

Régimen Municipal de Entre Ríos

OBRA COLECTIVA

Coordinador: Roberto A. Cosundino

Índice general y CV de los autores

Palabras Preliminares	7
<i>Roberto A. Cosundino</i>	
Prólogo	9
<i>Antonio María Hernández</i>	
El Municipio y su autonomía. Especial referencia al Municipio entrerriano	31
<i>por María Gabriela Abalos (Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesora titular por concurso de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo y de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza)</i>	
I. Introducción	31
II. Naturaleza y elementos del municipio	32
III. Naturaleza del municipio en la Constitución Nacional. Etapas	37
IV. Recepción de la autonomía municipal en el constitucionalismo provincial. Etapas	43
1. Autonomía municipal semiplena.....	44
2. Autonomía municipal condicionada, limitada o restringida.....	46
3. Autonomía municipal plena	47
V. Naturaleza y elementos del municipio en la provincia de Entre Ríos.....	51
VI. Algunas consideraciones	59

Cartas o Constituciones Municipales	61
<i>por Hugo R. Gonzalez Elias (Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales y Juez de la Cámara Contencioso Administrativa de Concepción del Uruguay)</i>	
I. Introducción.....	61
II. Concepto.....	65
III. Régimen Jurídico	68
1. Composición y ordenación de la pirámide normativa	68
2. Reparto de atribuciones entre la Nación y las Provincias (incluyendo las municipales dentro de éstas).....	72
3. Reparto de atribuciones entre la provincia de Entre Ríos y sus Municipios.....	78
3.1. Introducción	78
3.2. Análisis de las normas de atribución de competencias y técnicas interpretativas	81
4. Marco jurídico constitucional.....	86
1. Poblacional.....	89
2. Institucional	90
3. Procedimiento para el dictado de la Constitución Municipal	91
4. Político	91
5. Ética Pública.....	93
6. Sistema de contralor “interno” y un organismo de control “externo” de las cuentas públicas.....	95
IV. Estructura básica de una Constitución municipal	96
1. En el derecho provincial comparado	96
2. Particularidades a tener en cuenta al momento de diseñar su sistema. El Preámbulo. Declaraciones, derechos y garantías. Estructura Orgánica.....	109
3. Algunas pautas a tener en cuenta al momento de redactar la Constitución Municipal.....	111

El carácter legislativo de las ordenanzas en el régimen municipal entrerriano ... 115

por Rogelio W. Vincenti (Profesor de grado y posgrado de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal)

I. Introducción.....	115
II. La autonomía municipal y el carácter legislativo de las ordenanzas ...	117
III. El carácter legal de las ordenanzas	119
1. Las posturas doctrinarias	119
2. Algunos precedentes jurisprudenciales.....	122
3. Ubicación de las ordenanzas en el complejo cuadro de los distintos niveles normativos	129
IV. Potestades municipales en materia institucional, política, administrativa y económico-financiera. Relaciones entre las provincias y los municipios	133
V. El régimen municipal de la Provincia de Entre Ríos.....	140
1. Las competencias materiales	147
2. El régimen de publicación de las ordenanzas	152
VI. Impugnación de ordenanzas municipales	155
VII. Conclusiones.....	163

Consideraciones respecto a la figura del presidente municipal en la nueva estructura constitucional entrerriana 165

por Martín J. Acevedo Miño (Abogado. Profesor adjunto de la cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad “Teresa de Ávila” de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Convencional Constituyente provincial –MC–)

I. La novedosa esfera de autonomía	166
II. El Departamento Ejecutivo en la regulación de la Constitución de los en- trerrianos.....	168
III. El margen autónomico	169
IV. La nueva ley de municipios	173
V. Corolario	175

**“Concejo Deliberante”. Apuntes sobre su integración,
competencia y funcionamiento 177**

por Orlando Daniel Pulvirenti (Abogado, UNLP (1988), Maestría en Leyes, University of Miami (1996), Doctor en Derecho, UBA (2010); Profesor Universitario en UBA, visitante en la UCA, UNLP, Universidad de Morón, Universidad Nacional de Quilmes, Escuela de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación, entre otras; Autor de decenas de artículos sobre derecho municipal y del libro “El Rol del Concejal”; Concejal MC de la Municipalidad de Junín, Provincia de Buenos Aires)

INTRODUCCIÓN	177
I. EL CARGO DE CONCEJAL	179
1. Incompatibilidad	179
1.1 Causales de incompatibilidad	179
1.2 Interpretación del sistema de incompatibilidades	180
1.3 Efectos	181
1.4 Procedimiento	181
1.5 Efecto de la cesantía	182
2. Inhabilidad.....	185
3. Asunción del Concejal.....	185
4. Remuneración del Concejal.....	186
II. COMPETENCIAS	187
1. Reglamentarias	188
1.1 Urbanismo	189
1.2 La imposición de nombres a calles y sitios públicos.....	193
1.3 La instalación y funcionamiento de lugares de acopio, etc.	193
1.4 Respecto de la protección y cuidado de los animales	194
1.5 Las condiciones de higiene y salubridad en sitios públicos	195
1.6 La elaboración, transporte y expendio de arts. alimenticios.....	195
1.7 La publicidad en sitios públicos o de acceso público	195
1.8 La potestad sobre los espectáculos públicos.....	197
1.9 El actuar en materia de ecología.....	198
1.10 En el ámbito del tránsito vehicular.....	199
1.11 Transporte en general y servicios públicos de transporte.....	199
1.12 Construcciones que avasallen el espacio público	201

1.13 Bibliotecas públicas.....	201
1.14 Instituciones dedicadas a la Educación Física.....	202
1.15 Cementerios.....	202
1.16 Creación de establecimientos.....	202
2. Fomento.....	202
3. Presupuestarias.....	203
3.1 Proceso de aprobación del presupuesto.....	205
3.2 Fiscalización de la ejecución presupuestaria y rol del CD.....	206
3.3 Erogaciones.....	207
a. Gastos públicos.....	207
b. Inversiones patrimoniales.....	208
3.4 Recursos.....	208
a. Tasas.....	210
b. Contribuciones especiales de mejoras.....	211
c. Precios públicos.....	212
d. Recursos de Capital.....	212
e. Límites económicos y ppios de tributación que deben respetarse..	213
f. Exenciones tributarias.....	214
4. Justicia de faltas.....	215
III. ORGANIZACIÓN DEL CONCEJO DELIBERANTE.....	215
1. El Presidente del CD.....	216
2. Secretario.....	218
IV. FORMAS DE MANIFESTACIÓN DEL CONCEJO DELIBERANTE.....	219
1. Ordenanza.....	219
2. Decreto 217.....	221
3. Resolución.....	222
4. Comunicación.....	222
5. Publicidad de las Ordenanzas. Diarios de Sesiones.....	222
V. DELIBERACIONES Y PROCEDIMIENTO.....	226
1. El Debate.....	227
2. Comisiones.....	227
3. Revelamiento de datos y acceso a la totalidad de la información.....	230

4. ¿Ausencia a las reuniones de comisión?.....	230
5. Tipos de Comisiones	231
6. Ordenamiento en el tratamiento de los proyectos	231
VI. CONCLUSIONES	233
El Juez de Faltas Municipal. Un órgano “judicial” novedoso ...	235
<i>por Mariano Sebastián Martínez (Juez de Garantías (titular por concurso) de Concepción del Uruguay. Especialista en Derecho Penal (UNL). Docente de Derecho Procesal Penal de la UCU)</i>	
1. Introducción	235
1.1 Objetivo del trabajo	235
2. El Juez de Faltas en el sistema normativo provincial.....	237
2.1 Nuevo marco constitucional.....	237
2.2 Reformulación del Sistema Legal.....	239
3. Actividad del Juez de Faltas.....	242
3.1 La actuación del Juez	242
a. El Régimen de Faltas en la Normativa vigente.....	244
b. El pretendido sistema de corte Acusatorio	245
c. Propuestas en relación al Instituto.....	246
4. Análisis dogmático del Instituto	247
4.1 Perspectiva dogmática	247
4.2 La condición de Juez de Faltas	248
4.3 La custodia del debido proceso.....	253
4.4 Competencia del Órgano	254
4.5 Síntesis	257
5. Conclusiones.....	258
Dos tipos de Intermunicipalismo en la Constitución Entrerriana	261
<i>por Enrique José Marchiaro (Abogado. Doctor en ciencias jurídicas. Docente invitado de grado y postgrado en diversas facultades de derecho y ciencias sociales del país. Autor de diversos artículos y libros en su especialidad. Consultor en diversos programas de organismos nacionales, provinciales y locales)</i>	
Artículos de la Constitución de Entre Ríos tratados en el presente	261
Introducción.....	263

Mapa jurídico de las relaciones intermunicipales en Argentina.....	265
Figuras formales.....	270
Figuras informales.....	273
Dos tipos de intermunicipalismo en la Constitución Entrerriana	276
La potestad tributaria municipal. Sus alcances y límites	285
<i>por Roberto A. Cosundino (Abogado, UNL. Especialista en Derecho Tributario, UCA Rosario. Especialista en Derecho de la Empresa, UNL. Autor del libro Derecho Tributario Municipal en la Provincia de Entre Ríos, Delta Editora. Autor de varios artículos sobre Derecho Tributario publicados en revistas especializadas. Director de la Revista de Derecho Público de Entre Ríos, Delta Editora)</i>	
I. El municipio.....	286
II. La autonomía municipal	286
III. La potestad tributaria municipal	289
1. En la Constitución Nacional	289
2. En la Constitución de Entre Ríos	289
3. En la Ley Orgánica de Municipios.....	392
3.1 El ámbito de aplicación de la LOM	392
3.2 Las competencias municipales en materia tributaria	293
3.3 La inmunidad impositiva municipal	294
3.4 Otras disposiciones vinculadas a la materia tributaria	297
IV. Los Tributos	298
1. Definición	298
2. Clasificación.....	299
2.1 El impuesto.....	300
2.2 La tasa.....	301
2.2.1 Definición.....	301
2.2.2 Características de la tasa	301
2.3 Las contribuciones especiales	304
2.3.1 Definición.....	304
2.3.2 Clasificación	305
V. Los límites a la potestad tributaria municipal	307
1. Los límites y sus objetivos.....	307

2. Los principios de la tributación.....	307
2.1 Un equívoco en la Constitución provincial	307
2.2 Los principios constitucionales de la tributación en la LOM	309
2.3 La buena interpretación	309
3. El deber de armonizar	312
3.1 La armonía.....	312
3.2 El deber de armonizar en la Constitución Provincial	312
3.3 El deber de armonizar en la LOM	313
4. La Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales	314
4.1 Concepto previo: la coparticipación	314
4.2 La Ley de Coparticipación.....	314
4.2.1 Naturaleza jurídica	315
4.2.2 Restricciones a la potestad tributaria municipal.....	315
4.2.3 Obligatoriedad para los municipios	316
4.2.4 Incumplimiento	317
5. El Pacto Fiscal Federal para el Empleo, la Producción... ..	317
6. El Convenio Multilateral	318
VI. Conclusiones.....	320

El empréstito municipal 323

por Ángel Luis Moia (Profesor universitario UNL y Máster en Asesoramiento Jurídico de Empresas, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Austral)

I. Precisiones conceptuales	323
1. Crédito público y empréstito público	324
2. El empréstito público.....	325
3. Naturaleza jurídica del empréstito público.....	326
3.A Como un acto de soberanía.....	326
3.B Como un acuerdo de linaje iuspublicista	326
4. Clases de empréstito	327
II. El régimen del empréstito municipal en la Constitución de la provincia de Entre Ríos	328
1. Antecedentes	328

2. La reciente reforma entrerriana.....	332
2.A La configuración del régimen municipal.....	333
2.B El empréstito municipal.....	334
3. El consecuente cambio en la legislación reglamentaria.....	336
3.A La Ley 3.001.....	336
3.B Las leyes reglamentarias de la nueva Constitución.....	336
4. La configuración del empréstito municipal.....	339
4.A El empréstito y las demás operaciones de crédito.....	339
4.B El empréstito público y su finalidad.....	340
4.C El órgano que debe aprobar la celebración del empréstito.	
La mayoría requerida.....	343
4.D Contenido del pedido de autorización.....	345
1. El monto del empréstito.....	346
2. El plazo para su restitución.....	347
3. El destino.....	348
4. La tasa de interés y los servicios de amortización.....	349
5. Los recursos que se afecten en garantía.....	349
4.E Otros datos que deben consignarse en el contrato de empréstito..	349
4.F Limitación cuantitativa a las posibilidades de endeudamiento.....	340
4.G Aplicación de estas reglas a toda la administración municipal.....	341

La defensa de inembargabilidad de los recursos financieros municipales 353

por Flavia Elisa Pasqualini (Jueza titular a cargo del Juzgado Civil y Comercial N° 5 –con competencia en Concursos, Quiebras y Procesos de Ejecución– de Concordia (Concurso N° 81 CMER). Adjunta Ordinaria UNER/FCAD, a cargo de las Cátedras “Derecho Privado II” y “Quiebras”. Convencional Constituyente –MC–)

I. La previsión constitucional.....	353
1. La norma.....	353
2. Los antecedentes.....	355
3. La competencia para regular la materia.....	355
4. Dinámica de aplicación de la norma constitucional.....	356
5. Los créditos reclamados y la extensión de la afectación	
del patrimonio municipal.....	358
Colofón.....	363

El Medio Ambiente Municipal 365

por Daniel Alberto Sabsay (Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Invitado de las Universidades de Estrasburgo (Francia), de Texas, Austin (EE.UU.) e Internacional de Andalucía (España). Presidente de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales)

I. Introducción.....	365
II. El Municipio	367
III.- La cuestión ambiental. Su alcance	368
IV.- El medio ambiente en el Derecho Público provincial	374
V.- Municipio y Ambiente	377
VI.- Conclusiones.....	381
BIBLIOGRAFÍA	383

El Dominio Público Municipal en la provincia de Entre Ríos 385

por Federico J. Lisa y Pablo J. Giannini

Federico Lisa: Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la U.N.L. y en la Facultad de Derecho de la U.C.A. – Sub Sede Paraná - y Juez de la Cámara Contencioso Administrativo de la Ciudad de Santa Fe.

Pablo J. Giannini: Especialista en Derecho Administrativo y Asesor Legal de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Entre Ríos.

Introducción.....	385
I. El dominio público en general.....	387
1. Los bienes del Estado	387
2. Noción de dominio público. Dominio y Espacio público	387
3. Elementos.....	386
4. Caracteres jurídicos. Inalienabilidad e imprescriptibilidad	392
5. Uso del dominio público	395
6. Tutela del dominio público	396
a. La autotutela administrativa como principio general del Derecho Administrativo	397
b. La autotutela dominial.....	399
c. Alcance de la autotutela dominial.....	402
7. El dominio público en el ordenamiento jurídico constitucional.....	403

II. El Dominio Público Municipal en particular	404
1. El dominio público municipal en el ordenamiento entrerriano.....	404
a. Breve reseña histórica de los antecedentes normativos	404
a.1 La Constitución de 1860 y la ley 568	404
a.2 La Constitución de 1883 y la ley 1256	405
a.3 La Constitución de 1903 y la ley 1903	408
a.4 La Constitución de 1933 y la ley 3001	408
b. Régimen vigente. La Constitución de 2008 y la ley 10.027	411
2. Delimitación objetiva del dominio público municipal.....	412
a. El criterio para deslindar los bienes municipales.....	412
b. Composición del dominio público municipal en la ley 10.027.....	416
3. Afectación y desafectación. Competencia en el orden municipal	425
a. Afectación.....	425
b. Desafectación	429
b.1 De bienes naturales	429
b.2 De bienes artificiales.....	432
4. El Camino de Sirga. Problemática de su reglamentación	
en el orden local	434
a. Nociones generales.....	434
b. Ámbito de aplicación	436
c. Naturaleza jurídica.....	437
d. Contenido y alcance del uso público y de las facultades	
del propietario ribereño	438
e. Autoridad competente para exigir su cumplimiento.	
Situación de los particulares	441
f. Competencia municipal sobre el camino de sirga.....	443
g. Problemática de su reglamentación en el orden local.	
El caso “Las Mañanitas”.....	444

El contrato de Empleo Público municipal 449

por Germán A. Coronel (Abogado. Especialista en Derecho Administrativo y Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la U.C.A., Sede Paraná; Profesor de la especialidad en Pos grado en la U.N.R., U.N.L. y U.C.L.P. Exmiembro del Cuerpo de abogados de la Fiscalía de Estado de Entre Ríos y Vicepresidente de la Asociación Entrerriana de Derecho Administrativo)

1. Contrato de Empleo Público Municipal en la Nueva Constitución Pcial.... 449
2. Contrato de Empleo Público en la ley 10.027 modif. por ley 10.082..... 454
El ingreso a la función o empleo público. Diferencia entre empleado público y funcionario público. Responsabilidad de los agentes públicos (Responsabilidad administrativa de los agentes públicos)
3. Prerrogativas, facultades y obligaciones de la admin. municipal..... 471
Facultades. Derechos y Obligaciones de agente o funcionario del Municipio. Extinción de la relación de función o empleo público. La Estabilidad del art. 42 de la C.P y art. 8° de la ley 10.027 modif. por la ley 10.082
4. Contendas en materia de empleo público y el agotamiento de la vía administrativa según la nueva Constitución y la ley 10.027 modif. por la ley 10.082..... 485

Lesividad y conflicto de poderes en el Municipio 487

por Gisela N. Schumacher (Abogada. Especialista en Derecho Administrativo. Secretaria provisoria del Superior Tribunal de Justicia en lo contencioso administrativo y judicial)

- I. Introducción y aclaraciones terminológicas..... 487
- II. Lesividad..... 490
 - a. Nociones básicas sobre la estabilidad del acto administrativo..... 490
 - b. Pretensión anulatoria por lesividad 496
 - c. Declaración de lesividad en sede administrativa y la problemática municipal..... 496
 - c.1 Calificación del acto previo de declaración de lesividad..... 498
 - c.2 Suspensión de los efectos del acto que se reputa lesivo 501
 - d. Objeto de la pretensión de nulidad 506

e. Pretensión accesoria de condena y reconversión por lesividad.....	508
f. Prescripción.....	509
III. Conflicto de poderes	510
a. Nociones generales y regulación positiva	510
b. Configuración del conflicto de poderes. Trascendencia institucional. Cuestiones políticas no justiciables	512
c. Cuestiones procesales.....	516
d. Diferencias con la Acción de Lesividad	519
e. Conclusiones	521

Régimen Recursivo en los Municipios entrerrianos 523

por Miguel Augusto Carlín (Profesor Titular Ordinario (por concurso) de Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencia y Tecnología de la UADER; Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UCU. Ha sido: Convencional Constituyente MC; Vicepresidente Primero del Senado de Entre Ríos; titular del Ministerio Público Fiscal de la Provincia; Presidente del Superior Tribunal de Justicia y de su Sala de Procedimientos Constitucionales y Penal. Miembro Titular (por el estamento académico) del Consejo de la Magistratura de Entre Ríos, entre otras funciones)

I. Introducción.....	523
II. La Reforma Constitucional de 2008.....	528
III. La Reglamentación Legal por Ley 10.027/11	537
IV. La corrección legislativa	551
V. Colofón	556