

EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE MENDOZA

Leonora I. Cuoghi de Castaños

I. SOBRE EL ORIGEN Y CONFORMACION DEL REGIMEN MUNICIPAL PROVINCIAL

El régimen municipal, con las connotaciones que actualmente conocemos, surgió en nuestro país en el período de la organización nacional. La Constitución consolida la integración de los territorios provinciales que existían como tales en la época, y consagra una fórmula destinada a estructurar una nación unida e independiente, respetando a su vez la individualidad de sus partes integrantes.

De allí en más, las provincias comienzan su autoorganización ajustándose a las pautas constitucionales destinadas a unificar, en todo el territorio un sistema de gobierno (republicano representativo) y asegurar el bienestar y progreso de la comunidad a través de funciones y servicios generales y esenciales (seguridad, justicia) y otros igualmente esenciales pero más estrechamente vinculados con la vida de las ciudades y pueblos del territorio, tradicionalmente asumidas por entes de carácter local; de allí que el régimen municipal se encontrara entre las pautas constitucionales para organizar los gobiernos provinciales.

Pero para aquella época, los únicos entes de tal carácter que existieron en el país (los cabildos) y que tuvieron origen en la fundación de ciudades y pueblos hechas por los españoles, hacía más de treinta años que habían desapa-

recido de nuestra vida política. Más aún, los cabildos de la época de la independencia tenían una magnitud y una esfera de acción que superaba ampliamente el ámbito local, constituyendo verdaderos gobiernos regionales. Esto hace que, en cierta forma, se pueda tomar al cabildo como base de la actual organización provincial, antes que municipal.

Sobre el particular, Iturrez considera como uno de los antecedentes de nuestro sistema federal a la antigua organización política del Virreinato del Río de la Plata, con su administración descentralizada, debido a la distancia, y el aislamiento de sus ciudades. "Cada una con órganos de gobierno locales: los cabildos, que dieron al federalismo base municipal" (Iturrez, A.H., 1985, p. 15).

Cabe preguntarse si durante todos esos años de ausencia de entes públicos locales las ciudades y pueblos quedaron sin gobierno y sin servicios. Ciertamente que no. Fueron organismos de otra naturaleza, con otro alcance jurisdiccional y de formas organizacionales diversas quienes asumieron dichos cometidos. Y como tales instituciones tenían un ámbito ampliado de actuación (regional, que luego sería definitivamente provincial), utilizaron distintos modos de hacer llegar a la región su autoridad y sus servicios.

(En Mendoza, fue la policía provincial la encargada de llevar el gobierno y los servicios a todo el territorio. Para ello, efectuó una división política del mismo en Departamentos y éstos en cuarteles; el Gobernador designó en un principio a un comisario al frente de aquellos y luego al "subdelegado") (Cuoghi, L. y Narrillos, H., 1984).

De tal suerte, fue el gobierno provincial (su órgano ejecutivo), el "administrador de los intereses locales" en el territorio provincial de entonces, que sólo era un poco más de la mitad del actual, a través de sus funcionarios. (La participación de los vecinos de la zona en dicha gestión era escasa o nula, y la división territorial se identificaría más con la organización comicial y de seguridad de la Policía Provincial, antes que con las localidades

de la zona.)

Por ello, el surgimiento de las municipalidades mendocinas no fue tanto el producto del crecimiento político-social de las comunidades esparcidas en la zona, como una imposición de la Constitución Nacional, que no coincidía totalmente con las ideas de la clase dirigente provincial acerca del gobierno y administración del territorio.

Esto puede verse en la increíble demora que sufrió la creación de nuestro régimen municipal. (La Constitución Provincial (1854), establecía un plazo de 3 años para el dictado de la Ley Orgánica de Municipalidades, la que se sancionó 14 años después, 1868, creando la primera municipalidad (Capital).) Llevaría más de un cuarto de siglo organizar las 14 restantes.

Durante esos 30 años se consolidaron la creación de villas y ciudades y la jurisdicción territorial de los departamentos, pero distó mucho de afianzarse la organización y el gobierno municipal. La legislación tendía a retirarle todo poder o capacidad de autogestión, sometiendo a la Legislatura la aprobación de sus actos y volviendo al "subdelegado" (funcionario designado por el gobernador) como jefe político, administrativo y judicial del departamento.

Los tres departamentos faltantes del sur mendocino (actuales Malargüe, San Rafael y General Alvear), se consolidaron después de 1900, debido a que, hasta 1882 la Provincia de Mendoza no tendría establecidos sus límites definitivos.

La fijación de los límites provinciales fue motivo de numerosas controversias en el país al momento de su organización. La antigua subdivisión territorial del Virreinato (por intendencias) que había permanecido inalterable hasta 1820, se desintegra en los años de la anarquía, produciéndose desmembraciones de las antiguas jurisdicciones coloniales. En 1820 se separan de la Intendencia de Cuyo las actuales provincias de San Juan y San Luis, quedando conformados a la época de la organización nacional los límites norte y este de Mendoza, pero quedaba pendiente el límite sur, que en las antiguas cartas españolas, y a

los efectos de asegurar la jurisdicción política del Virreinato se extendían a toda la Patagonia hasta Magallanes.

Luego de la sanción de la Constitución Nacional y debido a que muchas provincias comenzaron a efectuar subastas de terrenos públicos, el Dr. Rufino de Elizalde presentó un proyecto de ley al Congreso destinado a instar a las provincias a que fijaran sus límites territoriales (de acuerdo a lo establecido en el art. 67 inc. 14 de la Constitución). De acuerdo a este proyecto, todos los territorios fuera de los límites provinciales pertenecerían al Gobierno Nacional, aunque hubiesen sido enajenados por los gobiernos provinciales a partir de mayo de 1853.

Del debate parlamentario del proyecto surgió la obligación, por parte de las provincias de determinar con elementos de prueba los límites de sus territorios.

Sobre el particular, el Dr. Vélez Sársfield planteaba la necesidad de demostrar por parte de las provincias una real posesión y ocupación del territorio, basándose en que "no hay otro medio de adquirir el dominio territorial que la ocupación, que el trabajo en él, que es el que causa la apropiación del suelo". En base a esta Ley, las provincias debían presentar al Congreso Nacional los informes sobre sus límites reconocidos a fin de dar cumplimiento al precepto constitucional.

En 1869 el ministro del interior Dr. Vélez Sársfield remite nota a las provincias requiriéndoles el informe sobre sus límites territoriales. A Mendoza llega junto con la nota un proyecto de dicho ministerio sobre los límites provinciales, que en cuanto a los límites sud y sudeste hace llegar el territorio provincial hasta la margen norte del Río Atuel.

El Gobierno Provincial debió entonces justificar con nota al ministerio la extensión de su límite sur hasta las márgenes de los ríos Grande y Colorado, a través de los asentamientos poblacionales existentes al sur del Río Atuel y adscripciones de tierras efectuadas antes de la sanción de la Constitución y que llegaban hasta el Río Colorado para defender la extensión del límite provincial

hasta dicha zona.

"Aceptado entonces el reconocimiento de los derechos posesorios, desde la organización nacional, al delimitarse los territorios nacionales en forma definitiva y la obligación impuesta a las provincias de fijar sus límites interprovinciales definitivos, en un plazo de dos años, se resolvió por el Congreso Nacional la creación administrativa de esos territorios y el Poder Ejecutivo designó a los respectivos gobernadores que actuarían en la jurisdicción definida de los mismos. La Provincia de Mendoza ya que había solucionado sus límites con los de San Juan y San Luis, es decir, Norte y Este, quedó igualmente arreglada en su límite Sud con los territorios de La Pampa y Neuquén" (Olascoaga, L., 1919, p. 73).

De este modo, los actuales San Rafael y Malargüe tuvieron su actual organización departamental a partir de 1900; San Rafael en 1903, al ser fijado como cabecera del departamento a Colonia Francesa; General Alvear en 1914, cuando es declarado departamento y Malargüe, creado en 1877, en la época de fijación de límites provinciales, por obvias razones políticas, fue suprimido, quedando luego como un distrito de San Rafael hasta 1950 cuando vuelve a ser creado con el nombre de General Perón.

De esta manera, (el actual régimen municipal de la Provincia de Mendoza se conforma definitivamente a partir de 1900, y de este año es la ley orgánica que marcará el comienzo de la organización municipal de nuestros días.)

Cabe consignar que la última subdivisión territorial que se efectuó en la Provincia fue la del departamento de General Alvear en el año 1914, ya que la de Malargüe, si bien se recreó en 1950 como jurisdicción separada, su departamentalización data de 1877. Esto da una idea del espíritu conservador de la política provincial en materia municipal. La legislación, como se verá luego, impuso en forma sistemática trabas a la creación de nuevos municipios, actitud que se ha mantenido en el tiempo, aún cuando la dimensión socio-económica y poblacional de

la provincia ha variado sustancialmente. En 1900, Guaymallén apenas superaba los 10.000 habitantes y era el departamento más poblado de la Provincia, en 1980 superaba los 180.000. En ese año la población de los departamentos era la siguiente:

Departamento	Superficie (Km ²)	Población
Capital	54	118.706
General Alvear	14.448	45.000
Godoy Cruz	82	142.006
Guaymallén	164	181.021
Junín	263	25.367
La Paz	7.105	7.326
Las Heras	10.935	120.418
Lavalle	10.244	24.263
Luján de Cuyo	4.847	62.095
Maipú	717	97.167
Malargüe	41.317	16.570
Rivadavia	2.141	42.859
San Carlos	11.578	21.229
San Martín	1.504	87.591
San Rafael	31.235	144.950
Santa Rosa	8.510	14.702
Tunuyán	3.317	29.367
Tupungato	2.482	16.675

La tercera parte de las municipalidades prestan servicios a poblaciones que están próximas o superan los 100.000 habitantes, salvo una (La Paz), ninguna tiene menos de 10.000, la mitad de los municipios cuenta entre 10 y 50.000 habitantes y las restantes entre 50 y 90.000.

Comparado con otros regímenes municipales del país, Mendoza, con municipios medianos y grandes, antes que pequeños, en cuanto a su población, está quizá en mejores condiciones que otras provincias de consolidar una organización local sólida y poderosa. Cabe preguntarse por qué aún ese objetivo no se ha concretado.

II. EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL REGIMEN MUNICIPAL

Con respecto al régimen municipal, Mendoza forma parte de las provincias con constituciones "viejas", en el sentido que mantiene la concepción de las instituciones típica del ideario político de fines de siglo pasado y principios del actual. Esto puede evaluarse en la organización del régimen establecida en las constituciones provinciales a partir del proyecto de Alberdi (Pérez Gilhou, D., 1977).

a) La Constitución de 1854 y el proyecto de Alberdi

Comparando la Constitución de 1854 con el proyecto de Alberdi, puede verse que éste fue la fuente fundamental de inspiración de Gerónimo Espejo para su redacción.

Es evidente que Alberdi asocia su idea de lo municipal con los cabildos coloniales americanos, no sólo por la terminología que emplea, sino también por las funciones que atribuye a los ayuntamientos así como los recursos que prevé para los mismos, provenientes de la restitución a los mismos de sus bienes y rentas.

La organización territorial de las municipalidades en la Constitución de 1854, proveniente de la que efectuara en un principio el antiguo Reglamento de Policía, será definitorio en la estructura espacial del régimen municipal ya que no obstante haberse dictado normas destinadas a cambiar dicha estructura, por una de base poblacional, ninguna de ellas pudo consumir ese cambio hasta nuestros días.

Las funciones asignadas a las municipalidades "en forma exclusiva", como dice el texto, son un reflejo de la época de su sanción, cuando comenzaba a organizarse el gobierno provincial en función de la Constitución Nacional.

Debido a ello, y teniendo en cuenta la asociación que Alberdi efectuaba entre los cabildos y los municipios,

éstos detentaban las funciones educativas y las de justicia ordinaria en 1° instancia, criterio reforzado en la Constitución de 1854 al asignar a las municipalidades la administración exclusiva de los fondos destinados a instrucción pública y atribuirles además competencia en lo que hace a la distribución de las aguas, función de gran relevancia en una zona desértica como Mendoza.

Otras notas de interés sobre nuestra primera constitución es la contradicción entre la base electiva popular, incluídos los extranjeros, que contempla para la organización de las autoridades municipales por un lado, y por el otro, el contenido del artículo 54, en donde al dividir el territorio en departamentos y éstos en distritos, aclara que dicha división es a los fines de distribuir a los agentes del Poder Ejecutivo, actitud que se repite en el artículo 56 al someter a las municipalidades a la vigilancia e inspección del Poder Ejecutivo.

Esta contradicción refleja en cierto modo el permanente conflicto que históricamente se suscitara en la Provincia entre el poder provincial y el surgimiento de los poderes locales.

Otra nota de interés la constituye el carácter rentado de los ediles, criterio que no se repetirá en nuestra legislación hasta avanzado el siglo XX y que al decir de Bernard está "encuadrado en las modernas concepciones del justo salario y que contraría el difundido criterio de la gratuidad, basado en la condición de "carga pública", contra el cual recién se ha reaccionado contemporáneamente, habida cuenta de su anacronismo y de la negación que importa a la justicia social" (Bernard, T.D., 1976, p. 26).

En cuanto a las funciones de las comunas, la fórmula consagrada en el inciso 3° del artículo 55 de la Carta será la de uso obligado en todas las posteriores, y a la cual, a pesar de su brevedad, y no obstante la evolución acaecida en más de 100 años, se le ha ido quitando contenido: las escuelas primarias, la administración de justicia y la distribución de las aguas, pasarán luego definitivamente a jurisdicción provincial. Sólo se le adicionó más adelante la

"vialidad pública" (que no está vigente) y en una oportunidad la "moral", entendiéndose por ello la policía de moralidad (función que luego también desaparecería a nivel constitucional).

b) La Constitución de 1895

Esta Carta no fue una simple reforma de la anterior, constituye con toda justicia una nueva constitución mucho más orgánica y detallada y con la importancia de ese positivismo jurídico que luego se impondría en la constitución de 1916.

Inspirada en el proyecto de Julián Barraquero constituye, en lo que al régimen municipal se refiere, la herramienta que modelará definitivamente el sistema local provincial.

Esto es en atención a que los elementos fundamentales que conformarán el perfil institucional de las municipalidades están contenidos en esta Carta. Las modificaciones posteriores han transcrito buena parte de su articulado sin introducir modificaciones que alteren la estructura organizacional de la vida comunal. Esos elementos son:

1. La fórmula "La administración de los intereses y servicios locales": como precisa referencia a que no entra en la esfera de acción de las municipalidades las funciones políticas inherentes al gobierno de la vida local. Esta fórmula se reitera en toda la legislación posterior.

2. La división departamental, con una municipalidad por departamento. Esta forma de delimitación del territorio, de antigua data, prevalecerá aún cuando se trató de modificarlo en otras oportunidades.

3. La aplicación del principio republicano-representativo al gobierno municipal con un órgano deliberativo colegiado y otro ejecutivo unipersonal, incluyendo la justicia de paz en la esfera de competencias municipales. Posteriormente la Constitución de 1916 dejaría fuera de la órbita municipal todo tipo de funciones jurisdiccionales.

4. El Departamento deliberativo surge por votación

directa de los vecinos, se renueva parcialmente por períodos y su número se determina en función de la población del departamento, pudiendo los extranejos formar parte del cuerpo. Este esquema sigue vigente, las variaciones se registran en el período de duración del cuerpo (que actualmente es de 4 años y en esta Carta es de 2), en el número de concejales, que actualmente es fijo y no en función de la población y en la participación de extranjeros que en esta Carta puede llegar a la tercera parte y actualmente no pueden ser más de dos en total.

5. En cuanto al órgano ejecutivo, en función de los condicionantes políticos de la época, no se establece una forma definida para su constitución (no se aclara si será designado por el P.E. o elegido por los concejales o vecinos), aunque la Carta sí aclara que para ser Intendente se requieren las condiciones para ser municipal, o sea con una residencia de dos años anterior a la elección. En otras palabras, debe ser vecino del departamento.

6. Las atribuciones de las municipalidades consagradas en la Constitución de 1895 se mantienen prácticamente intactas en la actualidad:

- ┌ juzgar la validez de las elecciones locales.
- └ nombrar los empleados municipales.
- tener a su cargo el ornato, la salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares y la vialidad pública.

La legislación actual transcribe este inciso en forma textual y le agrega al final "respetando las leyes que dicte la Legislatura sobre la materia".

votar su presupuesto de gastos y los recursos para costearlos, administrar sus bienes raíces y enajenarlos, examinar y resolver las cuentas del año vencido y remitirlas al Tribunal de Cuentas.

En la actualidad, para llevar a cabo la enajenación de bienes raíces se requieren 2/3 de votos

del total de miembros del Concejo.

- dictado de ordenanzas y reglamentos dentro de sus atribuciones.

Las limitaciones a esas atribuciones también se conservan como tales en la actualidad:

- ┌ Publicidad de los actos
- └ autorización de la Legislatura para contraer empréstitos y enajenar los edificios municipales
- enajenaciones por remate público.
- uso del crédito para obras de mejoramiento, los fondos votados para su amortización sólo pueden aplicarse a la misma.
- └ obras públicas por licitación

Por el carácter de democracia restringida o censitaria existente en la época, para aumentar los impuestos municipales se exigía la participación de los vecinos "mayores contribuyentes", criterio que en la actualidad ya no está vigente.

En cuanto a las responsabilidades de los miembros de la Municipalidad, la Constitución de 1895 prevé una forma plebiscitaria de sanción a los malos funcionarios: estos pueden ser acusados por 10 vecinos ante el juez el cual debe convocar a un jurado de vecinos doble en N° al del Concejo a fin de destituir o declarar no ha lugar a la destitución del acusado.

En la actualidad, la facultad de destitución la tienen solamente los Concejos Deliberantes.

Y por último, en cuanto a la intervención a las municipalidades continúa la misma fórmula: la determina el P.E., procede sólo en caso de acefalía y al sólo efecto de convocar a elecciones; en cuanto a los conflictos de jurisdicción (intra, inter municipales o con la Provincia), serán resueltos por la Suprema Corte de Justicia; en cuanto al incremento de las municipalidades existentes, se efectuará por subdivisión de los departamentos, prohibiéndose su disminución; en cuanto al dictado de una ley que deslindará las atribuciones de los órganos municipales y determinará los ramos que constituirán la materia imponible muni-

cipal, en suma en todos sus aspectos sobresalientes, la Constitución actualmente en vigencia en la Provincia, es una fiel réplica de esta primera, completa, orgánica y detallada Constitución de 1895, cuyo gran error fue que limitaba notablemente el absolutismo político ejercido por la clase dirigente de la época a través del P.E., razón por la cual, a poco de su sanción se convocó a convención constituyente (1897) para su reforma.

c) La Constitución de 1900

Esta Constitución configura, en cuanto a las comunas, la reacción inmediata a un régimen que amenazaba consolidarse y fortalecerse al abrigo de la legislación anterior.

Comienza por determinar qué departamentos tendrán municipalidad (sólo 10), el resto serán delegaciones del Poder Ejecutivo provincial.

Los miembros de la municipalidad serían 12 en la Capital y uno cada 1.000 habitantes en los restantes. Teniendo en cuenta la población de la época, el más numeroso de los departamentos tendría 10 miembros, el resto 4 ó 5, ya que los restantes municipios no llegaban a 6.000 habitantes.

Se mantiene la participación de extranjeros y los requisitos para ser elector y municipal consignados en la legislación anterior.

Se mantiene también el criterio de "carga pública" para las funciones municipales.

El jefe del Departamento Ejecutivo es designado en todos los casos por el Gobernador, en la Capital con acuerdo del Senado.

Los impuestos que van a constituir la renta municipal los establece anualmente la Legislatura.

El presupuesto, para cumplirse, debe ser previamente aprobado y sancionado por la Legislatura.

En cuanto a los cometidos municipales, se repite la fórmula alberdiana: "Wornato, salubridad, vialidad pública, beneficencia y moral".

El aumento de municipalidades podría hacerlo la Legislatura en los departamentos con más de 10.000 habitantes (por aquella época, casi todas las comunas estaban lejos de esa cifra).

La intervención del Poder Ejecutivo procedía en caso de acefalía y también en caso de vacantes.

El resto de los departamentos era administrado por una Junta compuesta del subdelegado y 2 vecinos nombrados por el Poder Ejecutivo.

El régimen municipal de la reforma de 1.900 constituye en síntesis la negación del régimen municipal.

El objetivo obviamente perseguido era desintegrar las municipalidades en lo sustancial, conservando los aspectos formales a fin de no violar los preceptos de la Constitución Nacional. Baste ver los argumentos sostenidos por los convencionales en la sanción de la reforma al régimen municipal propuesta en 1900 (Archivo de la Legislatura de Mendoza, 1896-1901).

Asimismo, la reducción de municipalidades no significó paralelamente una disminución del número de departamentos reabsorbiéndolos en la jurisdicción de aquellas, por el contrario, la división política del territorio quedó tal como estaba, quedando los departamentos sin comuna bajo la administración de funcionarios del gobierno provincial. Esto sumado a la inmediata sanción de la Ley Orgánica que dedicaba la mayor parte de su articulado a la regulación del régimen electoral y el proceso comicial en los departamentos, permite suponer que esta reforma estaba destinada a asegurar el control político y la permanencia en el poder del gobierno de la época.

d) La Constitución de 1910

El tratamiento del régimen municipal en esta reforma es pobre y escueto. Sólo consta de 5 artículos y remite toda la organización del régimen a la sanción de una ley orgánica.

No consigna materia alguna que sea objeto de las fun-

ciones municipales (ni siquiera el breve inciso del "ornato y salubridad").

En gran medida, es el producto de los cambios que se estaban produciendo en la Provincia respecto a la estructura del poder, con la introducción de nuevas corrientes políticas de base más popular que necesitaban del apoyo de las diversas poblaciones y villas del territorio. Este fue uno de los factores que influyó en la modificación que pretenderá esta reforma en cuanto a la base espacial, el asentamiento territorial de los entes municipales, así como en la estructuración de los órganos de gobierno local.

En cuanto a la organización del régimen, éste prevé la creación de 3 tipos o clases de organismos: las municipalidades propiamente dichas, las Comisiones Municipales y las Juntas de Fomento. Esto es en cierta forma lo que actualmente se denomina categorización de municipios, en donde cada forma organizacional prevista respondía a las dimensiones poblacionales que deberían administrar. (La Carta lo aclara, al establecer que la creación de estos organismos tendrá como base la densidad de la población) (Art. 110°).

La modificación del asentamiento territorial de los entes locales se efectúa sustituyendo el sistema departamental por otro mixto, en el cual, dentro de un departamento podrían coexistir organismos municipales de distinta jerarquía, con su radio territorial determinado por la Legislatura. Todos estos detalles, no obstante, serían establecidos expresamente en la Ley que tendría que suplir la excesiva parquedad de este capítulo constitucional.

e) La Constitución de 1916

Esta Constitución, hoy vigente con modificaciones es "hija dilecta" de la de 1895, como que el principal inspirador de ambas fue la misma persona, el Dr. Julián Barraquero. El tratamiento del régimen municipal en ella, no registra variaciones de fondo, ya que las modificaciones

se refieren casi con exclusividad a la organización y elección de los órganos de gobierno municipal.

Se sustituye la determinación de concejales en función de la población por un número fijo (criterio que puede no ser acertado. En este momento, tiene mayor número de concejales la comuna de la Capital que cualquier otra, sin embargo, todos los municipios grandes de Mendoza tienen población más numerosa y mayor extensión territorial que la Capital, pero no tienen igual posibilidad de representación en los concejos que ésta). Pareciera que se está repitiendo el tema permanente de privilegios especiales para los centros de decisión que tanto se critica en las relaciones de nuestro "Estado Federal".

Se establece la elección indirecta del Intendente a través de una Junta de Electores. Esto constituye una modificación al sistema legislado en 1916 en el cual el Intendente se elegía de entre los miembros del Concejo.

Se regulariza mediante las respectivas modificaciones a la Carta original, la inscripción de electores y el régimen electoral, que actualmente está unificado a nivel nacional el primero y provincial el segundo.

Se establece el carácter rentado de Intendente y Concejales.

En conclusión, la conformación del Régimen Municipal Provincial data de 1895. La amplitud de sus atribuciones, su estructura territorial, las bases para la determinación de sus recursos, los alcances y limitaciones presupuestarias, las posibilidades de intervención provincial, las posibilidades de aumento de municipios, todo quedó (y con limitaciones adicionales) en la Constitución de 1916, tal como fue planteado en la Carta de 1895.

III. EL REGIMEN MUNICIPAL EN LAS LEYES ORGANICAS

La primera ley del régimen municipal surge a consecuencia de la sanción de la Constitución de 1854. El art. 60 de la Carta establecía un plazo de 3 años para que la Legislatura dictara la Ley Orgánica municipal para toda la Provincia, no obstante lo cual ésta sería dictada 14 años después.

En 1868 se sanciona la primera Ley sobre el régimen municipal que consta de: la Ley de Municipalidades para la Capital de Mendoza, la Ley Municipal para los Departamentos y el Reglamento Provisorio de Municipalidades de Campaña.

Salvo la creación de la Municipalidad de la Capital, este régimen no entró en vigencia, promulgándose una nueva ley en 1872, la cual tampoco se puso en práctica al ser modificada en 1874. Esta última modificación puso los gobiernos locales nuevamente en manos de los subdelegados del P.E. provincial.

Con la reforma constitucional de 1900 se dicta una nueva Ley del Régimen municipal a las que irán sucediendo otras motivadas en las respectivas modificaciones constitucionales, salvo la última, actualmente en vigencia con modificaciones:

Constitución de 1900	Ley Orgánica 171 de 1902
Constitución de 1910	Ley Orgánica 555 de 1910
Constitución de 1916	Ley Orgánica 702 de 1916
	Modificatoria 769 de 1920
	Ley Orgánica 1079 de 1934

Sucesos político-sociales de envergadura tales como funcionamiento pleno del sistema republicano democrático, consolidación de partidos políticos, sufragio universal, secreto y obligatorio y otros, de lógica repercusión nacional, dejaron su huella en la legislación provincial en materia municipal, pudiendo observarse en ella la evolución, a tono con la época, de las diversas instituciones comuna-

les.

Es por ello que, de una ley de principios de siglo destinada a regular el sistema electoral más que el régimen municipal, con la finalidad de controlar la actividad política departamental, limitativa en cuanto a la autonomía de gestión y el desarrollo de nuevas comunas, se va evolucionando hasta la hoy vigente, que consolida un régimen autárquico, de gestión independiente y sólidos controles provinciales.

Acerca de la efectividad o ineffectividad de este régimen, sus fallas y aciertos no pueden sacarse conclusiones definitivas. En Mendoza han sido escasos los períodos de plena vigencia de la legislación comunal, y ello ha ocurrido ante una generalizada pasividad vecinal. Si repasamos los últimos 30 años de gestión municipal, respecto a la vigencia plena de sus instituciones vemos que:

- 1955: Decreto N° 99 Se crea la Oficina de Municipalidades en el Ministerio de Gobierno como sustituto de los Concejales Deliberantes suprimidos.
- 1962: Decreto N° 432 Caducidad de las autoridades municipales.
- 1963: Ley N° 3049 (Del Interventor Federal en ejercicio del Poder Legislativo): Funciones de los Comisionados Municipales y su relación con el Interventor Federal a través de la Dirección General de Municipalidades.
- 1966: Decreto N° 193 Caducidad de los Concejos Deliberantes, funciones de los Comisionados Municipales; (re) creación de la Oficina de Municipalidades.
- 1967: Ley N° 3506 (Dictada por el Gobernador de la Provincia): Crea la

- 1972: Ley N° 3810

- 1974: Dcto-Ley N° 1113

- 1977: Ley N° 4230

Dirección de Municipalidades que asumirá las competencias de los Concejos Deliberantes. Atribuye a la Subsecretaría de Municipalidades las competencias de los Concejos Deliberantes.

(El Interventor Federal decreta con fuerza de Ley): Creación de la Dirección de Municipalidades con las atribuciones de los Concejos Deliberantes.

(El Gobernador sanciona con fuerza de Ley): Creación de la Dirección General de Asuntos Municipales, distribución de las competencias de los H.C.D. entre distintos órganos del Gobierno Provincial.

Seguramente no debe existir en nuestra provincia un organismo que haya sido creado tantas veces. Aunque con distintas denominaciones, siempre tuvo el mismo cometido: suprimir la participación de los ciudadanos en la gestión y administración de sus intereses vecinales. No es posible, por todo ello efectuar una evaluación definitiva acerca de las bondades de un sistema que no ha podido consolidarse en el tiempo. No obstante ello, se efectuará un análisis de sus principales institutos, los cuales, como se verá, no han sufrido cambios significativos respecto del proyecto alberdiano de mediados del siglo pasado.

Con respecto a la Ley 1079, actualmente en vigencia, se llevará a cabo la comparación con su texto ordenado. Esta Ley, que data de 1934, ha sufrido a lo largo del tiempo innumerables modificaciones, las cuales no sólo se refieren a los cambios en el texto de sus artículos sino también al surgimiento de otra legislación que altera su estructura,

sus institutos y sus cometidos, configurándose así un régimen municipal sui generis para cuya operatoria no es posible remitirse solamente a la ley, ya que el sistema funciona dentro de un completo sistema supramunicipal en materia jurídica.

A modo ilustrativo, pueden mencionarse algunas de las modificaciones sufridas por esta Ley a partir de su sanción, comenzando por el año 1936:

- Ley N° 1134: Normas de impuesto para las municipalidades
- Ley N° 1197: Disposiciones sobre loteos incorporados a la Ley Orgánica
- Ley N° 1284: Modificatorio del art. 59 de la Ley
- Ley N° 1300: Modificatorio de los arts. 15,20,21,22, 24 a lo que debe agregarse todos los cambios registrados en el Régimen electoral provincial: leyes N° 2633,2944,3130,3240,2551 y 4840.
- Ley N° 1313: Modifica el art. 75 sobre contribución de mejoras
- Ley N° 1350: Modifica el art. 199 inc. 5° de la Constitución sobre remuneración de concejales
- Ley N° 1461: Modifica arts. 37,43,44,46,47
- Ley N° 1555: Agregado al art. 166 de la Ley
- Ley N° 2011: Modifica arts. 73 y 105
- Ley N° 1728: Modificatoria de la Ley de Tribunales, que obliga en los fraccionamientos a ceder terrenos a las municipalidades para plazas.
- Ley N° 1851: Facultando a las Municipalidades a incrementar el porcentaje establecido en la Constitución con destino al pago de sueldos
- Ley N° 2018: Obligaciones del propietario para loteos
- Ley N° 2118: Modifica ordenanza municipal sobre altura de edificios y otros recaudos edilicios
- Ley N° 2119: Permite la construcción de adobes en

ciertas zonas de la capital

- Ley N° 2027
2130: Presupuestos de la Municipalidad de la Capital para 1952 y 1953, que establece distintas atribuciones de la Intendencia
- Ley N° 2429: Modifica el art. 121 de la Ley
- Ley N° 2748: Sustituye arts. 93,94,98 y modifica arts. 99, inc. 13 del 105, inc. 6° del 71 y agrega a este art. un nuevo inciso
- Ley N° 2860: Sustituye el inc. 4 del art. 54
- Ley N° 2875: Modifica el inc. 6° del art. 71.

Esta enumeración que llega hasta el año 1961 no agota la cantidad de modificaciones efectuadas al régimen local provincial. A más de las normas que modifican el contenido expreso de la Ley 1079, existe una cuantiosa legislación que ha producido cambios significativos en el sistema regulado por esta norma. A modo de ejemplo se puede citar la Ley N° 2145 de 1952 y su modificatoria N° 4305 de 1978 (en realidad la sustituye no la modifica), con su decreto reglamentario, que absorbe todas las competencias municipales en materia de vialidad, tránsito y transporte y otras complementarias, así como las facultades impositivas derivadas del ejercicio de las mismas, creando organismos provinciales a tal efecto.

También cabe mencionar la Ley 4142, norma de carácter presupuestario, modificatoria del Escalafón, que incluye en su texto la categorización de las municipalidades (de 1° Capital, Godoy Cruz, Guaymallén y San Rafael), (de 2°: Las Heras, Luján, Maipú, San Martín, Rivadavia, General Alvear, Tunuyán y Tupungato y de 3° las restantes). De esta categorización derivarán criterios para la coparticipación impositiva, diferencias en la organización administrativa y en la remuneración de sus funcionarios. Del mismo modo podrían citarse la Ley sobre el régimen de coparticipación, la Ley de Obras Públicas, la Ley sobre el régimen de la función pública, la de procedimientos administrativos, las leyes de creación de diversos organismos provinciales tales como la dirección de Industrias,

de Comercio, etc.

Este panorama ha producido una importancia modificación en la fisonomía del actual régimen municipal que dista considerablemente de aquel sancionado por la antigua norma de 1934.

A. Los elementos del municipio en las leyes orgánicas

Respecto de los elementos del municipio no pueden incorporarse características muy específicas o novedosas, por cuanto estas materias generalmente son objeto de regulación a nivel constitucional, aún en las constituciones más breves respecto de este régimen. Se verá entonces el tratamiento que dan las leyes orgánicas al territorio, población y gobierno municipal.

1. El Territorio:

Como ya se dijo, la organización del territorio municipal por departamento constituye un elemento tradicional de nuestra historia política y social, no obstante lo cual se intentara en dos oportunidades modificar el sistema. Una de ellas fue con la Constitución de 1910 y su Ley Orgánica N° 555 y la otra con la Constitución de 1949, luego derogada.

En efecto, la Ley 555 de 1910 prevé el término municipal en función de la población allí asentada y le denomina "radio urbano", estableciendo distintas categorías de entes locales de acuerdo al número de habitantes. El radio urbano de cada ente local es determinado por el Poder Ejecutivo, el cual para efectuar dicha delimitación deberá tener en cuenta: 1° los límites naturales, obras públicas o particulares de irrigación o de cualquier otra naturaleza, y además cosas que sirvan para fijar límites no confundibles; 2° la proporción de la capacidad administrativa de cada ente (Municipal, Comisión Municipal o Junta de Fomento); 3° los límites de cada una de estas autoridades municipales para los costados donde no existen otras, el cual será

el límite del Departamento donde estén establecidas (art. 3°).

Este sistema complejo y un tanto confuso, pretende compatibilizar la estructura departamental con la organización de entes locales de base poblacional.

Del mismo modo, la Constitución de 1949 contempla la creación de autoridades municipales "en los centros urbanos dotados de la amplitud territorial que fije la ley para cada municipio" (art. 204), utilizando la base poblacional para la constitución de municipalidades.

A diferencia de la norma anterior, la Carta de 1949 establece que será la Legislatura la que determinará los límites territoriales de los municipios y de los demás centros urbanos con gobierno local, y los podrá modificar, recabando al efecto la opinión de las municipalidades interesadas (art. 207).

También prevé que la jurisdicción municipal se extienda fuera de sus límites territoriales, para establecer cementerios, hornos crematorios y servicios necesarios en la forma que determine la ley.

Salvo estas excepciones, el sistema territorial por departamentos es el que ha prevalecido en la Provincia y es el que continúa aún vigente.

2. Población:

La población siempre ha constituido un elemento secundario en la organización del régimen municipal provincial. Salvo las excepciones antes mencionadas, el resto de la legislación no ha tenido en cuenta la población a los fines de organizar las comunas, ni siquiera a los fines de establecer su base de representación, ya que el número de concejales es determinado taxativamente por la legislación, en un número fijo y no el producto de la relación entre población y representante.

La Ley 555 establecía 3 tipos de autoridades municipales en función de las dimensiones del núcleo poblacional y los límites establecidos eran más de 3.000 habitantes,

1.500 a 3.000 y menos de 1.500. De haber subsistido ese criterio, Mendoza contaría actualmente con muchas más municipalidades que las 18 en que está dividida.

3. Gobierno:

Tradicionalmente, la institución por excelencia para el gobierno de la vida local ha sido la municipalidad. No obstante ello, la legislación en el país no es totalmente uniforme ya que algunas provincias prevén otros organismos de gobierno local para comunidades menores, no así para el caso inverso, cuando las poblaciones son tan extensas que superan el ámbito de lo municipal.

Tal es el caso de esta Ley de 1910 que establece distintas jerarquías de entes en función de las dimensiones de la comunidad a administrar, siendo la municipalidad para las mayores y las Comisiones Municipales y Juntas de Fomento para las más pequeñas, igual criterio sostiene la Constitución de 1949 al prever municipalidades para los centros urbanos de más de 8.000 habitantes, en la villa cabecera de los departamentos y en los centros alejados de aquella con más de 1.500 habitantes.

Este sistema está destinado a dar participación más directa a los pobladores de comunidades menores al posibilitar la creación de entes menores de gobierno local en ellas. No obstante ello, estos criterios tuvieron vida efímera en nuestra regulación municipal, prevaleciendo el criterio de un único ente, la municipalidad, para una sola y única jurisdicción territorial, el departamento (ver sinóptico).

B. Los órganos de gobierno municipal

En general, la estructura del gobierno municipal participa del principio republicano representativo y reviste en lo sustancial características de homogeneidad en la legislación aunque se pueden observar variaciones en la composición y modalidad de designación de las autoridades,

Denominación	Procedimiento de Designación: Nombramiento o Elección	Composición	Duración del Mandato
<p>Establece dos órganos de gobierno: uno sin denominación al que cita como "Municipalidad" (colegiado), y otro al que denomina Presidente. Para las Juntas Departamentales, las denominaciones son "Subdelegado" (cumple las funciones del Presidente y los "vecinos").</p> <p>En las Municipalidades: "Concejo Deliberante" y Departamento Ejecutivo a cargo del "Intendente Municipal". Comisiones Municipales: "Presidente" y "Vocales", "Juntas de Fomento", "Presidente" y "Miembros".</p> <p>Departamento Deliberativo: "Concejo Deliberante". Departamento Ejecutivo: "Intendente Municipal".</p> <p>Ley 171 (1900)</p>	<p>Los miembros de la "Municipalidad" son elegidos por el pueblo del respectivo municipio. Los presidentes son designados por el Poder Ejecutivo Provincial (con acuerdo del Senado para el caso de Capital). Las Juntas Departamentales también son designadas por el P.E.</p> <p>Concejo Deliberante: elegido por el pueblo del respectivo municipio (aunque la ley no lo explicita). Intendente, Comisiones Municipales y Juntas de Fomento: designados por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Concejo Deliberante: elegido por el pueblo del respectivo municipio. Intendente: elegido por los Concejos Deliberantes de entre ellos. El Intendente de la Capital es elegido por el P.E. con acuerdo del Senado, de entre los concejales o fuera de ellos.</p> <p>Concejo Deliberante: elegido por el pueblo del respectivo municipio. Intendente: Designado por el Concejo Deliberante de entre sus miembros (en contradicción con la Constitución Provincial que establece elección indirecta a través de junta de electores para toda la Provincia).</p> <p>En la Capital el Intendente (según la Ley es designado por el P.E.).</p>	<p>Órgano colegiado ("Municipalidad"): un miembro cada 1.000 habít. (12 en Capital, 10 Guymallén, 6 Las Heras y Bellgrano, etc.)</p> <p>Órgano unipersonal: Presidente Juntas Departamentales: el Subdelegado y 2 vecinos, uno de los cuales es el Tesorero.</p> <p>Capital: 12 concejales. "Campaña" (demás departamentos) 8 con. Comisiones Municipales: Presidente y 3 vocales. Juntas de Fomento: 3 miembros en los que uno es Presidente y otro tesorero.</p> <p>Capital: 15 miembros Cordobá Cruz, Guymallén, Maipú, Luján, San Martín, Rivadavia y San Rafael: 12 miembros, y en los restantes departamentos: 10 miembros</p> <p>Concejo Deliberante: 13 concejales en los Departamentos que no tengan ciudad en su radio, y 16 en los que la tengan; en la Capital 18.</p>	<p>"Municipalidad": dos años, renovable por mitades anualmente. Presidente nombrado anualmente. Presidente de la Capital, demás departamentos no Juntas Departamentales: nombrados anualmente por el P.E.</p> <p>Concejales: 2 años, renovables por mitades cada año y pueden ser reelectos. Intendente: 2 años y puede ser designado nuevamente. Comisiones Municipales y Juntas de Fomento no establece período.</p> <p>Concejo Deliberante: 3 años renovable por terceras partes anuales y pueden reelegirse. Intendente: 3 años, salvo que cese como concejal, en cuyo caso cesa como intendente, puede ser reelegido como concejal.</p> <p>Concejales: 3 años renovables por terceras partes: anualmente y pueden ser reelectos. Intendente: 3 años.</p>
<p>Departamento Deliberativo: "Concejo Deliberante". Departamento Ejecutivo: "Intendente Municipal".</p> <p>Ley 702 (1910)</p>			
<p>Departamento Deliberativo: "Concejo Deliberante". Departamento Ejecutivo: "Intendente Municipal".</p> <p>Ley 1079 (1934)</p>			

con más caracteres de electoral que de municipal hasta la actualidad, donde la Ley contempla sólo las condiciones de elegibilidad y un órgano de tachas para el registro de extranjeros, dejando el resto a la regulación nacional y provincial a través de órganos y organismos del mismo carácter.

1. Los electores:

La determinación de quienes podían ser electores, su forma de inscripción y registro en los padrones electorales constituye una función municipal hasta 1920. Tanto la Ley 171 como la 555 y la 702 consignan los detalles de dicha inscripción y establecen la creación de padrones electorales donde estarán registrados en forma separada nacionales y extranjeros. Las condiciones para ser elector en estas leyes no tienen variaciones muy significativas:

- a) ser mayor de edad: (171, 555, 702) mayor de 18 años.
- b) residencia en el territorio municipal respectivo: 171 (un año), 555, 702 (no especifica), 1079 (los inscriptos en el R.C. Nac. del departamento)
- c) saber leer y escribir (171, 555, 702)
- d) pago de impuestos o patentes (171, 555, 702)
- e) ser propietario en el departamento o tener comercio o industria (702).

Las mujeres, salvo que fueran solteras o viudas (propietarias o titulares de negocio o industria quedaban excluidas como electoras)

2. Los extranjeros:

La inclusión de extranjeros, tanto en carácter de electores como candidatos al Concejo Municipal, es una constante en todos los regímenes municipales sancionados en la Provincia, tanto de este siglo como del siglo pasado, en donde el proyecto de Alberdi ya lo contemplaba. El mismo criterio se observa en la mayoría de las provincias argentinas (Chaco, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Catamar-

A - RESPECTO DE LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

Elementos Ley	Territorio	Población	Gobierno
Ley 171 (1900)	Subdivisión en Departamentos, estableciendo municipalidades sólo en algunos explicitados por la Ley (Capital, Guaymallén, Las Heras, Belgrano, Junín, Luján, Meripí, Rivadavia, San Martín y San Rafael). Esta subdivisión es ulizada también para constituir secciones electorales.	Sólo es tenida en cuenta a los fines de establecer una municipalidad en aquellos Departamentos que no la tienen (art. 115); La Ley legislativa podrá aumentar el n.º de municipalidades en los Departamentos cuya población pase de los 10.000 habitantes.	A cargo de una Municipalidad en los Departamentos citados por la Ley, y en los restantes (Luján, Santa Rosa, La Paz, Tupungato, Tunuyán y San Carlos), a cargo de una Junta Departamental.
Ley 555 (1910)	Subsiste la división del territorio en Departamentos, pero no a los fines de la organización de las municipalidades.	Es elemento tenido en cuenta para la creación de distritos, instituciones de gobierno local, según que los rangos urbanos de los ciudades o pueblos, tengan más de 3.000; 1.500 a 3.000 o 500 a 1.500 habitantes, pudiendo coincidir en el gobierno de un departamento una o más de estas instituciones.	Los entes de gobierno local serán: Municipalesidades (pueblos de más de 3.000 habitantes); Comisiones Municipales (1.500 a 3.000 hab.) y Juntas de Fomento (500 a 1.500 hab.).
Ley 702 (1916)	Retoma el criterio departamental, estableciendo una Municipalidad para cada Departamento.	No es tenido en cuenta, ni siquiera a los fines de determinar el número de concejales en cada departamento, ya que es establecido taxativamente por la Ley (15 para Luján, 12 para Godoy Cruz, Guaymallén, Meripí, Luján, San Martín, Rivadavia y San Rafael, y 10 los restantes).	Establece la Municipalidad como única forma de organización política para todos los departamentos del territorio.
Ley 1079 (1934)	Retoma el criterio de una Municipalidad por Departamento y lo explicita al señalar que los límites de éstos son los de la jurisdicción de la respectiva Municipalidad.	El criterio poblacional es contemplado parcialmente. La Ley prevé el incremento de municipalidades subdividiendo los departamentos ya existentes, pero no contempla una base poblacional para proceder a dicha división, sólo hace referencia a que la misma podría producirse si "no requieren las necesidades de la población". No obstante establece la creación de Comisiones Municipales en los distritos urbanizados de más de 3.000 habitantes.	Retoma el principio de la Municipalidad como único ente de gobierno local para cada departamento y contempla la creación de comisiones municipales, que no constituyen gobiernos locales sino delegaciones del gobierno municipal del respectivo departamento para zonas o distritos alejados.

fundamentalmente del órgano ejecutivo.

Las características uniformes a que se ha hecho referencia son:

- Un órgano colegiado con funciones deliberativas y regulativas, de carácter electivo y número de miembros variable.
- Un órgano unipersonal con funciones ejecutivas, denominación variable, de carácter electivo o designado por el P.E.

Quedan fuera de las competencias municipales las funciones jurisdiccionales, si bien, hasta 1900 subsistió la figura del juez de paz local, (y en el siglo pasado la del subdelegado), constituían éstos funcionarios de carácter provincial, no municipal. No obstante, la legislación facultada a los Concejales a crear penalidades por infracción a las ordenanzas y a los Intendentes a aplicarlas constituyéndolos en cierta forma en jueces administrativos municipales. Las modalidades de conformación de los distintos órganos de acuerdo a las leyes orgánicas puede verse en el sinóptico.

Cabe agregar que la Ley Orgánica vigente establece un mandato de 3 años para concejales e intendente, lo que contradice la actual Constitución que prevé igual duración de éstos que las del Gobernador y Cámaras Legislativas y que es de 4 años, renovable por mitades cada 2 para los concejales deliberantes.

C. Sobre el Régimen Electoral

El régimen electoral para las municipalidades, sancionado a través de las diversas leyes orgánicas en la Provincia, ha sufrido las modificaciones propias de un sistema que debió adaptarse a la evolución que en dicha materia se registró a nivel nacional y provincial. De tal modo que, desde la primera ley sancionada en este siglo (Nº 171 de 1900) a la que rige actualmente con sus modificaciones, se pueden encontrar los dos extremos de un continuo en el que, en el más lejano parece una Ley Orgánica

ca, Corrientes, La Rioja, San Juan, Jujuy, Buenos Aires, Santa Cruz, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Río Negro y Neuquén), en cuyas constituciones, al igual que en Mendoza (art. 199 inc. 2º) se incorporan los extranjeros, constituyendo ésta una tendencia generalizada en el Derecho Público Provincial Argentina. Las leyes orgánicas de la provincia han mantenido criterios similares en cuanto a la participación de extranjeros:

Requisitos para ser elector:

- a) ser mayor de edad (171, 555, 702 y 1079)
- b) saber leer y escribir (171, 555, 702)
- c) residir en el territorio municipal:
 - Ley 171: un año por lo menos
 - Ley 555: un año por lo menos
 - Ley 702: dos años
 - Ley 1079: dos años de residencia inmediata
- d) pago de impuesto o patente: 171, 555, 702
- e) ejercer una profesión liberal: 1079
- f) ser propietario en el departamento, ejercer una profesión liberal, tener una industria o comercio establecido (702).

La Ley 1079 no incluye en forma expresa el requisito de saber leer y escribir que en la legislación anterior aparece como una condición limitante por el escaso grado de alfabetización existente en la época de la sanción de las mismas, tanto entre los extranjeros como en los nacionales. Tampoco incluye expresamente entre los requisitos el pago de patentes o impuestos que en la legislación que la precedía consignaba importes mayores para los extranjeros que para los argentinos. No obstante el art. 20 de la Ley establece a los efectos de la inscripción de extranjeros que "...deberán concurrir a las oficinas municipales a inscribirse acreditando el pago de la tasa o derecho con el recibo correspondiente"..., por lo que no queda claro si el pago de tasas constituye un requisito para ejercer el derecho a sufragio en las elecciones municipales.

3. Registros y Padrones:

Buena parte de la Ley 171 se dedica en su articulado a regular el proceso eleccionario en sus aspectos globales y de detalle en el nivel municipal, desde la elaboración de los padrones, la constitución de las mesas inscriptoras y su composición, las mesas escrutadoras y todo el proceso comicial, incluidas las modalidades para emitir el sufragio, el posterior escrutinio de los votos. Estas características no se observan en las leyes siguientes que remiten el sistema eleccionario al consignado por la elección de diputados en la Constitución Provincial. Primero, y el procedimiento de los comicios a la Ley Electoral de la Provincia (a partir de la ley 702).

En cuanto a los registros de electores, la Ley de 1900 establecía por separado un registro para los ciudadanos argentinos y uno para los extranjeros, no así las leyes 555 y 702 que constituían un registro único para ambos. En todos los casos, las municipalidades eran las únicas con competencia para juzgar la validez o no de las inscripciones y sus modificaciones, en un principio el Concejo Municipal y a partir de la ley 702, un Jury de Tachas revisor de la inscripción tanto de extranjeros como de argentinos.

Posteriormente, la Ley 769 (1920) modificatoria de la 702, incorpora a los electores argentinos en el Registro Cívico Nacional y crea el Padrón Suplementario Municipal para la inscripción de los extranjeros modificando a su vez las condiciones para su inscripción en dicho padrón: "Los extranjeros mayores de edad con residencia de dos años en el municipio, que sean propietarios en el mismo, o tengan dentro de él una industria o comercio establecido, o ejerzan profesión liberal con título de autoridad competente, o paguen una patente, contribución, impuesto o servicio municipal, cuyo total no sea menor a 20 pesos anuales" (art. 5º inc. a).

A partir de esta ley, las características de los Jurys de Tachas prevalecerán luego en la hoy vigente como

cuerpos conformados por miembros del Concejo Deliberante elegidos por el mismo para realizar una función gratuita e irrenunciable referida exclusivamente al Padrón Suplementario Municipal de registro e inscripción de extranjeros.

4. Elegibilidad - Condiciones para ser municipal:

Hasta la sanción de la Ley N° 1350 de 1939, que modifica la Constitución provincial (art. 199 inc. 5°) estableciendo que tanto el cargo de intendente como el de concejal serán rentados, la legislación anterior consignaba el carácter gratuito de la función de concejal. Debido a ello, dicha legislación preveía la alternativa de excusación así como una serie de exclusiones, las cuales estaban vinculadas también con los requisitos para ser elector. La Ley 171, por ejemplo, establecía que las funciones municipales "serán carga pública de la que nadie podrá excusarse sin justa causa bajo multa de 200 pesos" (art. 6°), y a continuación, consignaba taxativamente las causas de excusación a considerarse en dicha circunstancia.

A ello agregaba incompatibilidades con el cargo municipal, tales como ser miembro del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Juez de Paz, funcionario o empleado público a sueldo, nacional o provincial incluidas funciones en el magisterio. A esto a su vez agregaba a "quienes no podían ser miembros de la municipalidad": los que no pueden ser electores, quienes tuvieran contratos onerosos con la Municipalidad, fiadores y garantes de empleados municipales, parientes dentro del 2° grado en el mismo Concejo (art. 9°).

Fuera de todas esas limitaciones, podían ser elegidos quienes tuvieran 22 años fueran vecinos del municipio con dos años de domicilio anterior a la elección, supieran leer y escribir y pagaran impuestos.

El mismo tenor tenía la Ley 555, la cual preveía también causas de excusación, limitaciones al cargo de concejal e imposibilidades para ejercer el mismo y agregaba como alternativa de elegibilidad a la de pagar impuesto,

la de ejercer alguna profesión liberal (art. 12°).

A partir de la sanción de la Constitución de 1916, la Ley Orgánica 702 cambia las condiciones de elegibilidad, se reducen las limitaciones a las establecidas para ser elector, quedando como limitaciones adicionales ser mujer (podían ser electoras pero no concejales), los empleados a sueldo del Estado Nacional o Provincial y los incapacitados civil o políticamente por condena mientras dure ésta.

En cuanto a los requisitos para ser elector, dado que aún no se establecía el Padrón Cívico Nacional, era la Ley orgánica municipal la que imponía las exclusiones de dicho padrón tales como ser eclesiásticos, soldado, agente de policía, detenido por juez competente, incapaz, quebrados, dueños y regentes de prostíbulos, etc. La modificatoria de esta ley (769) ya remite al Padrón Cívico Nacional la organización de los electores municipales argentinos.

Por último, la Ley 1079 asocia las condiciones de elegibilidad y sus limitaciones con las correspondientes a la elección de diputados para la Legislatura Provincial, remitiendo al art. 65 de la Constitución en lo que hace a incapacidades y exigiendo dos años de residencia anterior a la elección en el respectivo municipio.

En cuanto a la participación de los extranjeros en los cuerpos municipales, tanto las leyes anteriores como las subsiguientes a la sanción de la Constitución vigente, admiten su incorporación en un porcentaje que ha ido decreciendo desde el proyecto alberdiano de 1854:

Ley 171: no mayor a la tercera parte del total de miembros.

Ley 555: 4 extranjeros para los Concejos de 12 miembros, 3 extranjeros para los Concejos de 8 miembros.

Ley 702: No más de 2 extranjeros en los Concejos.

Ley 1079: No más de 2 extranjeros (Concejos de 13, 16 y 18 miembros).

5. Representatividad:

Con respecto al criterio de representatividad de los Concejos Municipales, todas las leyes orgánicas tienen en cuenta sólo la base poblacional con una modalidad restrictiva, por cuanto consignan taxativamente el número de concejales que tendrán los departamentos sin aclarar su base de representación. Esta última será remitida a la Ley Electoral que regula la incorporación de mayorías y minorías en base al sistema proporcional no existiendo para los partidos políticos condicionantes que obliguen a la presentación de candidatos por zonas o villas o ciudades dentro de un mismo departamento.

En este sentido el criterio poblacional de representación colisiona con la división territorial en departamentos. La organización geográfico-política de la provincia en territorios colindantes hace que dentro de cada uno de ellos se encuentren comprendidos tanto zonas rurales como urbanas, pequeños pueblos, villas y hasta ciudades, a veces separadas por extensiones rurales. Dichas zonas con este sistema carecen de una base institucionalizada de representación permanente. Podrán en algunas de las elecciones periódicas contar con un representante enrolado en determinado partido político pero ello constituye un hecho circunstancial.

Es necesario tener en cuenta que la mayor parte de la actividad municipal está destinada a la satisfacción de necesidades concretas y específicas con prestaciones de carácter fundamental divisible y vinculadas primordialmente con el espacio físico sobre el cual se asienta su población.

De allí que, cada asentamiento poblacional con que cuentan los departamentos, debería tener en el Concejo un portavoz de sus necesidades e intereses.

Sobre el particular, los únicos antecedentes que hay en las leyes orgánicas provinciales se encuentran en la Ley 171, la cual en el caso de la Capital divide a ésta en dos secciones (Este y Oeste) a los fines de la representa-

ción electoral, cada una de las cuales elegirá 6 municipales, en la Ley 555. La misma, al contemplar la creación de organismos municipales en función de los núcleos poblacionales y no del territorio asegura la representación de todos ellos a través de instituciones de distinta jerarquía, en función de la cantidad de habitantes. Así, en el art. 2° establece: "Las municipalidades tendrán jurisdicción en los asuntos de su competencia en todo el departamento, cuando en el mismo no haya Comisiones Municipales o Juntas de Fomento, en cuyo caso el P.E. fijará el límite del radio que a cada uno corresponda...".

O sea que dentro de un mismo departamento podrán coexistir instituciones locales de distinta jerarquía en función de la dimensión del núcleo poblacional al cual prestará sus servicios.

D. De los cometidos municipales

No puede abordarse el tema de los cometidos municipales sin encuadrar previamente la figura del municipio dentro de la organización política estatal. La escueta referencia de la Constitución Nacional dio lugar a diversas interpretaciones y doctrinas respecto a la naturaleza y fines de esta institución abrevada por las ideas de diversos pensadores americanos y europeos. Dos corrientes divergentes se consolidaron con enfoques contrapuestos: la historicista o sociológica y la racionalista o legalista. La primera considera al municipio como un ente de naturaleza política, de carácter autónomo y detentadora de un poder originario. La segunda ve a los municipios como una descentralización de los poderes provinciales, creadas por el derecho positivo, de carácter autárquico, subordinadas a los entes de gobierno superiores (provincia y nación) y detentadoras de un poder delegado.

"Para la corriente racionalista el municipio es una entidad de creación normativa. El ordenamiento positivo ha creado la institución asignándole una proporción de las competencias estatales. La legislación discrecionalmen-

en la vía pública y otros.

b) El caso de falta de garantías a nivel constitucional para el ejercicio de sus competencias puede verse claramente en nuestra Constitución Provincial que, por un lado asegura en su artículo 209 que los poderes que confiere en forma exclusiva a las municipalidades no podrán ser limitados por ninguna autoridad provincial y por el otro somete a la legislación provincial los únicos cometidos o funciones expresas que encomienda a las municipalidades (ornato, salubridad, vialidad pública) (art. 200 inc. 3°). De esta forma los alcances del art. 209 quedan relativizados, no sirviendo éste de ninguna forma como garantía constitucional para el ejercicio pleno de las funciones municipales.

c) Las limitaciones que la Constitución y Ley Orgánica imponen para el ejercicio pleno del poder tributario municipal constituye también un elemento adicional de vulnerabilidad de las municipalidades, cuya permanente incapacidad operativa y financiera a lo largo del tiempo ha servido de justificación inapelable para trasladar la prestación de numerosos servicios a la esfera provincial y nacional.

Las funciones municipales:

Ninguna de las leyes orgánicas, salvo la N° 702 hace mención expresa de las funciones comunales en general, sino que las distribuye en la atribución de competencias a los dos órganos de gobierno municipal. La ley 702, surgida luego de la sanción de la C.P. en 1916, repite el texto casi completo de la sección séptima de la misma.

La evolución de las funciones municipales del siglo pasado a la fecha no ha sufrido variaciones sustanciales. No se observa en términos generales adición de nuevas funciones, pese al transcurso de los años, se ha modificado su redacción, regulación e incluido algunas limitaciones. La sanción de la C.P. y posterior legislación pasó a jurisdicción provincial en forma definitiva a una serie de ellas.

Dado lo extenso del cuadro comparativo de funciones

de las leyes, sólo se mencionará uno de los tres esquemas clasificatorios utilizados que tomando como base lo establecido en la C.P. de 1916 distribuye las atribuciones municipales de la siguiente forma:

- 1- Autoorganización y provisión de medios; (art. 200 inc. 1, 2, 4, 5).
- 2- Servicios Públicos (art. 200 inc. 3)
- 3- Servicios Sociales (art. 200 inc. 3)
- 4- Obras Públicas; (art. 202 inc. 6 y 7)
- 5- Dominio Público (art. 200 inc. 4) y dominio privado (dominio municipal en general)
- 6- Policía y Poder de Policía.

En forma sintética se mencionarán las funciones correspondientes a cada ítem y que son comunes a todas las leyes orgánicas:

- 1- a) Juzgar la validez o nulidad de la elección de sus miembros
- b) Nombramiento y remoción de todos sus empleados
- c) Aprobación de su presupuesto de gastos y recursos (limitativo en las Leyes 171 y 555)
- d) Proveer a gastos comunales no incluidos en el presupuesto
- e) Dictado de todas las ordenanzas y reglamentos dentro de la normativa legal prescrita
- f) Aceptación de donaciones o legados
- g) Fijación de los montos y alícuotas de las tasas y contribuciones
- h) Contraer empréstitos (con las limitaciones establecidas)
- i) Aprobación de su balance y cuentas de inversión
- j) Convocar a elecciones municipales
- k) Remover sus autoridades (de acuerdo a los procedimientos legales)
- l) Entender y resolver (en vía administrativa) sobre los recursos presentados
- m) Reglamentar su organización interna y funcional de oficinas

- 2-
- a) Limpieza general del municipio, higienización de la atmósfera y purificación de las aguas
 - b) Proveer el alumbrado público
 - c) Proveer los servicios de aguas corrientes y cloacas, gas, teléfonos y demás servicios análogos por su cuenta o por concesiones
 - d) Provisión y reglamentación de servicios de entierro y pompas fúnebres

(El ítem a) incluye: recolección y disposición final de residuos, barrido de calles, regado de calles y aceras y paseos, poda de árboles, etc.)

- 3-
- a) Establecimiento de casas de corrección y de trabajo
 - b) Administración de las casas piadosas y asilos que sostenga el Estado
 - c) Fomento de los deportes creando y administrando por sí o por concesiones centros deportivos
 - d) Protección y subsidio de sociedades de beneficencia
 - e) Medidas sanitarias para prevenir a cortar epidemias (propagación y administración de vacunas, libretas sanitarias, etc.)
 - f) Propender a la creación de escuelas de artes y oficios y sostener asilos para pobres a fin de impedir la mendicidad
 - g) Construcción de casas habitación para obreros en terrenos propios o que adquiera
 - h) Fundación y reglamentación de hospitales, hospicios de dementes, la asistencia maternal a domicilio, puericultura, protección de la primera infancia, profilaxis de las enfermedades venéreas e infecciosas, etc.
 - i) Fomentar la creación de sociedades para la protección de animales y dictar ordenanzas sobre la misma

- 4-
- a) Apertura, ensanches y cierre de calles
 - b) Formación de plazas, parques y avenidas
 - c) Construcción de mercados y mataderos públi-

cos, cementerios y quemadores de basura

- d) Fijación de ancho y eje de las vías públicas, radios urbanos y líneas de edificación
- e) Construcción de puentes, caminos, desagües y calzadas, pavimentación de calles
- f) Construcción, conservación y mejora de los edificios y monumentos públicos, paseos, plazas y demás obras municipales (para prevenir incendios, derrumbes, etc.)

- g) Construcción y conservación de cercas y veredas (con cargo de reembolso para el propietario)
- h) Fijación del régimen de numeración de edificios públicos y privados y calles

- 5-
- a) Administración y disposición de los bienes del dominio municipal (con las limitaciones previstas en la Ley y la C.P.: respecto de los bienes del dominio público municipal y los edificios destinados a servicios públicos)
 - b) Expropiación de terrenos con fines de utilidad pública y autorización legislativa
 - c) Concesiones de uso de bienes del dominio público municipal (exceptuando las veredas) incluyendo el subterráneo y el espacio aéreo
 - d) Arrendamiento y venta de los bienes del dominio privado municipal

- 6-
- a) Dictado y aplicación del reglamento general de edificación
 - b) Intervención en la construcción de teatros, escuelas, templos y demás edificios destinados a reuniones públicas para verificar el cumplimiento de normas de seguridad y salubridad
 - c) Garantir la exactitud de pesas y medidas dictando las ordenanzas del caso y efectuando sus controles
 - d) Reglamentación de los establecimientos e industrias clasificados de incómodos o insalubres, pudiendo fijarles su ubicación y ordenar su remoción

- e) Inspección y reglamentación de los establecimientos de fabricación y venta de sustancias alimenticias
 - f) Reglamentación e inspección de la faena de animales destinados al consumo
 - g) Reglamentación higiénica de edificios públicos, lugares de diversión, inquilinatos, lugares de trabajo, etc.
 - h) Reglamentar la prostitución
 - i) Reglamentar la caza y prevenir la crueldad con los animales
 - j) Reglamentar la estética de los edificios
 - k) Organizar la policía e inspección municipal y dictar su reglamento
 - l) Determinar y reglamentar el tráfico de vehículos en los lugares y calles públicas
 - m) Fijar la tarifa de los vehículos de alquiler
 - n) Prohibir la mendicidad en las calles y paseos públicos, el ejercicio de la adivinación y el curanderismo
 - o) Aplicar la legislación en cuanto a la prohibición de juegos de azar, loterías, etc.
 - p) Prohibir la exhibición de publicaciones obscenas
 - q) Reglamentar las exhibiciones cinematográficas y teatrales en resguardo de la moralidad pública
 - r) Reglamentar los ruidos molestos
 - s) Reglamentar y autorizar el funcionamiento de casas de baile y similares
 - t) Aplicar las sanciones legalmente establecidas por incumplimiento de la legislación y de las ordenanzas municipales: multas, arresto, clausura, decomiso y secuestro de mercadería
 - u) Efectuar visitas domiciliarias, allanamientos, desalojos (de acuerdo a la legislación pertinente) en cumplimiento de las normas de seguridad, moralidad y salubridad públicas
- En este esquema clasificatorio se han incluido, a título

ilustrativo, funciones que han quedado fuera de la órbita municipal, algunas porque han caído en desuso y otras porque han pasado a jurisdicción provincial o nacional.

Asimismo, se han omitido funciones importantes contenidas en la legislación anterior y no contemplada en la vigente por constituir materia de otras instituciones creadas por la Constitución vigente o por otras leyes. Por ejemplo:

- Contribuir al desarrollo de la educación común
- Dirigir y gobernar los hospitales municipales
- Prohibir el establecimiento o hacer retirar las servidumbres existentes de riego y desagüe en inmuebles particulares por razones de salubridad pública
- Reglamentar el servicio doméstico
- Llevar el Registro del Estado Civil en la forma que lo establece la ley
- Proponer las ternas para juez de paz en el departamento.

Esta extensa y casuística enumeración de las atribuciones de los Concejos Deliberantes prevista en las leyes orgánicas, no permite visualizar con claridad los alcances de la gestión municipal, su naturaleza y objetivos, ya que se confunden las atribuciones que le son propias al C.D. como uno de los órganos de gobierno de la institución con aquellas que hacen referencia a la naturaleza y objetivos de la municipalidad como institución. Ello deriva de la falencia de estas leyes que no consignan ni un capítulo ni un artículo referente a la naturaleza del ente local, sus fines y funciones inherentes, reduciéndolo todo a la fórmula "administración de los intereses locales". Otras leyes orgánicas como las de la Ciudad de Buenos Aires, Santiago del Estero, Chaco y Formosa efectúan una enunciación de los cometidos municipales, para luego distribuir en los respectivos órganos del gobierno municipal el aspecto o actividad que respecto de esa materia le compete a cada uno (regulativo, aplicativo o evaluativo).

De esta forma los cometidos municipales pueden agruparse: de carácter

1. (administrativo:) prestación de servicios públicos
realización de obras públicas
policía y poder de policía (en todas las materias propias de la actividad local que generalmente se las engloba en la fórmula seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad pública)
2. (financiero:) creación y determinación de recursos, percepción u obtención de los mismos
presupuestación, inversión, registro y control de recursos
administración y disposición de bienes
3. político: régimen electoral municipal
juicio político
gobierno de los asuntos públicos
planificación urbanísticas
relaciones intermunicipales y con otros entes estatales.

Otro esquema clasificatorio divide las funciones municipales en propias, delegadas y concurrentes.)

Las **propias** hacen referencia a aquellas que efectúa el municipio en forma exclusiva dentro del territorio local. Ello supone "reconocer no sólo la existencia de unas competencias atribuidas por la Ley a los mismos, para la gestión de sus intereses, sino también la seguridad de que aquellas van a ser ejercidas en régimen de autonomía, es decir por su propia cuenta, bajo su responsabilidad y sin intromisiones por parte de otras Administraciones" (Sosa Wagner, F., 1985, p. 39). De atenderse a esta definición precisa, se encontrarían muy pocas atribuciones en las Leyes Orgánicas provinciales que revistieran este carácter.

Las **delegadas**, atribuciones cuyo ejercicio es privativo de otros entes del Estado y se le transfieren en forma expresa a los entes locales en forma total o parcial.

Si se toma en cuenta el criterio de los municipios pro-

vinciales como entes "autárquicos" creados por la ley, la mayoría de los cometidos municipales entrarían en este ítem, aún cuando se los declarara "de interés local".

Las **concurrentes** referidas a las funciones que Nación Provincia y Municipio desarrollan en jurisdicción territorial de éste. Cabe aquí distinguir entre funciones y competencias. La competencia es privativa del ente que la ejerce en virtud de la norma, las funciones se refieren a actividades que desarrolla el Estado con miras al bien común. Nada obsta para que los tres niveles de gobierno desarrollen funciones similares, el problema se suscita respecto a qué nivel detenta la competencia respecto de esa función en una determinada jurisdicción. Esta es una de las causas de mayores conflictos entre Provincia y municipalidades y entre Nación y provincias.

E. Sobre los recursos municipales

Es indudable que la base sobre la cual se conformó la "hacienda" de las municipalidades de nuestro país, fue la de las antiguas "rentas" de los cabildos coloniales.

Los recursos de aquellas instituciones eran menguados (ya que la creación de tributos debía autorizarlos la Corona) y estaban fundamentalmente constituidos por tasas de servicios (mojonería de vinos, corredurías de lonjas, barrido y limpieza de calles y alumbrado, tonelaje, acarreo, etc.), lo que, originó el falso concepto de que los municipios no tenían derecho a cobrar otros gravámenes que los que provinieran de la retribución de su propia actividad. De esta forma, la miseria del Cabildo quedó transferida al municipio.

La patente analogía de cabildo y municipio en materia de recursos puede observarse en el caso de Mendoza, en su primera Constitución que establece "los bienes y rentas del Cabildo serán restablecidos conforme a la futura ley del régimen municipal, y por ninguna otra autoridad que la municipalidad podrán ser administrados jamás" (art. 55 inc. 7°).

El criterio generalizado en todo el país es que la tasa es el recurso "por excelencia" de las municipalidades como lo fue de los antiguos cabildos y así quedó establecido en la legislación. Los cambios de este enfoque vendrán después, especialmente en aquellas provincias que dictaron su Constitución avanzando el siglo XX.

En el caso de Mendoza, la organización del régimen municipal data de fines del siglo pasado, de allí que su criterio respecto de los recursos municipales lo plantea en forma expresa al prohibir a las municipalidades la creación de cualquier tipo de contribución que no esté vinculada con la prestación de los servicios municipales (art. 199 inc. 6°).

En cuanto a la terminología empleada para designar los tributos municipales en el país, ésta resulta heterogénea y muchas veces confusa, aplicando la denominación de impuesto a tributos que constituyen verdaderas tasas. Por ejemplo la Constitución de Tucumán denomina impuestos a los de abasto, alumbrado, barrido, limpieza, etc., y otras veces se denomina tasa al monto de una contribución o a un impuesto (la Ley Orgánica Municipal de Mendoza de 1900 a la del papel sellado municipal).

De todas formas, la legislación de Mendoza habla en forma genérica de "impuestos" al referirse a los recursos municipales e incorpora los términos "derechos", "patentes" y "licencias" al individualizar a cada uno.

A fin de aclarar conceptos acerca de la diferencia entre tasa e impuesto, se puede esquematizar en forma simplificada que el impuesto es un tributo destinado a sufragar servicios de carácter indivisible que presta el Estado y cuyo monto se calcula tomando como base la capacidad contributiva detectada a través de diversas manifestaciones (riqueza poseída, recursos obtenidos, consumo de bienes, etc.).

La tasa en cambio es un tributo que se obtiene por la contraprestación de un servicio de carácter divisible y cuyo monto está vinculado en principio con el costo de la prestación (Caplan, B., 1981).

En la actualidad los municipios tienen a su cargo la prestación de servicios no divisibles y gastos de carácter general no imputables a servicios divisibles (cultura, asistencia social, beneficencia, atención de ancianidad, asilos) lo que justificaría que las comunas cobraran impuestos.)

Sin embargo, los impuestos como recursos municipales constituyen la excepción antes que la regla en el esquema tributario municipal. En general este tipo de recurso lo perciben las comunas a través de la coparticipación impositiva provincial y nacional.)

No obstante ello, se observa una tendencia generalizada a centrar en la figura del impuesto, antes que en la tasa, los caracteres fundamentales de la tributación municipal: la tasa por servicios a la propiedad, cuyo monto debería derivar del costo real del servicio que se establece en función de la capacidad contributiva por avalúo del inmueble, desdibujando el carácter retributivo de la tasa, con el argumento de la justicia distributiva, criterio básico para la fijación de impuestos.

El derecho de circulación (patente de los automóviles), recurso clásico de los municipios) también constituye un impuesto cuyo monto se determina en función del valor del automóvil, y así tantos otros.)

Ello deviene en cierta forma de las dificultades para incorporar dentro del esquema de la tasa, los costos indirectos de gestión, y operación social, política y administrativa que involucra la actividad municipal y que están fuera del cuadro de "servicios divisibles", entre ellos las vastas competencias en materia de policía y poder de policía las cuales constituyen una función administrativa pero no servicios públicos.

1. Los recursos municipales en la legislación Provincial:

Para poder considerar la evolución que en materia de recursos ha tenido la legislación provincial es necesario efectuar una clasificación de los mismos.

Según su origen, los recursos municipales pueden ser

propios, o bien provenir de otras jurisdicciones (Provincia o Nación).

Tanto uno como el otro forman parte de los ingresos "ordinarios" o "corrientes", que tienen carácter permanente y están destinados a sufragar los gastos comunes de operación de la administración.

Además de ellos, están los recursos de carácter "extraordinario" que no son permanentes y cuya utilización debe estar prescrita de antemano y ser destinada a la ejecución de una obra o prestación de un servicio específico. También se les denomina ingresos de capital y son objeto de regulación especial en las leyes.

- ingresos patrimoniales
 - precios públicos municipales
 - tasas
 - contribuciones de mejoras
 - regalías
 - otros
 - coparticipación impositiva
 - aportes no reintegrables
 - uso del crédito
 - reembolso de préstamos
 - venta de activos
 - otros
- Ingresos Corrientes
- Ingresos de Capital
- de jurisdicción municipal
- de otras jurisdicciones

Los ingresos corrientes provienen del ejercicio de los derechos del ente público, sea su potestad para imponer tributos o del derecho de propiedad sobre bienes y empresas que le suministran determinadas contraprestaciones.

Los recursos el ente los obtiene disponiendo de su patrimonio, ya sea realizando el activo o incrementando el pasivo (Consejo Federal de Inversiones, 1979).

En la Provincia de Mendoza, las constituciones (ninguna de ellas) hace mención específica a la calidad o naturaleza de los recursos municipales. Desde la primera Constitución de 1854, que declara el restablecimiento de los bienes y rentas del Cabildo, sin aclarar cuáles, todas las demás remiten a la Ley Orgánica la determinación de las rentas municipales. En cuanto a los recursos de capital, sí se prevé a nivel constitucional una serie de limitaciones para su disposición que pueden sintetizarse en:

- autorización de la Legislatura para contraer empréstitos
- uso del crédito para obras predeterminadas
- enajenaciones por remate público
- autorización de la Legislatura para enajenar o gravar bienes del dominio público municipal

Respecto de los recursos corrientes, las leyes orgánicas efectúan una enumeración extensa y casuística de las ramas imponibles. A partir de la Ley 702 se incorpora como renta municipal un por ciento de la "contribución directa" (actual impuesto inmobiliario), que sería del 12% para las municipalidades de campaña y el 20% para el municipio de la capital. También establece el carácter permanente que deberán tener las ordenanzas sobre tributos, criterio que prevalece actualmente existiendo un Código tributario de carácter permanente y una reglamentación anual "Ordenanza Tarifaria" que regula las alícuotas de los diferentes tributos.

La Ley 1079 actualmente vigente efectúa una clasificación de los recursos en ordinarios y extraordinarios, estableciendo en el art. 113 que constituyen "ramos exclusivos de tributación municipal, sin que en ningún caso puedan

ser a la vez gravadas por impuestos o contribuciones al fisco provincial". En cuanto a las entradas ordinarias el porcentaje sobre el impuesto inmobiliario lo remite a las "leyes vigentes" y luego desarrolla 26 ítems más los cuales, salvo excepciones como las referidas a los derechos de tránsito, registro y patentes de vehículos, matrícula de conductores, etc., que han pasado a jurisdicción provincial, sigue vigente.

En cuanto al sistema de coparticipación sigue vigente el Decreto Ley 1268/75 el cual establece como participaciones a las municipalidades:

1. El 10% de la participación provincial en impuestos nacionales
2. el 10% del impuesto inmobiliario
3. el 70% del impuesto a los automotores, acoplados y remolques
4. el 13% del impuesto a las entradas a salas de juego del Casino
5. el 10% de las regalías petrolíferas
6. el 10% del impuesto a las actividades lucrativas (excepto art. 209 y 210 del Código Fiscal).

Las bases para la distribución entre las municipalidades del monto de coparticipación serán:

1. Impuestos nacionales y a las actividades lucrativas:
30% en proporción a la población de cada departamento
30% de acuerdo a los recursos percibidos por cada comuna
30% en proporción a los gastos ordinarios realizados por cada comuna
10% en proporción inversa a la población
2. Impuesto inmobiliario y a los automotores acoplados y remolques, en proporción a lo facturado en cada departamento por tales conceptos
3. Impuesto a las entradas a salas de juego del Casino
40% en partes iguales
60% en proporción a la población de cada departamento

4. Regalías petrolíferas

- 50% en proporción a la producción de petróleo en cada departamento
- 50% de acuerdo con lo dispuesto para la distribución de los impuestos de coparticipación federal

BIBLIOGRAFIA

- ARCHIVO DE LA LEGISLATURA DE MENDOZA, **"Protocolo de las actas de sesiones de la Asamblea General 1896-1901"**, libro original.
- BERNARD, Tomás D., **"Régimen Municipal Argentino"**, Ed. Depalma, Bs. As., 1976, p. 26.
- BIDART CAMPOS, Germán, **"Derecho Político"**, Ed. Aguilar, Bs. As., 1967, p. 401.
- CAPLAN, Benedicto, **"Finanzas Municipales"**, Bs. As., CICAP, OEA, 1971, p. 74.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, **"Manual de Gobierno y Administración Municipal"**, Bs. As., 1979, p. 121-122.
- Constituciones de la Provincia de Mendoza de 1895, 1900, 1916 y 1949.
- CUOGHI, L. y NARRILLOS, H., **"El Régimen Jurídico-Institucional Municipal en la Provincia de Mendoza"**, Cuadernos de Administración Pública N° 38, CIPEAP, Córdoba, 1984.
- DROMI, José R., **"Constitución, Gobierno y Control"**, Ed. Ciudad Argentina, Mza., 1983, p. 266.
- ITURREZ, Arturo H., **"Derecho Público Provincial"**, p. 15; en FRIAS y otros, **"Derecho Público Provincial"**, Ed. De Palma, Bs. As., 1985.
- Leyes Orgánicas de Municipalidades de la Provincia de Mendoza, N°s. 171, 555, 702, 769, 1079 y modificatorias.
- OLASCOAGA, Laurentino, **"Instituciones Políticas de Mendoza"**, Tomo I, Esc. Tipográfica Saieciana, La Paz, Bolivia, 1919, p. 73.
- PEREZ GUILHOU, Dardo, **"La Convención Constituyente Mendocina de 1916"**, Boletín de Ciencias Políticas y Sociales N° 20, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNC, Mendoza, 1977.
- SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCIA, P., **"Las competencias de las corporaciones locales"**, Instituto de Est. de Adm. Local, Madrid, 1985, p. 39.