

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA: ALCANCES, PROBLEMAS, CONDICIONES, LIMITACIONES Y PROPUESTA

Rodrigo Emanuel DRAEGER¹

RESUMEN

Las reformas de la Constitución de la provincia de La Pampa en el año 1994 y de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento del mismo año han puesto nuevos instrumentos jurídicos en manos de las Municipalidades. Al día de hoy, nos encontramos con la situación de que han hecho un uso casi nulo de estas facultades a pesar de haber transcurrido una década y media, aún con distintas líneas políticas en la conducción de los diferentes y variados Municipios.

Dado este escenario, intentaremos averiguar las causas que han llevado a los Municipios a tomar esta decisión de mantenerse pasivos. Realizaremos un análisis del derecho comparado municipal con su consecuente paralelo con la normativa local. Luego, haremos un análisis de la interpretación del derecho local, brindaremos una propuesta distinta y más abarcativa, y expondremos las limitaciones de la propuesta presentada. Finalmente, ofreceremos una conclusión de lo investigado.

PRESENTACIÓN

Las reformas de la Constitución de la provincia de La Pampa en el año 1994 y de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento del mismo año han instrumentado nuevas herramientas jurídicas en manos de las Municipalidades. Al día de hoy, nos encontramos con que han hecho un uso casi nulo de estas facultades, a pesar de haber transcurrido casi dos décadas.

Dado este escenario, intentamos averiguar las causas que han llevado a los Municipios a tomar esta decisión de mantenerse

¹ Estudiante de abogacía de la UNLPam. E-Mail: rodrigodraeger@hotmail.com

pasivos. Realizamos un análisis del derecho comparado municipal con su consecuente paralelo con la normativa local. Luego, analizamos la interpretación del derecho local, para brindar una propuesta distinta y más abarcativa, y para exponer las limitaciones de la propuesta presentada. Finalmente, ofrecemos una conclusión de lo investigado.

Presentamos nuestro postulado acerca del alcance de la autonomía municipal en la provincia de La Pampa. Del análisis de los textos históricos, fuente directa de los artículos actuales de la CP y la LOM, surge, a nuestro entender, claramente la facultad de los Municipios de dictarse sus Cartas Orgánicas, es decir, se les reconoce una autonomía plena.

Esta posibilidad no viola de manera alguna el artículo 115 de la CP, de donde, precisamente, se extrae este poder.

Tanto los convencionales como, por su parte, los legisladores tuvieron la voluntad y la intención de concederle a los Municipios el pleno goce de su autonomía en su faz política, administrativa, económica, financiera e institucional.

PROBLEMA

Luego de la Reforma de la Constitución de la Provincia de La Pampa, en el año 1994, era de esperarse que el régimen municipal sufriera una transformación a favor de las Municipalidades y sus autonomías respecto de la Provincia y la Nación. Esta expectativa, aunque plasmada en la Ley 1523 con los puntos de la Constitución a debatir y modificar, quedó traducida en un tibio cambio de contenido de los artículos y persiguiendo igual fin que las redacciones anteriores.

Por lo expuesto, esta ponencia investigará el porqué de la situación de pasividad de los Municipios, y tratará de ofrecer una postura alternativa para el ejercicio de la autonomía municipal, que pensamos que puede ser superadora de la actual. Creemos que es posible hacer una interpretación correcta que sitúe la autonomía municipal con el auténtico alcance que el legislador ha querido otorgarle.

Para ello, se utilizarán y analizarán una serie de fallos de la Corte Suprema y diarios de sesiones de la Convención Reformadora de 1994 y de la Cámara de Diputados. Con la intención de agilizar la lectura, se han utilizado extractos de ellos, o, simple y directamente, se los ha mencionado en el cuerpo propio de esta ponencia.

ESTADO ACTUAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN ARGENTINA

A partir de los fallos “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario” (1989) y “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe” (1991), los Municipios son autónomos con el alcance que cada provincia les otorgue (plena o semiplena, autorizando o no a que se dicten sus propias Cartas Orgánicas). No son meros entes autárquicos ya que los Municipios revisten determinadas características, a saber:

- Origen constitucional.
- Existencia de una base sociológica constituida por la población del municipio.
- Imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia.
- El carácter de legislación local de las ordenanzas municipales.
- El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sársfield).
- El alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorio.
- La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios.
- La elección popular de sus autoridades.

Conforme el art. 5 de la Constitución Nacional, las leyes provinciales no solo no pueden omitir establecer un régimen municipal, sino que tampoco pueden privar a las Municipalidades de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

El alcance y límites de las facultades municipales surgen de la Constitución Nacional y provincial, y las leyes provinciales, cuya correlación, interdependencia y conformidad entre sí, no incumbe decidir a la Nación, en tanto ellas no violen los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, las leyes de la Nación o los tratados con las potencias extranjeras (art. 31, Constitución Nacional).

La Constitución Nacional se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias (art. 5), pero

no les ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban ajustar la organización municipal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales conforme a los arts. 104, 105 y 106 de la Constitución.

En ese sentido la Constitución Nacional ha receptado la Jurisprudencia de la Corte Suprema en la Reforma Constitucional de 1994 en el artículo 123: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Otros fallos como “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111” (2002), “Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín. Tercero: Sociedad Belgrano para la Protección de la Niñez s/ Demanda contencioso administrativa” (2004) y “Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” (2004) también han contribuido a delinear en perfiles y alcances de la autonomía municipal.

En resumidas palabras, la actual doctrina de la Corte Suprema, al realizar una interpretación de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, postula que las provincias están obligadas a establecer un régimen municipal para sus Municipios, asegurándoles su autonomía en el orden político, administrativo, institucional, económico y financiero. Cada provincia, a su vez, define los límites y alcances de ella, pero una vez instaurada esa esfera, no podría intrometerse ni restringirla de manera alguna, so pena de inconstitucionalidad.

En cuanto a los alcances de las autonomías de las que habla el artículo 123, podemos señalar que institucional, supone la posibilidad del dictado por parte del Municipio de su propia carta orgánica; político, entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno municipal; administrativo, importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno; y económico-financiero, comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local.

DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL COMPARADO

En principio, diremos que hay una división entre provincias que optaron por asignar una autonomía plena y otras que decidieron una autonomía semiplena.

1. Autonomía plena: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
2. Autonomía semiplena: Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, Tucumán y La Pampa (conforme la doctrina mayoritaria actual).

Algunas provincias que consagran la autonomía de las municipalidades tienden a enunciar que estas gozan de los cinco caracteres de autonomía (administrativa, económica, financiera, política e institucional), determinando cuáles municipios pueden dictar sus cartas orgánicas –dando a entender una suerte de autonomía institucional atenuada para aquellos que no pueden ejercer esta potestad–.

Otras provincias enuncian que todas las municipalidades gozan de autonomía municipal administrativa, económica y financiera en principio, y le asigna autonomía institucional a quienes dicten sus cartas orgánicas. La tercera variante existente en las legislaciones es idéntica a la anterior, con el agregado de la autonomía política al grupo primero de autonomías generales.

Contrariamente, aquellas que designan una autonomía semiplena para sus municipios no mencionan siquiera el carácter autónomo de los municipios, y directamente ordenan cómo serán, sus atribuciones y deberes. Luego se demostrará que solamente la provincia de La Pampa se diferencia en este aspecto.

Hay una coincidencia generalizada con respecto al carácter esencial de “Municipio” como condición para poder dictar su carta orgánica, aunque cada provincia tiene sus particularidades. Justamente, unas realizan una clasificación en categorías de municipios (conforme la cantidad de habitantes de las ciudades), clasificación que determina cuáles pueden ejercer su autonomía institucional y cuales no como parámetro más importante, y otras que directamente optan por asignar esta autonomía a todos los municipios sin distinción alguna y con el solo hecho de ser municipio y disponer de la cantidad de habitantes mínimo que el derecho les exige.

La mayoría de las provincias solo facultan a los Municipios a dictar sus cartas orgánicas municipales, pero hay otros casos que las establecen como mandato imperativo. Asimismo, los requisitos para su ejercicio están establecidos taxativamente en la misma Constitución, salvo el único caso de la provincia de Misiones, que

regula el régimen municipal vía Ley Orgánica de Municipalidades. Así también, algunas provincias establecen un mecanismo de compatibilización de las primeras cartas orgánicas con los requisitos constitucionales, comparación que realiza la Legislatura provincial para luego proceder su aprobación. Los requisitos, en general, son por demás similares a lo largo del país, existiendo de todas maneras límites e imposiciones propias de cada región de acuerdo – sobre todo – a las economías locales.

En relación al tipo de gobierno, la gran mayoría asigna como obligatorios el establecimiento de una Departamento Ejecutivo y uno Deliberativo, con funciones, atribuciones y deberes bien separados y definidos. Pero destacamos el caso de la provincia de Córdoba, que otorga discrecionalidad a los Municipios y al legislador para la fijación del tipo de gobierno al momento del dictado de las cartas y la ley respectivamente, con algunos requisitos que la Constitución impone.

Entre la variedad de organizaciones municipales, es importante mencionar que las mismas Constituciones facultan u ordenan -depende el caso- que se conformen Comisiones Vecinales, Juntas Vecinales o análogas en las mismas Cartas Orgánicas. Estas instituciones son por excelencia interesantes y útiles para el afianzamiento de una democracia participativa.

En aquellas Municipalidades donde se hayan dictado una carta orgánica, la Ley Orgánica de Municipalidades no tiene aplicación. Es precisamente subsidiaria para aquellas que no posean Cartas. La única excepción, y a medias, es la provincia de Misiones, ya que precisamente la Ley es la que reconoce la autonomía institucional y fija los parámetros para su dictado, lo que obliga a los municipios con cartas orgánicas a acatarla.

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA

En La Pampa las normas vigentes surgen de la Constitución Provincial, principalmente de su artículo 115, y de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento.

El artículo 115 dice:

Todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta

Constitución y de la Ley Orgánica.

La ley establecerá el régimen de los centros de población que no constituyan municipios.

Lo que se entiende sobre la autonomía municipal otorgada a los Municipios se deduce de varias fuentes orales y escritas y la práctica de los actuales legisladores pampeanos y las autoridades municipales, las lecciones y publicaciones de doctrinarios y especialistas en Derecho Público en general, y Derecho Provincial y Municipal en concreto, de la prensa escrita, gráfica y audiovisual, etc., en suma, de toda la sociedad en general.

Si bien los Municipios desde el punto de vista constitucional gozan de autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional conforme las atribuciones y deberes que les confieren la CP y la LOM, los legisladores al dictar la LOM le han conferido facultades en tanto y en cuanto no vayan en contra de los que estos tres cuerpos ordenan y/o prohíben.

De la lectura del texto constitucional provincial surge que las Municipalidades no tienen consagrada la potestad para dictarse sus propias Cartas Orgánicas ya que colisionarían con el artículo 115 en cuanto ejercen sus atribuciones “de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica”. Se suma el dato, además, que la LOM no menciona siquiera alguna vez esta facultad a lo largo de su articulado, y que por lo tanto el Convencional Constituyente y el Legislador han optado por no conferir a los Municipios tal posibilidad.

Contrario a esta lógica, dos autores se han pronunciado, aunque tíbicamente, a favor de la posibilidad de que las Municipalidades dicten sus cartas orgánicas.

En nuestra provincia, Ricci, en el prólogo de la Constitución de La Pampa posterior a la Reforma (edición 1996), indicó: “Se acentúa el principio de autonomía municipal, ya vigente en el anterior art. 107, indicándose en el nuevo art. 115 que la misma es: “..política, administrativa, económica, financiera e institucional...” (con lo que podrán dictarse Cartas orgánicas, especialmente comprendidas en la mención de la autonomía institucional).

Más tarde, en una obra del 2005, Antonio María Hernández mencionó a La Pampa entre las provincias que facultan a sus Municipios a dictar sus Cartas Orgánicas, amparándose en el mismo artículo, por mencionar la voz de “institucional”.

Ambos autores no hicieron más referencias que esas. En la práctica, al no haber otra explicación o alguna adaptación a la

literalidad de la norma, fueron indirectamente dejados de lado por poco sustento teórico y legal.

REVISIÓN HISTÓRICA Y PROPUESTA DE NUEVA INTERPRETACIÓN

Desde nuestra posición, pretendemos hacer un breve análisis sobre la historia de ambos textos normativos que regula el régimen municipal de La Pampa, para posteriormente esbozar una nueva interpretación de ellos.

Para ello, analizamos los discursos de los Convencionales Constituyentes de la Reforma de 1994 y del Legislador Provincial que sancionó la LOM, para al mismo tiempo integrar los demás cuerpos constitucionales provinciales argentinos.

Partiendo desde las fuentes, es aconsejable empezar por analizar lo discutido el 30 de Septiembre de 1994, en la 10ª Reunión - 8º Sesión Ordinaria de la Honorable Convención Constituyente, Reformadora de la Constitución de la Provincia de La Pampa. En ella, el miembro informante de la mayoría comenzó defendiendo el nuevo artículo que se pretendía sancionar, considerándolo como superador del reformado. Citó a las legislaciones de Buenos Aires y Mendoza como similares al dictamen y llama a aprobar el dictamen. Posteriormente, los siguientes convencionales procedieron defender sus dictámenes de minoría y criticaron el de la mayoría por no contemplar ni prever de manera clara la facultad de los Municipios de dictar sus Cartas Orgánicas. Es allí, cuando distintos convencionales del PJ defendieron su postura y aclararon que su dictamen permite esa posibilidad –ya que la redacción no la cercena-, e incluso la justificaron afirmando que es el menos limitativo para los Municipios, al momento de ejercer este derecho, y que por tanto sería el más favorable para garantizar una mayor autonomía municipal en sus cinco órdenes. Concluyeron afirmando que la LOM es una norma de procedimiento de segundo grado, que carecerá de aplicación en aquellos Municipios que dicten sus Cartas Orgánicas, y se comprometieron a dejar expreso en la LOM a dictar la facultad institucional de las Municipalidades.

Tres meses más tarde, el 15 de Diciembre de 1994, se realizó el debate legislativo para la actualización de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento en la 33ª Reunión - 30ª Sesión Ordinaria. En ella sucedió una lógica similar al debate para la Reforma de la CP. El PJ defendió su dictamen que, a continuación, solo recibió críticas en algunos artículos específicos vinculados principalmente a la ausencia de una redacción expresa

sobre la facultad de los Municipios de dictar sus Cartas Orgánicas. Con los mismos argumentos, el PJ defendió su dictamen alegando que la nueva redacción de la norma no prohibía esta posibilidad, y se negaron absolutamente a incorporar de manera expresa esa potestad. Sobre todo la discusión se polarizó con el diputado Telleriarte (Convocatoria Independiente), quién, además de leer públicamente las declaraciones de los convencionales del PJ en el debate de la Convención provincial constituyente –varios de ellos actuando como diputados en esa ocasión-, insistió una y otra vez por dejar asentadas las manifestaciones de los convencionales del PJ. De todas maneras, y como se sabe, no logró su cometido, y únicamente la facultad de los Municipios quedó asentada en los diarios de sesiones, nuevamente.

Por otro lado, es destacable exponer que en ninguna de las cuatro Reformas que tuvo la LOM 1597 se volvió a mencionar en sus debates legislativos el tema de la autonomía municipal, ni mucho menos de las Cartas Orgánicas. Las leyes son la Ley 2051 de 2003, la Ley 2104 de 2004 y las leyes 2209 y 2231, ambas de 2005.

Previo a realizar una interpretación de las fuentes mencionadas es preciso decir unas palabras sobre el método interpretativo correcto para tal fin. Así, la interpretación histórica resulta ser la más acertada como mecanismo para desentrañar el verdadero y correcto significado de los textos. Por el método histórico se pretende interpretar la norma recurriendo a sus antecedentes, como las ideas de sus autores al concebir o elaborar los proyectos, los motivos que propiciaron la redacción y emisión de la ley, informes, debates, etc.

Claude Du Pasquier (1994) explica que este método consiste en investigar el estado de espíritu en que se encontraban los autores de la ley; los motivos que los han llevado a legislar y cómo se han representado la futura aplicación de los textos elaborados. A este efecto, se examinan los primeros proyectos de la ley que se trata y se les compara con el texto definitivo para saber en qué sentido el poder legislativo ha precisado o transformado su pensamiento. Son así estudiados las exposiciones de motivos, los mensajes del poder ejecutivo, las cartas e informes de las comisiones encargadas, debates plenarios y todo aquello que ha precedido a la aplicación de la ley.

Karl Larenz, (1980) por su parte, afirma que este método debe tenerse en cuenta para averiguar el sentido de la ley normativamente decisivo y, sobre todo, la intención reguladora del legislador y las decisiones valorativas por él encontradas, así, para conseguir

manifiestamente esa intención siguen siendo pauta vinculante para el juez, incluso cuando acomoda la ley a nuevas circunstancias no previstas por el legislador, o cuando la complementa.

No ha quedado escrita en la LOM, como bien sostiene la doctrina actual, la expresión Carta Orgánica ni análoga alguna. Pero aquí explica el Convencional que ha optado esta redacción para ser más generoso y amplio, y con la intención de limitar en lo menos posible al eventual Convencional Municipal en el ejercicio de su autonomía institucional. A tal punto llegó esta situación en el debate, que la discusión giró en torno a buscar el dictamen menos limitativo de los poderes municipales que se asignaban con la autonomía en los cinco órdenes. Siempre se dejó claro que la decisión del dictado de tales cuerpos es exclusiva de cada Municipio, por lo que no hay imposición alguna por parte de la Provincia.

Asimismo, esta facultad no lesiona la literalidad de la norma, ya que la LOM fue entendida como una norma de procedimiento de segundo grado, subsidiaria en su aplicación en los municipios que se den sus Cartas Orgánicas. Aun así, si se encontrasen normas imperativas o de orden público en la LOM actual, los Municipios deberían acatarlas sin por ello constituir una anomalía respecto de nuestro postulado. Esto, porque el artículo permite esta posibilidad conforme su redacción y, asimismo, al observar el derecho comparado, la provincia de Misiones le otorga autonomía a sus municipios, aparte de fijarles limitaciones, vía LOM provincial.

Con ánimo de reforzar el argumento de Ricci (1996) y Hernández (2003), que se hallan en sintonía con este trabajo, es loable destacar que al comparar los textos constitucionales de todas las provincias, la de La Pampa se asemeja mucho más al del grupo de provincias que consagra una autonomía plena para sus municipios que al reducido grupo que se la niega. Estos últimos se limitan a regular, sin consagrar la fórmula de la autonomía para sus Municipios. La Pampa, en cambio, menciona las cinco esferas de autonomía garantizadas, pero las subordina a las CP y LOM en su redacción. Si nos detenemos en la versión taquigráfica, se puede interpretar además que la voz “con independencia de todo otro poder” quería significar el alcance pleno de la autonomía municipal concedida a los Municipios, afirmado desde el comienzo del debate en el recinto.

CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE NUESTRO POSTULADO

La postura que acabamos de tomar y describir trae importantes

consecuencias. La principal de todas es el reconocimiento pleno de su facultad de dictar Cartas Orgánicas o, en sentido genérico, de hacer uso de la potestad que el 115 de la CP le confiere en referencia a su autonomía institucional.

Si bien lo adelantamos, creemos que el *nomen iuris* de los cuerpos orgánicos que las Municipalidades pueden dictarse debería ser “Cartas Orgánicas”. Esto no es un mero capricho, sino una deducción directa de las fuentes de donde se habilita su dictado. El convencional y el legislador solo utilizaron esta expresión y la repitieron hasta el hartazgo durante todos los debates, por lo que es el único e indefectible nombre habilitado para esos cuerpos.

Con nuestra propuesta interpretativa, los Municipios son considerados autónomos de forma plena. Esto no significa de manera alguna que podrían desconocer la LOM y realizar todo tipo de actos que atenten contra ella, ni mucho menos –ya devendrían en claramente inconstitucionales-. Sostenemos, por el contrario, que solamente las Cartas Orgánicas podrían establecer algo distinto, e incluso contrario, a la LOM. Esta aseveración tiene su sustento en cuanto el Legislador ha establecido a la LOM como una norma de procedimiento de segundo grado, subsidiaria para aquellos Municipios sin Cartas Orgánicas dictadas. Por lo tanto, una Carta Orgánica reemplazaría, como norma aplicable para la Municipalidad que la dicte, a la LOM, y su contenido es indiferente a la LOM, ya que corren por carriles paralelos y distintos. En síntesis, las Cartas Orgánicas de los Municipios deberían respetar las limitaciones que le imponen únicamente la Constitución Nacional y la Constitución Provincial.

Es importantísimo considerar los requisitos y limitaciones que tendrán las Municipalidades al momento de dictar sus Cartas Orgánicas. Omitimos, en primera instancia, traspolar requisitos del Derecho Comparado a la provincia de La Pampa ya que fundamentalmente el espíritu del Convencional pampeano ha sido el de limitar en lo menos posible al eventual Convencional Municipal. Para encontrarlos, por lo tanto, se deben rastrear a lo largo de la Constitución Provincial aquellas normas que se refieran, limiten o faculten en alguna manera, a las Municipalidades, y sin olvidar la ausencia de creación de derecho concreta que los ordene y sistematice. De esta búsqueda, surgen claramente como ejes a tener en cuenta:

- Artículo 42 (servicios públicos),
- Artículo 49 (régimen electoral idéntico en provincia y municipalidades, en tanto: representación política, características del sufragio, pluripartidismo, sistema

- proporcional),
- Artículo 50 (referéndum y consulta popular vinculante),
 - Artículo 64 (incompatibilidad del cargo de diputado con el de funcionario municipal),
 - Artículo 65 (prohibición al diputado de realizar acuerdos con la Administración Municipal),
 - Artículo 68, inc 1, 4 y 8 (atribuciones de la Cámara de Diputados),
 - Artículo 115 (ya repetido en varias ocasiones en este trabajo)
 - Artículo 116 (coparticipación),
 - Artículo 117 (cuerpo de electores de la municipalidad),
 - Artículo 118 (obligatoriedad de la rama ejecutiva y deliberativa, de la elección directa y de la necesaria adecuación a la ley -electoral- con representación de las minorías en los cuerpos colegiados),
 - Artículo 119 (facultad de la Provincia para intervenir Municipios en ciertos supuestos),
 - Artículo 120 (indemnidad de las autoridades municipales),
 - Artículo 121 (formación del tesoro municipal),
 - Artículo 122 (tierras fiscales),
 - Artículo 123 (atribuciones y deberes, tanto imperativas como facultativas y ampliables),
 - Artículo 124 (administración a cargo del Ejecutivo y aprobación por parte del Legislativo).

Por otro lado, no se contemplan requisitos para ser Convencional, ni menos para el procedimiento para el dictado de las Cartas Orgánicas. Ante esta situación, nos vemos forzados a improvisar una fórmula. Planteamos lo expuesto por el diputado Telleriarte en su intervención para el dictado de la LOM. Creemos que su propuesta, además de ser local, sintetiza los requisitos y pasos que están reglados en el Derecho Comparado argentino.

Así, en el Diario de Sesiones de la reforma de la LOM encontramos:

Las cartas orgánicas de las municipalidades y sus reformas, serán dictadas por una convención municipal, convocada por ordenanza y aprobada por los dos tercios de los miembros del Concejo.

La Convención municipal estará integrada por el doble del número de concejales que será elegida en forma directa y por sistema de representación proporcional, vigente en la Provincia. Sus miembros deberán reunir las mismas condiciones que los concejales y tendrán idénticas incompatibilidades e inhabilidades.

Superados estos obstáculos, mencionaremos ideas, fórmulas y habilitaciones que la Carta Orgánica permite realizar, aún incluso en asuntos que la LOM tenía vedada y/o restringida.

1) Faz política:

- Modificar el número de concejales, sus requisitos, su renovación, la figura del Vice-Intendente, los periodos de sesiones y sus características, las causales de remoción, las inhabilidades e incompatibilidades –siempre que no vayan en contra de las establecidas por la CP-, asunción a los cargos, etc.
- Crear Juntas Vecinales, con decisiones en parte vinculantes para el Concejo.
- Modificar las acciones disciplinarias y de compulsión.
- Procedimiento de creación de Ordenanzas. Mayorías para su aprobación. Penalidades en caso de trasgresión de ellas.
- El juramento puede ser modificado.
- Juicio Político.
- Acefalía.
- Garantizar nuevos derechos, como el del medio ambiente.
- Incorporar mecanismos de democracia semi-directa, tales como el referéndum y el plebiscito.

2) Faz administrativa:

- Prescripción de las acciones para aplicar multas.
- El estatuto del empleado municipal y la creación de organismos descentralizados pueden ser dictados sin la propuesta del P. Ejecutivo.
- Función de los ministros.
- Órganos de Contralor.

3) Faz económica-financiera:

- Establecer modificaciones en el Presupuesto.
- Cambiar el régimen para contraer empréstitos, el de servicios públicos., y el de transmisión, gravamen y expropiación de bienes inmuebles.
- Creación de tributos municipales sin autorización alguna por parte del Poder Ejecutivo.
- Realizar acuerdos o tratados entre los distintos municipios.
- Crear fondos para la atención de personas con problemas de adicciones, o casas u hogares para mujeres golpeadas. Es decir, desarrollar políticas propias, distintas a las del gobierno provincial.

REFLEXIÓN ACERCA DEL LEGISLADOR

Para cerrar este apartado, merece un breve análisis la tarea y la actitud del Legislador. No es nuestra intención solamente realizar una crítica pero hay elementos que no podemos dejar de lado.

El hecho de tratar de redactar pocos artículos y comprimir en ellos mucha información no ha sido para nada beneficioso. Se han creado muchas lagunas en ciertos aspectos que, hasta el día de hoy, persisten innecesariamente por solo el hecho de no tomarse la redacción de un texto constitucional más en serio. No es casualidad que el articulado del régimen municipal pampeano sea uno de los más cortos de los que se puede encontrar en el Derecho Comparado debido a la inclusión de ciertos aspectos directamente en la LOM.

Por otro lado, ya más en el campo de lo teórico, es particularmente llamativa la crítica realizada a las Juntas Vecinales. Los argumentos son un contrasentido a su principal función democratizadora y participativa, lo que hace preguntarnos hasta dónde esconden los valores y posturas las autoridades que mediante el sufragio investimos.

Insinuaremos brevemente la posibilidad de que la actual disyuntiva que trata esta investigación no haya sido una mera consecuencia de malos entendidos y de datos que se los ha llevado el tiempo.

Hay que destacar que el miembro informante del dictamen de mayoría, en la Convención Constituyente, citó primeramente como modelos a las provincias de Buenos Aires y Mendoza, provincias con un régimen semipleno de autonomía municipal. Luego, este miembro no volvió a ejercer su derecho de réplica, que sí utilizaron sus compañeros de fuerza, que con gran oratoria pudieron cambiar la idea que su dictamen propiciaba por otra absolutamente opuesta.

Recordemos que tampoco en la LOM se quiso incluir expresamente, a pesar del compromiso asumido en el Recinto, la facultad de las Municipalidades de dictar las cartas orgánicas, basándose en el mismo argumento de “legislar de la manera menos limitativa para los Municipios”. Llama poderosamente la atención la técnica legislativa empleada, que con un afán “generoso” para con los Municipios, termina por difuminar y hacer difuso el régimen municipal a través de todo el ordenamiento jurídico.

Consideración aparte merece el trabajo del Poder Ejecutivo, que envía el proyecto de LOM sin las adecuaciones concernientes a la autonomía institucional concedida vía CP meses antes. Y, por otro lado, la complicidad del bloque del PJ, con mayoría en la Honorable

Cámara de Diputados, quienes acallaron toda voz de la oposición en su intento de incluir alguna ínfima cláusula que permita identificar, con una simple lectura de alguna de las normas, el alcance de la autonomía real otorgada. La consecuencia actual del fundamento “la redacción no prohíbe que lo hagan” no terminó siendo una exhibición de generosidad no-limitante para con los Municipios, sino, más bien, la excusa perfecta para que, en la práctica, se hayan cercenado a las Municipalidades durante quince años el derecho a darse su propia Carta Orgánica.

CONCLUSIÓN

A nuestro entender, en resumen, del análisis de los textos históricos, fuente directa de los artículos actuales de la CP y la LOM, surge la facultad de los Municipios de dictarse sus Cartas Orgánicas. Esto es, se les reconoce una autonomía plena. Esta posibilidad no viola de manera alguna el artículo 115 de la CP, el que precisamente funda esta facultad. El Convencional provincial ha redactado este artículo, tal como queda expresado por los dichos de todos los miembros de la mayoría que ejercieron su derecho de voz en la Sesión de la Convencional Constituyente, como así también por aquellos que hicieron lo propio en la Legislatura, con el fin de concederle a los Municipios el pleno goce de su autonomía en su faz política, administrativa, económica, financiera e institucional.

Creemos que la posibilidad de que los Municipios dicten sus Cartas Orgánicas, es definitivamente superadora de la situación actual en la que se encuentran nuestras Municipalidades.

El alcance autonómico que el Legislador ha querido otorgarles a nuestras Municipalidades no debe ser ocultado y las facultades que puedan derivarse del ejercicio de la autonomía municipal no deben soslayarse. Se debe informarlas y crear condiciones para que ellas analicen y decidan, sin más limitaciones que la voluntad y conocimiento de sí mismas, si desean hacer uso de la facultad que el artículo 115 de la CP les concede. Si en ese momento la opción se inclina por la negativa, han sido ellas las que maduramente han elegido no ejercer su facultad.

Por otro lado, más que discutir acerca de los alcances que la CP y la LOM le asignan a la autonomía municipal en La Pampa, se debe avanzar y analizar por qué las Municipalidades no han hecho uso de la misma. Como todo proceso social, creemos que existe una multiplicidad de factores que han influido. A saber, las dificultades económica-financieras de los Municipios coyuntural de su pequeño

a mediano tamaño urbanístico-poblacional, la idiosincrasia conservadora del pueblo pampeano, la dependencia política y económica del gobierno provincial -directamente relacionada con la cuestión coparticipativa y la arbitrariedad en la distribución de las ayudas a los municipios afines al gobierno-, la consecuente falta de personal permanente y como asesor especializado en la temática, entre ellos.

BIBLIOGRAFÍA:

Badeni, Gregorio (1995): *Reforma Constitucional e instituciones políticas*. Buenos Aires: Edit. ADHOC.

Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín. Tercero: Sociedad Belgrano para la Protección de la Niñez s/ Demanda contencioso administrativa (2004).

Constitución de la Provincia de LA PAMPA. Santa Rosa, La Pampa (1996): Gramma Libros, 1994.

Diario de sesiones de la Honorable Convención Provincial / Provincia de La Pampa; Presidencia del señor Presidente de la H. Convención Constituyente, Doctor Luis Alberto Galcerán y del Vicepresidente 1º de la H. Convención Constituyente, Señor Jorge Enrique Thomas; Secretarios Doctor Mariano Alberto Fernández y Contador José Enrique Juan Capello. - Santa Rosa: Honorable Cámara de Diputados (1994). Tomo 1 y 2.

Du Pasquier, Claude (1994): *Introducción al Derecho*. Lima: Editorial Jurídica Portocarrero SRL. 5ª edición.

Hernández, Antonio María (2003): *Derecho municipal. Parte General*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Larenz, Karl (1980): *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Barcelona, España: Editorial Ariel. Traducción de la 4ta. edición alemana.

Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111 (2002). Fallos 325:1249.

Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe (1991). Fallos 314:495.

Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (2005).

Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de

Rosario (1989). Fallos 312:326.

Sosa, Ismael (1957): *Soberanía, autonomía y autarquía*. Revista Jurídica, 2, pp. 58 y 59.