

LA FAZ INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PAMPEANA: LA CONVENIENCIA DE REFORMAR LA LEY PROVINCIAL.

Comisión de Derecho Administrativo y Control Público

Rodrigo Emanuel DRAEGER

**Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad
Nacional de La Pampa – Poder Judicial de La Pampa**

Resumen

La provincia de La Pampa, desde 1994 a través de sus reformas de la Constitución provincial y de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento, instituyó una autonomía municipal plena para sus Municipios. Esta facultad de dictar sus propias Cartas Orgánicas, que se previó de manera amplísima y asistemática, con pocos impedimentos constitucionales dispersos en distintos capítulos de la Constitución provincial, no ha sido utilizada hasta el día de la fecha, a pesar de que hayan transcurrido más de 20 años.

En este escenario, y tomando como punto de partida que ni funcionarios municipales ni provinciales conocen en profundidad esta facultad, y que ella está reglada de manera incompleta, intentaremos ofrecer argumentos y acercar propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento. Realizaremos una mínima mención del derecho comparado municipal y del caso pampeano, remarcando sus particularidades y la visión que de ella tienen los académicos nacionales y actores locales. Luego, expondremos las razones de la conveniencia de reformar la Ley Orgánica provincial y los puntos que necesariamente deberían ser discutidos en dicho proceso, para colaborar y animar al uso de la potestad institucional de la autonomía municipal. Sobre dichos puntos ofreceremos, en paralelo, nuestra opinión.

Más adelante mencionaremos cuestiones modernas e innovadoras que actualmente se encuentran exitosamente legisladas en otras provincias y recordaremos los requisitos genéricos para la sanción de una Carta Orgánica. Antes de finalizar, señalaremos la Resolución del Superior Tribunal de Justicia atinente a la autonomía municipal y el proyecto del diputado provincial Abel Sabarots de reforma de la Ley Orgánica provincial. Finalmente, ofreceremos una conclusión de lo investigado.

**LA FAZ INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PAMPEANA:
LA CONVENIENCIA DE REFORMAR LA LEY PROVINCIAL.**

por Rodrigo Emanuel Draeger¹

I. Presentación

La Provincia de La Pampa, desde 1994 a través de sus reformas de la Constitución provincial y de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento (LOMyCF, en adelante), instituyó una autonomía municipal plena para sus Municipios. Esta facultad de dictar sus propias Cartas Orgánicas, que se previó de manera amplísima y asistemática, con pocos impedimentos constitucionales dispersos en distintos capítulos de la Constitución provincial, no ha sido utilizada hasta el día de la fecha, a pesar de que hayan transcurrido más de 20 años.

En este escenario, y tomando como punto de partida que ni funcionarios municipales ni provinciales conocen en profundidad esta facultad, y que ella está reglada de manera incompleta, intentaremos ofrecer argumentos y acercar propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento. Realizaremos una mínima mención del derecho comparado municipal y del caso pampeano, remarcando sus particularidades y la visión que de ella tienen los académicos nacionales y actores locales. Luego, expondremos las razones de la conveniencia de reformar la Ley Orgánica provincial y los puntos que necesariamente deberían ser discutidos en dicho proceso, para colaborar y animar al uso de la potestad institucional de la autonomía municipal. Sobre dichos puntos ofreceremos, en paralelo, nuestra opinión.

Más adelante mencionaremos cuestiones modernas e innovadoras que actualmente se encuentran exitosamente legisladas en otras provincias y recordaremos los requisitos genéricos para la sanción de una Carta Orgánica. Antes de finalizar, señalaremos la Resolución del Superior Tribunal de Justicia atinente a la autonomía municipal y el proyecto del diputado provincial Abel Sabarots de reforma de la Ley Orgánica provincial. Finalmente, ofreceremos una conclusión de lo investigado.

¹ Estudiante de Abogacía en Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa. Auxiliar de investigación. Colaborador en la Secretaría General del Observatorio de Derechos Humanos de la Facultad. Empleado del Poder Judicial de La Pampa. Juez de Paz 1er Suplente de la ciudad de Toay. Miembro de la Mesa Nacional de la Asociación Pensamiento Penal (APP). E-Mail: rodrigodraeger@hotmail.com - Teléfono: 2954-604902

II. Aclaración preliminar

Este trabajo académico se encuentra íntimamente vinculado en la temática a uno de nuestra autoría publicado en la Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam “Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas”². Allí, como luego ampliaremos de modo resumido, demostramos que el Convencional Reformador de la Constitución de la Provincia de La Pampa y el posterior reformador de la LOMyCF tuvieron como finalidad la de instituir una autonomía municipal plena a los Municipios pampeanos, es decir, que puedan dictarse sus propias Cartas Orgánicas Municipales.

Al día de hoy, y transcurridos tres años de dicha publicación, entendemos necesario que para la efectivización de dicha facultad se debe reformar la ley provincial, de manera tal que se otorgue un marco de seguridad y acompañamiento a aquellos Municipios que deseen optar por el dictado de su Carta Orgánica. Esto, además, evitaría incongruencias jurídico-políticas innecesarias, como luego nos explayaremos.

III. La Autonomía Municipal en Argentina y La Pampa.

La Constitución Nacional, al momento de señalarles a las provincias las pautas para el dictado de sus constituciones, pone especial acento –en su Artículo 5- en el aseguramiento de un régimen municipal. El alcance de dicho régimen ha ido variando a nivel doctrinario, jurisprudencial y posteriormente constitucional a lo largo de estos 200 años de vida de nuestro país. Existieron, entre ellas, debates entre autonomía y autarquía municipal, competencias exclusivas y concurrentes entre municipio-provincia-nación e incluso posturas como las que sostienen la inconstitucionalidad de reformas provinciales post-reforma de la Carta Magna en 1994 por no contemplar acabadamente los cinco ordenes que el artículo 123 impone (institucional, político, administrativo, económico y financiero).

No pretendemos en este artículo exponer acerca de dicho andar, por lo que nos detendremos únicamente en establecer el estado actual de la cuestión en la Argentina. Esto se desprende del plexo normativo y jurisprudencial de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario”³ y

² Draeger, Rodrigo Emanuel – Artículo “*La autonomía municipal en la provincia de La Pampa. Alcances, problemas, condiciones, limitaciones y propuesta*”. Publicado en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam “Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas”. 2013, Vol. 3 N° 1. Págs. 55-71. Disponible : https://issuu.com/fceyj-unlpam/docs/revista_perspectivas_v3_n_1_2013 Consultado en noviembre 2016.

³ Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario (1989). Fallos 312:326.

“Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”⁴, la Constitución Nacional desde su Reforma de 1994 en el artículo 123, que versa “*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*”, y de los precedentes posteriores a dicha modificación, “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111”⁵, “Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín”⁶ y “Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”⁷.

Así, los Municipios son autónomos con el alcance que cada provincia les otorgue, esto es, plena o semiplena. 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, Código Civil 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; y la elección popular de sus autoridades.

Conforme el artículo 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, y no les ha prefijado a los Municipios un sistema económico-financiero al cual deban ajustar la organización municipal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales.

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.

⁴ Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe (1991). Fallos 314:495.

⁵ Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111 (2002). Fallos 325:1249.

⁶ Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín. Tercero: Sociedad Belgrano para la Protección de la Niñez s/ Demanda contencioso administrativa (2004).

⁷ Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (2005).

El sentido de cada uno de los órdenes a los que se refiere el Artículo 123, la Dra. María Gabriela Abalos⁸ bien sintetiza como “el *institucional*, que supone la facultad de dictarse su propia carta fundamental mediante una convención convocada al efecto; el *político*, al elegir a sus autoridades y regirse por ellas; el *administrativo*, en la gestión y organización de los intereses locales, servicios, obras, etcétera; y el *económico-financiero*, al organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios e inversión de ellos sin contralor de otro poder.

III.I. *El caso de la Provincia de La Pampa*

La situación de la autonomía municipal en nuestra provincia y del alcance que se la otorgado merece una especial atención, por constituir un aparente híbrido debido a su ambigüedad.

La Pampa basa su plexo normativo fundamentalmente en dos normas: la Constitución provincial, desde su última reforma en el año 1994 (Sección Quinta, Régimen Municipal - Artículos 115° a 124°) y la ley provincial N° 1597, LOMyCF.

Los doctrinarios nacionales de cabecera en la materia, como Antonio María Hernández⁹, María Gabriela Ábalos¹⁰ y Mónica Silvana Iturburu¹¹, han incluido a nuestra provincia, en la clásica distinción de provincias con autonomía municipal plena de aquellas con una semiplena, entre las que habilitan a sus municipios a dictar sus cartas orgánicas, es decir, a hacer uso del poder constituyente de tercer grado. En sus escritos analizan puntualmente el Artículo 115^a de la Constitución provincial, que versa “*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*”.

El mencionado artículo es similar al de las demás provincias que establecen una autonomía municipal plena, ya que enuncian los cinco estamentos de la autonomía municipal,

⁸ Abalos, María Gabriela, El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994 Cuestiones Constitucionales [en línea] 2003, (enero-junio) : Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500801>> ISSN 1405-9193 Consultado en noviembre 2016.

⁹ Hernández, Antonio María, El municipio en México y en el mundo. Libro de Ponencias del Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, UNAM, México, 2005. Págs 111-152.

¹⁰ Abalos, María Gabriela, et al.

¹¹ Iturburu, Mónica Silvana – Artículo “*Administración y Ciudadanía en los Municipios Argentinos*”. Website del CLAD. Abril 2001, 75 p.

incluida la “institucional”. Esto contribuye a que los autores literalmente señalan a los municipios pampeanos como habilitados para dictar sus cartas orgánicas. En pasajes finales de sus estudios, incluso, concluyen con una exhortación para avanzar en este último sentido.

Contrariamente a lo que podría esperarse, los autores locales, los actores político-sociales, los medios y la sociedad pampeana en general, no reconocen –o en muchos casos simplemente niegan tajantemente– la facultad de los Municipios de hacer uso de la autonomía municipal plenamente, esto es, sancionando sus Cartas Orgánicas Municipales. Arriban a esta conclusión señalando que ni la Constitución provincial, ni con posterioridad la LOMyCF, mencionan expresamente la citada posibilidad de dictar una Carta Orgánica, el procedimiento para convocar a una Convención, los requisitos de los convencionales, etc.

Planteados estos extremos, nos encontremos con una suerte de paradoja, en la que los pampeanos sostenemos que los Municipios no tienen autonomía municipal plena, mientras que a nivel nacional se afirma exactamente lo inverso.

Como mencionamos, en nuestro artículo anterior sostuvimos, resumidamente, que los Municipios pampeanos están habilitados a dictar sus Cartas Orgánicas de conformidad y con las limitaciones que establecen la Constitución Nacional y Constitución de la Provincia de La Pampa, haciendo especial hincapié en los Artículos 42° (sobre servicios públicos), 49° (régimen electoral idéntico en provincia y municipalidades, en tanto: representación política, características del sufragio, pluripartidismo, sistema proporcional), (referéndum y consulta popular vinculante), 64° (incompatibilidad del cargo de diputado con el de funcionario municipal), 65° (prohibición al diputado de realizar acuerdos con la Administración Municipal), 68°, inc 1, 4 y 8 (atribuciones de la Cámara de Diputados) y la Sección Quinta - Régimen Municipal, que abarca los Artículos 115° a 124°.

Asimismo afirmamos que el Convencional que ha optado por no regular la autonomía institucional 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.

Por otro lado, que esta facultad no se da contra la literalidad de la norma, ya que la LOMyCF fue entendida como una norma de procedimiento de segundo grado, subsidiaria en su aplicación en los municipios que se den sus Cartas Orgánicas. Además, y queremos remarcarlo con especial atención porque luego volveremos sobre esto, que aún si se encontrasen normas imperativas o de orden público en la LOMyCF actual, los Municipios deberían acatarlas sin por ello constituir una anomalía respecto de nuestro postulado. Esto, porque el artículo 115 permite esta posibilidad por su redacción y, asimismo, al observar el

derecho comparado, las provincias de Misiones, Chubut, Tucumán –entre otras- le otorgan autonomía institucional a sus municipios mediante sus leyes provinciales de municipalidades, donde delimitan la población de los municipios que pueden dictar su Cartas Orgánicas, las condiciones de la Convención Constituyente que se convoca al efecto de dictarlas, etc.

Consecuencia de esto último es que, mientras que se mantenga en su actual redacción la LOMyCF, las Cartas Orgánicas podrían establecer algo distinto, e incluso contrario, a ella. La Carta Orgánica sancionada reemplazaría, como norma aplicable para la Municipalidad que la dicte, a la LOMyCF, debido a que corren por carriles paralelos y distintos.

Estas aseveraciones y otras están analizadas en el citado artículo, y son producto del análisis de la normativa vigente y de los discursos y sentidos que los Convencionales Constituyentes y Legisladores de 1994 expresaron al momento de reformar la Constitución provincial y la LOMyCF, utilizando como método la interpretación histórica.

Finalmente, y como puntapié para el párrafo que sigue, ni la Constitución provincial ni la LOMyF norman el procedimiento para convocar a una Convención Municipal, ni los requisitos para ser Convencional. Ante esta situación esbozamos en ese momento una fórmula en base al derecho comparado provincial, pero que, como cualquiera, no dejaría de ser una simple propuesta, pudiendo ser dejado de lado. Por todo esto es que entendemos necesaria e imperiosa una modificación de la LOMyCF, cuestión a que a continuación desarrollaremos en detalle.

IV. Conveniencia de una reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento

El esquema relatado y a nuestro entender vigente, en el que eventualmente algún Municipio podría dictar su Carta Orgánica –igual o distinta a la LOMyCF-, claro está y debemos ser sinceros, conlleva numerosos inconvenientes. Los que saltan a primera vista, de variada índole, pueden resumirse en estos puntos:

- El actual articulado constitucional y legal tiene significativas **lagunas jurídicas**, por cuanto no están detallados el procedimiento para convocar a la Convención Municipal, quién tendría la iniciativa, con qué mayorías, qué integración tendrá dicho Órgano, la duración de los mandatos de sus integrantes, entre otros elementos.
- Como consecuencia de ello, existiría la posibilidad concreta de que se dictaran **Cartas Orgánicas contradictorias** en la interpretación de las mencionadas

lagunas, lo que conformaría un cuadro de baja calidad institucional, innecesaria y evitable.

- Todos los procesos de reforma se llevarían a cabo **sin un contundente respaldo legal**, en una provincia sin tradición ni costumbre municipalista (como sí lo son, por ejemplo, Córdoba o Santa Fe), con la situación de incertidumbre propia y lógica que este hecho acarrearía.
- A contramano de lo que ocurre en la provincia de San Juan y Catamarca, donde constitucionalmente se obliga a esas Provincias a prestar asesoramiento y asistencia técnica los Municipios que así lo requieran, aquí el **acompañamiento provincial** –que descartamos que, de todas maneras, no se realice– **podría ser insuficiente**, por lo que es inexcusable contar con personal y técnicos formados, y que cumplan acabadamente esta función.
- La **existencia de un cuerpo permanente de asesores técnicos** de los Concejos Deliberantes y/o de los bloques partidarios en los Municipios al día de hoy **es la excepción**, por lo que la posibilidad de que se lleve a cabo este proceso crucial se encontraría supeditado a la buena voluntad de los circunstanciales convencionales constituyentes.
- El **estado financiero de los Municipios pampeanos es delicado**, por lo que toda reforma, creación de nuevos organismos, etc., debería realizarse evaluando la realidad y necesidades de cada población, sin perjuicio de la autonomía económica-institucional municipal. Sobre este punto volveremos, al momento de analizar los aspectos necesarios, y novedosos, de una eventual reforma, como por ejemplo un eventual control de la Legislatura sobre las Cartas Orgánicas, y además particulares condiciones que establecen las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego en materia de presupuesto, recursos y condiciones.

A la par, queremos señalar que existe una consolidada postura doctrinaria que sostiene que las reformas de las Constituciones provinciales posteriores a la de la Constitución Nacional en el año 1994 que no establezcan una autonomía municipal abarcativa de los cinco órdenes del Art. 123 (institucional, político, administrativo, económico y financiero) se tornarían inconstitucionales. Entre los autores que manifiestan esta postura se encuentran María Gabriela Abalos y Néstor Osvaldo Losa¹², y Antonio María Hernández y Humberto

¹² Abalos, María Gabriela, et al. Ambos autores.

Quiroga Lavié¹³. El Legislador provincial deberá, por tanto, extremar recaudos en esta línea al momento de modificar el régimen municipal.

Nosotros coincidimos con dicha postura, y por ello en este artículo procuramos ofrecer interpretaciones y marcos alternativos a una posible declaración de inconstitucionalidad de nuestro artículo 115 provincial.

V. Cuestiones de inclusión necesaria en la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento

Preliminarmente entendemos imperioso realizar algunas consideraciones y precisiones respecto a la vigencia y alcance del actual del plexo normativo explicado, de las consecuentes limitaciones del legislador y de determinados antecedentes a tenerse en cuenta. Todo ello, en pos de que el eje y norte no se desvíen de lo que se propone reformar.

Primero, y repitiendo lo resumido anteriormente, en la actualidad cualquier Municipio – considerado como tal- podría convocar a la Convención Constituyente Municipal para el dictado de su Carta Orgánica. Esta Carta únicamente tendría vigencia y aplicación dentro de sus límites territoriales y, como contracara, la LOMyCF -norma de procedimiento de segundo grado y subsidiaria en su aplicación- cesará en su vigencia.

En segundo lugar, por imperio de la jurisprudencia antes analizada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, el Legislador provincial no podría dar marcha atrás y cercenar competencias ya otorgadas a los Municipios –y, entendemos nosotros, una vez ya ejercidas por ellos-. En otras palabras, podría regular –sin desnaturalizar– los cinco órdenes de la autonomía municipal (económico, financiero, administrativo, institucional y político), pero no quitarle el sentido *pleno*, otorgado en la reforma de la Constitución provincial de 1994. Por ello prácticamente no podría ahora restringirles a todos los Municipios su facultad de dictarse sus Cartas Orgánicas, pero sí establecer condiciones, límites, alcances, procedimientos, etc. Cabe aquí la importa aclaración de que la cuestión municipal es una materia de derecho público, donde la competencia es la excepción.

Por eso mismo, remarcamos el grado de responsabilidad y precaución que el Legislador debe tomar, ya que limitará la amplísima competencia municipal actual –que, hoy en día, detiene a los Municipios por su vaguedad y dispersión– a fin de otorgar marco normativo

¹³ Hernández, Antonio María. Et al. Ambos autores

serio, confiable y previsible, que aliente a los Municipios a usar de sus potestades con total certidumbre. Es decir, limitar facultades para facilitarlas y direccionarlas.

Es dable a su vez mencionar, que no pueden realizarse paralelismos directos entre nuestra legislación municipal provincial y las del resto de las provincias, por varias razones. Entre ellas podemos enunciar la falta de proporcionalidad en los estándares población-autonomía de los municipios; la deficiente técnica legislativa en las constituciones provinciales y sus leyes de municipalidades, o con textos constitucionales arcaicos y leyes sorprendentemente modernas, innovadoras y que amplían derechos; la no correspondencia entre la tradición municipalista de algunas provincias y su legislación, o en las transformaciones de las mismas; la cantidad de Municipios que se crean por Ley; etcétera. Por tanto, el trabajo del Legislador no podrá ni deberá limitarse a un copie y pegue regulatorio, sino a plasmar en una norma la realidad, traición e idiosincrasia pampeana.

V.I. Puntos para una reforma parcial

Entendemos prioritario modificar la LOMyCF en 4 ejes fundamentales a fin de imponer condiciones en las que los Municipios puedan dictar sus Cartas Orgánicas sin reparos, y acentuando la democracia participativa, las instituciones republicanas y la participación popular. Por otro lado, creemos acertado aclarar que lo oportuno sería una reforma que abarque la totalidad de la LOMyCF, pero dicha propuesta superadora, por su amplitud, excede a los objetivos de este trabajo.

Los puntos esenciales a tratarse serían: Población de los Municipios con autonomía plena, y si es obligatoria o facultativa; procedimiento y condiciones para su dictado (convocatoria, requisito de los convencionales, mayorías), aprobación (Legislatura) y reforma (total, parcial y enmiendas); sistema electoral; y sistema de control de gasto y recursos municipales.

Por último, es clave mencionar que, debido a las particularidades de cada proceso histórico de sanción y reforma de las constituciones provinciales y leyes de municipalidades, en numerosas ocasiones estas últimas han sido utilizadas para cubrir y reglamentar las lagunas dejadas por las constituciones provinciales. Pese a que la técnica legislativa no sería la ideal, es sano para la evolución de nuestra democracia e instituciones republicanas que ello ocurra. Todo ello salvado con la posibilidad de recurrir judicialmente ante algún posible atropello.

Con las modificaciones que se sugieren, la LOMyCF delimitará más la competencia y atribuciones de los Municipios para el dictado de sus propias Cartas Orgánicas, y a futuro, en tanto y en cuanto establezcan reglas de orden público sobre las primigenias competencias de las Convenciones Municipales.

V.II. Población de los Municipios con autonomía plena, y si es obligatoria o facultativa:

La Constitución de La Pampa, en su artículo 115º, define a municipio como “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”.

Pero como sostuvimos, que cualquier municipio pampeano pueda dictar su Carta Orgánica podría conllevar numerosos inconvenientes. Por ejemplo, en otras provincias existe una categorización, donde separan municipios de primera, segunda y tercera categoría. En líneas generales, a los primeros se les faculta una autonomía plena, los segundos semiplena, y los restantes serían equiparables a nuestras “comisiones de fomento”. Sobre esto coincidimos enteramente con Hernández, quien sostiene que “*un buen régimen municipal debe tener presente las distintas infraestructuras sociológicas sobre las que se asientan los municipios, y, en consecuencia, es difícil que los más pequeños puedan afrontar la sanción de su propia carta orgánica. En nuestro país son diferentes los criterios y las cifras para el reconocimiento de la institución municipal. Y esto es propio de nuestra organización federal y de la realidad disímil de las provincias*¹⁴”. Prueba de ello es que, a lo largo del país, adquieren su autonomía plena los municipios cuando alcanzan los mil, dos mil, cuatro mil, cinco mil, diez mil, veinte mil, veinticinco mil o treinta mil habitantes.

También, hay provincias que facultan a sus Municipios a dictarse sus Cartas Orgánicas, otros que les imponen la obligación de su dictado, y un tercer grupo que obliga a los de primera categoría y faculta a los de segunda. La doctrina unánimemente desaconseja que se imponga la obligación de auto-normarse, ya que, pese a que cada Legislatura provincial conoce la idiosincrasia y realidad local, muchas veces solo conseguirán trasladar una carga a dichos Municipios, que se verán excedidos ante tamaña responsabilidad.

Sugerimos, por las razones adelantadas, que La Pampa debería exigir una mayor cantidad de habitantes que la actual, 500 habitantes -la menor del país-, pero siempre de manera facultativa. En ese sentido, una población de cinco mil habitantes mínima para que

¹⁴ Hernández, Antonio María. Et al.

puedan dictar su Carta Orgánica Municipal sería más acorde a nuestra tradición y al desarrollo moderno de nuestros municipios y sus instituciones.

V.III. Procedimiento y condiciones para su dictado (convocatoria, requisitos de los convencionales, mayorías), aprobación (Legislatura) y reforma (parcial y enmiendas).

Sin dejar invalidado lo antedicho de los cuidados al momento de comparar las constituciones y normativa del resto de las provincias, la laguna existente en nuestro plexo jurídico hace imperioso traerlas a colación.

Primero, con relación al procedimiento, la mayoría de Constituciones reglan que las convocatorias de las convenciones municipales deben efectuarlas los departamentos ejecutivos, en virtud de ordenanzas sancionadas por los Concejos Deliberantes. Por otro, respecto de los requisitos para ser convencional, se dividen entre quienes establecen el mismo número que los concejales, el doble de dicho número, o finalmente un número fijo –doce o quince, verbigracia–.

Las provincias exigen dos tercios para la declaración de necesidad del dictado de una Carta Orgánica y el consecuente llamado a selección de los miembros de la Convención Municipal Constituyente, como sus posteriores reformas parciales, totales y enmiendas. En paralelo, las decisiones válidas de los Concejos y la Convención Municipal se toman por mayoría simple o absoluta. Y en referencia al sistema electoral para la elección de convencionales, las constituciones provinciales predominantemente prescriben el de representación proporcional.

Otro punto de consideración es lo contemplado por tres provincias para la validez de las Cartas Orgánicas aprobadas por las Convenciones: su aprobación por parte de la Legislatura provincial. Así, la Constitución de Chubut norma que *“La convención municipal somete su primera carta orgánica a la Legislatura que la aprueba o rechaza sin derecho a enmendarla. En la misma carta se establece el procedimiento para las reformas ulteriores”*. La de Neuquén enuncia *“Las Cartas Orgánicas y sus reformas posteriores serán remitidas a la Legislatura, la que podrá formular observaciones en un plazo no mayor de noventa (90) días de tomado estado parlamentario, las que serán comunicadas a la Convención Municipal. Esta podrá rectificar el texto original en el término de treinta (30) días. Vencidos tales plazos sin que medie pronunciamiento, queda sancionado el texto original”*. En tercer lugar, Salta formula *“Es condición de eficacia de las Cartas Municipales y de sus reformas, su previa aprobación por ley de la Provincia, a los efectos de su compatibilización. La Legislatura*

debe expedirse en un plazo máximo de ciento veinte días, transcurrido el cual sin que lo hiciera quedan automáticamente aprobadas”.

El maestro Hernández, al tratar estos requerimientos constitucionales, se mostró partidario “*de que la constitucionalidad de la carta sólo pueda ser revisada por el tribunal superior de cada provincia, y en ningún caso por el Poder Legislativo, y que los requisitos exigidos sean los imprescindibles, para acrecentar las decisiones a tomar en cuanto al régimen local por el pueblo y representantes de cada municipio*”¹⁵.

Sobre estos puntos, nuestra posición es que la convocatoria de la Convención Municipales corresponde al Departamentos Ejecutivo, como consecuencia de una ordenanza sancionada por dos tercios de los miembros del Concejos Deliberante. Dicha Convención, compuesta por el doble de los miembros del Concejo Deliberante, sesionaría y tomaría decisiones válidas con una mayoría absoluta. La Carta Orgánica podría ser modificada o enmendada por dos tercios de los miembros del Departamento Deliberativo. Los convencionales deberían ser electos mediante un sistema de representación proporcional. Finalmente, y debido a que nuestra provincia no tiene tradición municipalista, creemos necesario que se dé una profunda y seria discusión sobre un sistema de aprobación de las Cartas Orgánicas –y sus reformas posteriores- por parte de la Legislatura, similar preferentemente esquema de la provincia de Neuquén. La fijación de este examen legislativo debe ser consensuada de manera unánime, ya que, por un lado, no puede desconocerse la falta de tradición municipalista de nuestra provincia, pero por otro, también la latente discrecionalidad política para el partido gobernante de esta cláusula. En caso de establecerse, el Poder Ejecutivo no debería vetar la decisión de la Legislatura.

V.IV. Sistema electoral.

Nuestra Constitución provincial, en sus artículos 49° 117°, 118° y 123 inc. 1) delimita el plexo normativo mínimo respecto del régimen electoral de los municipios.

El artículo 49° establece el ejido municipal como distritito electoral único y fija -al igual que para la provincia- que para la elección de los miembros de la rama deliberativa municipal, una serie de principios, a saber: la representación política tendrá por base la población; el sufragio será universal, secreto y obligatorio; se debe asegurar el pluripartidismo; la fiscalización será facultativa, a cargo de los partidos políticos reconocidos; se asegurará la libertad e igualdad política. Además, los concejales se elegirán con arreglo al

¹⁵ Hernández, Antonio María. Et al.

siguiente procedimiento: 1) el total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3%) del padrón electoral del distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número total de los cargos a cubrir; 2) los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir; 3) si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y si éstas hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la autoridad electoral competente; 4) a cada lista le corresponderá tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el apartado 2).

El artículo 117° norma que formarán el cuerpo electoral de los municipios todos los electores residentes en el ejido e inscriptos en el padrón electoral. A su vez, el artículo 118° aclara que el gobierno de los municipios estará a cargo de una rama ejecutiva y otra deliberativa, y que todas las autoridades municipales serán elegidas en forma directa y de conformidad a lo que establezca la ley, la que deberá asegurar la representación minoritaria en los cuerpos colegiados. Finalmente, el artículo 123° fija, dentro de las atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, con arreglo a las prescripciones de la ley, la de convocar a elecciones (inc. 1).

Sobre este tema central, el Legislador provincial debería expresamente reconocer en la LOMyCF y en ley electoral provincial la facultad de los Municipios de convocar a elecciones de manera deslindada con la provincia. A diferencia del resto de las regulaciones, el aspecto político-electoral, a nivel constitucional, no es claro en el otorgamiento de plena capacidad municipal para convocar a elecciones, desarrollar su proceso electoral, conformar sus órganos electorales, proclamar sus autoridades, etc. Los artículos 118° y 123° inc. 1), en ese sentido, limitan y autorizan iguales circunstancias.

Todo esto, sin perjuicio de que -a nuestro criterio- la Provincia debería clarificar y autorizar expresamente a que, si el Municipio lo cree pertinente, pueda convocar a elecciones en un momento distinto a la autoridad provincial, tener su propio padrón electoral, los miembros de su Junta Electoral, sus propios partidos políticos, etc.

V.V. Sistema de control de gastos y recursos municipales;

En cuanto al sistema de control de gastos, el artículo 124° de la Constitución provincial establece que “*El Departamento Ejecutivo administrará los fondos municipales y las inversiones que realice estarán sujetas a la fiscalización y aprobación del Departamento*

Deliberativo. Sólo en caso de intervención, el Tribunal de Cuentas de la Provincia tendrá a su cargo la función de contralor de las cuentas del municipio intervenido". Esta redacción no permite crear Tribunales de Cuentas Municipales ni otro tipo de órganos, ni tampoco someter los gastos al controlar Tribunal de Cuentas de la Provincia. Esta modificación requeriría una reforma constitucional.

Los artículos que señalan los recursos municipales son el 116° 121°, 122° y 123°. La variación sustancial, en caso del dictado de una Carta Orgánica Municipal, sería la posibilidad de crear nuevos tributos municipales. Esta circunstancia se daría en el marco de la vigencia de la Carta Orgánica, y no de la LOMyCF, la que dispone en su artículo 104° que para la creación de nuevos tributos municipales sobre cuestiones o materias que no hubiesen sido especificadas en la LOMyCF, las Municipalidades, como requisito previo, deberán requerir obligatoriamente la conformidad del Poder Ejecutivo.

Coincidimos con la Dra. Abalos en cuanto a que *“para evitar el aumento de la presión impositiva estatal, se impone acordar con la provincia la forma, modo y condiciones para su ejercicio*¹⁶”.

VI. Cuestiones modernas e innovadoras en el derecho comparado

De una lectura de los textos constitucionales modernos, podemos observar novedosas cuestiones para ser incorporadas en razón de su utilidad práctica. Las propuestas son serias y no revolucionarias.

- Creación de un Defensor del Pueblo, con la posibilidad de que sea ad honorem. Se ocuparía además de temáticas modernas, como derecho del consumidor o al medio ambiente.
- El artículo 142° de la Constitución de Santa Cruz les exige, a aquellos Municipios opten por autonormarse, que la estructura que fije su Carta Orgánica se adecúe a las posibilidades presupuestarias de cada Municipalidad, la cual debe propender al autofinanciamiento y a la desconcentración operativa de sus funciones, evitando así generar un mayor peso impositivo sobre los habitantes de la ciudad. Además, prohíben la creación de imposiciones especiales destinadas a solventar dicho desfase.

¹⁶ Abalos, María Gabriela, et al.

- Santa Cruz, también en su artículo 143°, autoriza al Concejo Deliberante a fijar, en su ordenanza que declara la necesidad del dictado de Carta Orgánica, las inhabilidades e incompatibilidades para ser electo convencional municipal, además de poder establecer mayorías especiales para la sanción de aquella.
- La Constitución de San Juan, en sus arts. 136 a 139, prevén que todos los organismos centralizados o descentralizados de la Administración pública provincial están obligados a prestar en forma permanente el asesoramiento y la asistencia técnica que les soliciten los municipios; los organismos encargados de canalizar dichas inquietudes; y la necesaria y prudente coordinación entre organismos provinciales y municipales al momento de efectuar estudios, proyectos, trabajos u obras en el ejido municipal.
- Catamarca, en igual sentido de lo dispuesto por San Juan, en el artículo 261° de su carta constitucional contempla que la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas y las cartas orgánicas de los municipios autónomos, en su caso, preverán el asesoramiento técnico para las autoridades municipales. Además, la Provincia dispondrá que un organismo central proporcione el mismo a los municipios que no pudieran costearlo, como así también que establecer legislativamente en qué casos el dictamen favorable de los técnicos será imprescindible para emprender obras o servicios públicos, bajo pena de nulidad.
- Por su parte, la Provincia de Tierra del Fuego, como quinto requisito que las Cartas Orgánicas deben asegurar -artículo 177° de la C.P.-, les exige que los gastos de funcionamiento, incluyendo nóminas salariales y cargas sociales, propendan a no superar el cincuenta por ciento de los ingresos totales permanentes por todo concepto.
- La Ley Orgánica de Municipios de Jujuy invita a las Municipalidades que hayan sancionado o deban sancionar sus Cartas Orgánicas para que establezcan que la Ley Orgánica de los Municipios sea de aplicación supletoria para los casos no previstos en ellas.
- Distintas provincias y teóricos han planteado modernas formas de participación vecinal, complementarias de los llamados mecanismos de democracia semidirecta. Estos últimos, en nuestro artículo constitucional provincial, están previstos en el artículo 50, el que habilita a las Cámara de Diputados y Concejos

Deliberantes, mediante la sanción de una ley especial u ordenanza aprobada por los dos tercios de la totalidad de sus miembros, a someter a referéndum o consulta popular todo asunto o decisión de interés general provincial o comunal, respectivamente, cuyo resultado será vinculante para el órgano o Poder a que se refiere el mismo, de acuerdo a lo que determine la ley. Otros institutos que podrían incluirse deberían ser las audiencias públicas, la banca del vecino, organismos de mediación comunitaria, la obligatoriedad de las Comisiones Vecinales y su posibilidad de presentar proyectos y/o tener voz en las sesiones, iniciativa popular en ciertas temáticas, y finalmente la valiosa facultad de revocatoria de mandato

- Por último, Abalos¹⁷ sostiene que debería realizarse una consulta popular vinculante al momento de la decisión del dictado de una propia Carta Orgánica. Agregamos nosotros, que esta oportunidad sería excelente para la difusión y concientización al vecino de todas las bondades del municipalismo.

Estas innovaciones no se dan contra los artículos de la Constitución provincial señalados en el primer párrafo, y podrían ser incorporados en una eventual reforma a la LOMyCF.

VII. Resolución del Superior Tribunal de Justicia sobre autonomía municipal

En materia de precedentes jurisprudenciales provinciales, es importante comentar en este trabajo la Resolución dictada por la Sala A del Superior Tribunal de Justicia de La Pampa, con fecha 23 de enero de 2003, en la causa caratulada “PROVINCIA DE LA PAMPA c/MUNICIPALIDAD DE VICTORICA”¹⁸, donde declararon inadmisibile la acción contencioso administrativa intentada por la Provincia de La Pampa contra la Municipalidad de Victorica.

El 3 de junio de 1992 el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Victorica dictó la ordenanza 484/92, reglamentando la venta de leche cruda en la localidad, ante la falta de legislación provincial en la materia. Con posterioridad, el 22 de octubre de 1995 se sancionó la Ley provincial n° 1424, que vino a suplir la ausencia de legislación en dicha materia, asignando al Ministerio de Asuntos Agrarios la calidad de órgano de aplicación, y

¹⁷ Abalos, María Gabriela, et al.

¹⁸ Superior Tribunal de Justicia de La Pampa. “PROVINCIA DE LA PAMPA c/MUNICIPALIDAD DE VICTORICA s/demanda contencioso administrativa” -expediente n° 632/02, reg. Sala A del S.T.J.-. 23/01/03. Firmantes: Ministros Dres. Julio Alberto Pelizzari y Rosa Elvira Vázquez

facultándolo para coordinar con los municipios las tareas de fiscalización. Asimismo, prohibió la venta al público de leche cruda en la provincia y estableció como excepción, en aquellas localidades donde no se pueda proveer leche pasteurizada, la autorización a los municipios para hacer saber dicha circunstancia a la autoridad de aplicación provincial. Finalmente, el 1 de noviembre de 1995 el Concejo Deliberante de Victorica dictó la Ordenanza n° 614/95 derogando la anterior - 484/92 - y adhiriendo a la Ley Provincial n° 1424/92 y su reglamentación.

El conflicto se inició cuando, el 13 de septiembre de 2002, el Concejo Deliberante dictó la Ordenanza 993/02 por la que suspendió su anterior n° 614/95 “por el tiempo que dure la emergencia económica y social”, y el 17 del mismo mes, el Intendente Municipal reglamentó la venta de “leche cruda” por Resolución n° 188/02. La Provincia de La Pampa, entonces, inició una acción contencioso-administrativa a fin de que se declare la inconstitucionalidad y/o ilegalidad de la Ordenanza Municipal n° 993/02.

Entre sus fundamentos, la Provincia sostuvo que el Código Alimentario Argentino, Ley n° 18.248, establece que el poder de policía sanitario constituye una competencia concurrente de la Nación y de las Provincias, y que la Ley provincial n° 1424 estableció un sistema de fiscalización de la actividad lechera y sus derivados, llenando así el vacío legislativo del C.A.A. en la materia.

Afirmaron, sobre el alcance de la competencia de los municipios, que, “si bien los gobiernos provinciales tienen obligación constitucional de garantizar las autonomías municipales (art. 5 C.N.), cada provincia tiene derecho a fijar los alcances de tal autonomía, límites que se manifiestan en la Provincia de La Pampa en la imposibilidad de los municipios de dictar sus propias cartas orgánicas y estar regidos por la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento n° 1597, a la que deben ajustarse”.

Entendieron que el artículo 36 inciso 7º) de la Ley n° 1597 podría suponer la facultad del municipio de legislar acerca de las condiciones de venta de leche, pero las competencias municipales deben interpretarse en concordancia con la legislación nacional y provincial, resultando aplicables estas últimas en caso de conflicto. Por ello, concluyeron que “...la Ordenanza n° 993/02 ha sido dictada en exceso de competencia, toda vez que la competencia para reglamentar la materia le corresponde, en primer lugar, al Estado Federal; luego, al Estado Provincial y sólo ante la omisión reglamentaria, puede el órgano municipal dictar las normas del caso”, agregando que el titular del “poder de policía sanitario” en la materia es la Provincia en concurrencia con la Nación y que los Municipios solo tienen “competencia

delegada” en virtud de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento n° 1597. Los municipios “...sólo podrían mejorar las condiciones requeridas para la venta y consumo de leche, pero nunca podrían dictar legítimamente normas que impliquen una disminución de los standards mínimos de calidad y salubridad de la misma, ya que procediendo de esta manera, violentaría las disposiciones emitidas por la Legislación Federal y Provincial.”, finalizaron.

A fin de que se declare la inconstitucionalidad e ilegalidad de la Ordenanza Municipal n° 993/02, la Fiscalía de Estado, justificó la competencia del Superior Tribunal para dirimir la cuestión en el artículo 97, inciso 2º), apartados a) y b) de la Constitución provincial. Asimismo, invocó el artículo 101 de la Carta Magna local, que lo legitima “...en los juicios contencioso administrativos y en todos aquellos en que se controviertan intereses de la Provincia.” y con “personería para demandar la nulidad e inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento, contrato o resolución que pueda perjudicar los intereses fiscales de la Provincia”, y el artículo 1º de la Ley 888 que lo designa como “...representante necesario de la Provincia en los juicios contencioso-administrativos”.

La Sala A del Superior Tribunal, en sus razonamientos para determinar si la acción resulta procedente para cuestionar la constitucionalidad, legalidad y razonabilidad de una ordenanza municipal, señala que la materia contencioso administrativa guarda íntima relación con el objeto formal de la demanda: el carácter administrativo del acto de autoridad pública impugnado y el derecho subjetivo de carácter administrativo vulnerado. A tal fin, revisó el concepto de “acto administrativo” del artículo 33 de la Ley de Procedimiento Administrativo provincial: “Acto administrativo es toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico”.

Seguido de esto, sostuvieron que las ordenanzas municipales no participan de esta naturaleza. Así, “el artículo 115 de la Constitución provincial ha dotado a los municipios de autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno es ejercido con independencia de otros poderes y con única sujeción a la propia Constitución y a la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento. De ahí que entre las atribuciones de los municipios se encuentre la de “4) dictar ordenanzas y reglamentos ...” en las materias que el mismo inciso del artículo 123 de la Constitución provincial prevé, función, por cierto, netamente legislativa”. Justificaron su postura en los fallos de la Corte

Suprema de Justicia de la Nación “Promenade S.R.L. v. Municipalidad de San Isidro”¹⁹ y “Rivademar, Angela”²⁰, donde señalan la naturaleza de las ordenanzas municipales y sus diferencias con los reglamentos dictados por la administración comunal en ejercicio de función administrativa y que asignan “el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas”.

Finalmente, concluyeron que “si las ordenanzas dictadas por los municipios autónomos de la provincia, dentro de la órbita de sus funciones conforme a la Constitución Provincial y a la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento - Ley n° 1597 - constituyen “leyes” en sentido formal, en tanto expresión política del estado comunal a través de su órgano legislativo - Consejo Deliberante -, no configuran actos administrativos tal como los ha caracterizado y definido el ordenamiento administrativo provincial - N.J.F. n° 951 -, razón por la cual su impugnación resulta ajena a la materia contencioso administrativa (tal como ha sido planteada), máxime teniendo en cuenta la competencia excepcional y restrictiva de este Tribunal.” (sic).

Respecto de la decisión adoptada, queremos señalar dos puntos. Primero su consecuencia directa, en tanto le quita a la Provincia legitimación para accionar contra un acto municipal. El artículo 97 de la Constitución provincial no parecería establecer duda alguna para ello, por lo que resulta llamativo, sobretodo por el antecedente creado. Así, cabe preguntarnos, si un Municipio dicta hoy en día una Carta Orgánica que vaya más allá de los límites fijados por la Provincia, ¿podría esta última accionar contra el Municipio? La respuesta no está clara, luego del Resolutivo comentado.

Por otro lado, resulta clara la postura de Fiscalía de Estado, donde de interpreta que la autonomía municipal pampeana es semi-plena, afirmando que “si bien los gobiernos provinciales tienen obligación constitucional de garantizar las autonomías municipales (art. 5 C.N.), cada provincia tiene derecho a fijar los alcances de tal autonomía, límites que se manifiestan en la Provincia de La Pampa en la imposibilidad de los municipios de dictar sus propias cartas orgánicas y estar regidos por la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento n° 1597, a la que deben ajustarse”. El Superior Tribunal, en

¹⁹ Promenade S.R.L. v. Municipalidad de San Isidro s/ demanda contenciosoadministrativa” (24/08/89, Fallos 312:1394)

²⁰ Rivademar, Angela. Et al.

referencia a esta última afirmación, no se expidió, no obstante haber reconocido la autonomía municipal otorgada –en sentido amplio- a los Municipios.

VIII. Proyecto del diputado provincial Abel Sabarots

El día 3 de febrero del año 2016 el Diputado provincial Dr. Abel Osvaldo SABAROTS presentó un proyecto²¹ de la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento - Nº 1.597. La iniciativa cuenta con 5 artículos, que pretenden modificar de la Ley el artículo 1º –prevé la Carta Orgánica como norma aplicable–, los arts. 23º y 24º que contemplan el juramento –con la debida inclusión de la Carta Orgánica–, e incorpora el artículo 7º Bis, el que versa “Las municipalidades podrán dictar sus propias cartas orgánicas. Estas deberán ser sancionadas por una convención municipal constituyente, convocada por el Departamento Ejecutivo Municipal en virtud de una ordenanza sancionada al efecto, la que deberá ser aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del concejo deliberante. La convención constituyente municipal será integrada por un número igual al doble de los concejales, elegidos por el voto directo y por el sistema de representación proporcional. Para ser convencional se requiere las mismas condiciones que para ser concejal”. Es decir, recepta, autoriza y reglamenta en un artículo todo el entramado de las Cartas Orgánicas.

En su fundamentación, el legislador realiza un recorrido histórico de la autonomía provincial a nivel nacional, su impacto en el texto de la Constitución Nacional de 1994 y compara las normas de varias constituciones provinciales. Asimismo, se apoya -en algunos pasajes- nuestro trabajo publicado y en académicos de renombre, como Antonio María Hernández.

Desde nuestra humilde perspectiva, y pese a valorar de sobremanera que se haya puesto en la agenda legislativa esta temática, el proyecto adolece de falta de provisiones en su articulado y de una insuficiente motivación en sus fundamentos, al menos para que ellos movilicen per se al resto de los integrantes de la Legislatura. Por un lado, vuelve a omitir la indicación de las exigencias de las Cartas Orgánicas en su contenido, descuida la temática electoral, la población de los Municipios, el acompañamiento provincial, la situación financiera posible, las mayorías en el funcionamiento de la Convención Provincial, aprobación y reforma de las Cartas Orgánicas, entre muchas otras. Y del lado de la

²¹ Disponible en la web de la Legislatura pampeana
https://silpa.lapampa.gov.ar/tramites/app/Tramites/ConsultasPublicas/downloadfile.asp?fld_id=2420&doc_id=137761&filename=%28Documentos%20Adicionales%29_14-2016-autonomia%20municipal.pdf

fundamentación, del texto no se desprende porqué la LOMyCF es una norma secundaria o de segundo grado, ni parece ser suficiente la mención de la voz “institucional” en el artículo constitucional para explicar la interpretación del Convencional Reformador que previó, en un texto ambiguo, la autonomía municipal plena para La Pampa, entre otras críticas constructivas.

IX. Conclusiones y opinión personal

Para ofrecer una conclusión de este trabajo, creemos que todas las fuerzas políticas partidarias y movimientos sociales deben discutir con la mayor seriedad posible una reforma a la LOMyCF. En esto seguimos a la concepción filosófica Jürgen Habermas, quien acentúa las bondades de la deliberación en los procesos sociales, para que los resultados sean cualitativamente superadores y se garantice su posterior acatamiento. Continuar con un plexo normativo tan disperso y contradictorio, en una provincia donde nuestra idiosincrasia es el orden y la administración, es por lo menos una picardía.

A lo largo de Argentina ya hay más de 100 Cartas Orgánicas Municipales sancionadas, por lo que ni el ciudadano, ni el dirigente municipal, ni menos el provincial deben sentirse desconcertados ante una temática tan propia de los pueblos, desde que son pueblos.

Esperamos que nuestro aporte contribuya a fortalecer los gobiernos provincial y municipal, y a consolidar las instituciones republicanas, en tiempos donde pareciera que dichas premisas han sido puestas en crisis.

Finalizamos con una gran cita de Antonio María Hernández²²: *"Por eso, nunca estará de más recordar que el municipio es el "primer teatro" en que se ejercen los derechos, como magistralmente lo expresó Joaquín V. González. En tal sentido, como se dijo, no puede haber república sin republicanos, y la escuela de ellos tendrá que ser el municipio autónomo."*

²² Hernández, Antonio María. Et al.