

Las comunas en el derecho público provincial cordobés

*Yéssica Nadina Lincon*¹ y *Maximiliano Rafael Calderón*²

Sumario: 1. Caracterización.- 2. Dinámica comunal.

1. Caracterización

1.1. Conceptualización legal

La Constitución de Córdoba prescribe que en las poblaciones estables de menos de 2000 habitantes se “establecen” comunas³. Esta fórmula es reiterada por la Ley 8102 (arts. 5 y 188), aunque reemplazando el vocablo “establecer” por “constituir” y añadiendo un nuevo requisito: que esa población no se encuentre comprendida en ningún radio municipal.

De esta manera, la noción de comuna en nuestro sistema normativo se integra por tres elementos:

- (a) Un componente cualitativo: debe tratarse de una población estable;
- (b) Un componente cuantitativo: debe tratarse de una población de menos de dos mil habitantes;

¹ Profesora Adjunta de Derecho Público Provincial y Municipal U.C.C.

² Profesor Adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal y de Derecho Civil III. U.C.C.

³ Art. 194 de la Const. Prov.

- (c) Un componente negativo: debe tratarse de una población no incluida en un radio municipal.

1.2. Justificación de su establecimiento

La Comuna se erige en una herramienta del derecho público que tiende a optimizar la descentralización del poder y, con ello, a reforzar el sistema federal, permitiendo zanjar de manera más eficaz las necesidades más urgentes de la población⁴. También se ha dicho que tienen una importancia trascendental en la descentralización política y el resguardo de la democracia local⁵.

En ese sentido, procura facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; consolidar la cultura democrática participativa; mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones; implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas; preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos pueblos; cuidar el interés general de la población y asegurar el desarrollo sustentable.

1.3. La comuna como municipio. Su autonomía.

(1) Si bien la Constitución de Córdoba no prevé expresamente el reconocimiento de autonomía de las comunas, se les reconoce una facultad de autogobierno, de administración, con recursos propios y elección directa de sus autoridades.

⁴ Resultan más que gráficas las expresiones de Alexis de Tocqueville, al afirmar que: "...en la comuna reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad, lo que las escuelas primarias son a las ciencias; la ponen al alcance del pueblo; le hacen gustar su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones comunales, una nación puede darse un gobierno libre, pero no tiene el espíritu de la libertad" (convencional Bulacio, "Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente").

⁵ MENSA GONZÁLEZ, Andrea, en "Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba N° 8102", Coord. Mensa González, Alveroni, Córdoba 2009, pág. 223.

En rigor, son pequeños municipios que forman parte del régimen municipal cordobés cuya autonomía debe ser resguardada en sus contenidos mínimos a fin de no desnaturalizar la exigencia de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

El régimen municipal cordobés está configurado, a partir del criterio cuantitativo, por Ciudades, Municipios y Comunas. En todos los casos estamos frente a entes autónomos, con diferente alcance y contenido en los distintos órdenes que prevé el artículo 123 de la Carta Magna.

(2) En la doctrina se ha señalado, ya que las comunas comportan "cuasi municipios"⁶, ya que aunque no acceden a la estatura institucional municipal, suponen trascendentes mecanismos de afirmación "*de los principios de descentralización política y democracia local, pilares del régimen municipal cordobés*"⁷.

En esa idea, cabe recordar las palabras vertidas por el miembro informante de la mayoría, diputado Antonio M. Hernández, quien al fundamentar el reconocimiento de las comunas, al sancionarse la Ley Orgánica Municipal, sostuvo: "*... El título XII legisla sobre las comunas, otros de los grandes cambios de la Constitución Provincial. Se han jerarquizado las comisiones municipales o de fomento, dándoles el carácter de comunas, y por el art. 194 de la Ley Suprema Provincial se ordenó a la Legislatura la reglamentación de este mandato para mantener el espíritu constitucional, hemos asegurado la autonomía comunal. Las comunas, ciertamente, no son lo mismo que los municipios, pero hemos indicado el reconocimiento de las mismas por su naturaleza sociológica, y como creemos en la libertad de todo conglomerado humano, hemos apostado al reconocimiento de la autonomía comunal. Por eso esperamos que estos embriones de la vida local sirvan también, indiscutiblemente, a la libertad y a la democracia de Córdoba...*"⁸.

Asimismo, la postura del diputado Maqueda reafirma dicho concepto, al expresar: "*... también coincidimos con la idea de darle a*

⁶ FERNANDO ALBI, citado por MOONEY, Alfredo y BRÜGGE, Juan en *Derecho Municipal Argentino*, 2ª Ed. Actualizada, Editor, Córdoba 1998 pág. 676.

la comuna una autonomía plena para que pueda tener la posibilidad de elegir sus autoridades y que tenga la posibilidad de tener su propio gobierno y de fijar sus propias reglas de juego y su propia capacidad económica...”⁹.

(3) La jurisprudencia del Máximo Tribunal de Justicia de Córdoba ha señalado que “La diferencia entre municipios y comunas se refiere a una graduación en la estructura gubernamental y que estas últimas si bien con matices diferentes dadas las distintas realidades en que se asientan, se equiparan prácticamente a los municipios”. Asimismo, que “...las comunas no son simples delegaciones o entidades administrativas dependientes del gobierno de la Provincia. Por el contrario, se erigen en nucleamientos político-institucionales de naturaleza y contenido similar a los de los municipios, en cuanto gozan de una autonomía que les permite gobernarse por sí mismas a través de sus representantes, por lo que no se daría cabal cumplimiento al imperativo del art. 5 de la Constitución Nacional si no se las reconociera como tal...”¹⁰.

Por otra parte, que “Tanto los municipios como las comunas se erigen en verdaderos «gobiernos» o «poderes locales», dotados de los resortes legales para lograr su total independencia funcional en sus diversos órdenes institucional, político, administrativo y financiero”¹¹.

(4) Por nuestra parte, entendemos que no pueden ser catalogados como entes autárquicos o meras descentralizaciones instrumentales, pues inductivamente se advierten rasgos incompatibles con esta calificación, tales como el origen constitucional¹², la base so-

⁷ HERNÁNDEZ, Antonio M., “Las municipalidades y comunas”, en “La nueva Constitución de Córdoba”, *Foro de Córdoba* n° 4, año 1987, pág. 91/117.

⁸ Cámara de Diputados - Diario de Sesiones 1990, T. 3, pág. 3438.

⁹ Cámara de Diputados - Diario de Sesiones 1990, T. 3, pág. 3447.

¹⁰ In re “López Carlos c/ Villa Ichu Cruz - conflicto interno”, Sent. N° 25, 14/04/98.

¹¹ In re “Concejo deliberante de la Municipalidad de Villa Allende - Plantea Conflicto interno municipal”, Sent. N° 6 del 6/05/04.

¹² Previsto en el art. 194 Const. Prov.

ciológica ¹³, su facultad de dictado de legislación local y de carácter general ¹⁴, la elección popular de sus autoridades, etc..

La falta de autonormatividad constituyente no comporta un argumento contrario a la naturaleza municipal de las comunas ni tampoco una violación a la regla del artículo 123 de la Constitución Nacional, pues resulta admisible la posibilidad de que determinados municipios carezcan de autonomía plena a los fines del dictado de sus instituciones locales ¹⁵.

Lo distintivo de la autonomía municipal está dado entonces por la capacidad de elegir las propias autoridades; la autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios; contar con materia propia, con facultades de ejecución y normativas; y la autodeterminación política, como necesidad de no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo desde el exterior que impidan o tornen ilusorio el ejercicio de sus funciones. Notas que están presentes en el régimen comunal de Córdoba.

En contra de nuestra tesis parecería definirse la Ley Orgánica Municipal, en cuanto prevé la posibilidad de su disolución por decisión del Poder Legislativo Provincial o bien del electorado ¹⁶, lo que importaría acordarles un carácter meramente instrumental y alejarlas de la noción técnica de municipio.

1.4. Marco jurídico

En Córdoba las comunas se rigen por el artículo 194 de la Constitución de Córdoba, del cual se desprende: (i) Su reconocimiento constitucional; (ii) La adopción del criterio demográfico para condicionar su existencia; (iii) La delegación a la legislatura provincial

¹³ Su población estable.

¹⁴ Resoluciones comunales adoptadas por la Comisión cuando funciona en conjunto (arts. 198 y 208 inc. 3 de la Ley Orgánica Municipal - en adelante "L.O.M.").

¹⁵ ROSATTI, Horacio, *Tratado de derecho municipal*, T. I, Rubinzal Culzoni, Bs. As., 1997, pág. 107 y ss.

¹⁶ Arts. 223/224 L.O.M.

de la determinación de las condiciones de su existencia, competencia, recursos y forma de gobierno; (iv) El imperativo de que la Ley de Comunas asegure un sistema representativo con elección directa de sus autoridades.

Este dispositivo se encuentra reglamentado, hasta tanto se dicte una ley específica, por la Ley Orgánica Municipal N° 8102, en sus arts. 1, 4, 6, 12, 113, 150, 226, 227, 229, 230, 231 Títulos IX y X referidos a los institutos de democracia semidirecta y otras formas de participación ciudadana a tenor de lo dispuesto por el artículo 225 y en especial en el título XII; la Ley 8234 que contiene la Normativa Electoral para las comunas y la Ley 8663 de coparticipación.

2. Dinámica comunal

2.1. Constitución de una comuna

A los fines de la existencia de una comuna, se exige (además del cumplimiento de los recaudos cualitativo, cuantitativo y negativo señalados) un acto de voluntad tendiente a la adquisición de ese estatus jurídico-político.

El mecanismo de su constitución está previsto en los artículos 189 y 190 de la Ley Orgánica Municipal y requiere el cumplimiento de los siguientes pasos:

- a) Se convocará a una Asamblea de vecinos que asumirá el carácter de "Promotora de la oficialización de la comuna", solicitando al Poder Ejecutivo Provincial que envíe un funcionario para que supervise su realización;
- b) La Asamblea se desarrollará con una cantidad mínima de 50 vecinos, mayores de 18 años y con domicilio real (con antigüedad mayor a 90 días) en esa jurisdicción territorial. A tal fin se elaborará un registro de asistencias, certificado por juez de paz o escribano, como así también un acta que será firmado por los presentes.

Se trata del órgano colegiado deliberativo por excelencia que refleja, en este caso, el ejercicio del derecho fundamen-

tal que el artículo 194 les reconoce a las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes.

- c) En ella se designará una comisión provisoria de tres miembros que se encargará de gestionar la oficialización de la comuna en un plazo de 30 días de su realización.

En ese cometido le corresponde remitir al Poder Ejecutivo provincial copia del acta, del registro de asistencias, memoria de lo actuado hasta la fecha, nómina provisora de vecinos mayores de 18 años domiciliados allí por un período no menor a 90 días, y un diseño de la jurisdicción que se beneficiará con los servicios, debiéndose además acreditar el radio municipal de las comunidades vecinas.

En rigor, resulta necesario aportar toda documentación indicativa de la situación socioeconómica, capacidad contributiva y ubicación geográfica del asentamiento poblacional ¹⁷ para justificar el establecimiento de una comuna en esa zona.

- d) Le corresponde al Poder Ejecutivo, una vez recibida la documentación respectiva, elaborar el proyecto de ley de su creación y elevarlo al Poder Legislativo, a quien le compete el dictado de la ley de constitución de la comuna.

2.2. Competencia comunal

(a) *Territorial*: El radio de la comuna comprenderá la zona beneficiada por cualquier servicio de carácter permanente más la zona aledaña de futura ampliación ¹⁸.

Este radio debe ser determinado con precisión en el plano respectivo al momento de su creación. Los límites territoriales son determinados por el Poder Ejecutivo ¹⁹.

¹⁷ Indicando, vgr., la cantidad de colegios y alumnos; de comercios; industrias y puestos de trabajo; campings; existencia de cooperativas; de asociación civil de fomento; cantidad de propiedades edificadas y de baldíos; parque automotor, etc.

¹⁸ Art. 188 L.O.M.

¹⁹ Art. 191 L.O.M.

(b) *Material*: Podríamos asimilar las competencias materiales comunales a las de los municipios en un grado menor de complejidad y ocupándose de cuestiones más cercanas al ciudadano tales, como:

- El poder de policía urbanístico;
- La prestación de servicios y realización de obras públicas;
- La organización y control de cementerios y servicios fúnebres;
- La preservación de la salubridad, higiene alimentaria y el saneamiento ambiental;
- El dictado de resoluciones de presupuesto;
- El ejercicio de sus potestades de imposición;
- El fomento de actividades dirigidas a preservar la moralidad pública, la educación, cultura, actividades deportivas, recreativas y turísticas;
- La protección de la fauna, forestación, el paisaje y recursos naturales;
- El cobro judicial de su renta (art. 227);
- La expropiación de bienes, previa declaración de utilidad pública efectuada por Ley de la Legislatura de la provincia (art. 226, *in fine*);
- El privilegio de la autotutela administrativa, en tanto se requiere el agotamiento de la vía en sede comunal mediante recurso de reconsideración previo a acceder a la justicia (art. 231).

La enumeración de prerrogativas que efectúa el artículo 197 es meramente enunciativa, en tanto establece la facultad de ejercer cualquier otro cometido que el gobierno provincial disponga.

2.3. *Gobierno comunal*

(a) *Elección*: Una vez dictada la ley de creación de la Comuna, le corresponde al Poder Ejecutivo Provincial establecer los límites territoriales de las mismas, como así también, dispone que, por medio de una junta electoral comunal, se efectúe el padrón defini-

²⁰ Art. 192 L.O.M.

tivo de los vecinos con domicilio real en dicha jurisdicción (por un período no inferior a 90 días).

La elección de autoridades se realizará dentro de los 60 días de confeccionado el padrón y creado el circuito electoral pertinente, mientras tanto corresponde a la comisión provisoria hacerse cargo del gobierno y la administración de los asuntos locales hasta tanto se elijan las nuevas autoridades de la comuna.

El "cuerpo electoral comunal" se compondrá por argentinos mayores de 18 años que figuren en el padrón y tengan el domicilio correspondiente; de extranjeros de la misma edad, inscriptos, con domicilio real en el lugar al tiempo de la inscripción por un período no menor a 90 días y, además, comprueben alguna de las siguientes circunstancias: a) Estar casado con ciudadano argentino; b) Ser padre o madre de hijo argentino; c) Ejercer actividad lícita o d) Ser contribuyente por pago de tributos.

(b) *La Comisión:* La autoridad que se encargará del gobierno y de la administración será una Comisión con un número fijo de tres miembros elegidos por votación directa por el pueblo de su jurisdicción, más tres miembros suplentes²⁰. En la distribución de cargos, le corresponderán dos a la lista que obtenga mayor cantidad de votos y uno a la siguiente²¹.

En este órgano "se conjugan de alguna manera las funciones legislativas a cargo del pleno de la comisión y las funciones de administración, cuyo responsable es cada uno de los integrantes del cuerpo colegiado en forma individual"²².

(1) En la primera sesión del cuerpo, presidida por el integrante de mayor edad, se procederá a elegir las respectivas autoridades, resultando un presidente, un secretario y un tesorero. No obstante, debe ser electo presidente aquél candidato que figure en el primer lugar de la lista ganadora.

La ley fija funciones específicas para cada una de las autoridades de la comuna.

²¹ Art. 217 L.O.M.

²² MENSA GONZÁLEZ, *op. cit.*, pág. 227.

– El **presidente** es el representante legal de la Comuna. Sus funciones ²³ son eminentemente ejecutivas, de gestión y administración, correspondiéndole presidir las reuniones de la comisión y hacer cumplir sus resoluciones; convocar a las mismas y firmar las actas; convocar junto con el secretario a las asambleas ordinarias y extraordinarias, expedir junto con el Tesorero órdenes de pago; recaudar e invertir la renta; remitir a la Dirección de municipalidades los balances, ejecución de presupuesto; contratar y convocar a elección.

– El **secretario** lleva una función fiscalizadora y de control, encargándose de refrendar con su firma los documentos de la Comuna autorizados por el presidente, supervisa la realización de obras y prestación de servicios, lleva y suscribe el libro de actas de las reuniones de la comisión, además de realizar las actividades encomendadas por el presidente ²⁴.

– El **tesorero** encargado de toda actividad relacionada con los fondos de la comuna, el registro de las operaciones contables-financieras, y en general toda aquella que le encomiende el presidente ²⁵.

La Ley prevé asimismo la fungibilidad de las funciones del secretario y del tesorero en tanto que establece que las del primero se desplazarán al segundo y las de éste a aquél cuando alguno se negare a dar cumplimiento a las Resoluciones adoptadas por la Comisión ²⁶.

(2) Para ser miembros de la Comisión se requiere: a) ser argentino, elector, que hayan cumplido veintiún años y tener dos años de residencia inmediata y continua en la comuna al tiempo de su elección; o bien b) Ser extranjero, elector, que haya cumplido veintiún años, con cinco años de residencia inmediata y continua en la comuna al tiempo de su elección.

Asimismo, no podrán integrar la Comisión: 1. Los que no pueden ser electores; 2. Los inhabilitados por leyes federales o pro-

²³ Art. 200 L.O.M.

²⁴ Art. 201 L.O.M.

²⁵ Art. 202 L.O.M.

²⁶ Art. 203 L.O.M.

vinciales para el desempeño de cargos públicos; 3. Los que ejerzan cargos políticos de cualquier naturaleza que fuere excepto los de convencional constituyente o convencional municipal; 4. Los deudores del tesoro nacional, provincial o municipal que, condenados por sentencia firme, no pagaren sus deudas; 5. Las personas vinculadas por contrato o permiso con la comuna y los propietarios o quienes ejerzan funciones directivas o de representación de empresas relacionadas con ella en igual forma. Esta inhabilidad no comprende a los simples socios de sociedades por acciones o cooperativas.

En rigor, las calidades exigidas para ser miembros de la Comisión como las incompatibilidades e inhabilidades son las mismas que para los concejales²⁷ y duran cuatro años pudiendo ser reelectos indefinidamente²⁸.

(3) El art. 196 L.O.M. establece los supuestos de acefalía parcial (de un miembro de la comisión) y total (de toda la comisión), previendo para el primer caso el reemplazo por el candidato de la misma lista y que sigue en el orden al miembro impedido de actuar (de manera temporal o definitiva) y, para el segundo, la convocatoria a elecciones por el Poder Ejecutivo Provincial, según se examina luego al tratarse la intervención.

(4) Los actos que emanan de la comisión se instrumentan por medio de resoluciones, que deberán ser adoptadas por mayoría de votos, valiendo doble el voto del presidente en caso de empate²⁹.

(c) *Otras instituciones comunales*: La vida institucional comunal incluye, además, las siguientes instituciones:

– Un **Tribunal de Cuentas** a cargo del control administrativo externo sobre la percepción e inversión y/o gastos del erario pú-

²⁷ Arts. 15 y 16 de la LOM.

²⁸ Esta posibilidad de reelección indefinida es criticada por la doctrina, por juzgarla contraria al sistema republicano y democrático de gobierno (conf. Mensa González, *op. cit.*, pág. 229).

²⁹ Art. 198 L.O.M.

³⁰ Arts. 204 y 78/87 L.O.M.

blico que se regirá por las disposiciones generales establecidas en la misma³⁰, elegido por el pueblo y con representación de las minorías.

– Las **Asambleas de vecinos**³¹, órgano de participación y decisión de la Comuna, que se integrará por los vecinos mayores de 18 años y tendrá un doble carácter: (i) Ordinarias, que se realizarán anualmente dentro del primer semestre a cierre de ejercicio financiero y para todo asunto de interés general; (ii) Extraordinaria, que tendrá lugar cuando resulte convocada por la Comisión a petición del 20 % de los miembros del cuerpo electoral de la Comuna.

Estas asambleas serán públicas, convocadas con 15 días de anticipación como mínimo debiendo ser oportunamente publicadas. Se constituirán en la hora fijada, las resoluciones se tomarán por la simple mayoría y serán presididas por la persona designada a tal efecto.

– La **Junta Electoral Comunal** será de carácter permanente y se compondrá al igual que la Comisión y el Tribunal de Cuentas por tres miembros conforme a un determinado orden de prelación integrado por: el Juez de Paz con jurisdicción en el lugar, quien tomará función como presidente; Directores de Establecimientos escolares por orden de antigüedad; Electores que resultaron sorteados por el Juez de Paz en acto público³².

Son atribuciones de la Junta, entre otras, la elaboración y posterior depuración del padrón cívico comunal, la convocatoria a elecciones cuando no lo hiciere la autoridad dentro del plazo legal como así también la oficialización del registro de listas.

2.4. Recursos y administración de fondos de las comunas

(a) *Enunciado constitucional*: En sentido conteste con lo dispuesto por el artículo 188 de la Constitución Provincial con rela-

³¹ Arts. 205/210 L.O.M.

³² Arts. 214/219 L.O.M.

ción a los municipios, la Ley Orgánica Municipal, en el artículo 220, enumera con carácter meramente ejemplificativo los fondos de la comuna³³.

Así, menciona como recursos propios a las contribuciones, los derechos, las tasas, los aranceles, las tarifas, los precios públicos por la prestación de sus servicios; la participación de lo producido por el impuesto a los automotores que le asigne anualmente la ley impositiva provincial; la coparticipación impositiva acordada por leyes provinciales; subvenciones o subsidios de las municipalidades, el producido de eventos sociales, recreativos; el producido de multas aplicadas en virtud de las disposiciones vigentes, de arrendamientos de propiedades; uso del crédito de entidades oficiales; producido de las ventas de bienes del dominio privado; rentas financiera de patrimonio líquido colocado en entidades oficiales y en general todo otro recurso que derive de acuerdos o convenios con otro órgano público.

La autoridad que crea y sanciona el tributo, fija la alícuota y determina la base tributaria es la comisión, en su carácter de órgano legislativo. Asimismo, es la encargada de su cobro y ejecución³⁴.

Debe tenerse en cuenta la proscripción de establecer embargos preventivos a los bienes de las comunas, admitiéndose los mismos una vez firme la sentencia y siempre que los bienes no es-

³³ Se ha dicho que "Esta disposición es de vital importancia porque otorga a las comunas la facultad de contar no sólo con el porcentaje que le corresponde en concepto de la coparticipación secundaria, sino con otros recursos para así poder afrontar las distintas necesidades sociales" (MENZA GONZÁLEZ, *op. cit.*, pág. 243).

³⁴ En "Los poderes impositivos de las comunas", Marcela TINTI, Guillermo TINTI y Pedro León TINTI ponen de manifiesto que el legislador cordobés ha ensayado un sistema propio del absolutismo, otorgando a la misma autoridad la suma del poder público y facultades extraordinarias, reuniendo en el mismo órgano de gobierno las funciones legislativas y ejecutivas. Es a partir de ello que concluyen que la creación de tributos por las Comunas vulnera el principio de legalidad de la obligación fiscal; conculca el principio de división de poderes, es incompatible con nuestro sistema republicano de gobierno y por ende es de manifiesta inconstitucionalidad (S.J. N° 982, año 17, 1994, págs. 449/452).

tuvieren afectados directamente a la prestación de un servicio público³⁵.

(b) *Coparticipación provincial*: La Constitución de Córdoba fija el límite porcentual de lo que le corresponde a municipios y comunas de la coparticipación provincial y federal, estableciéndola en un mínimo del 20% de la masa coparticipable, que debe repartirse entre municipios y comunas “*en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria*”³⁶.

De la regulación legal en materia de coparticipación de impuestos entre la Provincia de Córdoba, sus municipalidades y comunas (Ley 8663³⁷) se obtienen las siguientes pautas:

– Masa coparticipable: se integra por: (i) Impuestos sobre los ingresos brutos u otros impuestos que reemplacen sus recargos, actualizaciones, multas y demás accesorios; (ii) Impuesto Inmobiliario básico y adicionado u otros impuestos que lo reemplacen, sus recargos, actualizaciones, multas y demás accesorios; (iii) Asignaciones que recibe la Provincia de Coparticipación Federal de Impuestos o de los acuerdos financieros que se establezcan entre ésta y la Provincia³⁸.

– Distribución de la masa coparticipable: (i) El 20 % de la masa coparticipable le corresponde a las Municipalidades y Comunas³⁹; (ii) Sobre ese porcentaje, el 3 % le corresponde a las Comunas (es decir, un 15 % del total de la masa coparticipable)⁴⁰;

³⁵ Art. 179 de la Const. Prov.

³⁶ Art. 188, inciso 3 de la Const. Prov.

³⁷ B.O. 31-12-97.

³⁸ Art. 2, Ley 8663.

³⁹ El 80 % le corresponde a la Provincia.

⁴⁰ El 20 % correspondiente a municipios y comunas se reparte a razón de un 80,5 % para las Municipalidades, un 3 % para las Comunas, 1,5 % para la constitución de un fondo destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las Municipalidades o Comunas, un 3 % para la constitución de un fondo para financiar gastos de capital de las Municipalidades y Comunas y un 12 % para la constitución de un fondo para el financiamiento de la descentralización del Estado en el marco de la Ley N° 7.850, de Reforma Administrativa.

(iii) Ese 3 % se reparte entre las comunas, el cincuenta por ciento (50 %) en partes iguales y el otro cincuenta por ciento (50 %) de manera directamente proporcional al número de habitantes de la Comuna ⁴¹.

– Control: la fiscalización y seguimiento de la masa coparticipable y su distribución le corresponde a la Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas ⁴².

2.5. *Patologías institucionales comunales*

(a) *Conflictos comunales*: En materia comunal ⁴³, los conflictos de poderes internos ⁴⁴ y externos ⁴⁵ deben ser resueltos en el ámbito local, en resguardo de la autonomía comunal (que impide a la Provincia intervenir en cuestiones internas). De manera excepcional y subsidiaria, si resultare imposible obtener una solución de algún conflicto en la esfera local, correspondería someter este conflicto a la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia ⁴⁶.

La competencia de este alto cuerpo surge del art. 165 inc. 1 ap. c), según el cual el T.S.J. conoce y resuelve, originaria y exclusi-

⁴¹ Siguiendo el criterio y metodología establecidos en relación a los Municipios en el art. 6 de la Ley.

⁴² Según lo dispuesto por Ley 9183, modificatoria del art. 14 de la Ley 8663 (B.O.P. n° 192 del 08-10-04). La Comisión fue creada por la Resolución N° 132/99 emanada de los Ministerios de Gobierno y de Finanzas de la Provincia, y con la participación del Poder Legislativo Provincial a través de tres miembros de la Comisión Permanente de Economía, Presupuesto y Hacienda.

⁴³ Al igual que ocurre respecto de los conflictos municipales.

⁴⁴ Por gravedad institucional o por una cuestión de competencia.

⁴⁵ Que involucran a una Comuna con otra; a una Municipalidad con una Comuna; a una Comuna con autoridades de la Provincia.

⁴⁶ Debería darse alguno de estos supuestos:

a) Una controversia entre las autoridades del gobierno local que no puede resolverse en el ámbito doméstico y que torna imposible el normal desenvolvimiento del Municipio o de la Comuna; b) Una controversia entre las autoridades del gobierno local suscitada con motivo de que un organismo se arroga atribuciones que exceden su competencia material en detrimento del titular de la misma; o bien c) Un enfrentamiento de poderes políticos.

vamente, en pleno, en “*los conflictos internos de las Municipalidades, de una Municipalidad con otra, o de éstas con autoridades de la Provincia*”. Una interpretación literal de la norma excluiría a las Comunas⁴⁷, pero el propio T.S.J. ha señalado que posee jurisdicción para intervenir y dirimir los conflictos suscitados no sólo entre autoridades que conforman el gobierno municipal sino también entre autoridades que conforman el gobierno comunal⁴⁸.

El procedimiento a desarrollarse resulta de la Ley Orgánica Municipal, referida a municipios pero aplicable extensivamente a las comunas de acuerdo a la interpretación del T.S.J. antes referida⁴⁹. De acuerdo a esta pauta: (i) en primer lugar se debe suspender todo procedimiento relacionado con la cuestión y elevarse los antecedentes y documentación involucrada al Tribunal Superior de Justicia; (ii) Este órgano correrá traslado por un término perentorio de 5 días a la contraria, garantizando el derecho a ser oído y defenderse en juicio; (iii) Vencido el plazo, se correrá vista al Fiscal General de la Provincia; (iv) Concluida la sustanciación, se deberá dictar sentencia dentro de los 15 días subsiguientes.

(b) *Intervención a la comuna*: La ley Orgánica Municipal en su artículo 222 prevé expresamente la intervención a las comunas como medida excepcional y, apartándose del criterio de causal única de los convencionales constituyentes provinciales, estable, con carácter taxativo, cuatro causales, a saber: (i) Grave deficiencia en la prestación de servicios públicos; (ii) Grave desorden administrativo, económico o financiero imputable a las autoridades; (iii) Enajenación ilegal de sus bienes y (iv) Acefalía total.

En rigor, existe identidad respecto a la intervención de municipios en relación a los siguientes tópicos: (i) Órgano que decide la

⁴⁷ Al referirse exclusivamente a conflictos en que intervienen “municipalidades”.

⁴⁸ TSJ In re “López Carlos c/ Villa Icho Cruz - conflicto interno”, Sent. N° 25, 14/04/98. Asimismo, con posterioridad en Sentencia N° 23 del 01/12/99, autos. “Comuna Potrerros de Garay - Plantea Conflicto de Poderes”.

⁴⁹ Equiparándolas a los municipios en materia de conflictos.

intervención ⁵⁰; (ii) Plazo máximo de duración ⁵¹; (iii) Órgano que designa al interventor ⁵²; (iv) Funciones del interventor ⁵³.

Se advierten diferencias en los siguientes aspectos: (i) Causales de intervención ⁵⁴; (ii) Función de las autoridades electas a convocatoria del interventor ⁵⁵.

⁵⁰ Poder Legislativo Provincial.

⁵¹ 90 días.

⁵² Poder Ejecutivo Provincial.

⁵³ Limitadas a convocar a nuevas elecciones, ejerciendo interinamente las funciones indispensables de administración, prestación de servicios y percepción de la renta.

⁵⁴ En el caso de municipios, sólo procede por acefalía total (art. 193 Const. Prov.).

⁵⁵ El interventor debe convocar a elecciones para la integración de una nueva comisión (conf. art. 222 in fine, LOM) mientras que en relación a los municipios será para completar el período de gobierno interrumpido por la acefalía (art. 193 Const. Prov.).