

FORMAS DE GOBIERNO PARA LOS MUNICIPIOS DE CÓRDOBA

Government Forms For The Municipalities Of Córdoba



HEMEROTECA

CAMPIUS

J. EMILIO GRAGLIA¹

Recepción 24 de Abril de 2002
Aceptación 14 de Mayo de 2002

RESUMEN

Según la Constitución Provincial, los *Municipios* son las poblaciones estables de más de dos mil habitantes y gozan de autonomía política, administrativa, económica y financiera. Las *Ciudades* son los *Municipios* de más de 10 mil habitantes y gozan, además, de autonomía institucional pudiendo dictar sus *Cartas Orgánicas*. Tanto para los *Municipios* que no son *Ciudades* como para las *Ciudades* sin *Carta Orgánica*, la ley orgánica municipal N° 8102 dispone como forma obligatoria de gobierno el sistema de *Concejo Deliberante - Departamento Ejecutivo*. La investigación plantea este problema: ¿El sistema en uso es la forma de gobierno más conveniente o vale la alternativa de la *Comisión*? La investigación muestra que la homogeneidad del sistema en uso contrasta con la heterogeneidad entre los *Municipios* que no son *Ciudades* y las *Ciudades*. Considerando que la legislación debe aplicar igual forma de gobierno a poblaciones semejantes y diferentes formas de gobierno a poblaciones distintas, se propone para los *Municipios* que no son *Ciudades* el sistema de *Comisión* y sólo para las *Ciudades* el sistema de *Concejo - Ejecutivo*.

PALABRAS CLAVE

MUNICIPIOS QUE NO SON CIUDADES - CIUDADES - CONCEJO DELIBERNATE - DEPARTAMENTO EJECUTIVO - COMISIÓN

ABSTRACT

According to the provincial Constitution, the municipalities are the stable centres of population with more than two thousand inhabitants, that have political, administrative, economical and financial autonomy. The towns are the municipalities with more than ten thousand inhabitants, and also have institutional autonomy. Besides, they can decree their *organizational laws* or *their own constitutions*. The municipal organic law 8102 establishes the town council - executive department system as an obligatory government form, not only for the municipalities which are not towns but also for the towns without an organizational law. The investigation phrases this problem: Is the present system the most convenient government form or is the option of the *Committee* possible? The investigation shows that the present system homogeneity contrasts with the heterogeneity between the municipalities that are not towns and the towns. Bearing in mind that legislation must apply the same government form to similar centres of population, and different government forms to different centres, the committee system is proposed for the municipalities which are not towns, and the executive council system only for the towns.

KEY WORDS

MUNICIPALITIES THAT ARE NOT TOWNS - TOWNS - TOWN COUNCIL - EXECUTIVE DEPARTMENT - COMMITTEE

¹ Licenciado en Ciencia Política, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, CIPEAP - ICDA - Universidad Católica de Córdoba. Obispo Trejo 323 - X5000IYG - Córdoba, República Argentina.



H 35 CUA



H-002114/2002v2n6c2

I.- INTRODUCCIÓN

La Constitución de la Provincia de Córdoba (1987) reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en la autonomía (artículo 180 - primera parte). De ahí derivan los dos grandes principios del régimen municipal cordobés: *la naturaleza sociológica del Municipio y la autonomía municipal*.

Los *Municipios* son las poblaciones estables de más de dos mil habitantes (artículo 181 - primera parte) y gozan de autonomía política, administrativa, económica y financiera (artículo 180 - primera parte).

Las *Ciudades* son los Municipios de más de 10 mil habitantes (artículo 2 de la ley N° 8102) y gozan, además, de autonomía institucional pudiendo dictar sus Cartas Orgánicas (artículo 181 - segunda parte)².

Para los Municipios que no son Ciudades y para las Ciudades sin Carta Orgánica, la ley orgánica municipal N° 8102, en el artículo 9, dispone dos formas de gobierno, a saber:

- Un sistema de *Concejo Deliberante - Departamento Ejecutivo*.
- Un sistema de *Comisión*.

Vale advertir que en las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes se establecen *Comunas* (artículo 194 de la Constitución Provincial) que *son gobernadas y administradas por un sistema de Comisión* (artículo 192 de la ley N° 8102).

Según los artículos 10 y 11 de la ley N° 8102, *la forma obligatoria es el sistema de Concejo - Ejecutivo y la forma optativa es el sistema de Comisión*. El cambio de la forma obligatoria a la forma optativa

debe ser aprobado por referéndum.

Actualmente, el único sistema imperante es el de Concejo - Ejecutivo.

La investigación plantea el siguiente problema: *¿El sistema de Concejo - Ejecutivo en uso es la forma de gobierno más conveniente tanto para los Municipios que no son Ciudades como para las Ciudades o vale la alternativa del sistema de Comisión?*

Sobre esa base, la investigación plantea las hipótesis que siguen, en el marco del régimen municipal de autonomía de la Provincia de Córdoba y con el fin de favorecer la eficacia gubernamental y la participación ciudadana, a saber:

- *La homogeneidad del sistema en uso contrasta con la heterogeneidad entre las poblaciones de los Municipios que no son Ciudades y de las Ciudades.*
- *La legislación vigente aplica diferentes formas de gobierno a poblaciones semejantes e igual forma de gobierno a poblaciones distintas.*

Consecuentemente, la investigación plantea tres objetivos, a saber:

- *Analizar las formas de gobierno de la ley N° 8102 determinando las atribuciones, estructuras políticas y sistemas electorales de cada sistema.*
- *Determinar las poblaciones de los Municipios que no son Ciudades y de las Ciudades.*
- *Relacionar las disposiciones de la ley N° 8102 y los promedios de habitantes de los Municipios que no son Ciudades y de las Ciudades.*

² Considerando el Censo Provincial de Población de 1996, seis Municipios de menos de 10 mil habitantes eran Ciudades, a saber: Almfuerte, General Cabrera, Leones, Corral de Bustos, Huinca Renancó y Coronel Moldes. Según el Censo Nacional de Población de 2001, Almfuerte y Hernando superaron los 10 mil habitantes, 10.621 y 10.351 respectivamente.

II.- MARCO TEORICO

En el artículo 1, la Constitución Nacional dispone que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal.

De acuerdo con la forma federal, en el artículo 5, dispone que cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

De esa manera, el régimen municipal representa un elemento o supuesto de las autonomías provinciales y, por consiguiente, del federalismo argentino.

Hasta la reforma constitucional de 1994, cada Provincia debía asegurar *un régimen municipal*.

Ahora, en el artículo 123 (que reemplaza al artículo 106), la Constitución Nacional dispone que cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 *asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*.

Como se dijo en la Introducción, en la Provincia de Córdoba, los dos grandes principios del régimen municipal cordobés son *la naturaleza sociológica del municipio y la autonomía municipal*.

A. Naturaleza sociológica del Municipio

Sobre la naturaleza del Municipio, Arturo H. Iturrez (1991) decía que la doctrina estaba dividida

en dos escuelas o corrientes: *la sociológica y la legalista*, y así las definía:

La primera entiende que el Municipio es una comunidad natural fundada en la convivencia de vecinos unidos por estrechos lazos de vecindad. Esta es la tesis aceptada por las Provincias en su mayoría, por no decir en su totalidad, como expresamente lo declara la Constitución de Córdoba (artículo 180). Esta corriente fundada en el jusnaturalismo es importante para perfilar el grado de autonomía que tendrá el Municipio; esto es, hasta dónde el Estado puede tener legítima injerencia en los problemas locales de la comunidad o hasta dónde ésta puede manejarse con mayor independencia. En síntesis, se vincula con la mayor descentralización del poder con base territorial.

En cambio, la corriente legalista niega la condición natural del Municipio. Por el contrario, indica que es creación del Estado y su esfera de competencia será lo que la ley le indica. Es resultado de la creación legal.

Claramente, en el artículo 180, la Constitución Provincial se define a favor de la *naturaleza sociológica del Municipio*.

A partir de la definición del Municipio como comunidad de vecinos, entendemos, junto con Daniel Hugo Martins (1984), que su finalidad es "satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local". Por ello dice Martins que es "municipal toda actividad pública de predominante interés vecinal, que tienda a satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local y el bienestar material y espiritual de sus habitantes".

En síntesis, podemos decir, siguiendo a

Hernández (1997), que "el fin del municipio es el bien común de la sociedad local".

Así, la búsqueda del bien común de la sociedad local supone un nuevo papel del gobierno municipal como gestor del desarrollo local y regional.

La naturaleza sociológica del Municipio es causa de la autonomía municipal.

B. Autonomía municipal

En los artículos 180 (primera parte) y 181 (segunda parte), la Constitución Provincial asegura la autonomía política, administrativa, económica y financiera para los *Municipios que no son Ciudades* y para las *Ciudades* y, además, la autonomía institucional sólo para las *Ciudades*.

En la segunda parte del artículo 180, la Constitución sostiene que "Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y a las leyes que en su consecuencia se dicten".

Coincidimos con Alvaro Daniel Rojas Moresi (1991) en que "el constituyente provincial se propuso revalorizar la institución municipal, reconociéndole la autonomía necesaria e imprescindible para la consecución de sus fines".

La autonomía municipal es consecuencia de la naturaleza sociológica del Municipio y, a su vez, posibilita la eficacia gubernamental y la participación ciudadana.

Vergara (1991) sostiene que la crisis de legitimidad por frustración de las expectativas insatisfechas, "plantea nuevos roles y cometidos para la institución municipal y cuya gestión pública

debe estar presidida, entre otros por los principios de eficacia y eficiencia, (...)".

En el artículo 174, la Constitución Provincial, al considerar los principios de la administración pública provincial y municipal, establece: "La Administración Pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad,...".

En la consideración de la representación y la participación política en el ámbito local, Jorge Reynaldo Vanossi (1984) decía que había dos facetas que cuidar. El fondo, que es la democracia: "aquí descubrimos al Municipio como un ente de gobierno, es decir, de conducción". Y la forma, que está dada por la gestión de eficacia: "aquí buscamos al Municipio como ente regulador o prestador de servicios públicos".

En definitiva, concluía Vanossi, esta combinación de la representación con la participación, nos permite sumar: legitimidad más eficacia. La legitimidad para que el Municipio sea sentido como algo propio o compartido entre todos los vecinos. Por su parte, la eficacia, para que se encuentren a través de él soluciones, no teniendo que acudir en la búsqueda a niveles superiores en la estructura piramidal del Estado.

Jordi Borja (1987) sostiene que la participación requiere una triple credibilidad del Estado: "que se lo considere democrático, honesto y eficiente".

Según nuestra hipótesis, en el ámbito local, *la eficacia gubernamental la participación ciudadana* suponen la aplicación de *igual forma de gobierno a poblaciones semejantes* y de *diferentes formas de gobierno a poblaciones distintas*.

DISEÑO METODOLÓGICO

A. Tipo de investigación:

Descriptiva (retrospectiva y transversal).

B. Universo y muestra:

Municipios que no son Ciudades y Ciudades de Córdoba (sin considerar la Ciudad Capital).

C. Definición y medición de variables:

1. Variable dependiente: *Formas de gobierno de la ley N° 8102:*

a) Definición conceptual: Atribuciones, estructuras políticas y sistemas electorales de los sistemas de Concejo - Ejecutivo y de Comisión según la ley N° 8102.

b) Dimensiones:

(1) Atribuciones.

(2) Estructuras políticas y sistemas electorales.

c) Indicadores: Disposiciones de la ley N° 8102.

2. Variable independiente: *Poblaciones de los Municipios que no son Ciudades y de las Ciudades:*

a) Definición conceptual: Cantidad de habitantes de los *Municipios que no son Ciudades* y de las *Ciudades*.

b) Dimensiones:

(1) Municipios que no son Ciudades: Menos de 10 mil habitantes.

(2) Ciudades: Más de 10 mil habitantes.

c) Indicadores: Promedios de habitantes de los *Municipios que no son Ciudades* y de las *Ciudades*.

D. Procedimiento para la recolección y análisis de la información

Para la primera variable, se han analizado las disposiciones de la ley N° 8102.

Para la segunda variable, se han determinado los promedios de habitantes de los *Municipios que no son Ciudades* y de las *Ciudades*. A los fines del análisis, se relacionaron las disposiciones y los promedios de habitantes.

III.- DESARROLLO

A. Formas de gobierno de la ley N° 8102

El 5 de noviembre de 1991, la Legislatura provincial sancionó la ley N° 8102, que derogó la ley N° 3373 y sus modificatorias.³

En el artículo 1º dispone que rige:

- *En los Municipios que no son Ciudades* (poblaciones estables de menos de 10 mil habitantes).
- *En las Ciudades sin Carta Orgánica* (poblaciones estables de más de 10 mil habitantes que no han dictado sus Cartas Orgánicas).
- *En las Comunas* (poblaciones estables de menos de dos mil habitantes).

Los *Municipios que no son Ciudades* -junto con las *Comunas*- son los destinatarios obligados de la ley orgánica municipal. En cambio, las *Ciudades* pueden dictar sus Cartas Orgánicas Municipales y regirse por ellas.

Según el artículo 184 de la Constitución Provincial, la ley orgánica municipal podía establecer diferentes tipos gubernamentales, siempre que asegurasen los siguientes requisitos:

- El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.

- La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, *que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más una de sus representaciones.*

- Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.
- Los demás requisitos que establece la Constitución Provincial.

A partir del artículo 184 de la Constitución Provincial, la *ley orgánica municipal N° 8102* dispone dos formas de gobierno, a saber:

- *Una forma obligatoria: el sistema de Concejo Deliberante - Departamento Ejecutivo.*
- *Una forma optativa: el sistema de Comisión.*

Vale señalar que ambos sistemas respetan los requisitos de la Constitución Provincial asegurando el sistema representativo republicano, ya que las autoridades son elegidas en forma directa y la separación de poderes es garantizada a través de los Tribunales de Cuentas.

Asimismo, ambos sistemas establecen la mayoría para el partido más votado tanto en el Concejo Deliberante como en la Comisión.

Según la ley N° 8102, el sistema de Concejo

³ La reforma constitucional de 1923 delegó la reglamentación del gobierno municipal a la ley, la que podría establecer diferentes tipos gubernamentales, "que consulten la densidad, capacidad económica y costumbres de la población respectiva".

Consecuentemente, la Legislatura provincial sancionó la ley orgánica municipal N° 3373 de 1925, imperante hasta la sanción de la ley N° 8102 de 1991.

En el artículo 1º, la ley N° 3373 dispuso que las Municipalidades de la Provincia serían de *primera categoría* (más de 10 mil habitantes) o de *segunda categoría* (más de 500 y menos de 10 mil habitantes) y se compondrían de un Concejo Deliberante de seis miembros (más uno cada 10 mil habitantes en las Municipalidades de primera categoría hasta 16) y de un Departamento Ejecutivo a cargo de un Intendente.

De esa manera, la ley N° 3373 introdujo la categorización de los Municipios basándose en la población y ratificó el sistema de Concejo Deliberante - Departamento Ejecutivo proveniente de la Constitución Provincial de 1883, sin establecer diferentes tipos gubernamentales según la innovación de la reforma constitucional de 1923.

Deliberante - Departamento Ejecutivo es la forma obligatoria para todos los Municipios que no son Ciudades y para todas las Ciudades sin Carta Orgánica.

El sistema de Comisión es sólo una forma optativa.

De esa manera:

- Cuando se reconozca un Municipio, su *forma obligatoria* de gobierno debe ser el sistema de Concejo Deliberante - Departamento Ejecutivo (artículo 10).
- Cuando un Municipio pretenda cambiarla por la *forma optativa* de gobierno, o sea, el sistema de Comisión, la decisión debe ser aprobada por referéndum (artículo 11).

Por consiguiente, no habiéndose realizado ningún referéndum municipal con el propósito de cambiar la forma de gobierno, *actualmente, el sistema imperante es el de Concejo - Ejecutivo en todos los Municipios que no son Ciudades y en todas las Ciudades sin Carta.*⁴

1. Concejo Deliberante - Departamento Ejecutivo

En este sistema, *dos son los órganos de gobierno:* el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo.

Corresponde al Concejo Deliberante el ejercicio de las funciones de legislación y de control político y al Departamento Ejecutivo el ejercicio de las funciones ejecutivas o de administración (el Intendente es el Jefe de la administración

municipal).⁵

El Concejo Deliberante se integra con siete Concejales en los *Municipios que no son Ciudades* más un Concejal cada 10 mil habitantes en las *Ciudades sin Carta Orgánica* (hasta 32).

El Departamento Ejecutivo se integra con un Intendente. Para la consideración, despacho, resolución y superintendencia de los asuntos de competencia del Departamento Ejecutivo, el Intendente debe designar por lo menos un Secretario quien refrenda sus actos en el ámbito respectivo sin cuyo requisito carecen de validez.

Los Concejales y el Intendente duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidos.

En cuanto al sistema electoral para la integración de los Concejos Deliberantes, en el artículo 137, la ley N° 8102 dispone que la distribución de las bancas se efectúa según el procedimiento del método D'Hondt. Si por la aplicación del método D'Hondt, el partido más votado no ocupa más de la mitad de las bancas, ese número le corresponde igualmente por la aplicación de la llamada *cláusula de mayoría* (inciso a del apartado 3). Las bancas restantes se distribuyen entre los partidos minoritarios según el método D'Hondt (inciso b del apartado 3). El objetivo político del sistema electoral es asegurar la mayoría legislativa al partido más votado, en el Concejo Deliberante.

El Intendente es elegido en forma directa a simple pluralidad de sufragios.

Se debe señalar, también, que la elección de los integrantes de los Concejos Deliberantes y del Departamento Ejecutivo debe hacerse sufragando el

⁴ Vale señalar, también, que las Cartas Orgánicas dictadas han sostenido el sistema de Concejo Ejecutivo.

⁵ Artículos 30 y 49 de la ley N° 8102.

elector por los candidatos de una sola lista oficializada y registrada. Vale decir que los electores no pueden votar al candidato a Intendente de un partido y a los candidatos a Concejales de otro partido (artículo 144 de la ley N° 8102).

Esa modalidad del sufragio y la *cláusula de mayoría* suponen que, *siempre, el Intendente y la mayoría de los Concejales serán del mismo partido político o alianza electoral, lo que condiciona la ventaja comparativa de este sistema que señala al Concejo como órgano independiente de control político del Ejecutivo.*

2. Comisión

En este sistema, *uno es el órgano de gobierno: la Comisión.*

Corresponde a los miembros en forma conjunta el ejercicio de las funciones de legislación y en forma individual el ejercicio de las funciones ejecutivas o de administración.

El Plenario de la Comisión concentra las mismas atribuciones que el Concejo Deliberante. El Presidente (a cargo de la administración general) y el Tesorero (a cargo de expedir órdenes de pago, hacer recaudar la renta y hacer público el balance mensual de tesorería) agrupan las mismas atribuciones que el Intendente. Un Secretario refrenda todos los actos del Presidente, sin cuyo requisito carecen de eficacia.⁶

Como particularidad, se indica que la Comisión puede designar de fuera de su seno un Administrador Municipal, a cargo de la ejecución y el control de las funciones administrativas determinadas por las ordenanzas que se dicten con

ese objeto.

La Comisión se integra con:

- Tres miembros en los Municipios de menos de dos mil habitantes (*pequeños*).
- Cinco miembros en los Municipios de más de dos mil y menos de cinco mil habitantes (*medianos*).
- Siete miembros en los Municipios de más de cinco mil habitantes (*grandes*).

A semejanza de los Concejales y del Intendente, los miembros de la Comisión duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidos.

En cuanto a los sistemas electorales para la integración de la Comisión, en el artículo 137, la ley N° 8102 dispone que la adjudicación de los cargos en la Comisión se hace igual que la distribución de las bancas en el Concejo Deliberante, es decir, según el procedimiento del método D'Hondt. Si por la aplicación del método D'Hondt, el partido más votado no ocupa más de la mitad de los cargos, ese número le corresponde igualmente por la aplicación de la llamada *cláusula de mayoría* (inciso a del apartado 3). Las bancas restantes se distribuyen entre los partidos minoritarios según el método D'Hondt (inciso b del apartado 3). En los Municipios de menos de dos mil habitantes, el cargo restante corresponde al partido siguiente en cantidad de votos siempre que hubiera alcanzado el uno por ciento de los votos emitidos (apartado 4). El objetivo político del sistema electoral es asegurar la mayoría legislativa al partido más votado, en la Comisión.

El Presidente, el Tesorero y el o los Secretarios son designados por la Comisión en la primera sesión.

⁶ Artículos 57 a 62 de la ley 8102.

La Presidencia debe corresponder a un miembro del partido más votado.

A semejanza del sistema de Concejo Deliberante - Departamento Ejecutivo, esta

disposición sobre la Presidencia y la *cláusula de mayoría* suponen que, *siempre, el Presidente y la mayoría de los miembros de la Comisión serán del mismo partido político o alianza electoral.*

CUADRO I: Formas de gobierno y población según la ley orgánica municipal N° 8102

MUNICIPIOS Y CIUDADES		POBLACIÓN	FORMAS DE GOBIERNO	
			Obligatoria	Optativa
Municipios que no son Ciudades	Pequeños	Menos de dos mil	<i>Ejecutivo</i> de un Intendente y un Secretario (por lo menos) y <i>Concejo</i> de siete Concejales	<i>Comisión</i> de un Presidente, un Tesorero y un Secretario
	Medianos	Más de dos mil y menos de cinco mil	<i>Ejecutivo</i> de un Intendente y un Secretario (por lo menos) y <i>Concejo</i> de siete Concejales	<i>Comisión</i> de un Presidente, un Tesorero y tres Secretarios
	Grandes	Más de cinco mil y menos de 10 mil	<i>Ejecutivo</i> de un Intendente y un Secretario (por lo menos) y <i>Concejo</i> de siete Concejales	<i>Comisión</i> de un Presidente, un Tesorero y cinco Secretarios
Ciudades sin Carta		Más de 10 mil	<i>Ejecutivo</i> de un Intendente y un Secretario (por lo menos) y <i>Concejo</i> de siete Concejales más uno cada 10 mil habitantes	<i>Comisión</i> de un Presidente, un Tesorero y cinco Secretarios

Fuente: Elaboración propia.

B. Poblaciones

De los 248 Municipios de la Provincia de Córdoba, hay 210 *Municipios que no son Ciudades* (85%) y 38 *Ciudades* (15%).

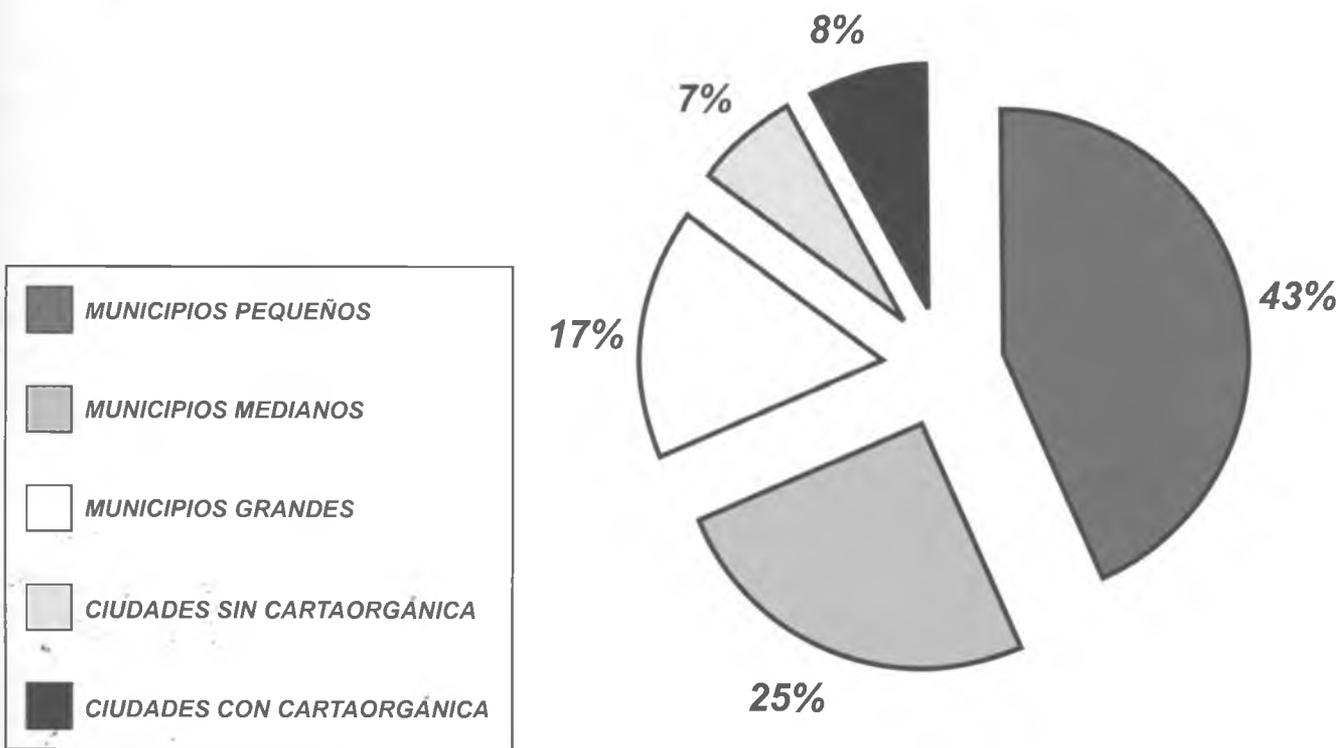
Según el Censo Nacional de población de 2001, de los *Municipios que no son Ciudades*, 107 tienen menos de dos mil habitantes (pequeños), 62 tienen más de dos mil y menos de cinco mil habitantes (medianos) y 41 tienen más cinco mil y menos de 10 mil habitantes (grandes)⁷, o sea, el 43%, el 25% y el 17% del total de Municipios respectivamente.

Los Municipios pequeños agrupan 107.096 habitantes, los Municipios medianos 197.900 habitantes y los Municipios grandes 275.002 habitantes, o sea, el 7%, el 13% y el 18% de la población respectivamente.

Sin considerar la Ciudad Capital, de las *Ciudades*, 18 son *Ciudades sin Carta Orgánica*⁸ y 19 son *Ciudades con Carta Orgánica*⁹, o sea, el 7% y el 8% del total de Municipios respectivamente.

Las *Ciudades sin Carta Orgánica* concentran 406.180 habitantes y las *Ciudades con Carta Orgánica* 530.847 habitantes, o sea, el 27% y el 35% de la población respectivamente.

CANTIDAD DE MUNICIPIOS DE CÓRDOBA



⁷ Aquí restamos las poblaciones de Leones, Corral de Bustos, Huinca Renancó y Coronel Moldes ya que si bien tienen menos de 10 mil habitantes, son Ciudades.

⁸ Aquí sumamos Leones y Huinca Renancó.

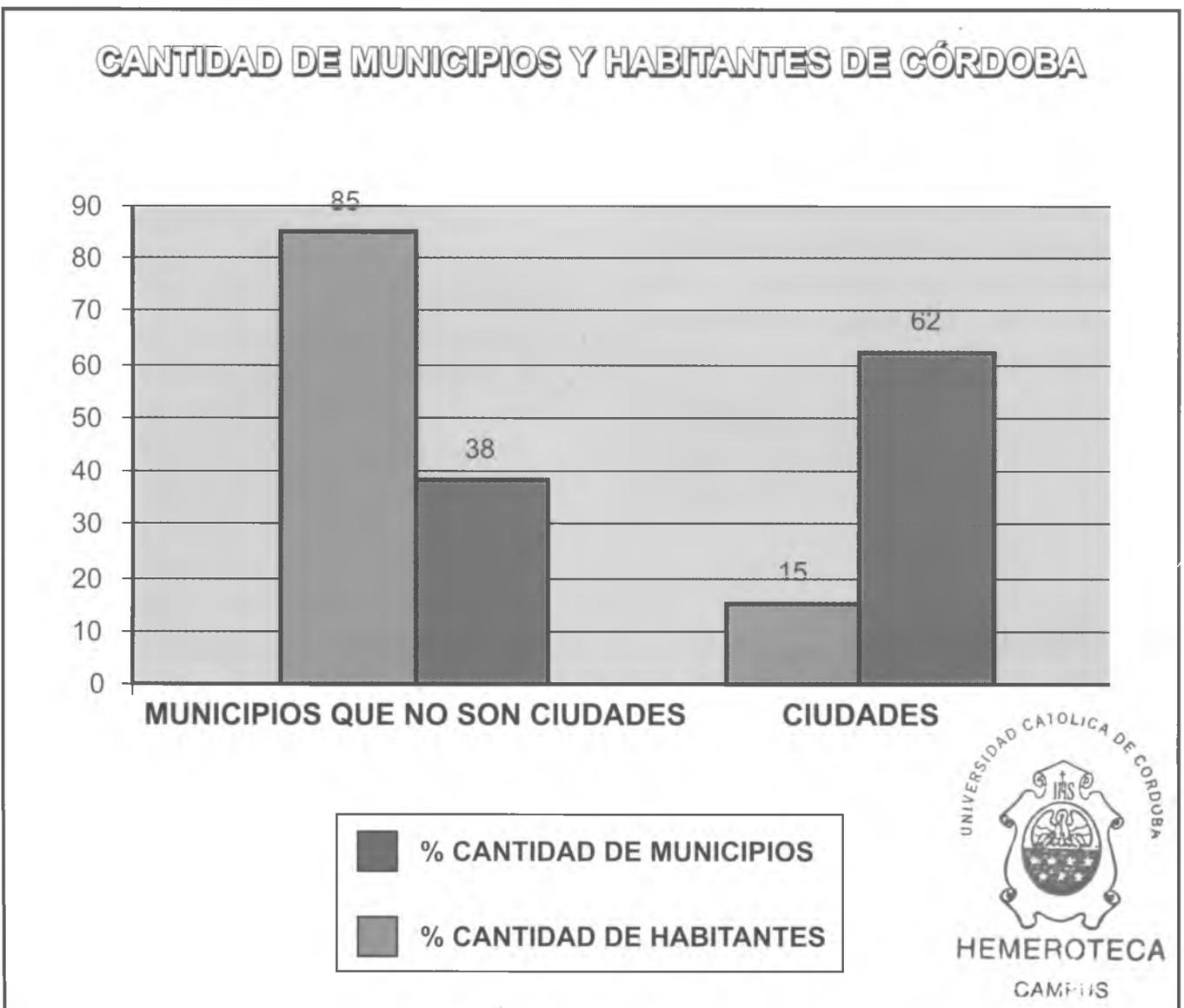
⁹ Aquí sumamos Corral de Bustos y Coronel Moldes.

Así, los promedios de habitantes de cada categoría de Municipios son los que siguen¹⁰:

- Municipios pequeños: 1.000 habitantes.
- Municipios medianos: 3.191 habitantes.
- Municipios grandes: 6.707 habitantes.
- Ciudades sin Carta Orgánica: 25.565 habitantes.
- Ciudades con Carta Orgánica (sin Córdoba): 27.939 habitantes.

De esa manera, se observa claramente la heterogeneidad entre los Municipios que no son Ciudades, con una población promedio de 3.632 habitantes, por una parte, y las Ciudades, con una población promedio de 26.752 habitantes, por otra.

Sin considerar la Ciudad Capital, en la Provincia de Córdoba, los Municipios que no son Ciudades (85 %) agrupan el 38 % de la población y las Ciudades (15 %) concentran el 62 % de la población.



¹⁰ Datos del Censo Nacional de Población de 2001.

Dicha heterogeneidad de poblaciones contrasta con la homogeneidad de formas de gobierno en uso. Todos los Municipios -tanto los Municipios que no son Ciudades como las Ciudades- tienen igual forma de gobierno: Concejo -Ejecutivo. ¿Es lógico que así sea?. Veamos:

1. Examinados particularmente, desde el punto de vista demográfico, los 107 Municipios pequeños (43 % del total) son semejantes a las Comunas. De hecho, según la cantidad de habitantes (menos de dos mil), no deberían ser Municipios sino Comunas (artículo 194 de la Constitución Provincial) y, por lo tanto, deberían tener un gobierno de Comisión con un Presidente, un Secretario y un Tesorero (artículo 192 de la ley orgánica municipal). Pero, de derecho, son Municipios por la Disposición Transitoria Novena y tienen un gobierno de Concejo - Ejecutivo con siete Concejales y un Intendente más un Secretario por lo menos. Así, la ley orgánica municipal aplica diferentes formas de gobierno a poblaciones que son semejantes.

2. Para los Municipios pequeños en particular, en el sistema de Concejo - Ejecutivo imperante, la relación cantidad de autoridades /

cantidad de habitantes es de 0,0089 mientras que en el sistema de Comisión sería de 0,0029 (tres veces más reducida).¹¹ El cambio de un sistema a otro supondría 642 autoridades menos y un órgano de gobierno con funciones ejecutivas y legislativas.¹²

3. Considerados globalmente, los Municipios que no son Ciudades (pequeños, medianos y grandes) son distintos a las Ciudades. Desde el punto de vista institucional, no pueden dictar sus Cartas Orgánicas. Además, desde el punto de vista demográfico, su promedio de habitantes es siete veces más restringido. Ambos factores (institucional y demográfico) hacen suponer que su complejidad de gestión es más baja. Sin embargo, la ley orgánica aplica igual forma de gobierno a poblaciones que son distintas.

4. Para los Municipios que no son Ciudades en general, en el sistema de Concejo - Ejecutivo imperante, la relación cantidad de autoridades / cantidad de habitantes es de 0,0032 mientras que en el sistema de Comisión sería de 0,0016 (dos veces más reducida).¹³ El cambio de un sistema a otro supondría 972 autoridades menos y un órgano con funciones ejecutivas y legislativas.¹⁴

IV.- CONCLUSIONES

1. La ley orgánica municipal N° 8102 dispone como forma obligatoria de gobierno el sistema de Concejo Deliberante - Departamento Ejecutivo para todos los Municipios que no son Ciudades (pequeños,

medianos y grandes) y para todas las Ciudades sin Carta Orgánica. Sólo como forma optativa de gobierno, previo referéndum, incluye el sistema de Comisión.

¹¹ Los índices surgen de dividir la cantidad de autoridades (963 en el sistema de Concejo - Ejecutivo y 321 en el de Comisión) por la cantidad de habitantes (107.096) de los Municipios pequeños.

¹² Seis autoridades por 107 Municipios pequeños.

¹³ Los índices surgen de dividir la cantidad de autoridades (1.890 en el sistema de Concejo - Ejecutivo y 918 en el de Comisión) por la cantidad de habitantes (579.998) de los Municipios que no son Ciudades.

¹⁴ Seis autoridades por 107 Municipios pequeños, cuatro autoridades por 62 Municipios medianos y dos autoridades por 41 Municipios grandes.

2. Actualmente *el único sistema imperante es el de Concejo - Ejecutivo.*

3. Del análisis comparado, no se han observado diferencias entre ambos sistemas (obligatorio y optativo) en cuanto a las atribuciones ni a los sistemas electorales:

- El Plenario de la Comisión reúne las atribuciones del Concejo Deliberante y del Departamento Ejecutivo correspondiendo al Presidente y al Tesorero las funciones del Intendente.

- Los sistemas electorales garantizan al partido más votado la mayoría tanto de las bancas del Concejo Deliberante como de los cargos de la Comisión.

4. Sí, en cambio, se han observado diferencias en la estructura política de cada sistema:

- En el sistema de Concejo Deliberante - Departamento Ejecutivo, la cantidad de autoridades se extiende a *nueve* por lo menos, independientemente de la cantidad de habitantes, y las funciones legislativas y ejecutivas están separadas en *dos* órganos (el Concejo y el Ejecutivo respectivamente).

- En el sistema de Comisión, en cambio, la cantidad de autoridades se reduce a *tres, cinco o siete* para los Municipios pequeños, medianos o grandes respectivamente, y las funciones legislativas y ejecutivas están reunidas en *un* órgano (Comisión).

5. En la investigación se ha señalado, también, la *heterogeneidad entre los Municipios que no son Ciudades (85 %), con una población promedio de 3.632 habitantes, que concentran el 38 % de la población, por una parte, y las Ciudades (15 %), con una población promedio de 26.752 habitantes, que reúnen el 62 % de la población, por otra.*

6. Sobre esas bases, se ha evidenciado el contraste entre la homogeneidad de la forma de gobierno imperante y la heterogeneidad entre los

Municipios que no son Ciudades y las Ciudades. (Primera hipótesis de la investigación).

7. Se ha observado que *los Municipios pequeños y las Comunas*, con poblaciones semejantes, tienen diferentes formas de gobierno, lo que resulta ilógico. Asimismo, se ha observado que *los Municipios que no son Ciudades y las Ciudades*, con poblaciones diferentes, tienen igual forma de gobierno, siendo también ilógico. (Segunda hipótesis de la investigación).

8. Por lo tanto, se concluye que, atento a las semejanzas, en particular, *los Municipios pequeños deberían tener igual forma de gobierno que las Comunas.* Asimismo, atento a las distinciones, en general, *los Municipios que no son Ciudades deberían tener diferentes formas de gobierno que las Ciudades.*

9. Considerando que las diferencias entre las formas de gobierno no están en las atribuciones ni los sistemas electorales sino en las estructuras políticas, siendo la Comisión más reducida en autoridades y más simple en gestión, esta forma es recomendable para los *Municipios que no son Ciudades* en general y particularmente para los Municipios pequeños, manteniéndose el sistema de Concejo - Ejecutivo sólo para las *Ciudades.*

10. En síntesis, se realiza la siguiente propuesta:

Para los Municipios que no son Ciudades se propone adoptar el sistema de Comisión como forma obligatoria. Así, las actuales formas optativas de la ley N° 8102 pasarían a ser obligatorias.

En cambio, para las Ciudades sin Carta Orgánica se propone mantener el sistema de Concejo - Ejecutivo en uso (con siete Concejales como máximo) como forma obligatoria.

Las formas de gobierno de las Ciudades con Carta Orgánica deberían ser objeto de otra investigación.

CUADRO II: Propuesta de modificación de formas de gobierno para los Municipios de la Provincia de Córdoba.

MUNICIPIOS Y CIUDADES		FORMAS DE GOBIERNO			
		Ley orgánica municipal		Propuesta de modificación	
		Forma obligatoria	Forma optativa	Forma obligatoria	Forma optativa
Municipios que no son Ciudades	Pequeños: menos de dos mil habitantes	Ejecutivo de un Intendente y un Secretario (por lo menos) y Concejo de siete Concejales	Comisión de un Presidente, un Tesorero y un Secretario	Comisión de un Presidente, un Tesorero y un Secretario	Sin opción
	Medianos: más de dos mil y menos de cinco mil habitantes	Ejecutivo de un Intendente y un Secretario (por lo menos) y Concejo de siete Concejales	Comisión de un Presidente, un Tesorero y tres Secretarios	Comisión de un Presidente, un Tesorero y tres Secretarios	Sin opción
	Grandes: más de cinco mil y menos de 10 mil habitantes	Ejecutivo de un Intendente y un Secretario (por lo menos) y Concejo de siete Concejales	Comisión de un Presidente, un Tesorero y cinco Secretarios	Comisión de un Presidente, un Tesorero y cinco Secretarios	Sin opción.
Ciudades sin Carta	Más de 10 mil habitantes	Ejecutivo de un Intendente y un Secretario (por lo menos) y Concejo de siete Concejales más uno cada 10 mil habitantes	Comisión de un Presidente, un Tesorero y cinco Secretarios	Ejecutivo de un Intendente y un Secretario (por lo menos) y Concejo de siete Concejales	Sin opción.

Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFIA

- BORJA, Jordi (1987): *Participación ciudadana*, en Organización y descentralización municipal, Buenos Aires, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- CORDEIRO PINTO, Luis (1991): *El sistema tributario en la Constitución y en las Cartas Orgánicas Municipales*, en Cartas Orgánicas Municipales, Córdoba, Argentina, Mateo García Ediciones.
- GRAGLIA, J. Emilio (1999): *Sistema electoral, representación política y gobernabilidad en la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba* (Tesis de grado para obtener el título de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba), Córdoba, Argentina.
- HERNANDEZ, Antonio María (1997): *Derecho Municipal*, 2° Edición, Buenos Aires, Argentina, Depalma.
- ITURREZ, Arturo H. (1991): *El Municipio*, en Cartas Orgánicas Municipales, Córdoba, Argentina, Mateo García Ediciones.
- MARTINS, Daniel Hugo (1984): *Regímenes municipales contemporáneos*, en El Municipio, Mendoza, Argentina, Ediciones Ciudad Argentina.
- MARTINEZ, Patricia (1984): *Perspectiva política del Municipio argentino*, en El Municipio, Mendoza, Argentina, Ediciones Ciudad Argentina.
- ROJAS MORESI, Alvaro Daniel (1991): *Convenciones municipales y función de gobierno*, en Cartas Orgánicas Municipales, Córdoba, Argentina, Mateo García Ediciones.
- TECCO, Claudio (1997): *El gobierno municipal como promotor del desarrollo local - regional*, en Hacia un nuevo modelo de gestión local, Buenos Aires, Argentina, Oficina de Publicaciones del CBC Universidad de Buenos Aires.
- VANOSSI, Jorge Reynaldo (1984): *El Municipio en el régimen constitucional argentino*, en El Municipio, Mendoza, Argentina, Ediciones Ciudad Argentina.
- VERGARA, Ricardo Alberto (1991): *Planificación municipal*, en Cartas Orgánicas Municipales, Córdoba, Argentina, Mateo García Ediciones.