

# LA COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS<sup>1</sup>

## TERRITORIAL COMPETENCE OF THE MUNICIPALITIES

Por Andrea María Maine (\*)

**RESUMEN:** La exacta calibración de las competencias del municipio en relación al territorio no resulta sencilla en el sistema normativo vigente. La indeterminación de las normas aplicables, la coexistencia de reglas de diversos niveles legislativos, la imprecisión en los límites territoriales, entre otros factores, terminan por dibujar un escenario complejo.

**PALABRAS CLAVES:** Municipio – Territorio – Competencia – Radios municipales – Poder de policía.

**ABSTRACT:** The exact calibration of the competences of the municipality in relation to the territory is not simple in the current regulatory system. The indeterminacy of the applicable rules, the coexistence of rules of different legislative levels, the imprecision of territorial limits, among other factors, end up creating a complex scenario.

**KEY WORDS:** Municipality – Territory – Competency – Municipal radios – Police power



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar.

© Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2021\(9\)01](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2021(9)01)

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 1 de julio de 2021 y aprobado para su publicación el 14 de septiembre de 2021.

(\*) Abogada (UNC), Profesora en Ciencias de la Educación, Especialista en Derecho Judicial y de la Judicatura (UCC), Maestranda en Derecho Administrativo (UNC), Secretaria Letrada de Cámara Contencioso Administrativa, Profesora Titular de Derecho de la Seguridad Social, Profesora Adjunta de Derecho Público Provincial y Municipal, Profesora Adjunta de Derecho Administrativo (UCC).

## I. Municipio y territorio

El primer principio que establece la Constitución de Córdoba al comenzar el Título Segundo referido a las Autoridades de la Provincia es el de la *naturaleza sociológica del municipio*.

El artículo 180 dispone que *"Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten"*.

A su turno, el artículo 181 reza: *"Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes, se considera Municipio. Aquellas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas"*.

El Convencional Antonio María Hernández, en la Convención Constituyente reunida en el año 1987, señaló (con cita del maestro cubano Adriano Carmona Romay) que *"El Municipio es la organización política y administrativa de la sociedad local"* y destacó la naturaleza filosófica del Municipio, o sea la ontología del mismo, según los aportes de Carmona Romay y Leal Osorio, al expresar: *"El municipio es una institución natural porque se basa en las relaciones de vecindad, que son el soporte de la ciudad, y ésta es la infraestructura sociológica del municipio. También tiene un carácter esencialmente político, porque así es toda reunión de personas que tiene como objetivo el bien común, en este caso, de la sociedad local"*. Seguidamente indicó que *"Adolfo Posada fue quien avanzó en la idea de que el municipio tenía la propia naturaleza de un Estado, y que se podía hablar de un Estado municipal porque se daban los mismos elementos: territorio, población y poder, una personalidad jurídica -en este caso pública y estatal- y un fin que es el bien común, pero siempre con carácter local y en un Estado"*<sup>2</sup>.

El Municipio es, en definitiva, una institución política administrativa territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las

<sup>2</sup> Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba, 1987, Tomo 1, págs. 959/962.

necesidades de la vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales.

El territorio configura el elemento físico del Municipio. Se trata del lugar o la base donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual el mismo ejerce su poder político.

Como lo destaca Zarza Mensaque, "*El territorio no es otra cosa, que el ámbito geográfico en donde la Municipalidad ejerce su potestad*"<sup>3</sup>.

### II. El territorio municipal

El alcance de la base espacial de la Municipalidad no es uniforme en el derecho público, y las distintas Constituciones Provinciales y las respectivas Leyes Orgánicas Municipales han usado criterios tales como: el departamento o partido, la ciudad o ejido urbano y, finalmente, el distrito.

a) El sistema de municipio departamento o partido, tiene por objetivo dotar al Municipio de una gran extensión territorial de actuación donde quedan incluidos centros poblados de diferente densidad de habitantes. Abarca zonas urbanas y rurales, lo cual resulta ventajoso porque permite realizar una uniforme planificación territorial y proveer de recursos al Municipio que extiende la potestad tributaria a la zona no urbana o rural. No obstante ello, sus detractores afirman que es contrario a la esencia natural del Municipio, porque desvincula la realidad social (la relación de vecindad) de su regulación jurídica<sup>4</sup>. La Provincia de Buenos Aires se basa en la idea del Municipio-Partido<sup>5</sup>.

b) El sistema de municipio ciudad o ejido urbano responde al criterio de que el Municipio es una ciudad jurídicamente organizada, por consiguiente, el elemento espacial

<sup>3</sup> ZARZA MENSAQUE, Alberto. "El Territorio Municipal y el Departamento Ejecutivo", en Hernández - Zarza Mensaque y otros autores, *Cartas Orgánicas Municipales*, Mateo García Ediciones, Córdoba, 1991, pág. 71.

<sup>4</sup> BRÜGGE, Juan Fernando y MOONEY, Alfredo Eduardo. *Derecho Municipal Argentino, aspectos teóricos - prácticos*, Mateo García Ediciones, Córdoba, 1994, págs. 399/400.

<sup>5</sup> BASTONS, Jorge Luis, "El municipio bonaerense - Somero análisis de las normas que lo conforman y deforman", en *Derecho Municipal*, Tomo I, 1a ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016, págs. 739/742.

está dado por lo *urbano*. Se utilizan distintos criterios para establecer hasta dónde llega la ciudad y definir cuál es el ejido del Municipio. El límite llega hasta donde se prestan efectivamente los servicios municipales, o bien la zona a beneficiarse con tales servicios (artículo 185 de la Constitución de la Provincia de Córdoba).

Los beneficios de este sistema están dados en la inmediatez que existe entre el Gobierno Municipal y los problemas de la realidad social de la comunidad local, lo que hace posible una solución más rápida, estando presente con mayor nitidez los conceptos de vecindad y gestión eficaz.

Las críticas se centran en que no queda claro a qué tipo de servicios hace referencia la Constitución, pues no precisa si son sólo los que se prestan a la propiedad inmueble -tesis restrictiva- o si incluye también a los servicios directos e indirectos, postura más amplia y flexible que comprende la intención del Municipio de brindar apoyo y desarrollo a cierta zona *suburbana* que va a favorecer el crecimiento de la población<sup>6</sup>.

c) El sistema de municipio distrito tiene en cuenta una extensión territorial menor que la departamental, en donde conviven localidades de distintas características poblacionales, dándosele preeminencia a una de ellas como Centro y base del Gobierno Municipal y dependencias en las localidades menores adyacentes conducidas por juntas o comisiones vecinales designados por los vecinos<sup>7</sup>. Es un sistema intermedio que propone que el límite del municipio debe coincidir con el área de influencia de la ciudad principal.

Los partidarios de esta última clasificación admiten, además, la existencia de un sistema mixto, que partiendo del primero citado, amplía la competencia sobre la base de futuras prestaciones de servicios públicos o crecimiento de las ciudades.

### III. La competencia y los radios municipales en la Provincia de Córdoba

<sup>6</sup> BRÜGGE, J.F. y MOONEY, A.E.,...; op. cit., págs. 401/403.

<sup>7</sup> BRÜGGE, J.F. y MOONEY, A.E.,...; op. cit., pág. 403.

### a) Competencia municipal

La competencia es la potestad del Estado Municipal para legislar sobre ciertos aspectos de la vida local dentro de un ámbito espacial propio. Ese marco de atribuciones propias de los Municipios presenta dos dimensiones claramente delimitadas por el poder constituyente provincial: una dimensión espacial (artículo 185, Const. Pcial.) y una dimensión material (artículo 186 ib.).

La dimensión espacial está dada por la competencia territorial del Municipio, delimitada por el espacio físico-geográfico dentro del cual las autoridades locales pueden ejercer las acciones que le competen en razón de las materias atribuidas por la Constitución Provincial, por lo que los Municipios ejercen su poder de policía.

En virtud de ello, la Constitución Provincial estableció que la competencia territorial de los Municipios comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales e incluso puede traspasar ese límite geográfico cuando medie delegación legislativa por parte del Gobierno Provincial a favor del ente municipal, para ejercer el poder de policía en zonas no sujetas a la jurisdicción municipal. La Legislatura es la que establece el procedimiento para la fijación de límites, los que no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo (artículo 185).

La dimensión material se refiere a las cuestiones que le corresponde reglar al Municipio, atribuidas por la Constitución Provincial (artículo 186)

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, en pleno, *in re* "Acción de amparo interpuesta por María Julia Cataldi y Otra - recursos de casación e inconstitucionalidad"<sup>8</sup>, señaló que la Constitución Provincial al reglar sobre la competencia material de los Municipios, establece en el artículo 186 las funciones, atribuciones y finalidades inherentes a dicha competencia: "*1. Gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común. 7. Atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; ...planes edilicios; ...diseños y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; ...protección del medio ambiente, paisaje,*

<sup>8</sup> TSJ de Córdoba, Sala Penal, Sentencia Nro. 68 del 14-11-1997.

*equilibrio ecológico y polución ambiental; ...10. Establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia; 11. regular y coordinar planes urbanísticos y edificios ...".*

La atribución de competencias materiales, resulta en algunos casos compartida con la Provincia e incluso con la Nación, por la finalidad de interés común que las caracteriza. En atención a ello, el Constituyente Provincial ha previsto la posibilidad de concertar convenios entre los Municipios, o entre éstos y la Provincia y/o la Nación, como técnica de coordinación de potestades concurrentes, lo que se presenta útil al momento de resolver los conflictos derivados del ejercicio compartido de tales potestades (artículo 190 de la Constitución de la Provincia de Córdoba).

En la Convención Constituyente reunida en el año 1987, el Convencional Scoles señaló que "*...Uno de los aspectos que originó gran preocupación fue la determinación del radio de las municipalidades... La mayoría de la comisión ha considerado conveniente que la competencia territorial comprenda la zona a beneficiarse con los servicios municipales. En esa zona el municipio tiene la competencia que denominamos propia, ya que ejerce todas las materias directamente dispuestas a su cargo, las que deben desarrollar con independencia de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones...*"<sup>9</sup>.

Así, añadió que "*El despacho recoge también el sentimiento de las comunidades locales que aspiran ver satisfechas sus necesidades y reclamos por las autoridades municipales, que son quienes, por su relación de inmediatez, se encuentran en mejores condiciones de satisfacer adecuadamente esos requerimientos. Atendiendo a ello se ha dispuesto que la Provincia delegue en los Municipios el ejercicio del poder de policía en las zonas no sujetas a jurisdicción municipal. De esa forma se hace menos rígido el radio de las municipalidades y éstas podrán, además de ejercer su competencia propia, las que les correspondan por delegación de la provincia...*"<sup>10</sup>.

Por su parte, el Convencional Bergami puso de relieve que "*...Se incorpora a la Constitución de la Provincia este tema de la participación entre municipios y provincias*

<sup>9</sup> "Diario...", op. cit., pág. 920.

<sup>10</sup> "Diario...", op. cit., pág. 921.

*...toda comunidad se encuentra ante la necesidad de coordinar los servicios locales más allá de sus límites geográficos y de resolver problemas derivados de la pavimentación de calles y rutas de circulación, accesos a centros de trabajos o de recreación, parques de estacionamiento de automotores, vías de comunicación, planes para la renovación urbana ...En todos los actos de gobierno y administración existe, en mayor o menor grado, una relación, y en dicha relación los gobiernos locales deben orientar la programación de sus actividades sobre líneas de acción trazadas a nivel regional o provincial..."<sup>11</sup>.*

El Convencional Soria explicó que *"...el Municipio... por la virtualidad propia de su autonomía, que le es reconocida por la Constitución Provincial, ejerce esa autonomía en la forma plena que establece la Constitución, con toda independencia, pero en el marco del Estado provincial y sujeto a esa Constitución..."<sup>12</sup>.*

### b) Radios municipales

En consonancia con las directivas constitucionales, el artículo 7 de la Ley N° 8102 - Ley Orgánica Municipal-<sup>13</sup> dispone que *"El radio de los Municipios comprenderá: 1) La zona en que se presten total o parcialmente servicios públicos municipales permanentes; 2) La zona aledaña reservada para las futuras prestaciones de servicios"*.

En este sentido resultan ilustrativas las consideraciones efectuadas por el Doctor Antonio María Hernández cuando expresa que *"...tiene que haber un criterio de mayor flexibilidad para interpretar la palabra "servicio público de carácter permanente" y en consecuencia, ello no debe ser vinculado simplemente a la prestación de servicios a la propiedad; la Municipalidad presta otro tipo de servicios a los hoteles alojamientos, a los mercados, a los mataderos, a las plantas acopiadoras de cereales, a las plantas industriales que están cerca del aglomerado urbano principal (...); la municipalidad presta*

---

<sup>11</sup> "Diario...", op. cit., pág. 934.

<sup>12</sup> "Diario...", op. cit., pág. 945.

<sup>13</sup> B.O. 21/11/1991.

*servicios sobre un área e influencia que debe ser considerada, entonces, como correspondiente al radio municipal*<sup>14</sup>.

No obstante lo establecido en la norma transcrita, la Ley 8102 admite que, hasta tanto la Provincia delegue expresamente el ejercicio del poder de policía -mediante convenio ratificado por Ordenanza y Ley Provincial-, las autoridades municipales podrán seguir ejerciendo las atribuciones propias de dicho poder fuera de su radio y hasta el límite de los Municipios próximos o hasta donde fuese posible por todos los rumbos (artículos 8, 185 y 234, ib.).

Por otra parte, cuando las poblaciones crecen y con ello la demanda de servicios, los Municipios deben modificar sus radios y fijar nuevos límites, lo que implica un avance sobre el territorio de la Provincia. El artículo 4 -primera parte- de la Ley 8102 establece que la modificación de los radios municipales se efectuará por ley. A tal fin los municipios fijarán la zona respectiva para ampliar sus radios, pudiendo solicitarlo al Poder Ejecutivo de la Provincia cuando carecieren de los medios técnicos para ello. Una vez fijado el radio, y previo informe de las oficinas técnicas, el Poder Ejecutivo le remitirá al Poder Legislativo el correspondiente proyecto de Ley en un plazo que no exceda los noventa (90) días a contarse desde que reciba la comunicación o el pedido del Municipio.

Cabe mencionar a la ley N° 10114<sup>15</sup> que invoca en su artículo 1 al artículo 185 de la Constitución Provincial, para expresar que: "*La presente ley tiene por objeto determinar la competencia territorial de las municipalidades y comunas de la Provincia de Córdoba*".

Como se expuso en párrafos anteriores, la competencia territorial de los Estados locales ya está definida por la Constitución en el artículo 185 y la Legislatura sólo establece el procedimiento para la fijación de los límites.

En definitiva, la ley 10114 en su artículo 2, asigna una nueva competencia territorial para los Municipios y Comunas cuando establece que las Municipalidades y Comunas gozan del ejercicio pleno de su competencia territorial en el ámbito geográfico de su radio

<sup>14</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, pág. 3478.

<sup>15</sup> Ley de Determinación de las competencias territoriales de las Municipalidades y Comunas de la Provincia, B.O. 13/12/2012.

donde prestan de manera efectiva y permanente, sus servicios" (el subrayado me pertenece).

Hay autores que sostienen que la legislatura provincial al determinar sobre esa competencia desconoció lisa y llanamente el texto constitucional, utilizó una terminología nueva ajena, introdujo conceptos ambiguos, lo que genera el planteo de muchos interrogantes y la incertidumbre que implica no comprender como se va a aplicar lo que dice la ley<sup>16</sup>.

#### **IV. El ámbito espacial de ejercicio del poder de policía municipal**

Las Municipalidades, dentro de la esfera de competencia que les es propia, son titulares de un poder de policía municipal, es decir de una potestad jurídica para limitar la libertad de acción o el ejercicio de determinados derechos individuales con la finalidad de asegurar el interés general, y en la medida en que la promoción del bienestar general lo haga conveniente o necesario dentro de los límites constitucionales, asegurando que todos los individuos gocen de la efectividad de sus derechos en igual forma y extensión.

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, en el caso "Municipalidad de Pampayasta Sud c/ Eduardo R. Ziheiri - Ejecutivo - Recurso Directo - Hoy Recurso de Revisión e Inconstitucionalidad"<sup>17</sup>, ha afirmado que comprende el concepto de autonomía municipal, en particular, el aspecto referido al ejercicio del poder de policía originario, propio del Municipio, cuya finalidad se orienta a la buena administración de los intereses municipales, en armonía y coordinación con los del Estado Provincial.

Es explícita la atribución de una potestad reglamentaria originaria del Municipio que en su ejercicio le confiere independencia de todo otro poder, en tanto y en cuanto tal ejercicio se "conforme" a la Constitución y a las leyes que en su consecuencia se dicten (artículo 180, Constitución de la Provincia de Córdoba).

<sup>16</sup> MARCELLINO, Víctor Rubén y otros. *Los radios municipales y comunales en la provincia de Córdoba y ordenamiento del territorio*, Advocatus, 1era. ed., Córdoba, 2016, pág. 71/79.

<sup>17</sup> TSJ de la Provincia de Córdoba, Sentencia N° 119/2000.

Los municipios ejercen su poder de policía dentro de su radio municipal. El artículo 185 -tercera parte- de la Constitución Provincial determina que *"Por ley el Gobierno Provincial delega a los municipios el ejercicio de su poder de policía, en materias de competencia municipal en las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial"*.

Tal atribución está reglada por el artículo 8 de la Ley 8102 (LOM), que ha previsto la posibilidad de la delegación del ejercicio del poder de policía municipal fuera de su radio municipal, es decir, en la zona rural circundante a cada Municipio.

Esta delegación por parte del Gobierno de la Provincia a los Municipios puede hacerse dentro del territorio que se extiende hasta colindar con igual zona de los otros Municipios y los radios de las comunas próximas hasta que ello sea posible por todos los rumbos y debe instrumentarse mediante convenio ratificado por Ordenanza y Ley Provincial (artículo 8).

Asimismo, el artículo 234 de la Ley 8102 -inserto en el Título XIV, Disposiciones Transitorias- establece que hasta que se celebren los convenios a que se refiere el artículo 8 de la presente Ley, las Municipalidades que ejerzan el poder de policía en materia de su competencia fuera de su radio municipal, continuarán haciéndolo dentro del territorio determinado por aplicación del artículo 4º inciso c) de la Ley 3373 modificada por Ley 5286.

Esta disposición no implica reconocer la existencia de la zona rural circundante como parte del territorio municipal, como se ha señalado *"...la disposición contenida en el art. 234 ley 8102 establece una delegación legislativa transitoria del poder de policía en materia de competencia municipal fuera del radio correspondiente al Municipio. Puede existir jurisdicción sin dominio y es el caso del art. 234 de la ley 8102. Es decir que el ejercicio de la jurisdicción municipal manifestado en el poder de policía sobre el territorio que se determinara por el art. 4 inc. c de la ley 3373 modificado por ley 5286 y en la hipótesis allí prevista (que esté siendo ejercido y hasta la celebración de los convenios previstos en el art. 8 de la ley 8102) no trae aparejado el dominio del municipio sobre*

*territorio. El art. 234 de la ley 8102 extiende la jurisdicción municipal fuera de su territorio, lo hace sobre el territorio provincial..."<sup>18</sup>.*

Cabe señalar que esa jurisdicción municipal sólo puede ser ejercida en el ámbito espacial de su vigencia (artículo 185, Const. Pcial.) y está sujeta a otros condicionamientos de validez constitucional.

En función de todo lo expuesto, cabe concluir que los Municipios pueden continuar ejerciendo el poder de policía sobre la zona que se extienda hasta colindar con igual zona de los Municipios próximos o hasta donde ello fuese posible por todos los rumbos, atento a la delegación legal transitoria establecida en el artículo 234 de la Ley 8102.

La modificación legislativa producida a partir de la Ley 9206<sup>19</sup> en su artículo 8 dispone que *"El Gobierno de la Provincia, por esta Ley, delega en las Comunidades Regionales el ejercicio del Poder de Policía en las materias de su competencia, dentro de todo el territorio en el que estas Comunidades Regionales tienen jurisdicción y competencia territorial. Las facultades y obligaciones derivadas de la delegación, serán asumidas por la Comunidad Regional a partir de la fecha en que tal delegación sea expresamente aceptada por ella, previo acuerdo con el Poder Ejecutivo de la Provincia respecto de los recursos para el ejercicio de la delegación"*.

Si bien podría entenderse que esta última disposición modificó el sistema previsto en la ley 8102<sup>20</sup>, lo cierto es que no ha existido una explícita derogación del artículo 234, ni las Comunidades Regionales han asumido las atribuciones que les confiere la Ley de Regionalización mediante el procedimiento fijado a tal fin.

### **V. La doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba**

Las cuestiones analizadas en materia de competencias municipales o comunales y de poder de policía, han generado mucha confusión y algunos conflictos en el ámbito de la

---

<sup>18</sup> MARCELLINO, V.R. y otros...; op.cit., pág. 39.

<sup>19</sup> Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia de Córdoba, B.O. 04/02/2005.

<sup>20</sup> MARCELLINO, V.R. y otros...; op. cit., pág. 61.

Provincia de Córdoba.

A efectos de una mejor comprensión del tema, haremos un breve repaso de algunos pronunciamientos emanados del Máximo órgano de Justicia de la Provincia de Córdoba, donde se trata de dar soluciones a esta problemática, cuyos sumarios y textos completos se pueden consultar en el sitio web del Máximo Tribunal Provincial ([www.justiciacordoba.gob.ar](http://www.justiciacordoba.gob.ar)).

Son muchos los errores cometidos por Municipios y Comunas en ejercicio del poder de policía. En vistas al ejercicio de ese poder, no debe encubrirse una irrazonable pretensión fiscal, pues el cobro de multas como sanción de policía no puede convertirse en una tributación que no nazca de una norma y respete los principios constitucionales aplicables al caso.

En la causa *Municipalidad de Pampayasta Sud c/ Eduardo R. Ziheiri – Ejecutivo – Recurso Directo – Hoy Recurso de Revisión e Inconstitucionalidad* (TSJ, Sentencia Nro. 119, de fecha 29/09/2000), el actor impugnó la multa que le impuso la Municipalidad por circular en un camión con exceso de carga con relación a los límites máximos fijados por esa Municipalidad, y que eran inferiores a los permitidos por la ley provincial de tránsito.

Este supuesto se refiere a las rutas nacionales y provinciales que se confunden con la trama urbana del municipio o comuna.

El TSJ de Córdoba determinó la ilegalidad de la multa por exceso de carga que pretendía cobrar ese municipio, planteando que en las rutas que atraviesan zonas urbanas "sin confundirse con la planificación urbana ni perder la fisonomía característica de ruta", las facultades son concurrentes entre Municipios y Provincia, pero que "la potestad del municipio debe ceder espacio a la norma provincial".

Señaló que en una ruta provincial que es a la vez calle municipal, es claro que existe una competencia concurrente entre Provincia y Municipio, por lo que debe procurarse a través de la instrumentación de acuerdos interjurisdiccionales se unifique, en la medida de lo posible, el contenido y aplicación de la normativa referida al poder de policía, en el caso concreto, de tránsito y seguridad vial.

Agregó que si una ruta provincial se "confunde" con las calles del pueblo o ciudad, prevalece la competencia local y citó como ejemplo el caso de la Ruta N° 5 que al ingresar a la ciudad de Córdoba se confunde con las Avenidas General Paz y Vélez Sarsfield.

En caso contrario, cuando la ruta provincial atraviesa los centros poblacionales "sin confundirse" con la planificación urbana ni perder la fisonomía característica de "ruta provincial", el acuerdo interjurisdiccional entre la Provincia y el Municipio o Comuna implicada, se presenta como un instrumento jurídico indispensable a los fines de concertar las condiciones básicas para el ejercicio del derecho a transitar, en defecto del cual se impone la normativa provincial sobre la municipal, y los municipios deben abstenerse de aplicar la normativa municipal sobre la ruta provincial, como fundamento de infracciones de policía.

El Tribunal Superior resolvió que: *"En principio, los municipios podrán legislar en ejercicio del poder de policía sobre rutas provinciales que se inserten dentro del ejido urbano, bajo las siguientes condiciones: a) que ese ejercicio no exceda el marco de atribuciones reconocidas por el constituyente (nacional y provincial), vulnerando los límites jurisdiccionales de esos entes; b) que exista convenio celebrado entre el municipio y la provincia, por instrumentos jurídicos que permitan el ejercicio armónico y coordinado de las prerrogativas estatales, sin quebranto a la libertad de circulación; c) el ejercicio del poder de policía municipal no debe conducir al establecimiento de restricciones normativas que importen una obstaculización incompatible con el derecho constitucional a la libertad de tránsito consagrado en los Arts. 9, 10, 11 y 14 de la Constitución Nacional. Estas condiciones adquieren mayor rigor cuando la ruta provincial atraviesa los centros poblacionales "sin confundirse" con la planificación urbana, ni pierde la fisonomía característica de ruta".*

También explicó el Tribunal que: *"El límite máximo o "techo competencial" que pueden alcanzar los municipios en el ejercicio del poder de policía en materias concurrentes está delimitado por la normativa provincial o federal, salvo que medien razones objetivas, fehacientemente explicadas por el gobierno local, que aconsejen una ponderación diferente de la gestión de los intereses comunes".*

Consideró pertinente destacar que "...frente a competencias materiales concurrentes, mayor debe ser el esfuerzo de los legisladores locales por armonizar sus formulaciones jurídicas con análogas competencias del gobierno provincial o nacional. La desarticulación de las distintas formulaciones y el ejercicio no armónico de esas competencias, va en contra de la gestión de los intereses generales que justifican el reconocimiento de esas competencias compartidas...".

Mediante la sentencia así dictada el Tribunal resolvió una causa en la que estaba en juego una normativa municipal que excede el marco de razonabilidad del poder de policía, sobre materias concurrentes, que encubría bajo esa apariencia una pretensión fiscal.

Así, la doctrina aclara que no hay que confundir entre el poder de policía y el poder impositivo, ya que mientras este último es ejercido con el propósito de obtener renta, sujeto a las limitaciones constitucionales que para los municipios impone el artículo 188 de la Constitución Provincial (armonización y coordinación), el poder de policía se ejerce, en cambio, únicamente con el fin de promover el bienestar general y, aunque este fin puede ser alcanzado mediante la imposición de gravámenes o a través de una multa, el objeto debe ser siempre la regulación y no la obtención de renta<sup>21</sup>.

El poder de policía coexiste con el poder impositivo y aún cuando este último no dependa del primero<sup>22</sup>, es menester saber reconocer cuando el ejercicio irrazonable del poder de policía subvierte su legítima finalidad, para convertirse en el ejercicio de un poder impositivo encubierto que, como tal, no satisface las condiciones de validez constitucional y el reparto de potestades tributarias entre Nación, Provincias y Municipios.

En el caso *Caminos de las Sierras S.A. c/ Municipalidad de Córdoba - Acción declarativa de Inconstitucionalidad* (Sala Electoral y de Competencia Originaria, **Sentencia Nro. 5 del 25/08/2005**), el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba hizo lugar a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la empresa concesionaria vial y declaró inaplicable la Ordenanza Municipal N° 10578/2003, por cuanto el obrar de la Municipalidad de Córdoba, al prohibir el cobro de peajes en rutas provinciales y nacionales

<sup>21</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo III, "Libertad Constitucional", Buenos Aires, 1956, pág. 294.

<sup>22</sup> LINARES QUINTANA, S.V. ..., .op. cit., pág. 294.

asentadas en el radio municipal, ha interferido indebidamente en el ámbito de aplicación del Gobierno Provincial y Nacional, obstaculizando la ejecución del contrato de concesión celebrado entre la Provincia y la empresa privada. Se sostuvo que la Ordenanza traspasaba los límites del ejercicio del poder de policía municipal en razón que alteraba el equilibrio económico-financiero de un contrato administrativo en curso de ejecución, comprometiendo así el interés público de toda la Provincia y la Nación.

En el fallo *Municipalidad de Arroyito y otros Municipios y Comunas c/ Provincia de Córdoba - Acción declarativa de Inconstitucionalidad (Auto Nro. 56 de fecha 20/09/2012)*, el Tribunal Superior de Justicia declaró formalmente inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad entablada por las Municipalidades de Arroyito, Almafuerte, Dalmacio Vélez Sársfield, General Roca, Hernando, James Craik, Reducción y San Agustín y por la Comuna de Las Bajadas contra el Estado Provincial, con el objeto de impedir que la Provincia siga afectando la autonomía de los municipios y comunas, mediante el dictado de normas, resoluciones y actos que violan el ejercicio del poder de policía de tránsito de los gobiernos locales dentro de sus radios territoriales. Esgrimieron que dichas normas y actos vulneran los artículos 5, 75 inciso 30) y 123 de la Constitución Nacional y 180, 183, 185, 186, 194 y concordantes de la Constitución Provincial, que garantizan la autonomía municipal y comunal y el ejercicio de sus respectivos poderes de policía de tránsito en sus jurisdicciones. De manera subsidiaria, solicitan se considere el caso planteado como un conflicto de poderes entre las municipalidades y comunas y el Gobierno Provincial, en torno a los alcances de la autonomía municipal sobre el poder de policía de tránsito, en base a lo dispuesto por el artículo 165 inciso 1) "c" de la Constitución Provincial.

En el fallo se expuso que la Ley Provincial de Tránsito N° 8560 no lesiona el poder de policía por parte de las municipalidades y comunas, al establecer como su ámbito de aplicación las rutas y caminos de dominio provincial y nacional en trayectos interurbanos o en travesías de zonas urbanizadas de municipios y comunas en todo el territorio de la Provincia. Siempre dentro de este marco, y a los fines de su reglamentación, el Decreto N° 318/07 establece "Las disposiciones municipales o comunales deberán garantizar la libertad de tránsito y no podrán alterar u obstaculizar el ejercicio de la jurisdicción de la Provincia,

sobre las vías de circulación dentro del territorio provincial" y en su artículo 2 "Los Municipios o Comunas atravesados por una ruta provincial o nacional no podrán actuar en los aspectos que son de competencia de la Autoridad de Aplicación Provincial de la Ley de Tránsito, salvo que cuenten con su autorización expresa. Las disposiciones que tomen los municipios o comunas serán coherentes con esta legislación". En sintonía con dicha normativa, la Ley N° 8990, de utilización de dispositivos reguladores y controladores del tránsito, se mantiene dentro la misma esfera de actuación, cuando en su segundo artículo establece como su ámbito de aplicación las rutas y caminos de dominio provincial y nacional, en trayectos interurbanos o en travesías urbanizadas de municipios y comunas en todo el territorio de la Provincia de Córdoba. Fruto de tales actos normativos lo constituyen la Resolución N° 1/2007 en la que el Director de Prevención de Accidentes de Tránsito, resolvió suspender los permisos de emplazamiento y habilitaciones para el uso de dispositivos de regulación y control de la circulación y declarar nula toda la actividad realizada por los municipios o comunas que empleen dispositivos de regulación y control de la circulación y las citadas cartas documento por las que el órgano administrativo citado los emplaza a cumplir con dicha resolución.

El hilo conductor que signa a las normas reseñadas denota el ejercicio del poder de policía de tránsito sobre las rutas y caminos provinciales por parte del Estado Provincial, en mérito de las facultades constitucionalmente otorgadas, sin que ello pueda, por sí solo, generar en las municipalidades y comunas perjuicio alguno.

El punto de conflicto se plantearía cuando se configuren situaciones o relaciones jurídicas que se conecten con más de uno de los ordenamientos jurídicos, que coexistan en el estado federal plurilegislativo o multinivel, y que se refieran al ejercicio de potestades concurrentes (conflicto de normas).

Las cuestiones referidas a la materia de tránsito constituyen típicos asuntos de naturaleza concurrente entre las distintas esferas del gobierno federal.

Las leyes provinciales están destinadas a regir exclusivamente sobre rutas y caminos de dominio provincial, bajo el nítido objetivo de otorgar una única y uniforme regulación legal a cuestiones referidas al paso de vehículos por dichos ámbitos. Ello, en beneficio de

los ciudadanos que circulan por las mismas que se verán sometidos a un marco normativo uniforme y de este modo, permitiendo y posibilitando su conocimiento y, por tanto, el de sus deberes durante su tránsito por las mismas, evitando las posibles confusiones y conflictos que podría acarrearles el hecho de encontrarse sujetos a una multiplicidad de reglas sobre la misma cuestión.

La legislación cuestionada tiene como objetivo, entre otros, el logro de los necesarios estándares de coordinación entre ambas esferas de gobierno, en un todo conforme con las directrices fundantes del poder de policía local establecido por la Constitución Provincial y en las condiciones que ésta lo consagra.

Conforme lo establece el artículo 190 de la Constitución de Córdoba, es deseable que el designio de los postulados de la concertación se efectúe mediante la suscripción de convenios entre los interesados. El citado precepto regula sobre Convenios Intermunicipales y señala que "Las Municipalidades (...) Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal y organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes".

En ausencia de tales convenios, y frente a una hipótesis de conflicto de normas entre los distintos niveles gubernamentales, entre los que se cuenta la materia referida a vialidad y tránsito, su resolución debe atender al principio de supremacía de las normas (artículos 31 Constitución Nacional y 161 de la Constitución Provincial).

Ello, en tanto no medien razones objetivas que, sobre la base de una valoración diferente de la gestión de los intereses comunes, exijan en función de esa situación particular, una regulación más restrictiva.

Así ha señalado que "*Dicho principio constituye una regla clásica admitida por los estados federales o multinivel como el nuestro, a fin de resolver los conflictos de normas, y que determina, según los casos, la prevalencia de la de mayor jerarquía en tanto no se vincule a materias exclusivas de los gobiernos locales, ya que en esta última hipótesis, cabe hacer excepción al principio de la supremacía a favor de la aplicación prevalente de la norma local atinente a una competencia exclusiva*".

Agregó que en caso de un conflicto entre dos órdenes de normas que tienen respaldo constitucional en preceptos atributivos de competencias materiales concurrentes, el principio de supremacía, a priori, desplaza el principio de competencia y determina la prevalencia de la norma de mayor jerarquía.

En autos *Gigliotti, Mario Francisco c/ Municipalidad de Río Segundo - Acción declarativa de Inconstitucionalidad* (TSJ, Sala Electoral y de Competencia Originaria, **Auto Nro. 29 de fecha 08/08/2013**), el actor solicitó se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los cedulones de pago de la tasa por servicios a la propiedad que grava su inmueble de los períodos 2010, 2011 y 2012, sin recibir contraprestación alguna. En tal sentido resulta que en ningún momento cuestionó el procedimiento ni el marco normativo, por el cual el ente comunal procedió a determinar y aplicar los tributos que le reclama.

Según se expuso en el fallo, la Legislatura Provincial dictó con fecha tres de marzo de dos mil diez (B.O. 16/03/10) la Ley N° 9751, en el marco del procedimiento establecido en el artículo 4 de la Ley N° 8102, por la cual se dispone la ampliación del ejido urbano de la Municipalidad de Río Segundo, incluyendo a la parcela del actor que hasta ese momento era calificada como rural. El ente Comunal a través de su Código Tributario Municipal (Ordenanza n° 1780/12) pasó a estar legitimado para requerir de los propietarios de los inmuebles incorporados al ejido urbano municipal el pago de la tasa por servicios a la propiedad, ello en razón de la recalificación de las nuevas zonas agregadas y por lo tanto alcanzadas por la Ordenanza Tributaria Municipal N° 1628/10.

Se señaló que en el artículo 112 de la Ordenanza N° 1780/12, se dispuso que: "*La prestación de servicios públicos de alumbrado, limpieza, recolección de residuos domiciliarios, riego, mantenimiento de la viabilidad de las calles y en general todo aquello que beneficia directa o indirectamente a las propiedades inmuebles ubicadas dentro del Municipio, crean a favor de éste el hecho de percibir la tasa de servicio a la propiedad*". No quedan dudas respecto a su claridad al prever que la obligación de pagar el tributo nace en cabeza de los propietarios de los inmuebles ubicados dentro del ejido municipal, se benefician directa o indirectamente con los servicios que preste el municipio. Su fundamento finca en el deber que tiene todo ciudadano de contribuir a sustentar la estructura del Estado a fin de que éste, con sus recursos, pueda cumplir su finalidad.

En síntesis, el Estado municipal, a partir del año 2010, se encontraba legitimado para exigir a los vecinos propietarios de inmuebles ubicados dentro de su nuevo ejido, el pago de las "tasas por servicios" de conformidad a la Ordenanza tributaria N° 1780/12 y Ordenanza tarifaria N° 1628/10, generando los cedulones cuya inconstitucionalidad y nulidad cuestiona el actor.

En la causa *Ente Traslasierra Limpia y otros c/ Municipalidad de Villa Dolores - Conflicto externo municipal* (TSJ, Sala Electoral, Sentencia Nro. 7 de fecha **02/07/2015**), surgió un conflicto de poderes en el año 2003, cuando Córdoba Ambiente decide promover enterramientos controlados en el interior provincial bajo el proyecto denominado Córdoba Limpia.

En la región se formó el ente Traslasierra Limpia y se ubicó el vertedero regional cerca de Villa Dolores (a tres kilómetros), ya que ésta era la ciudad que por sus dimensiones más basura aportaría. En el año 2007 comenzaron a depositarse residuos en el lugar, sin que se cumpliera la etapa de separación y clasificación de basura. En 2009, el intendente de Villa Dolores decidió retirarse del ente Traslasierra Limpia y en 2010 inauguró un vertedero propio un poco más retirado de la ciudad, sobre otra ruta.

La hipótesis configurada en estos autos implica el discernimiento de las competencias del ente Traslasierra Limpia y de las municipalidades respecto del vertedero de residuos sólidos urbanos de Traslasierra, especialmente en lo referido a si la Municipalidad de Villa Dolores habría avasallado competencias que no le correspondían al pretender impedir unilateralmente la continuidad de aquél.

El TSJ realizó una primera aproximación a la competencia provincial y municipal en la materia, desde la perspectiva ambiental, conforme el diseño federal argentino plasmado en la Constitución Nacional y en el régimen vigente en la Provincia. Consideró que la Municipalidad de Villa Dolores no tiene facultades para emplazar o clausurar al vertedero regional que recibe los residuos de nueve municipios de Traslasierra.

Advirtió que “carecerá de valor cualquier acto unilateral” mediante el cual las autoridades de Villa Dolores pretendan “dejar sin efecto el funcionamiento” del establecimiento. El vertedero regional funciona bajo la órbita del Ente Intermunicipal

"Traslasierra Limpia", conformado por nueve municipios y once comunas de los departamentos San Javier y San Alberto. Está ubicado en la Ruta Nacional N° 148.

El fallo del TSJ responde al conflicto de poderes que surgió de una intimación y amenaza de clausura que la Municipalidad realizó años atrás para que se liquidara el ente y se clausurara el vertedero. Según el fallo, la intimación realizada “carece de razonabilidad” y “excede el legítimo y racional ejercicio de sus competencias”, por parte del municipio.

### **Reflexiones finales**

En este contexto, se advierte la intención de los órganos judiciales (encargados de controlar la legalidad del ejercicio del poder de policía municipal) de examinar en el caso concreto la actuación municipal, buscando un equilibrio entre el adecuado resguardo de la autonomía local y el legítimo ejercicio de las facultades que le son inherentes, por un lado, y la supremacía de otros órdenes normativos y el respeto de las garantías constitucionales de los ciudadanos, por el otro.

El desafío -del que nuestro Tribunal Superior de Justicia de la Provincia se hace cargo- consiste en resolver sin dogmatismos, atendiendo a las particularidades de cada causa y a los estándares constitucionales rectamente entendidos. Por ello, aunque siempre reconoce la autonomía municipal, el Alto Cuerpo somete a escrutinio las facultades ejercidas, no sólo a la luz de los principios que informan el ejercicio del poder de policía (con especial mención a las pautas de razonabilidad y proporcionalidad), sino también desde la óptica de la coordinación de normas en un estado multinivel.

Del éxito de esta tarea de articulación de reglas y delimitación de competencias depende, en gran medida, la obtención de un federalismo lo más armónico y concertado posible.