanas. Se afirma que esta regulación en los efectos contradice la concepción naturalista (Protti, D.F., 2014), y ha resultado en el sentido inverso a lo querido por el convencional, toda vez que incluyó a estas comunidades rurales en el ejido municipal para no dejar terrenos carentes de control del Estado, y consiguió en cambio sumergir en el dislate a comunidades naturales carentes de poder para satisfacer sus necesidades.

Debe destacarse que en la Provincia de Salta, junto a poblaciones rurales de cultura occidental, habitan numerosas comunidades entroncadas en los Pueblos Originarios que desde hace décadas ante el avance deforestador²³ y en menor medida urbano, se encuentran cada vez más imposibilitados de ejercer el derecho a existir en su entorno natural y cultural como nuestra Carta Magna y la CPS misma les reconocen y garantizan^{24, 25}.

Es posible advertir que el convencional ha sido consciente de este efecto adverso y no ha querido dejar claros en la regulación. Para salvar esta deficiencia notoria ha establecido en el último párrafo: “Los Municipios pueden establecer Delegaciones Municipales”, es decir, una repartición municipal sujeta a funciones delegadas por el órgano ejecutivo municipal y dependiente de éste en asignación de recursos.

²³ Informe Final para el año 2013 realizado por Greenpeace ONG, disponible en:

<http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2013/bosques/Informe-Salta-2013-FINAL.pdf>

²⁴ Preámbulo y Art. 41 CN; Preámbulo y Arts. 10, 13, 14, 15 y 30 CPS.

²⁵ Basado en innumerables artículos periodísticos que dan cuenta de los desalojos a los que son sometidos los pueblos originarios en la Provincia, entre ellos “Nosotros ya estábamos” publicado por el Diario Cuarto Poder Salta de 15 de Noviembre de 2014; “Desalojaron a una familia aborigen con una topadora” y “Desalojaron a 30 familias aborígenes en Tartagal” publicados por el Diario El Tribuno el 5 de Abril de 2014 y el 8 de Noviembre de 2014, respectivamente.

Encontrar poblaciones carentes de gobierno o representación popular en la Provincia de Salta es tarea fácil. Para dar una idea, baste mencionar que en el Departamento Rivadavia, con una extensión de 25.740 km² de dificultosa geografía²⁶, sólo existen tres municipios, y dieciocho localidades que dependen de ellos, algunas distantes a más de 30 km de la municipalidad de la que dependen. Para estas localidades sin gobierno propio se prevé la figura del Delegado Municipal, que ejerce facultades municipales por delegación del Intendente.

Estos Delegados al ser nombrados por el órgano ejecutivo municipal dependen de sus directivas y de sus recursos para ejercer las funciones municipales. Es decir que no tienen competencias ni recursos asignados como propios, y que la extensión que desde el municipio se le asigne dependerá exclusivamente de la buena voluntad del Intendente.

Ahora bien, cabe la pregunta si este sistema de delegación coincide con la concepción naturalista, que considera al núcleo poblacional como una entidad de carácter sociológico con derecho a elegir sus representantes públicos para administrar sus propios asuntos.

Tanto en el plano dogmático como en el pragmático la negativa se impone. Dado que si al común de los municipios se le dificulta el cumplimiento de sus funciones en el ejido urbano por carencia de recursos técnicos y/o financieros, ¿cómo puede esperarse que las cumplan con un mínimo de eficiencia en localidades ubicadas a decenas de kilómetros? Ni pensar siquiera en la obra pública.

b. Paradoja representativa

²⁶ Datos obtenidos del sitio web gubernamental Portal de Salta. Disponible en <http://www.portaldesalta.gov.ar/rivadavia01.htm>

Un inconveniente que presenta este sistema de delegaciones municipales en el aspecto político, es la posible ilegitimidad material del Delegado Municipal designado. Es decir, los habitantes de los poblados que no constituyen municipio, eligen a sus representantes populares votando al Intendente del municipio en el que su población se sitúa. Este Intendente, luego de ser electo, designa un Delegado para ejercer funciones municipales en esas poblaciones.

Piénsese el caso en que la totalidad de los electores de la población A, quiere como Delegado a A1, que apoya al candidato a Intendente A2. En consecuencia, la población A vota a A2, y luego éste designa al Delegado A1. Se dice entonces que en este caso, A1 cuenta con legitimidad material porque la población local ha querido que fuese él.

Ésta hipótesis puede sintetizarse como:

- 1) La totalidad de electores de la población A, quiere como Delegado a A1, que apoya al candidato A2. La población vota a A2, éste resulta electo y designa al Delegado A1.

Pueden darse dos hipótesis opuestas:

- 2) La totalidad de electores de la población A, quiere como Delegado a A1, que apoya al candidato A2. La población vota a A2, éste resulta electo, pero designa al Delegado B1.
- 3) La totalidad de electores de la población A, quiere como Delegado a A1, que apoya al candidato A2. La población vota a A2, pero B2 resulta electo y designa al Delegado B1.

También podría suceder que:

- 4) La totalidad de electores de la población A, quiere como Delegado a A1, que apoya al candidato A2. La población vota a A2, pero B2 resulta electo y designa al Delegado A1.

En las hipótesis 1 y 4, la población quiere que A1 sea su Delegado, y el Intendente electo –votado o no por la población local- lo ha designado.

En las hipótesis 2 y 3, la población quiere que A1 sea su Delegado, pero el Intendente electo –votado o no por la población local-, ha designado a otro.

Desde esta perspectiva se observa que la designación del representante que quiere la población local no depende de ella; y que la elección de uno u otro Intendente no tiene relevancia local en tanto éste designe al Delegado querido por el pueblo.

De este análisis se deduce que el sufragio de las pequeñas poblaciones ubicadas dentro de los límites territoriales de un determinado municipio –pero fuera de su radio urbano-, no constituye lo que en esencia se denomina “elección popular”, toda vez que quien ejerce el poder público en su ámbito no es representante de la población local, sino del Intendente municipal.

4. Inconsistencia en el aspecto Institucional

Horacio Rosatti (1998) cita entre las garantías de autodeterminación política a la ausencia de control político de las cartas orgánicas locales. De acuerdo a ello puede decirse que en el orden institucional del Régimen Municipal salteño, las garantías de

autodeterminación política no están dadas: En primer lugar porque el dictado de las cartas municipales se encuentra sometido a control político de la Legislatura Provincial (art. 174 CPS); y en segundo lugar, porque los municipios que carecen de autonormatividad constituyente se rigen por una vetusta Ley Orgánica Municipal, próxima a cumplir 84 años de inexplicable vigencia, que no ofrece ningún tipo de garantía de autodeterminación, sino más bien todo lo contrario.

a. Control político provincial a la autonormatividad constituyente municipal

El extenso artículo 174 (comentado en V.a.1.b), contiene seis normas esenciales sobre la autonormatividad:

1. Otorga autonormatividad constituyente a los Municipios de población superior a 10.000 habitantes:

Esta norma establece la única clasificación de municipios en la Provincia: municipios de población mayor a 10.000 habitantes, y municipios de población menor a dicha cifra. A los primeros les reconoce autonormatividad constituyente.

2. Determina como condición de eficacia de las cartas orgánicas municipales, su previa aprobación por la Provincia:

Enseña Horacio Rosatti (1998), que la autonormatividad constituyente municipal es la capacidad que tienen los municipios para redactar y aprobar su propia norma fundamental en ejercicio de la descentralización *estática* (el orden jurídico es válido

solamente para una comunidad parcial) y *dinámica* (ese orden jurídico es creado por órganos elegidos por los miembros de la comunidad parcial donde está destinado a regir). A su vez, esta autonormatividad constituyente puede ser *irrestricada* (la norma fundamental local no está sometida a control legal o político), o *condicionada* (si su validez depende de la aprobación de una entidad de gobierno superior).

Conforme a estos postulados, en el Régimen salteño los municipios habilitados para dictar sus carta orgánicas, sólo cuentan con descentralización estática y no así dinámica, ya que las mismas no han sido autosignadas por su poder constituyente (descentralización dinámica), sino heterosignadas por un órgano Provincial constituido, por lo que en principio, de tener autonormatividad constituyente los municipios salteños que cuentan con ella, la misma sería condicionada.

A tenor de lo cual, la doctrina local no ha dudado en afirmar que en la Provincia estos municipios cuentan con autonomía *semi-plena* considerando que si bien los municipios redactan sus proyectos de carta orgánica, la validez jurídica de las mismas está dada por la Legislatura, por ello se aparta de la órbita municipal y en consecuencia, no puede hablarse en sentido técnico de carta orgánica municipal, sino de ley provincial. (Isasmendi, A.J., 1987; Protti, D.F., 2014).

Otro autor local, Luis Alberto Martínez (1987), opina que una ciudad de más de 10.000 habitantes da prueba suficiente de madurez y capacidad creadora, y que someter el dictado de su norma fundamental al control político de la Legislatura Provincial, implica un prejuicio que castiga a los municipios con esta suerte de *capitis diminutio*.

3. Establece que la intervención de la Legislatura tiene como objetivo su compatibilización con los principios y disposiciones de la CPS y de la CN

Esta norma se fundamenta en un precedente contenido en la CN de 1853: En la disposición relativa a las Cartas Estaduales, el Poder Legislativo Nacional se reservaba la potestad de imponerles un control de constitucionalidad previo a los fines de compatibilizarla con la Carta Federal. Para valorar este precedente normativo debe recordarse que tras décadas de guerra civil, se imponía como conducente a la unificación jurídica del Estado. Tras la reforma de 1860 ésta cláusula pierde vigencia (Carranza, O.A., 1989; Protti, D.F., 2014; Rosatti, H., 1998).

En la Provincia de Salta la norma ingresa al plexo normativo provincial con la Reforma Constitucional de 1986. Los antecedentes inmediatos de su inclusión se remontan a la Décima Sesión de la Convención Constituyente²⁷ donde se dio un aguerido debate sobre la norma en comentario, el que se intentará resumir:

Leído el proyecto de artículo, el Convencional Luis Alberto Martínez manifiesta que el proyecto no es el que se había firmado en la Comisión Redactora, de la cual era miembro, y pregunta qué significa la norma del párrafo tercero. El Presidente de la Comisión Redactora, Convencional Juan Carlos Romero, responde a la primera cuestión que el despacho en tratamiento se había firmado horas antes en su ausencia, y sobre la segunda que “la Carta debe ir a la Legislatura, la que solamente la compatibilizará, no es que la va a rehacer, sino que la compatibilizará y debe expedirse en un plazo perentorio”. Nuevamente se cuestiona: “¿qué es compatibilizar?”, el Presidente de la Comisión

²⁷ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Salta de 1986. Tomo 4 -16ª Reunión – Cont. 10ª Sesión Ordinaria, pp. 873-884. Talleres Industrias Gráficas Codex, 1986, Salta.

Redactora contesta: “Es adecuar la Carta a la Constitución Nacional, a la Constitución Provincial y al resto de las cartas que hubieran”. El Convencional Martínez insiste con la pregunta, sugiriendo que el instituto que se intenta incorporar es un control político o de constitucionalidad, a lo que el Convencional Romero responde: “ya verá la Legislatura”.

El Convencional Gustavo Zunino da cuenta del cambio de despacho a última hora alegado por el Convencional Martínez, y en primer término pregunta qué clase de autonomía tienen aquéllos municipios que se dictan su carta orgánica, si la deben elevar a la Legislatura para su aprobación o compatibilización; en segundo término, afirma que “acá estamos confundiendo el rol del poder del Estado, si sabemos perfectamente que el único órgano competente sobre inconstitucionalidad o constitucionalidad de las leyes es la Corte de Justicia de la Provincia”; en tercer término interpela “si se considera que los pueblos de los municipios del interior no son lo suficientemente inteligentes o capaces para hacer o sancionar una Carta Orgánica que esté de acuerdo a la Constitución de la Provincia y de la Nación”.

El Presidente de la Comisión Redactora responde que para considerar al órgano legislativo el ámbito natural de tratamiento, se basaron en la Constitución Nacional de 1853, ya que por ser nuevas tanto la presente Constitución como las Cartas locales como en aquél momento lo fueron la Nación y Cartas provinciales, es conveniente que la Legislatura sea el órgano de revisión. Afirma que el instituto propuesto no impide el derecho a la autonomía, ya que si en alguna parte la carta local es rechazada, vuelve al municipio, y se vuelve a tratar.

Opina el Convencional Poma que: “En la presente no se está consagrando ninguna suerte de autonomía, ya que en este artículo prácticamente están librando la autonomía a la aprobación de la Legislatura y como si fuera poco, también requiere de una ley”.

(De acuerdo al Reglamento de la Convención, en aquella instancia correspondía a los Convencionales efectuar propuestas y a la Comisión Redactora determinar si acepta o no los cambios. Esta reglamentación impidió que el debate prosperase, quedando en definitiva el proyecto tal como lo había redactado la Comisión Redactora horas antes, salvo alguna corrección de técnica legislativa referida a la convocatoria constituyente municipal a solicitud del Convencional Posadas). Seguidamente el Convencional García Gilabert mociona para que se cierre el debate y se vote el artículo, moción que prospera. El Presidente de la Comisión abre a votación por párrafos. Son todos aprobados por mayoría.

El resumen del debate ofrece suficientes elementos como para que el lector saque sus propias conclusiones. Sin embargo, se resalta que:

a. El precedente de la inclusión del instituto de control político provincial sobre las cartas locales fue una norma sancionada hacía más de 130 años, en un proceso político federal de esencial excepcionalidad, totalmente distinto al que vivía la Provincia en 1986.

b. El despacho aprobado por la Convención, se firmó como dice la sabiduría popular “entre gallos y medianoche”; sin atender a la participación de la Comisión de Derecho Municipal, e incluso a la de algunos miembros de la misma Comisión Redactora.

c. Se sancionó una norma constitucional que quiebra la esencia de la autonormatividad constituyente, a pesar de las fundadas opiniones doctrinarias en contra.

Pocos años después, la Reforma de 1998 mantendría vigente la norma.

En base a la inclusión de esta disposición, resulta imperioso preguntarse por la naturaleza jurídica de las cartas orgánicas. Con gran acierto, en el debate señalado el Convencional Poma había expresado: (...) *y como si fuera poco también requiere de una ley*. De esta expresión se induce que a los efectos de aprobar o rechazar una carta municipal, la Legislatura no debe expedirse necesariamente por ley ordinaria, sino que podría también, hacerlo por simple Declaración. Las diferencias no son sutiles:

En el caso de la simple Declaración de la Legislatura, la Legislatura autoriza o no, una unidad normativa sistemática. En este caso la Legislatura declara la eficacia (determinada por el control de adecuación constitucional) de la ordenanza que contiene la carta magna local. En efecto, coexisten ambas normas, ya que la Declaración reconoce la adecuación constitucional de una ordenanza que tras ella adquiere vigencia. En este caso, la naturaleza jurídica de la carta orgánica municipal sería una ley local (ordenanza municipal), vigente por un acto complejo entre el municipio y la Provincia (ordenanza municipal de constitucionalidad declarada por la Legislatura Provincial).

En cambio, en el esquema trazado por la CPS, la provincia se arroga la potestad no solo de aceptar o rechazar, sino de “compatibilizar”, es decir “modificar” la ordenanza remitida que a su vez es proyecto de ley. Aprobado el “proyecto de ley” (con o sin modificaciones), la ordenanza en sí misma nunca obtiene vigencia por ser material y formalmente un proyecto de ley, y ve desplazada su *eficacia* por una ley provincial. Como resultado, la carta orgánica municipal -sustanciada en proyecto de ley- se transforma en ley provincial.

En efecto, esta *carta municipal-ordenanza ineficaz-proyecto de ley* transita los carriles de una ley ordinaria, no sólo extendiendo el control de constitucionalidad al órgano legislativo, sino también al ejecutivo, quien juzga sobre su constitucionalidad mediante promulgación, observación o veto. Tal como efectivamente se viene haciendo con la mayoría de Cartas Municipales que a la fecha fueron sancionadas.

4. La legislatura debe expedirse en un plazo de 120 días, si no lo hace, la carta orgánica municipal queda automáticamente aprobada

La pretendida necesidad institucional de que la Legislatura controle a las Convenciones Constituyentes Municipales se desploma con esta norma. Cabe preguntarse entonces qué sentido tiene este control de constitucionalidad si la carta local puede ser igualmente sancionada y promulgada sin haber pasado por él. ¿No era el *requisito de eficacia*?

Omar Alberto Carranza (1989) califica de “contradicción” a esta norma. En primer lugar por desdibujar todo el sistema trazado, ya que teniendo presente el carácter restrictivo del control de constitucionalidad, ante el silencio, debiera inclinarse por la negativa y no por la afirmativa como lo hace; en segundo lugar porque con esta respuesta al silencio legislativo, se posibilita el caso en que por sanción ficta se apruebe una carta local que contenga normas inconstitucionales, evidenciándose con claridad la inutilidad e inconveniencia de esta norma; y en tercer lugar, porque la norma no contiene sanción alguna para los legisladores renuentes, y de ese modo fomenta la inactividad legislativa.

5. Los municipios de menos de diez mil habitantes se rigen por la LOM

Sobre la Ley de Municipales N° 1349 se ha precisado en el punto V.2., al que por razones de brevedad se remite.

6. Los municipios de menos de diez mil habitantes tienen iniciativa legislativa para peticionar a la Legislatura la sanción una ley orgánica municipal especial.

Esta última norma contenida en el último párrafo del artículo, distorsiona aún más el régimen establecido, al permitirle a los municipios de poblaciones menores peticionar una ley especial que los regule dentro de su ámbito de competencia. Es decir, una ley destinada a regir para el municipio, regular sus instituciones, adoptar sus principios y establecer el ejercicio de sus funciones, con idéntico rango legal que una carta municipal aprobada por la Legislatura o una carta municipal aprobada fictamente por expiración del plazo para su aprobación.

¿Qué implica esta norma? Que tanto los municipios de población mayor como los de menor a 10.000 habitantes, tendrían autonormatividad constituyente condicionada.

Con éste párrafo se desdibuja del Régimen Municipal trazado toda clasificación posible entre municipios de autonomía plena y de autonomía semi-plena. Recuérdese que con esta clasificación empieza el artículo en comentario, y la última disposición la desvanece, tornando toda la normativa contenida entre los extremos un laberinto de eterno retorno. Casi un cuento borgeano.

En el debate mencionado, al último comentario sobre el artículo en sanción lo hace el Convencional Luis Adolfo Saravia refiriendo a esta norma: “Para encontrar antecedentes hay que ir al año 1200 a los fueros españoles, donde los reyes otorgaban a cada ciudad una

legislación especial. En vez de avanzar hacia el siglo XXI hemos vuelto al año 1200. Eso es lo que hemos votado”.

Finalmente, ante la desconcertante estructura político-normativa de la determinación provincial de autonormatividad constituyente municipal, se ha dicho con notable lucidez que con el art. 174 “lo único que se ha logrado es crear un complejo sistema para la creación de una ‘Ley de Municipalidades’.” (Martínez, L.A, 1987, p. 63).

5. Garantías de Autodeterminación Política

Definida como la potestad de no recibir presiones ni controles políticos que impidan ejercer el contenido de la autonomía municipal, la autodeterminación política “no se satisface con su reconocimiento formal, ni aun con el cumplimiento fáctico de tales institutos, dado que la práctica política conoce mecanismos sutiles de presión o interferencia que escapan al control jurídico” (Rosatti, H., 1998, T.I, p. 102). Ejemplo de presiones políticas son las “descortesías” o desigualdades a que por lo general están sujetos los gobiernos municipales cuando deben acudir solicitando fondos al gobierno provincial o nacional identificados con partidos políticos que le son opositores, o la colaboración interinstitucional implica vaciamientos de competencia municipal, entre otras.

a. Garantías de autodeterminación municipal en la CPS

Previstas por el constituyente estas posibilidades de injerencia indebida, se ofrece a los municipios garantías constitucionales para afrontar este tipo de presiones políticas.

Horacio Rosatti (1998) cita como ejemplos de ellas en el Derecho Municipal comparado, a la falta de control político de las cartas orgánicas locales; a la vía resolutive interna de conflictos institucionales municipales; al acceso a la información pública no municipal en lo vinculado a su competencia; a resolver sus conflictos con otros entes públicos mediante un procedimiento imparcial resueltos por tribunal judicial; a la limitación material y temporal de la intervención provincial a los órganos municipales, entre otras.

En la Provincia de Salta una de las garantías de autodeterminación en el orden estrictamente político-institucional, garantiza a los municipios la limitación en la duración y en las facultades otorgadas a la Provincia en caso de intervención a sus órganos de gobierno, la que solo es procedente por medio de ley, y ejercida con carácter restrictivo (art. 179 CPS).

En el orden económico-financiero la CPS garantiza la autodeterminación municipal previendo la potestad participativa de los mismos en la elaboración de los índices de coparticipación impositiva y en la automaticidad de la remisión de los fondos (art. 169 CPS). Sumadas a ello las disposiciones que Poder Ejecutivo Provincial viene efectuado en los últimos años en el marco de políticas de descentralización mencionadas en el punto V.1.d, al que se remite por razones de brevedad.

Una garantía de autodeterminación municipal en el orden administrativo se encuentra establecida en el inc. 23 del art. 176, que faculta a los municipios a dictar “todas las ordenanzas y reglamentos necesarios para el cumplimiento directo de sus fines”. Por medio de esta cláusula residual, el ente local puede llevar adelante por sí, todos los actos

administrativos y de administración necesarios para el cumplimiento de sus fines, siempre y cuando sean dictados en el ámbito de su competencia.

A pesar de la relativa eficiencia de estas garantías, se evidencian inconsistencias puntuales para las que no se prevé ninguna. Estas inconsistencias obstruyen por defecto el ejercicio de la autonomía local, y consecuentemente a los gobiernos municipales les resulta imposible mantener su autodeterminación, debiendo acudir a instancias superiores de gobierno en busca de sustento para llevar adelante sus funciones, más no sea para lograr la menor de las ineficiencias posibles, y aún a costa de hundirse en la hetero-determinación política.

En un contexto como el descrito, cabe preguntarse: ¿qué seguridad institucional presta la garantía que tiene el ente municipal de no ser intervenido en sus órganos de gobierno, si la Provincia lo interviene mediante control de constitucionalidad a la autonormatividad constituyente y sutiles –y no tan sutiles- mecanismos de presión financiera?; ¿qué garantía de autodeterminación política ofrece la potestad de elegir sus autoridades, si para elegir a las mismas no pueden despegarse de los intereses de las elecciones provinciales?; ¿qué solidez le ofrece participar en políticas económico-financieras, si es excluido de las decisiones vinculantes determinadas por órganos provinciales?; o ¿cuánta eficiencia administrativa consigue al dictar su propia normativa para el cumplimiento de sus fines, si no tiene recursos para ejecutarla? Ante la realidad provincial imperante, se torna ineludible ensayar una respuesta a estos interrogantes.

A modo de conclusión, en las páginas siguientes se califica el grado de autonomía de los Municipios salteños, y se ofrecen algunas propuestas elementales *de lege ferenda* en vías de su optimización.

CONCLUSIONES

a. Grado de autonomía de los Municipios salteños

Conforme a lo expuesto en el punto I.1.e (clasificación de la autonomía municipal), se afirma la imposibilidad de determinar el alcance de la autonomía de un municipio o un grupo de municipios en base a criterios puramente teóricos. En su lugar, se propone determinar el grado de autonomía de un municipio o grupo de tales, partiendo del análisis de sus elementos *-contenidos* en la denominación de Horacio Rosatti (1998); *aspectos* en la de Antonio María Hernández (1997)-, para luego analizar la relación del conjunto, y de su síntesis extraer el grado concreto de autonomía de los municipios analizados.

Aplicando este enfoque, en los próximos párrafos se determina el grado de autonomía municipal en la Provincia de Salta en base a la amplitud de sus elementos, graduando el nivel sus contenidos en *óptimo, suficiente, medio, restringido o nulo*. Una vez calificados, se extraerá de la suma de sus síntesis el grado de autonomía con el que cuentan los Municipios salteños.

Aspecto administrativo o Materia propia

La materia propia municipal implica el alcance y contenido de sus facultades, llevadas a cabo dentro de su competencia material y territorial. La extensión de esta competencia es efectuada por la CPS mediante el criterio de determinación mixta, es decir un listado taxativo de facultades municipales yuxtapuesto sobre una cláusula general. En este sentido podría calificarse de grado óptimo o suficiente a este elemento. Sin embargo, atendiendo no solamente a un análisis formal, sino también teniendo en cuenta las condiciones materiales con un sentido de realismo, cabe recordar que por medio del principio de subsidiariedad, la Provincia presta aquéllos servicios públicos esenciales que por su elevado costo y complejidad técnica se desarrollan en economías de escala, a las que los municipios no pueden acceder por carecer de recursos suficientes para solventarlos.

De lo que se infiere que en sentido formal, la materia propia municipal es de grado óptimo, pero en sentido material ese grado se restringe. En virtud de ello se estima que los Municipios salteños tienen materia propia de grado medio.

Aspecto económico-financiero o Autarcía

Se dijo que la autarcía significa la “satisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos” (Rosatti, H., 1998, T.I p. 97). De acuerdo a lo analizado en el punto VI.2, dada la asignación inequitativa de poder tributario, la obtención de recursos propios por parte de los municipios no resulta suficiente para llevar adelante sus funciones sin depender de auxilios financieros de la Provincia y de la Nación.

Por lo que se afirma, que los Municipios salteños tienen una autarcía restringida.

Aspecto político o Autocefalia

Según prestigiosa doctrina, en su grado óptimo la autocefalia comprende: 1. Derecho popular a la elección de sus propias autoridades; 2. Derecho popular a la destitución de sus autoridades; 3. Optar por distintos sistemas de gobierno; 4. Participar en la elección de autoridades no municipales. (Rosatti, H., 1998).

La Provincia garantiza solamente primero de ellos -sin perjuicio de lo expuesto en el punto VI.3.b-, por lo que se estima que los municipios salteños tienen autocefalia restringida.

Aspecto institucional o Autonormatividad constituyente

Se dijo que la autonormatividad constituyente puede ser *irrestringida* (la vigencia de la carta municipal no está sometida a control político o constitucional) o *condicionada* (la vigencia de la carta municipal depende de la aprobación de un orden superior de gobierno). Para poder predicar la *autonormatividad constituyente condicionada* del Municipio que eleva su carta, el control de constitucionalidad debe limitarse a una simple revisión por la que se aprueba o se rechaza la Carta Municipal. En cambio, si el ente de control introduce enmiendas o reformas, atenta seriamente contra la autonomía institucional de los municipios (Carranza, O.A., 1989; Rosatti, H., 1998). En la Provincia de Salta sucede esto último, por lo que ya no hablamos de autonormatividad constituyente, ni siquiera en grado condicionado, sino que hablamos lisa y llanamente de su ausencia.

Se afirma entonces que los Municipios salteños carecen de autonormatividad constituyente.

Conteniendo el régimen municipal una materia propia de grado medio; una autarcía restringida; una autocefalía restringida, y una autonormatividad constituyente nula, se determina que los Municipios salteños son municipios de autonomía restringida.

b. Propuestas elementales de lege ferenda

El eminente jurista santafesino define al municipio como un “ente que *tiende* a la autonomía plena” (Rosatti, H., 1998, T. I, p.102), lo que implica la *vocación autonomista* que se materializa toda vez que el municipio con su accionar *tiende* a satisfacer las necesidades de su población de un modo más abarcativo y eficiente. Se vio que para poder hacerlo de ese modo precisa de garantías provinciales a su autonomía municipal, algunas de las cuales son previstas por la CPS, pero ante las inconsistencias apuntadas no existe garantía alguna.

Sin caer en un fervor reformista que pretenda la sublimación de la realidad por medio de la norma, se concluye que para garantizar la autonomía de los Municipios salteños de manera eficaz, y en consecuencia posibilitar la *vocación autonomista* de los mismos, es preciso una reforma integral del Régimen Municipal de la CPS orientada a optimizar los aspectos de la autonomía municipal y estructurar un sistema de mayor coherencia capaz de proporcionar resultados más eficientes.

A continuación se ofrecen posibles modificaciones al Régimen vigente, proyectadas como garantías constitucionales a la autonomía municipal, y destinadas a extinguir las inconsistencias evidenciadas.

Aspecto administrativo

En este aspecto más que un cambio de ley es necesario un cambio de actitud de la Provincia y de los Municipios que la componen. De la Casa de Gobierno sita en la Capital, se espera una mirada integral orientada a políticas más equitativas, y desde los Municipios, una mirada más atenta a sus pares y a la potencialidad que promete la unión de *vocaciones autonomistas*. En este sentido, debe prestarse desde la Provincia los recursos técnicos y financieros necesarios para que los Municipios logren una verdadera y definitiva autonomía administrativa, y que los Municipios aúnen sus fortalezas y oportunidades haciendo uso de las facultades de cooperación institucional que les otorga la CPS.

Aspecto económico-financiero

Resulta impostergable una mayor coparticipación impositiva provincial hacia los Municipios, a los efectos que cuenten con recursos propios suficientes para poder ejercer sus funciones sin perder su autodeterminación. En este sentido se propone la distribución primaria del Impuesto Inmobiliario Rural en partes iguales entre Provincia y Municipios. Para la distribución secundaria entre Municipios deben tenerse en cuenta criterios de población, de extensión territorial, de comunidades rurales a cargo, y de nivel de desarrollo humano.

Aspecto político

Se propone modificar el Régimen vigente en cuanto a la designación directa de los Delegados Municipales por el Intendente, y sustituir la designación por la elección de los electores de la población donde se asienta la Delegación Municipal, más la asignación de una partida presupuestaria municipal obligatoria para la misma.

Se propicia además eliminar la excesiva regulación de los órganos municipales, y sustituirla por la inclusión de la potestad municipal de optar por su propio sistema de gobierno, junto al reconocimiento del derecho popular a revocar autoridades electas.

Aspecto institucional

A los fines de dotar a los Municipios de autonormatividad constituyente irrestricta, se propone eliminar la *condición de eficacia* por la que la Legislatura juzga la constitucionalidad de las cartas municipales.

Muy lejos de hacérselas con ánimo vindicante -en el sentido de exigir fondos y competencias por la correspondencia misma-, éstas propuestas son efectuadas desde la profunda convicción que la descentralización del Estado es una herramienta propicia para hacer más eficiente a la parte que en su interrelación con sus pares optimiza el todo.

En el caso que nos ocupa, lo sería un orden normativo coherente y eficaz que aspire a lograr una sociedad más justa, municipios más productivos, y una Provincia más próspera e integrada.

LISTADO DE REFERENCIAS

Doctrina

Ábalos, M. G. (2006), *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*, Mendoza, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo (EDIUNC).

--- (2012), Autonomía Municipal y Armonización Tributaria en la Interpretación Jurisprudencial, *Revista Jurídica La Ley*, 2012-F-302, Buenos Aires.

--- (2013), Avances de la autonomía municipal en treinta años de democracia, *Revista de Derecho Constitucional*, IJ-LXIX-879, Buenos Aires.

Bianchi, A.B. (1992), *Control de Constitucionalidad*, -1ª Ed.-, TT I y II, Buenos Aires: Ed. Ábaco.

Bidart Campos, G. (1986), *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, Buenos Aires: Ediar.

--- (1986), Algunas reflexiones sobre la nueva Constitución de Salta. *Doctrina Jurídica - Revista del Foro Salteño* 1(1), 7-14.

Bielsa, R. (1956), *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Ed. Depalma.

Carranza, O.A. (1987), Aspectos fundamentales del Régimen Municipal salteño. *Doctrina Jurídica - Revista del Foro Salteño*, 6(n/d), 5-15.

Díaz Frers, L. (2013), Debajo del laberinto fiscal: Los sistemas de coparticipación provincia a municipios. En Gervasoni, C. y Porto A. (Ed.), *Consecuencias económicas y políticas del Federalismo fiscal argentino* (pp. 273-306), La Plata, Argentina, Universidad Nacional de La Plata.

Espeche, S. (2008), *Tasas Municipales*, T. II., Dir. Enrique Bulit Goñi, Buenos Aires: Lexis-Nexis.

Frías, P. J. (1985), *Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Ed. Depalma.

--- (1986), La nueva Constitución de Salta. *Revista Jurídica La Ley - Sec. Doctrina*, 1986-D, 843-845.

Guillén, O.P. (2000), *La reforma constitucional de Salta de 1998*. Buenos Aires: Ed. Depalma.

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (1992), *The Federalist*, Guernsey, Gran Bretaña: The Guernsey Press Co. Ltd.

Hernández, A.M. (1997), *Derecho Municipal -2ª Ed.-*, Buenos Aires: Ed. Depalma.

---, (s/f) La Corte Suprema, garante de la autonomía municipal. Análisis de los casos “Municipalidad de San Luis c. Provincia de San Luis y Otros” y “Ponce, Carlos Alberto c. Provincia de San Luis”, Córdoba: *Revista de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales*.

---, (s/f) Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba, Córdoba: *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales*.

Isasmendi, A. (1987), El régimen de los recursos económicos municipales en la Constitución de la Provincia de Salta de 1986. *Doctrina Jurídica - Revista del Foro Salteño*, 2(4), 28-38.

Iturburu, M. S. (2000), Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional. *Municipios Argentinos*. Instituto Nacional de Administración Pública – Buenos Aires: INAP.

--- (2000, b), Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. *Municipios Argentinos*. Instituto Nacional de Administración Pública - 2ª Edición-, Buenos Aires: INAP.

Martínez, Luis Alberto (1987), La Autonomía Municipal. Una promesa incumplida. *Doctrina Jurídica - Revista del Foro Salteño*, 2(4), 61-63.

Pérez Alsina, J.A. (2005), *Constitución de la Provincia de Salta*. – 1ª Ed. - Salta: Virtudes Editorial Universitaria.

Protti, D.F. (2014), Sección Tercera, Capítulo Único, Régimen Municipal, en Cornejo, A. y Catalano, G. (Dir.), *La Constitución de la Provincia de Salta concordada, comentada y anotada* (pp. 1470-1619), Tucumán: Ed. Bibliotex.

Rosatti, H., (1997), *Tratado de Derecho Municipal*, 2ª Edición Actualizada, T I, II y III, Santa Fe: Ed. Rubinzal Culzoni.

Zuccherino, R.M. (1992), *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal* -2ª Ed.-, TT. I, II y III, Buenos Aires: Ed. Depalma.

ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERSIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	CABRERA, CARLOS DANIEL
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	30443747
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	“AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SALTA”
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	carlosdanielcabrera@gmail.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
Datos de edición: <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de la Tesis <i>(Marcar SI/NO)^[1]</i>	SI
Publicación parcial <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: Salta, 18 de Julio de 2016


Firma autor-tesista

CARLOS CASRERA
Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:
_____ certifica que la tesis
adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.