Universidad Nacional de La Pampa
Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas

Seminario sobre Aportaciones Teóricas y Técnicas Recientes

REGIMEN MUNICIPAL, SU AUTONOMÍA

Moroni, Mauro Javier
Palchevich, Cristian Marcelo
Pinto, Walter Pablo

RÉGIMEN MUNICIPAL: Su Autonomía

"La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; el municipio parece surgir directamente de la mano de Dios. Pero si el municipio existe desde que existen hombres, la libertad municipal es cosa tan rara como frágil".

Alexis de Tocqueville

La Democracia en América

INDICE GENERAL

OBJETIVOS…… 4

INTRODUCCIÓN…… 5

CAPITULO I: REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO…..6

CAPITULO II: HACIA UN MUNICIPIO AUTONOMO…..14

CAPITULO III: RASGOS CONFIGURATIVOS DE LA AUTONOMIA……. 21

CAPITULO IV: AUTONOMIA. DISTINTOS ASPECTOS... 30

CAPITULO V: REGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION NACIONAL……... 43

CAPITULO VI: JURISPRUDENCIA NACIONAL. SU EVOLUCIÓN……..... 47

CAPITULO VII –REGIMEN COMPARADO…….. 64

VII – 1 REGIMEN MUNICIPAL EN CADA PROVINCIA…. 73

VII – 2 REGIMEN EN LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES……..106

CAPITULO VIII - NUEVOS PARADIGMAS MUNICIPALES……...115

CONCLUSIÓN……..120

BIBLIOGRAFÍA……120

OBJETIVOS:

Nuestro trabajo tendrá como objeto de consideración privilegiado el estudio del municipio, en sus antecedentes institucionales, en su realidad presente y en su proyección futura. El plan de obra girara en torno a los siguientes objetivos generales: considerar los antecedentes constitucionales nacionales y explorar las distintas soluciones del derecho municipal en el marco federal y en el marco de cada provincia; analizar los alcances de la autonomía municipal y de los recursos municipales; reafirmar el concepto de autonomía municipal, sus aspectos y sus rasgos configurativos; como así también la evolución de la jurisprudencia del régimen municipal en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

INTRODUCCIÓN:

Hasta hace pocos años había escaso interés por las provincias y ninguno por el municipio. Esa realidad se fue revirtiendo con el tiempo y en verdad luego se han desarrollado magníficos trabajos y estudios sobre el Derecho Municipal. Porque en verdad no hay déficit hoy en la bibliografía de esta temática municipal, por el contrario, se han desarrollado, como hemos dicho, magníficos estudios.

Comenzando con un análisis del régimen municipal argentino, definiendo su autonomía con sus rasgos configurativos y sus distintos aspectos, para luego tratar el análisis referido en la Constitución Nacional, en las distintas provincias y en la ciudad autónoma de Buenos Aires con la jurisprudencia correspondiente; y para finalizar comentaremos los nuevos paradigmas municipales, dando nuestra humilde conclusión.

CAPITULO I: REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO

Adriano G. Carmona Romay, ilustre municipalista cubano, definió al derecho municipal como “el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”.

Otro distinguido municipalista americano, el brasileño Ibes de Oliveira, lo hizo como “el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por limite las propias manifestaciones de la vida municipal”.

En la doctrina nacional, Adolfo Korn Villafañe, fundador de la Escuela de La Plata, expresó: “En síntesis, podemos decir que el Derecho Municipal es una rama científicamente autónoma del Derecho Público Político, con acción pública que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo; y Salvador Dana Montaño, eminente representante de la Universidad del Litoral, distingue entre Derecho Municipal “científico” y Derecho Municipal “positivo”, definiendo al primero como “una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como

entidad política, de existencia necesaria”, y al segundo, como “una rama del Derecho Público interno”.

Para Antonio María Hernández (h.) es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El Derecho Municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma en la Edad Media, y que hoy esta en permanente evolución, ya que marchamos a Ecumenópolis, la ciudad mundializada.

Por eso es un derecho antiguo y nuevo, de vigencia universal, ya que la ciudad es la obra por antonomasia del hombre.

Existen numerosas definiciones del Municipio en la doctrina y en la legislación. Destacaremos los más acertadas a nuestro humilde criterio.

Adriano Carmona Romay expresó: “El municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local”.

Adolfo Posadas expuso tres conceptos del municipio, desde los puntos de vista sociológico, político y jurídico. En el primer aspecto definió al municipio “como núcleo social de la vida humana total, determinando o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”.

Con respecto al segundo, dijo: “el municipio es, o debe ser, un organismo con sus sistemas de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura: gobierno y administración municipales propios –autonomía-, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional (Estados de la Unión americana, Estado alemanes, entre otros) o nacional (Francia, España, Italia, y demás países).

En relación al tercer punto de vista, escribió: “El municipio, legal y positivamente considerado, es una expresión de valor estrictamente histórico, aplicado a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso”.

Daniel Hugo Martins, distinguido profesor uruguayo, define jurídicamente al municipio como “institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de la vida de la

comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales".

En el "Anteproyecto de Ley Orgánica municipal para la Provincia de Córdoba", en el artículo 1º se expresa que "el municipio es la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal", esta definición sigue, en sus lineamientos esenciales, el articulo 209 de la Constitución cubana de 1940.

Conforme Elguera un municipio "es una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional".

Según lo expresa José Alberto Garrone en su Diccionario Manual Jurídico, el Municipio, sinónimo de municipalidad, es en cierto sentido, el conjunto de habitantes de una misma circunscripción jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento o municipalidad; la cual esta ultima es una persona de derecho público representativa y ordenatoria de una determinada comunidad, en un determinado territorio, que administra peculiares

intereses vecinales y que mantiene relación de dependencia con las provincias o los estados.

En el plano normativo constitucional, hay dos niveles principales que definen el carácter y los alcances del régimen municipal: la Constitución Nacional y las constituciones provinciales.

En el caso de la Constitución Nacional, el art. 5 que impone el régimen municipal como garantía y presupuesto de la autonomía de las provincias, es una norma cifrada.

Actualmente, se encuentra complementada con las especificaciones de la autonomía establecidas en el nuevo art. 123, una especie de norma decodificadora del contenido autónomo municipal que, si bien respeta el nivel de decisión provincial, “da formato” o condiciona esa resolución en base a un contenido general de autonomía en el orden “institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Por su parte, la Constitución provincial, que es la norma marco, será pues la que otorgará la medida del real “status” de los municipios, aunque desde 1994, lo debe hacer con una profundidad “controlada” por el marco del art. 123.

Esta ultima disposición constitucional funciona como un principio homogeniezador de la vida municipal pero, la regulación

concreta del régimen local es una competencia provincial a desarrollar en las correspondientes constituciones provinciales.

La reforma de 1994 no autoriza el destroncamiento del municipio respecto de la provincia, sino que concreta la instauración de un factor de consonancia que supera el particularismo y garantiza la vida local.

Para dejarlo en claro, 1994 es el hito de la autonomía municipal puesto que la consagra como principio para todos los municipios argentinos, pero cierto es que como nunca antes, la Constitución se expresa imperativamente sobre el control de la provincia respecto del alcance y contenido de la autonomía de los municipios, no cabiendo mayor discusión teórica al respecto.

El “nuevo municipio”, después de la reforma nacional, es una norma abierta. Alberto Spota llamaba “norma abierta” a aquellas instituciones que tienen capacidad para normar. Norma abierta es “aquella entidad institucional jurídica con capacidad para normar con imperio de aplicación; esto es con vigencia real”.

De acuerdo a su población, extensión y relevancia socioeconómica, y según criterios inevitablemente realistas y adaptables a cada caso, el municipio pos reforma es titular de poderes constituyentes Legislativos, Ejecutivos y Jurisdiccional.

Tiene competencia para dictar su propia carta orgánica (poder constituyente derivado de tercer grado), está facultado para reglar jurídicamente la materia de su competencia (Poder Legislativo), realiza fácticamente cada una de sus decisiones (Poder Ejecutivo), y desde el punto de vista jurisdiccional, tiene aptitud suficiente para resolver los litigios de su ámbito.

Como exigencia constitucional para la operatividad de las provincias y su garantía por la nación, se ha interpretado de modo diferente:

a. *Municipalidad cabildo*. Es la idea de Alberdi un municipio estructurado como el poder provincial autónomo, poseedor de una parte de la soberanía popular, electos sus cabildantes, mediante comicios, con funciones más políticas aunque también judiciales, y heredero del régimen hispano-indiano.

b. *Municipalidad arrinconada*. Es el municipio "de delegación", según la estructura y las competencias que a el asigne cada provincia, de modo absolutamente discrecional. No es una entidad política, sino administrativa, "autárquica".

c. *Municipio estado*. Una doctrina entiende que los municipios no nacen por voluntad de la provincias, sino por imperativo constitucional (el art. 5º exige la presencia de un

> régimen municipal), y esto impone reconocer su gobierno local, "autónomo y político" que puede contar con tres "poderes" locales: el ejecutivo (intendente), el legislativo (un consejo deliberante) y el judicial (la justicia municipal de faltas). Incluso, podría haber un poder constituyente municipal (el que dicta la carta de cada población). De ahí que a este modelo se lo denomine "municipio de convención".

Es decir, en nuestro país, han coexistido tres concepciones de municipio como afirma Néstor P. Sagüés ya sea el Municipio-Cabildo o Municipalidad-Cabildo, el Municipio-Arrinconado o Municipalidad Arrinconada y por último el Municipio-Estado.

El régimen municipal garantiza otro modo de descentralización territorial y otro núcleo de poder en el sistema federal. Al mismo tiempo desarrolla y acerca la democracia a los ciudadanos para la decisión de cuestiones directamente relacionadas con la vida en la ciudad.

CAPITULO II: HACIA UN MUNICIPIO AUTÓNOMO

Si hay algo que todos observamos es el fracaso de la planificación a escala nacional o centralizada, para superar la desigualdad social y atender las necesidades básicas de los ciudadanos, en las actuales circunstancias.

Es este el tiempo de las administraciones locales, sin que ello signifique la supresión ni el debilitamiento de ninguno de los otros estamentos estatales, sino por el contrario, su genuino fortalecimiento institucional y político.

Se diría mejor que, sin que esto represente el desbaratamiento del sistema orgánico del poder constitucional en la Argentina, nos ubicamos frente a la necesaria refuncionalización de un esquema político que debe sincerarse, pretendiendo ser más útil a sus objetivos primordiales, que a las estériles disputas de competencia o jurisdicción territorial.

En el caso de la Constitución de la provincia de Santa Fe de 1962 y las constituciones provinciales de Buenos Aires de 1994, Mendoza de 1916, Entre Ríos de 1933 y Tucumán de 1990, a diferencia de lo sucedido en el resto del país, no se previó un régimen autonómico pleno de organización del municipio, aunque la autonomía municipal, claro está, se encuentra consagrada de manera relativa o parcial.

Esta mayor descentralización efectiva, traducida en un núcleo indisponible de contenido objetivo y subjetivo que es el derecho de los entes locales a participar en todos aquellos asuntos de su interés, es un reclamo justo y generalizado.

El hecho que la ultima reforma erigiese a la autonomía como clave de articulación del municipio, resuelve las antiguas disputas acerca del significado y aplicabilidad del régimen municipal en nuestro ordenamiento jurídico.

Al respecto, a sostenido Pedro Frías: “La autonomía municipal se afianzo primero en la doctrina, tardíamente en la jurisprudencia de la Corte Suprema, antes en el ciclo constituyente provincial y ahora ha sido coronada por la reforma nacional de 1994”.

Esta reforma, en su art. 123, establece que cada provincia dicta su constitución según lo dispuesto por el art. 5º, “asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

A partir de allí, las provincias, si bien es cierto que mantienen entre sus poderes conservados el de establecer su propio régimen municipal, lo hacen conforme a la realidad local, y cualquiera fuera el que adopte, deben garantizar la autonomía

municipal en toda la proyección diseñada por la constitución nacional.

Es generalizada la consideración doctrinaria sobre la “base municipal” de nuestro federalismo, y nadie puede negar la tradición de ciudades argentinas con gobiernos propios, cuyo orígenes se remontan a las raíces hispánicas mas profundas.

La existencia del municipio y su “régimen” se reconoce expresamente en nuestra constitución nacional histórica (1853-60) y su carácter de persona jurídica pública estatal de base territorial, que le es reconocido desde la sanción del Código Civil en el art. 33 el cual expresa que “las personas jurídicas pueden ser de carácter público o privado. Tienen carácter público: 1º El Estado nacional, las provincias y los municipios;…”.

Dalmacio Vélez Sarsfield en la nota al art. 33, establece que los municipios son personas de existencia necesaria, apegadas al texto de la constitución. Él se retrotrae al Derecho Romano y nos dice con toda claridad la entidad que tenían las municipalidades. En Roma como en los pueblos modernos, dice, tenían bienes propios que no pertenecían al fisco del imperio y que administraban con absoluta independencia de los Emperadores y citando a Serrigny dice: “desde la más remota antigüedad las municipalidades han formado personas morales o jurídicas y en esta calidad han sido

reconocidas como capaces de adquirir y poseer bienes”. Y culmina: “esto prueba que los bienes de las municipalidades pertenecían a una persona igual a las demás en razón a sus bienes, derechos y obligaciones”.

No es cierto que el art. 123 transforme a la nación en una federación de segundo grado, en la que las provincias se conviertan en federaciones de municipios, y la nación en una federación de federaciones. En cambio, si es verdad que la reforma finiquitó una discusión doctrinaria de gabinete con profundos impactos en la administración local, otorgándole sentido y realismo a la autonomía municipal, y exigiendo a las provincias la organización de sus comunas en base al principio de subsidiaridad.

Las provincias están “forzadas” a garantizar la autonomía municipal, pero como lo dice expresamente el texto constitucional, tienen la facultad reservada de “reglar su alcance y contenido”.

El grado de autonomía municipal es facultativo de cada provincia y su delimitación, es un derecho inalienable del propio Poder Constituyente provincial derivado de segundo grado. “La autonomía municipal del art. 123, dice al respecto Barrera Buteler, no es entonces equiparable a la autonomía provincial. Se trata, por el contario de la “justa autonomía” que corresponde por naturaleza a los cuerpos intermedios de la sociedad y que, en el caso del

municipio, adquiere una relevancia particular que justifica su mención expresa de la Constitución Nacional, no solo por la tradición política e histórica, sino por tratarse de una comunidad de vecindad, de carácter natural y esencial, cuya finalidad es el bien común local".

Amen de lo expuesto, debe considerarse que antes de 1994 la Constitución Nacional únicamente exigía garantizar el régimen municipal en el art. 5º, por lo que pudo discutirse doctrinaria y jurisdiccionalmente, si esa disposición vinculaba o no de manera forzosa a la provincia para el reconocimiento de la autonomía municipal en cada caso.

Luego de 1994 la discusión no admite doble sentido ni exclusión de la provincia en la regulación del alcance y contenido de la autonomía municipal, puesto que esa facultad, indelegable e indelegada, que incluye disponer expresamente de conformidad a la heterogeneidad de la vida local, un régimen autonómico diferenciado y sustentable para cada grupo de municipios, está taxativamente determinada por el texto expreso de la constitución.

Antes, nuestra Carta Magna no decía nada sobre el particular, por lo que se admitía la duda y la interpretación amplia. Ahora, la duda no existe: el alcance y contenido de la autonomía municipal debe ser dispuesto por cada provincia, como facultad

emergente de la atribución provincial para el dictado de la carta magna local.

Por tanto, el texto supremo nacional ya no solo dice quién debe regular el alcance y contenido de la autonomía municipal, sino también como debe hacerlo: por tratarse ésta de una prerrogativa nacida del art. 5º de la Constitución nacional, aquel que garantiza precisamente la atribución de cada provincia para “dictar para si un constitución”, que, entre otras cosa, “asegure su régimen municipal”, la obligación emanada del art. 123 en cuanto a asegurar cinco órdenes autonómicos (institucional, político, administrativo, económico y financiero), debe ejercitarse con motivo o en ocasión del dictado o la reforma de la Constitución provincial.

Ni el pronunciamiento surgido del despacho de un juez, ni el gabinete académico universitario, ni la legislatura provincial, ni los órganos deliberantes o las instituciones municipales propiamente dichas, pueden operar ni forzar la transformación del régimen municipal de cada provincias, puesto de que se trata de una prerrogativa que no es de titularidad anónima ni ampliamente adjudicada, sino expresamente otorgada al constituyente provincial.

De modo que, hay un fondo común en el Derecho Público Argentino que es el del Municipio Autónomo, desde el punto de vista de la dogmatica tanto en el texto ahora explicito de la constitución

nacional como en casi todas las constituciones provinciales. Claro que en aquellas constituciones de las provincias que no han reformado sus textos históricos, no esta consagrado explícitamente el Municipio Autónomo, pero es cierto también que la Corte pudo sentar su nueva doctrina en el caso “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso administrativo” (Fallo 312:326) de 1989, sobre la base de una constitución como la de Santa Fe que no había sido reformada, y aun antes de la reforma nacional de 1994. Desde el punto de vista, entonces, de la preceptiva constitucional nosotros podemos apreciar que la expresión Autonomía Municipal ha desembarcado en el texto.

CAPITULO III: RASGOS CONFIGURATIVOS DE LA AUTONOMÍA

Sabemos que no existe un concepto pacifico de autonomía, ni tan siquiera uno mínimamente generalizado en la consciencia colectiva, o al menos, entre los juristas.

La única coincidencia al respecto es que la autonomía, “a secas”, es un concepto ambiguo e indeterminado cuyo significado se dispersa hasta el punto de perder toda sustantividad, encontrándose finalmente expuesto al peligro de perder su estabilidad teórica y reducirse a una “utopía”, a una “esperanza”, o a una mera “protesta”.

Nos abocaremos, entonces, al análisis de los principales rasgos configurativos de esta nota caracterizadora de la comuna contemporánea, una vexata quaestio del derecho público argentino.

Autonomía supone la unidad de entes autónomos dentro del Estado. “Se trata de una descentralización administrativa y política -dice Raúl Arlotti- que no debe confundirse con lo que en un estado federal representan las provincias o estados miembros, que no son autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a las que hubiesen renunciado para delegarlas en el estado federal. La autonomía se postula en el marco del estado y no por contraposición a su soberanía o como rechazo de su dominio sobre determinado territorio”.

La autonomía, derivado del vocablo autónomo, el que a su vez deriva del griego autónomos, compuesto de nomos que significa “ley”, y autos que significa “propio, por si mismo”, es la potestad de la que pueden gozar, dentro de un estado, regiones, provincias, municipios u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno.

Acompañado del complemento local, es la libertad del propio gobierno otorgada a una jurisdicción política menor por un gobierno de mayor jerarquía.

En sentido más técnico, y a veces acompañado del complemento político, se la define como la capacidad de un sujeto público para adoptar sus propias directrices políticas de actuación o para desarrollar una acción política propia.

El significado jurídico inicial de la autonomía arranca en la escuela publicista alemana. Laband y Gierke introdujeron el concepto para diferenciarlo del de soberanía, en el sentido de expresar con el una atribución de poder normativo a entes públicos distintos del estado nacional, esto es, la manifestación de la existencia de un ordenamiento jurídico derivado o secundario.

J. J. Rousseau utiliza el término y lo define como: Obediencia a la ley que nos damos nosotros mismos.

Paralelamente, la autarquía o autoadministración, vino a expresar la potestad del ente para gestionar intereses generales en demarcaciones inferiores a la del estado nacional, una suerte de afirmación de una independencia limitada, consentida por el ordenamiento del que se está, por lo demás, subordinado.

Autarquía es autogestión. Autonomía es autonormación.

Esto se observa en la doctrina italiana, una de las mejores receptoras de esta corriente alemana. Fue Santi Romano quien definió a la autonomía como el poder de autonormación de los entes de poder limitado, una suerte de especial potestad otorgada a los entes públicos para emanar normas equiparables en cuanto a su eficacia con las normas del estado.

Para mayor explicación, se traza una división entre autonomía y soberanía, quedando la primera referida, en cuanto a poder de autonormación, a los ordenamientos derivados, en contraposición al binomio soberanía-ordenamiento originario.

Hay también una mirada política, cuyo enfoque no debe obviarse en el análisis del concepto “autonomía”. Los italianos profundizaron sobre ese especifico sentido político de la autonomía, ínsito en el ente publico territorial o “contenidos”, que amen de la autoadministración o autarquía propiamente dicha, se extiende a una posibilidad de dirección por parte de las fuerzas políticas, distinta de

la que eventualmente rige el aparato del estado central o “continente”.

Autonomía, entonces, como capacidad de darse también, un político diverso del estado, o bien como la potestad de desenvolver una acción política propia y distinta de la desarrollada por otros entes integrantes del estado-organización, en la esfera de sus intereses y de acuerdo con su competencia.

Por cierto que esa posibilidad de dirección política no es totalmente libre, sino que conoce limites gradativos y de tipo extensivo. Dentro del ámbito competencial del municipio, encuentra un límite continente en la Constitución nacional y provincial.

Esto presupone la coexistencia armónica de diversos tipos de estados, algunos continentes y otros contenidos, pudiendo ser simultánea y alternativamente de ambos rangos. La Unión Europea, por ejemplo, es un estado continente de más de una veintena de estados contenidos, pero también continentes de provincias, regiones y/o ciudades autónomas. Es una suerte de juego de muñecas rusas, unas dentro de otras sin perder cada una de ellas su condición y naturaleza. De allí la complejidad de una nueva nomenclatura estatal para explicar una nueva arquitectura política e institucional.

De cualquier modo, e independientemente de estas gradaciones, la autonomía, desde una visión integral, tal cual lo expresa Giovenco y Romano, implica la “capacidad de los entes públicos territoriales de desarrollar, en su esfera de acción y con atribuciones más o menos amplia, intereses propios, pero siempre encuadrables en una ideología comprensiva de los intereses generales”.

Por su parte, la doctrina española y la jurisprudencia de su Tribunal Constitucional, dan su propia visión de este término, entendiendo a la autonomía como una condición general que deriva de una forma peculiar de estructuración del estado, un principio de organización que tiene carácter informador- y no meramente programático- de todo el ordenamiento jurídico, que debe ser integrado en ese sentido.

Tal postura, es la asumida por el texto constitucional español de 1978, al incorporarlo en el titulo VIII (“De la Organización Territorial del Estado”) y articularlo en el seno de un modelo donde rige el pluralismo político, la descentralización administrativa y la unidad del estado.

En el contexto jurídico español, y este es su aporte principal, la autonomía significa un poder limitado, no oponible al principio de unidad tutelado por el ordenamiento originario y soberano.

Autonomía, entonces, no es soberanía, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, “en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”, según la opinión del Superior Tribunal Constitucional (STC, 2 de febrero de 1981, f.g.3º).

Las últimas posturas en materia de autonomía se inclinan hacia una concepción dinámica, cuyo fundamento se basa, no ya y solamente en la capacidad de autonormación, sino en una eficaz distribución de potestades. Ello, condice con la opinión del más Alto Tribunal Argentino en el caso “Rivademar”.

El autor español Sosa Wagner, enrolado en esta tendencia, pone el énfasis en la entrega de la gestión de asuntos comunes a los componentes más directamente afectados de una comunidad, gestión que se despliega bajo la propia responsabilidad, es decir, libre de directrices o instrucciones de las administraciones superiores, por lo que el ente autonomo, cabe aclararlo no es solo el que se da la propia norma en sentido formal, sino también el que corre con las consecuencias que a partir de ellas se generan.

Recordemos que el art. 5 de la Constitución originaria de la nación argentina, obligaba a las provincias a “asegurar el régimen municipal” sin aditamentos ni aclaraciones puntuales sobre su

autonomía, por lo que la doctrina se dividió en dos bandos irreconciliables: municipalistas autonomistas y administrativistas autarquistas.

En le ultimo grupo, se destaca la posición sustentada por Gordillo, quien coincide con Bielsa y García Trevijano Fos, sobre estos conceptos.

Estos autores distingues entre autarquía, que vendría a significar exclusivamente que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a si mismo; y autonomía, que agregaría a la característica anterior la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por un ente superior.

De tal manea que el estado seria soberano, las provincias autónomas, y los municipios autárquicos. Más que una síntesis, es esta una simplificación cuasi propagandista que ha calado muy hondo en la doctrina y en la jurisprudencia.

La discusión sobre la naturaleza del municipio, dice Gordillo, no debe “plantarse en abstracto, cual si fueran esencias inmanentes del orden jurídico, sino que debería reformularse en el sentido de cual es el alcance concreto de las facultades de autoadministración, autonormación, no intervención, etc.”.

Para esta corriente, no hay una diferencia esencial entre autonomía y autarquía, sino que existiría a lo sumo, una diferencia de grados o matices, que torna ociosa toda discusión acerca de la naturaleza autárquica o autónoma de los municipios.

En rigor de verdad, sostiene Gordillo, “autonomía y autarquía significan más o menos lo mismo y pueden usarse indistintamente, como sinónimos”. La distinción, continua, “solo podría basarse en la mayor o menor cantidad de normas que el ente puede dictarse”.

Desde la concepción de Miguel Marienhoff, autonomía implica un concepto político, pues significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella.

Denota siempre un poder de legislación que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. Sus potestades son inherentes al órgano, propias y originarias del mismo.

Autarquía, en cambio, significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a si mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta, pues el ente no tiene poderes para dictar dicha norma o ley. Sus facultades no son originarias y propias del órgano, sino que provienen de una adjudicación de competencias efectuada a su favor por una entidad extraña o superior.

Para Horacio Rosatti, se reconoce autonomía a todo ente que reúna las siguientes atribuciones:

a) Autonormatividad constituyente o la capacidad para darse la propia norma fundamental en el marco del derecho no originario;

b) Autoacefalía o la capacidad para elegir las propias autoridades encargadas de la conducción de los asuntos locales;

c) Autarcía o autarquía, entendida como autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementados con la posibilidad de disponer de ellos;

d) Materia propia, como posesión de una materia o contenido específico, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción; y

e) Autodeterminación política, en cuanto a no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo desde el exterior (lo provincial, regional, nacional o internacional), que le impidan cumplir las facultades anteriores, o las tornen ilusorias.

El Dr. Enrique G. Bulit Goñi se refiere a la reforma constitucional de 1994 y escribió: “El Federalismo argentino cuyo fortalecimiento inducia a la ley 24.309 de reforma, es el federalismo de nación soberana, provincias autónomas y municipios autárquicos, el federalismo de potestades tributarias originarias en la Nación y en las Provincias y potestades tributarias derivadas en lo municipios, y

potestad tributaria de los municipios según se lo otorguen sus provincias".

CAPITULO IV: AUTONOMÍA. DISTINTOS ASPECTOS

La autonomía dispuesta por el art. 123 de la Constitución nacional, en la comprensión de la doctrina, en la interpretación de la Convención General Constituyente, y en las manifestaciones actuales de la unión iberoamericana de municipalistas (UIM).

De la saga de declaraciones formuladas por la UIM, aquella realizada el 19 de noviembre 1993 en la ciudad de Cartagena de indias, Colombia, es la que mejor trata con especificidad, el contenido de la autonomía local. Se refiere a ella como el "derecho a participar en los asuntos que naturalmente atañen al municipio y a sus ciudadanos y a definir, cada ente local, su propio destino".

En esta ocasión, la unión iberoamericana de municipalistas, organización no gubernamental internacional vinculada a la UNESCO, en el marco del segundo congreso iberoamericano de municipalistas, proclamo a ala autonomía local como una garantía visible para los ciudadanos, las municipalidades y los gobiernos

iberoamericanos, “a nivel de derecho fundamental, en la medida en que es cause imprescindible para el ejercicio efectivo de los derecho de participación y representación política”.

Esta declaración, vertida meses antes de nuestra reforma constitucional de 1994, dispuso como indispensable el reconocimiento expreso del municipio como un ámbito de gobierno, “debiendo darse una concepción constitucional del mismo, que sirva como fuente de interpretación”, definiendo además que la “autonomía local, como derecho colectivo de los ciudadanos de nuestro pueblos, aldeas y ciudades, a de queda recogidas y garantizadas de forma efectiva en la constitución de cada país. Al respecto, la sucesivas reformas constitucionales de los países iberoamericanos deberán prever dichos extremos”.

Esta manifestación fue oportunamente recogida por nuestro constituyentes de 1994.

Veamos pues, el significado de estas calificaciones de la autonomía municipal:

*autonomía institucional: es aquella que se manifiesta a través de la posesión y ejercicio, de parte del municipio, del poder constituyente derivado de tercer grado, es decir, la capacidad para

dictar su propia carta orgánica. Es la figura del municipio de convención o “autonomía de cartas”, según expresión de Segundo V. Linares Quintana.

Técnicamente, la autonomía institucional es una especie del genero autonomía política, tal cual lo veremos más adelante.

Una Carta Municipal o Carta Orgánica Municipal resulta se la norma fundamental que un municipio dicta en ejercicio de su pode constituyente derivado de tercer grado, que consiste en un instrumento jurídico político que instaura y reconoce una serie de derechos, organiza los podres fundamentales de la comuna determina los órganos municipales y sus atribuciones.

En la actualidad, la carta suele considerar temas vinculados a lo estrictamente autonómico como los relacionados con el régimen urbanístico, territorio y ambiente; a preservación del patrimonio arquitectónico, urbanísticos, arqueológico y paleontológico; y acciones y órganos para profundizar y ejecutar relaciones intermunicipal e interjurisdiccionales y de integración regional.

Dice Leopoldo J. Fidyka que lo sustancial de una Carta Municipal es que constituye la posibilidad de pensar normativamente en lo local, desde la propia comuna, organizando la estructura, los

poderes y las atribuciones comunales, reconociendo, actualizando, y o explicitando un cúmulo de derechos ciudadanos.

Se trata, en esencia, de una mini constitución política que adapta instituciones, derechos y garantías a la idiosincrasia y a las características propias de una comunidad determinada, abrevando y también moderando inevitablemente una particular cultura política, hábitos jurídicos, experiencias y emprendimientos locales.

Existe alrededor de 120 municipios de distintas provincias que han sancionado Cartas Municipales. La Patagonia, por su parte, es la región de la República Argentina con la mayor cantidad de cartas orgánicas en vigencia, proceso que se iniciado en 1986 con la sanción de la Carta Orgánica Municipal de San Carlos de Bariloche, hasta 2002, año e que se sanciona la Carta de Ushuaia, completando un conjunto de más de cuarenta cartas municipales.

*autonomía política: según la Declaración de Cartagena de Indias (UIM), la autonomía local, en el aspecto político, implica necesariamente la existencia, al menos, de cuatro condiciones:

Normativa: un ámbito de potestad normativa real que, aún respetando la igualdad de derechos y de condiciones de todos los

ciudadanos, singularice y dé una respuesta propia a los problemas de la vida local.

Competencial: reservar constitucionalmente un ámbito de competencias, no susceptibles de limitación por el legislador ordinario, delimitado por los intereses que les sean naturales y propios.

Libre decisión: asegurar la potestad de libre decisión de los municipios en el ejercicio de sus competencias. Ello requiere una amplia interpretación en cuanto a la organización interna de la entidad local y, ciertamente, una interpretación más restringida cuando se refiere al funcionamiento externo a fin de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y de igualdad sustancial de derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Estatuto: asegurar a los representantes políticos locales un estatuto que asegure a éstos un adecuado ejercicio de su representación política.

Para Antonio María Hernández (hijo), esta autonomía entraña la base popular, electiva y democrática de la organización comunal.

*autonomía administrativa: se trata de una suerte de autonomía funcional, entendida como poder del ente local de producir sus organigramas organizativos propios y de manejar por si y ante si, sus competencias con relación a la materia municipal.

Consecuentemente, el municipio esta facultado para ejercer todas las competencias de la administración pública, dictar y ejecutar los actos administrativos de su órbita, decidir sobre la ejecución, concesión y/o contratación de obras y servicios públicos en su radio de actuación, sin que autoridad alguna lo interfiera en la medida de su accionar legitimo.

Es la capacidad de autogestión, propiamente hablando.

*autonomía económica y financiera: este tipo de autonomía, en principio, tiene un contenido triple:

- la autosuficiencia de recursos,

- el reconocimiento de facultades tributarias propias de su competencia, y

- el propio manejo del gasto.

Esta inicial conceptualización, se integra con nuevas expectativas. Siguiendo la Declaración de Cartagena de Indias

(UIM), para un ejercicio adecuado de sus facultades, los municipios necesitan de un adecuado nivel de recursos. Estos recursos, a su vez, precisan de dos cualidades:

I. La primera, referida a una cuantía suficiente de los mismos para asegurar al poder local su prestigio y acción efectiva ante los ciudadanos y sus problemas;

II. La segunda, también imprescindible, el poder de articulación y gestión de una parte importante de dichos recursos.

En este sentido, la autonomía financiera de los entes locales implica, al menos, las siguientes condiciones:

1. Una potestad presupuestaria propia en el orden a definir cuantitativamente el alcance de las propuestas políticas, socioeconómicas y culturales del municipio. Así, los municipios deberán participar de una forma creciente en el gasto público total de la nación. En la mayoría de los países iberoamericanos se considera como objetivo deseable una participación de los municipios de, al menos, un 25% en el gasto público total de la nación.

2. La capacidad de configuración de los recursos de su sistema financiero.

3. La potestad para establecer, gestionar y exigir los ingresos tributarios y extras tributarios integrantes de su hacienda.

4. Disponer de una suficiencia de medios garantizada legalmente por la cobertura del estado y la participación de los municipios, mediante mecanismos automáticos e incentivadores de responsabilidad y solidaridad, en los ingresos totales de éste.

La autonomía económica y financiera fue la última preocupación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el marco del VI Congreso Iberoamericano, celebrado en Santo Domingo (República Dominicana) durante los días 28 de octubre al 1 de noviembre de 2002.

En cuanto a sus recursos, el nuevo municipio, dice Salvador Dana Montaño, esta dotado del poder impositivo y financiero para “costear los servicios locales”. Es lo que Horacio Rosatti, parafraseando a Marienhoff, denomina autarcía o bien autarquía, que significa autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos.

Más allá del equivoco a que nos lleva la cuestión etimológica y la costumbre en el uso de las palabras, es claro que el municipio, en nombre de su autonomía, es capaz de una “libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos de gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local”.

Se ha dicho con razón y desde el punto de vista económico, que en los últimos años se expandió el gasto provincial a costa del nacional, pero no así el gasto municipal a costa del provincial.

En la República Argentina, los municipios no se han expandido prácticamente, a pesar de que las necesidades que satisfacen han aumentado considerablemente.

Su debilidad tienen una causa bien visible: la debilidad de sus mecanismos institucionales de financiación puesto que todavía actúan con un marco jurídico y legal bastante restrictivo que les otorga un escaso margen de acción.

Los municipios cuentan con recursos propios y los provenientes de transferencias de los niveles federal y provincial de gobierno.

En teoría, según sostiene Caplán de Cohen, pueden acceder, dentro de su jurisdicción, a los mismos recursos que un gobierno provincial, en cuanto a que sus ingresos, si provienen del orden coercitivo, incluyen impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y empréstitos forzosos.

Cuando dichos ingresos provienen del orden voluntario o contractual, surgen los precios, la colocación de deudas, las rentas patrimoniales y otros ingresos de capital.

La capacidad de los municipios de crear tributos, debe dejársela clara en los textos de las cartas magnas provinciales, y evitar ciertas irracionalidad fáctica que admite, e inclusive exige, que el municipio preste servicios gratuitos, o subsidiados, limitando su capacidad tributaria.

Las consecuencias de tales restricciones en algunas provincias, es la comisión de “creativas” estratagemas –sostiene Caplán de Cohen- por parte de las autoridades municipales y sus asesores fiscales, con el fin de recaudar a través de “tasas” que solo lo son por su nombre, puesto que en realidad, constituyen verdaderos impuestos surgidos del poder del imperium del estado.

En lo que respecta a las transferencias de otras jurisdicciones, éstas pueden ser de libre disponibilidad o bien estar sujetas a una finalidad determinada.

En el estado federal, el poder se distribuye entre las distintas instancias territoriales.

Los entes sobre los que recae esta distribución asumen el ejercicio de una parte del poder político, administrativo y financiero, gozando por ello de autonomía suficiente para actuar como organizaciones representativas, exponente de una determinada comunidad local.

El reparto de poder que conlleva el régimen federal y la autonomía municipal propiamente dicha implica necesariamente un reparto de recursos.

Lo uno sin lo otro, es una ficción impracticable.

Distribuir competencias y funciones sin “desatar la bolsa” para una mejor asignación de rentas, es transformar a la idea autonómica en una palabra ociosa, y a la voluntad del constituyente, en solo una intención, de las tantas intenciones que pavimentan el camino del infierno.

La reforma constitucional de 1994 no ha alterado sustancialmente las potestades tributarias de los municipios de las provincias. La autonomía que las provincias deberán asegurar a sus municipalidades no podrán ser de niveles equiparables a la que la misma constitución le reconoce a ellas. Las provincias podrán seguir asumiendo acuerdos entre ellas y con la Nación por si y en representación de sus municipalidades, que incluya la materia tributaria, el régimen de coparticipación federal, el convenio multilateral y los llamados pactos federales fiscales que no han sido afectados en su validez.

Esto nos lleva a un problema que Dino Jarach llamaba de derecho tributario constitucional, porque en verdad, el tributo es un fenómeno de orden constitucional, por aquel principio de reserva que dice que no hay tributo sin ley. Jarach ya había anticipado que los abogados dejábamos de lado los estudios del derecho tributario, sin entender precisamente este fenómeno jurídico que es el hecho de la imposición. Y claro, el problema del Derecho Tributario Constitucional consiste, en primer lugar, en los límites a la imposición del estado, y en segundo lugar, en la atribución y la distribución de competencias. Es, entonces, en este esquema tradicional del estado soberano, estado nacional soberano, provincias autónomas y municipios autárquicos, donde se retacea la

competencia y las potestades tributarias del municipio, es decir los recursos, que son lo único que pueden hacer vivir verdaderamente la autonomía.

Todo el problema son los recursos que, como siempre, han sido los problemas de la autonomía en verdad. Nosotros pensamos que la autonomía sin recursos no es tal, y hay una palabrita que lo dice muy bien, que se llama “autarcía”, que era una palabra implicada con la expresión autarquía, que después en la edición del diccionario de la lengua española de 1992 se independizo. Que quiere decir esto: “soberanía de recursos; no dependencia de otro poder en materia económica”. Entonces, la autarcía es uno de los ingredientes esenciales de la autonomía.

CAPITULO V: REGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

El primer aspecto a considerar es la dogmatica constitucional. Históricamente el art. 5º de la Constitución Nacional había impuesto a las provincias cinco condiciones y entre ellas la de asegurar su régimen municipal, expresión que luego no tiene en el texto constitucional un desarrollo. La reforma de 1994, como sabemos, introdujo una reforma al antiguo art. 106, y en el actual art.123 utiliza por primera vez la expresión “Autonomía Municipal”, para algunos una novedad, para otros un complemento necesario que aclara el alcance del art. 5 leído por los municipalistas desde siempre con, precisamente, ese enlace: “Autonomía Municipal”.

En el capítulo Primero: Declaraciones, derechos y garantías el art. 5 expresa textualmente que: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

A su vez, en la Segunda Parte: Autoridades de la Nación,

Título Primero: Gobierno Federal, Sección Primera: del Poder Legislativo, Capitulo Cuarto: Atribuciones Del Congreso, el art. 75 inciso 30 menciona que: “Corresponde al Congreso: ...Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

En la Segunda Parte: Autoridades de la Nación, Titulo Segundo: Gobiernos de Provincia, el art. 123 consagra que “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Entonces, como garantía de la autonomía municipal, tenemos el art.123 de la constitución nacional, que es la cláusula federal, y la potestad tributaria del municipio no esta desarrollada en la carta nacional, pero esta expresamente mencionada en el inc.30 del art.75, al lado de la potestad de imposición provincial. Ahora, es cierto que recientemente el doctor Alejandro Pérez Hualde ha escrito

un trabajo excelente sobre “la coparticipación federal en la Constitución Nacional” y dice el: “el municipio no es sujeto de la coparticipación federal”, no está mencionado el inciso segundo, pero también es cierto que hubieron proyectos que sí lo hacían sujeto de la coparticipación. Pero esto en modo alguno implica desconocer la potestad impositiva de los municipios, el problema es la colisión de competencias. La Corte ha dicho también, que la doble o múltiple imposición, aunque comporte una anomalía económica en si misma, no es inconstitucional. Pero leyendo la Constitución, la concertación en modo alguno el la imposición, como si realmente el Estado Federal tuviera mas jerarquía que el municipio. Es una competencia municipal, lo hemos dicho, está consagrado, reitero, en constituciones provinciales en forma expresa y en muchas cartas municipales, y si es una competencia genuinamente municipal no tenemos que encontrar limitación más que para saber si el municipio ha rebasado su competencia. Pero en el derecho constitucional del poder nosotros sabemos que lo que no está expresamente permitido está prohibido, y aunque la doctrina e incluso la legislación emana de gobiernos de facto, pero también del congreso, ha permitido a leyes nacionales derogar tributos provinciales y municipales, ello es realmente una contradicción y violenta la jerarquía constitucional, porque en el derecho tributario constitucional existe un principio que

dice que aquel poder que no puede gravar tampoco puede desgravar, y el Congreso no puede legislar tributos municipales.

La Constitución Nacional impone a las provincias, desde 1994, el aseguramiento de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones pero no las obliga a establecer un único modelo de autonomía. En consecuencia, pueden coexistir en una misma provincia municipios de convención con atribuciones para dictar sus propias cartas orgánicas y municipios reglados por leyes orgánicas de las municipalidades, partidos o departamentos según se los denomine en cada ente local, sancionadas, esas leyes orgánicas, por las legislaturas provinciales. No obstante esta flexibilidad provincial para establecer los parámetros de la autonomía municipal, aquellas no podría ignorarla pues el art. 123 constituye una cláusula federal cuyo incumplimiento podría revisar la Corte Suprema.

CAPITULO VI: JURISPRUDENCIA NACIONAL. SU EVOLUCIÓN

En materia municipal, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo un compartimiento errático. En sus primeros años de existencia había sostenido la autonomía municipal, entendiendo que los municipios eran “gobiernos o poderes” dotados de parte de la soberanía popular, fundándose en la “tradición hispano colonial”.

A poco instalada la Corte, en 1870, en ocasión de decidir acerca de su competencia para conocer de una demanda de un particular contra la provincia de Santa Fe (“Doroteo García c. Santa Fe”, fallo: 9:277), afirmo enfáticamente la independencia de la provincia, frente a los poderes de la nación, para decidir todo lo que hace al régimen de sus propias instituciones, materia dentro de la que se incluye el derecho municipal, el que entendió de competencia exclusiva del ordenamiento local.

Luego, y hasta 1989, el mas alto tribunal de la República venia definiendo en general la naturaleza de los municipios como “meras delegaciones de los gobiernos de provincias circunscriptas a fines y limites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a sus propias legislación (art.5º)” (fallos, t. 114, p. 282).

Así lo estableció en 1911, cuando tuvo oportunidad de resolver la competencia planteada por la empresa Ferrocarril del Sud en la demanda por cobro de impuesto que inicio la municipalidad de la plata (“Ferrocarril del Sud c/ municipalidad de La Plata”, fallo del 1º de junio de 1911).

En tal ocasión, la Corte Suprema acuñó una doctrina que prospero con el tiempo, definiendo a las municipalidades como entes autárquicos, puesto de que de otra forma no puede explicarse la limitación de sus fines a la esfera administrativa y la referencia que reformula, a la legislación provincial a que se encuentra sometida. Es decir, la Corte sostuvo que los municipios son meras delegaciones circunscriptas a fines y limites administrativos; son autárquicos y tienen potestades tributarias derivadas de los ordenamientos provinciales.

Esta es, en síntesis, la postura de Joaquín V. González, quien refiriéndose a la recreación de las corporaciones en la constitución de 1853, señala la obligatoriedad para las provincias del establecimiento del régimen municipal, y agrega: “no les prescribe bases para definir la naturaleza del gobierno municipal, pero es justo entender que dejaban librado su elección a la voluntad y la experiencia de los constituyente de provincia. Solo habla de su

régimen municipal, es decir, que lo consideran, según en su naturaleza histórica y jurídica, una institución propia y exclusivamente local, esto es, que deriva su existencia, forma y poderes de la soberanía constituyente o legislativa de cada provincia.

Luego al analizar las facultades que le son concedidas a los municipios, define ambos status, autárquicos y autonómico, como posibles para la configuración del municipio provincial, cundo sostiene: “Respecto de su posición en el estado o provincia, los hay de dos forma: los que son solo una rama administrativa y política del gobierno y los que tienen existencia mas separada y distinta de éste”.

En “Obras Sanitarías de la Nación c/ Provincia de Tucumán s/ cobro de pesos”, el 20 de julio de 1964, la Corte adjudico a las provincias la regulación de la materia municipal expresando que el régimen legal de los municipios provinciales no es cuestión regida por la Constitución y las leyes de la nación, sino propia del ordenamiento jurídico provincial, en los términos del art. 104 y siguientes de la Constitución Nacional.

Con posterioridad, y como si el “destino” hubiese querido homenajear la tradición autonomista de la provincia de Santa Fe,

puesto de manifiesto en la Constitución provincial de 1921 y en la conocida Tesis Doctoral de don Lisandro de la Torre (cuando tenía este la edad de 20 años), fue en dos casos, con contrapartes precisamente santafesinas donde la Corte de la Nación definió aspectos vinculados al contenido y al alcance de la autonomía municipal.

Así, el 21 de marzo de 1989, en el caso “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación abandonó su tradicional postura respecto de la autarquía de los municipios. El pronunciamiento de la Corte se originó en un recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción que promovió la actora contra el decreto Nº 1737/84 del intendente de la Municipalidad de Rosario, que dejó sin efecto su designación como agente de la comuna.

La Sra. Ángela Rivademar, en su carácter de pianista profesional, fue contratada por la Municipalidad de Rosario como solista de piano y clave en 1978, junto con otros músicos, previa selección de una terna de postulantes, e incorporada a la planta permanente municipal.

Luego y mediante el decreto Nº 1709/83, en las postrimerías ya del gobierno de facto, fue incorporada a la planta permanente

municipal. En ese entonces se encontraba vigente la ley provincial Nº 9286 que fue el basamento legal de la medida adoptada (a la fecha del acto) la demandante contaba con los tres meses de antigüedad requerido por la norma para acceder a dicha planta.

En su responde, la municipalidad adujo que la ley Nº 9286, dictada por un gobierno de facto, era inconstitucional porque, al sancionar el estatuto y escalafón del personal municipal, ha avasallado su legitimas facultades. Añadió que, por ordenanza Nº 3583/84, se dictó un nuevo estatuto para el personal municipal siguiendo las pautas del sancionado por ley Nº 9286, pero excluyendo disposiciones contenidas en este último, entre las que se encontraba el art. 133 que fundamento la incorporación de la actora al plantel permanente.

Señalo asimismo que el consejo municipal, había autorizado al intendente a revisar las designaciones efectuadas en el plantel durante el periodo de facto, cuando estas resultarán violatorias de las normas estatutarias municipales.

En la comprensión de que la ley provincial Nº 9286 carecía de validez, la intendencia dictó el acto de separación de la actora.

La Corte Suprema de Justicia de la provincia de Santa Fe anulo la decisión administrativa, dispuso la reincorporación de la agente en el cargo que ocupaba al momento del cese y condenó, a la demandada, a abonarle los salarios caídos, en moneda actualizada y con intereses, rechazando, en cambio, la pretensión de Rivademar de ser indemnizada por daño moral.

Contra este pronunciamiento, el municipio interpuso recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación el cual fue declarado procedente revocándose la sentencia recurrida.

La Corte, apartándose de sus precedentes recientes, sostuvo que “un nuevo y más detenido examen de la cuestión aconseja, en el momento actual, revisar esa doctrina (municipio como mera delegación administrativa) que se ha mantenido casi invariablemente en la jurisprudencia de esta Corte”.

Citando la opinión de la Procuradora Fiscal, Dra. María G. Reiriz, dice la Corte que tal doctrina, “de ningún modo podría ser afirmada con carácter uniforme para todo el territorio de la nación, ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales han consagrado el criterio de la autonomía de los municipios, que puede ser plena, cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplenas, cuando no alcanza a esa atribución”.

“Por otra parte –continúa el Alto Tribunal-, aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios”.

En lo sucesivo, la Corte se ocupa de distinguir con precisión, la naturaleza de los municipios en contradicción con las peculiaridades de los entes autárquicos, por lo que queda claro que el “traje” de la autarquía es insuficiente e impropio para caracterizar al municipio argentino.

Los municipios poseen origen constitucional frente al origen meramente legal de las entidades autárquicas.

En las comunas existe una base sociológica constituida por su población, ausente en las entidades autárquicas.

Los municipios no pueden suprimirse ni desaparecer, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que no ocurre con los entes autárquicos.

Las ordenanzas municipales tienen el carácter de legislación local, frente al de las resoluciones administrativas emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas.

Las comunas poseen el carácter de persona jurídica de derecho público y necesario (art. 33 del Código Civil), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos.

La distinción también se realiza por el alcance de las resoluciones que cada uno dicta, que en el caso de los municipios, comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no solo a las personas vinculadas, como es el caso de las entidades autárquicas.

Los municipios cuentan con la posibilidad de crear entidades autárquicas, y no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad similar dependiente de ella.

La elección popular de sus autoridades, es una condición específica de los municipios, inconcebible en las entidades autárquicas.

Con posterioridad, el Alto Tribunal Federal puntualizó su criterio de manera contundente. En “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”, sostuvo que el sistema económico-financiero de los municipios es regulable por las provincias, según como lo dispongan estas, aunque advirtió: “La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución Nacional

determina que las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en estos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña –aunque se tratara de la provincial- ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional".

"La Constitución Nacional –expresa la Corte- se limita a ordenar el régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias (art. 5º) pero en manera alguna les ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la orbita de las facultades propias locales conforme a los artículos 104, 105 y 106 de la Constitución…".

Debemos analizar ahora, el criterio seguido en la materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

En "Estado Nacional (Ejercito Argentino) c/ Corrientes, provincia de s/ nulidad", sentencia del 27 de septiembre de 1994, la corte recepta ambiguamente la posibilidad de que pervivan los

“municipios autárquicos”, cuando expresa: “Los municipios provinciales, ya sea que se los caracterice como entes autárquicos o autónomos, no resultan identificables con las provincias respectivas”.

En autos “Telefónica de Argentina v. Municipalidad de Chascomús s/ acción meramente declarativa”, la empresa de teléfonos pretendió un pronunciamiento judicial contrario a la exigibilidad del pago de los tributos municipales en concepto de “habilitación comercial”, “seguridad, salubridad e higiene” y “publicidad y propaganda”, tal cual le eran reclamados por el municipio de Chascomús.

En fallo de fecha 18 de abril de 1997 la Corte Nacional sostuvo que “De acuerdo con la distribución de competencias que emergen de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos a las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (art. 5º y 123)”.

Hecho el encuadre, la Corte reafirma las competencias locales de manera definida: “El régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina, al consagrarlo como requisito de la autonomía

provincial (art. 5º) consiste en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto y, por lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas".

Luego, el Alto Tribunal Nacional descarta la existencia de conflicto entre una ordenanza municipal y disposiciones federales si las obligaciones que impone a la primera a la telefónica es por servicios administrativos vinculados al uso de un inmueble ubicado en jurisdicción municipal, y no están en pugna con la normativa federal que rige intereses, derechos y deberes inherentes a la condición jurídica de la empresa de comunicaciones, cuya naturaleza es nacional ya que éstas forman parte del comercio y sistema de correos y tienden a promover el bienestar general del país.

La índole típicamente municipal de la prestación del servicio público, como lo es las observancias de las reglas de salubridad o higiene y lo relativo a la publicidad comercial en la vía pública, queda a resguardo. Sólo las tasas cuestionadas "resultarían ilegítimas en

caso de llegar al extremo de dificultar o impedir la libre circulación territorial del servicio de telefonía".

Recordemos el criterio inverso sostenido por la misma Corte en "Telefónica de Argentina v. Municipalidad de General Pico" del 27 de febrero de 1997, en el que se denegó al municipio la facultad de imponer a Telefónica el pago de tributos por la ocupación o el uso del espacio aéreo local, por entenderlo contrario a la ley nacional de telecomunicaciones Nº 19.798, y lesivo del principio de supremacía legal del art. 31 de la Constitución Nacional.

Especial consideración el tratamiento de la autonomía municipal, esta vez en la profundidad del alcance político-electoral, realizado por el Supremo Tribunal Argentino en el caso "Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" en fallo del 24 de febrero de 2005.

Carlos Alberto Ponce, en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis, promovió una acción declarativa de certeza a fin que se declare la inconstitucionalidad del art. 8º de la ley provincial Nº 5324 y de los arts. 2º, 5º y 8º del decreto provincial 117-MGJCT-/2003, pues los considero violatorios de los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional, como así también de disposiciones de la Constitución provincial.

Sucedió que la provincia de San Luis, mediante la ley Nº 5324 y en el marco de la más profunda crisis de la democracia argentina desde su restauración en 1983, aprobó someter a la consideración de la ciudadanía, la incorporación a la Constitución local de una cláusula transitoria por la cual se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, habilitando al Poder Ejecutivo Provincial, por única vez, a convocar a elecciones a fin de cubrir esos cargos.

Luego, por medio del decreto Nº 117/03, el Poder Ejecutivo convoco a elecciones para el 27 de abril de 2003 con el objeto de elegir intendentes municipales y ratificar la enmienda constitucional que hemos mencionado anteriormente.

Para que el caso de los votantes ratificaren la enmienda constitucional, se dispuso la caducidad anticipada de todos los cargos electivos provinciales y municipales vigentes, afectándose el régimen de gobierno municipal en la medida en que la norma sancionada imponía un acortamiento y desplazamiento “institucional” de mandatos de funcionarios que se encontraban ejerciendo sus cargos electivos.

Se manifiesta al respecto la Corte Nacional, indicando que la normativa impugnada resultaba violatoria de la Constitución

Argentina en cuanto significaba la asunción de parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales –como es convocar a elecciones dentro de ese ámbito-, afectando la autonomía municipal.

Esa intromisión, de ser aceptada, “lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal. De no procederse del modo indicado, aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales (Fallo: 314:495, disidencia de los jueces Dr. Fayt, Dr. Belluscio y Dr. Petracchi, considerando 5º)”.

En este sentido, prosigue el Máximo Tribunal, “el mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado mediante una reglamentación que produzca la caducidad de los mandatos. En consecuencia, por aplicación del principio de soberanía popular, las cuestiones relativas a la

autonomía municipal y a su efectiva vigencia en la estructura del estado Federal deben ser garantizadas, rechazando actos y procedimientos que traduzcan el desprecio y el quebranto de las instituciones locales".

Ustedes saben que la Corte, que consagró en "Rivademar" el principio de la autonomía municipal, que para algunos ese fallo venia a otorgar carta de autonomía a los municipios, aunque la constitución no lo autorizaba así, inmediatamente puso en crisis su propio pronunciamiento, porque en el fallo "Municipalidad de Rosario c/. provincia de Santa Fe", en donde se trataba un problema de orden presupuestario, porque la provincia había dictado una ley que cercenaba fondos educativos y exigía la detracción de recursos municipales, la Corte dijo que no había intromisión indebida ni se ponía en peligro ni se había demostrado en qué medida se ponía en peligro la existencia del régimen municipal que planteaba el municipio. Y después en el fallo que pronuncio en un litigio que promovió la Universidad nacional de Buenos Aires contra el Gobierno Nacional, la Corte dijo que en la Argentina había una sola autonomía que les pertenecía a las provincias.

La Corte Suprema, fíjense ustedes, ha dicho lo siguiente en fallos pronunciados después de la reforma de 1994, en este

pronunciamiento del “Estado Nacional contra el municipio de San Martín de los Andes sobre interdicto de recobrar”, fallado el 30 de diciembre de 1997, la Corte dice: “es ajeno a la competencia originaria de la Corte Suprema el interdicto de recobrar dirigido contra la municipalidad de una provincia, por el despojo sufrido por el Estado Nacional, dado que los municipios provinciales, ya sea que se los caracterice como entes autárquicos o autónomos, no resultan identificables con las provincias, respecto a los fines de la mencionada competencia”. Es decir, la Corte ya realizada la reforma, desembarcada la expresión autonomía municipal en el art. 123 de la Constitución Nacional y dice esto: “Se los caracterice como municipios autárquicos o como municipios autónomos”, no hay una interpretación directa de la Corte del art.123 y de sus alcances en este fallo, pero preocupa esto que se dice, y luego ha dicho la Corte: “De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional los poderes de las provincias son originarios e indefinidos, en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos y dentro de ese contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen”. Y yo creo que estos pronunciamientos vuelven a poner en crisis la dimensión autonómica del municipio y obviamente no los comparto en sus implicancias.

Los municipios en las distintas provincias argentinas, obviamente no han tenido ni tienen la misma dimensión autonómica, pero nosotros señalamos que la clausula del art.123 debe entenderse como una clausula federal, como una exigencia que integra la del art.5 que las provincias no pueden desconocer, y por consiguiente, siendo así, los municipios tendrían el acceso al recurso extraordinario federal para sostener sus prerrogativas. Esto esta consagrado expresamente en estos términos y para estos fines en la ley de “Gonne” de 1949; lo propuso integrar en el texto el Doctor Horacio Rosatti en la convención; y el Doctor Alberto Natale propuso un recurso jurisdiccional para que el municipio pueda defender su autonomía. Se auspicia este desembarco de la expresión autonomía municipal en el art.123, porque de lo contrario, si la Corte continua con su antigua tesis sentada allá por 1870, en que dijo que el derecho municipal integraba las instituciones provinciales y no le correspondía a la Corte revisar esos aspectos, entonces creo que verdaderamente la autonomía municipal quedará en manos de las decisiones de cada provincia, como corresponde, pero no tendrá asegurada su plena vigencia en los hechos, en la realidad. Rivademar abre un camino en el sentido que un municipio logra revertir un pronunciamiento. En el caso Municipalidad de Rosario contra Provincia de Santa Fe también lo hace, porque la minoría de

la Corte Suprema de Justicia de la Nación señala que las provincias no tienen una zona de libertad para hacer cualquier cosa en la orbita del municipio, porque afecta su existencia, su autonomía, la libertad del ejercicio de esa autonomía.

CAPITULO VII: REGIMEN COMPARADO

Ninguna duda cabe de que el municipio está llamado a ser el referente constitucional del siglo XXI. Tal afirmación no es gratuita: su cercanía con el individuo y la sociedad le permiten mayor flexibilidad que a los órganos que concentran mayor poder de dirección y organización. Su importancia resulta patente. A pesar de ello, el conocimiento del régimen municipal no es, como debiera presumirse, moneda de curso corriente. Por el contrario, se requiere de mayores esfuerzos para resaltar la trascendencia que juega en los Estados contemporáneos y dar a conocer su régimen jurídico. Este capitulo es un intento por coadyuvar al conocimiento del régimen jurídico municipal en diversos países iberoamericanos, partiendo de la premisa de un escaso desarrollo de la materia en el ámbito nacional. En cualquier caso, no podrá negarse que el desarrollo de una doctrina jurídica municipalista es bastante

irregular. Baste ver, en el caso mexicano, que a pesar de su consagración constitucional, la institución municipal no se ha consolidado en el panorama jurídico y político. A ello habrá que aunar el hecho de que las enmiendas y adiciones, tanto constitucionales como legales, no han tenido una repercusión efectiva en la vida municipal.

La revisión del régimen municipal en algunos países iberoamericanos es bastante ilustrativa sobre el irregular desarrollo de que hablamos. Las diferencias que pueden detectarse entre los modelos iberoamericanos son evidentes. Y de ello habrá que dar cuenta a la hora de explicitar el papel que dentro del sistema político desempeñan los municipios como espacios de poder y a la vez como satisfactores de servicios públicos adecuados, pero también, y ello resulta sumamente importante, como espacios para generar un acercamiento del ciudadano a la administración y a la toma de decisiones.

No escapa al observador que el municipio ha sido, en muchas ocasiones, un coto de poder maximizado por un sistema de control político centralizado, pero también, y de ahí lo paradigmático, en el espacio propicio para descentralizar las funciones del Estado. No pocas reflexiones al respecto se han suscitado. El municipio,

según lo demuestran algunas experiencias brasileñas, es el instituto idóneo para ejercer el ideal democrático, con la mayoría de connotaciones que pueden atribuírsele al concepto. De ahí la importancia de revisar al municipio en la órbita de los sistemas jurídicos iberoamericanos.

La intención de este capitulo es hacer hincapié en algunos regímenes municipales presentes en Iberoamérica con el objeto de compararlos. Creemos que es importante recopilar trabajos de este tipo para contrastar diversos modelos jurídicos, sobre todo aquellos que continental e históricamente nos resultan más próximos. Esta perspectiva es apenas coadyuvante en la inmensa tarea que representa el estudio del régimen municipal en cada uno de los países de la región.

Es importante destacar la importancia en su conjunto de los municipios, especialmente al advertir los siguientes datos sobre la organización política y el número de municipios existente en diversos países iberoamericanos:

*Argentina: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada provincia se divide en departamentos (salvo la provincia de Buenos Aires, donde se llaman “partidos”), y éstos se subdividen

en distritos, pedanías o cuarteles. Los municipios son entes creados por gobiernos provinciales. El número de municipios es de 1.144.

*Bolivia: 9 departamentos, 112 provincias, 327 municipios y 1.385 cantones.

*Brasil: 26 Estados y un Distrito Federal; el número de municipios es de 5.560.

*Chile: 12 regiones, además de la región metropolitana de Santiago. Y cada región se divide en provincias (existen 51 provincias). Y las provincias en comunas (342 comunas presididas por un alcalde). Por lo tanto tiene 342 municipios.

*Colombia: 32 departamentos, 4 distritos (Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta). Tiene 1.098 municipios.

*Costa Rica: 5 regiones, 7 provincias, subdivididas en 81 cantones, y éstos a su vez en 463 distritos. Por lo tanto tiene 81 municipios.

*Cuba: 14 provincias y 169 municipios.

*Ecuador: 22 provincias, divididas en cantones y parroquias. Tiene 193 municipios.

*El Salvador: 14 departamentos, y éstos a su vez en 39 distritos. Tiene 262 municipios.

*España: 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas. Cada comunidad autónoma se divide en provincias, haciendo un total de 50. Tiene 8.108 municipios.

*Guatemala: 22 departamentos, con un número de 331 municipios.

*Honduras: 18 departamentos, con un número de 298 municipios.

*México: 31 entidades federativas y un Distrito Federal, con un número de 2.451 municipios.

*Nicaragua: 15 departamentos y dos regiones autónomas. Tiene 153 municipios.

*Panamá: 9 provincias, 75 distritos o municipios, 3 comarcas indígenas de nivel provincial y 620 corregimientos de los cuales 2 son comarcales.

*Paraguay: 17 departamentos y el distrito capital de Asunción. Cuanta con un número de 225 municipios.

*Perú: 24 departamentos, 195 provincias y 1.828 municipios.

*Portugal: 18 distritos administrativos. El distrito, a su vez, está subdividido en concelhos (municipios), cada uno de los cuales cuenta con un ayuntamiento democráticamente elegido. Los concelhos portugueses están integrados por freguesias. Tiene 250 concelhos es decir, municipios.

*República Dominicana: 31 provincias, teniendo cada una su capital o municipio cabecera, además de Santo Domingo, que se encuentra en su propio distrito nacional. Cuenta con 147 municipios.

*Uruguay: 19 departamentos gobernados por un intendente municipal, por lo tanto tiene 19 municipios.

*Venezuela: 23 estados federales, el distrito capital (ciudad de Caracas), dependencias federales (conformada por más de 311 islas, cayos, islotes) y el territorio de Guayana Esequiba. Los estados federales se subdividen en municipios: hay 337 municipios y 1.065 parroquias.

Los datos resultan sumamente interesantes, sobre todo si se advierten heterogeneidad poblacional presente en los diversos estados latinoamericanos, así como la diversidad de territorios gobernados y administrados por la institución municipal. El contexto

histórico y político presente en cada país también hace necesario advertir la pluralidad en la regulación de la organización municipal; no puede obviarse que en algunos Estados la figura municipal tiene mayor relevancia que en otros.

Creemos que hay necesidad de otros estudios que aborden desde una nueva perspectiva en análisis del municipio en Iberoamérica, su forma de organización y su impacto en la consecución de las políticas publicas nacionales, en la formación de las elites que concurrirán a la formación del poder nación, en la presentación de servicios públicos, en las estrategias y políticas de protección ambiental, en el desarrollo de mejores niveles de vida en le ámbito urbano, en el fortalecimiento de la seguridad pública, etc.

Este es apena el comienzo. Se trata de un esfuerzo en conjunto de los autores, representantes académicos de naciones que van desde Madrid hasta latitudes Australes de Chile, ligada por un historia luso hispánicas común. Pero no es novedoso. No puede dejar de comentarse el esfuerzo realizado en la década de lo 50 por Fernando Albi, quien en su Derecho Municipal Comparado del mundo hispánico hizo una excelente aproximación al derecho regional. Cincuenta años después es preciso volver a realizar estudios de tal magnitud que permita advertir como ha evolucionado

el municipio, sobre todo si coincidimos en considerar que, desde la perspectiva jurídica, Europa y América aparecen ligadas indisolublemente a través de la institución del municipio. No en balde Carlos Ruiz del Castillo señalaba en el prologo de la obra citada:

El municipalismo americano recibió de España la inspiración y el molde, pero el contenido fue desde la iniciación autóctono. Lo fue radicalmente, con alcaldes y regidores propios, en la constitución de los cabildos indígenas, sobre las nuevas reducciones que asentaron la población dispersa y la trabaron vitalmente en praderosos centros de influencias. Fue democrático en la constitución de los cabildos abierto y en la elección de cargos concejiles de los cabildos cerrados.

La fundación del núcleo de población estaba acompañada de la investidura representativa. El malogrado padre Constantino Bayle, ilustre autor de Los cabildos seculares en la América española (1952), mostro como la institución del cabildo constituyo el primer empeño de los fundadores, después del acta y de la toma de posesión. Y agrega: donde no hay alcaldes y regidores, no se puede llamar pueblo, escribía el Rey al tesorero Hernando de Montalvo.

Muchos escritores americanos posteriores a la independencia han reconocido el carácter representativo de los

cabildos, cuya arquitectura era tan solida que, mientras fueron destruidas instituciones como la del Virreinatos y de las audiencias –escribe un argentino contemporáneo-, quedaba el ayuntamiento perdurando al través de las vicisitudes del proceso emancipador.

Si bien no es nuestra intención emular la monumental obra realizada por Albi, si consideramos que el presente trabajo es ante todo un intento por mejorar el conocimiento del régimen jurídico municipal en diversos países iberoamericanos.

Ciertamente, hay que poner especial énfasis en el caso mexicano, por ser el más cercano y porque nuestros esfuerzos están orientados precisamente a la búsqueda de soluciones que contribuyan a reafirmar el espíritu que ha animado las múltiples reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas que, simple y desafortunadamente, en su mayoría no han podido concretarse en la realidad y experiencia nacional.

A ello habrá que aunar la circunstancia que le peso político de los municipios se corresponde con su escasa significación económica, denunciada por los propios constituyentes mexicanos en aquel Congreso Constituyente de 1916-1917. Seguramente los

demás países iberoamericanos también tienen mucho que decir sobre el particular.

VII.-1 REGIMEN MUNICIPAL EN CADA PROVINCIA

En el derecho público provincial, o bien, según la acertada nominación de Mercado Luna, en el derecho constitucional provincial, a partir de sus propios ciclos constituyentes (desde 1957, en las constituciones de las nuevas provincias; y desde 1986, en el proceso de reformas posterior al advenimiento de la democracia), se impuso la autonomía municipal con claridad meridiana.

En efecto, de las nuevas constituciones sancionadas en los últimos años, 16 contemplan el dictado de cartas municipales.

Nos parece acertado referirnos al sistema aplicable en cada uno de los estados argentinos que receptan este grado pleno de autonomía política e institucional, a manera de exhibición comparativa de posturas normativas propias del derecho público provincial, con el fin de realizar un mejor análisis de las opciones jurídicas existentes en este preciso campo del derecho.

Ello, en virtud de que el proceso de reformas constitucionales en la argentina, tuvo la peculiaridad de ser anticipado en el ámbito provincial, reafirmando la iniciativa –al menos institucional- de las provincias sobre el estado central, en el dificultoso proceso de concretar y actualizar la organización federal del país.

En la constitución de la provincia de **Buenos Aires**, luego de su reforma de 1994, en su sección séptima, capitulo único, se refiere al régimen municipal en los artículos 190 a 197; pero lo paradigmático es que habiendo procedido a reformar su constitución luego de la reforma nacional consagratoria del artículo 123, no se impuso de su contenido ni organizo un sistema municipal autonomo pleno.

A nuestro entender estas disposiciones aparecen como estancadas en el tiempo, como si los convencionales provinciales no hubiesen leído el artículo 123 nuevo y sus consecuencias indicando que esa falta de adecuación a la Constitución Nacional tornaría inconstitucional la reforma bonaerense, ya que, tal como lo menciona, el artículo 31 de nuestra Ley Fundamental sigue vigente, y por ende la prelación normativa que de él se desprende no puede ser desconocida.

En la Constitución de la provincia de **Catamarca**, en su sección séptima, capitulo único, hace referencia al régimen municipal en sus artículos 244 a 262; contemplando la autonomía municipal en el artículo 245, el cual trata de que “Son autónomos los municipios que en función de su número de habitantes y jurisdicción territorial respondan a los requisitos que la ley establezca. Tienen derecho a darse su propia Carta Orgánica sancionada por una convención convocada por la autoridad ejecutiva conforme a la ordenanza que se dicte al efecto”.

En la constitución de la provincia de **Chaco**, en su sección séptima, el régimen municipal esta regulado en los siguientes tres capítulos: (capitulo I –disposiciones generales- , capitulo II – disposiciones comunes a los municipios, facultades de disposición y administración- y, capitulo III - atribuciones y deberes de los concejos municipales), desde los artículos 182 a 206.

En cuanto a la autonomía de los municipios el artículo 182 claramente expresa que **“**Todo centro de población constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución, de la ley orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica municipal, si correspondiere”. A su vez, incluye

tres categorías de municipios: 1ª Categoría (centros de población de más de veinte mil habitantes), 2ª Categoría (centros de población de más de cinco mil, hasta veinte mil habitantes), 3ª Categoría (centros de población de hasta cinco mil habitantes), regulados en el artículo 183.

El artículo 185 dispone que los municipios de primera categoría podrán dictarse sus Cartas Orgánicas municipales, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución, y serán sancionadas por convenciones convocadas por la autoridad ejecutiva local, en virtud de ordenanza aprobada por los dos tercios del concejo.

En la Constitución de la provincia de **Chubut**, en el titulo II, Gobierno Municipal, contemplado en los artículos 224 a 245; disponiendo de que esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma.

A su vez, cuando una municipalidad tiene en su ejido urbano más de dos mil inscriptos en el padrón municipal de lectores, puede dictar su propia carta orgánica, para cuya redacción goza de plena autonomía.

La ley orgánica de municipio y las cartas que se dicten las municipalidades debe asegurar los principios del régimen democrático, representativo y republicano y establecer el sistema electoral que ha de regir.

Las cartas orgánicas son sancionadas por convenciones convocadas por la autoridad ejecutiva en virtud de ordenanza sancionada al efecto.

Las convenciones están integradas por un número igual al de los miembros de su cuerpo deliberativo, elegidos por voto directo y sistema de representación proporcional.

La convocación municipal somete su primera carta orgánica a la legislatura que la aprueba o rechaza sin derecho a enmendarla.

También a la legislatura corresponde dictar una Ley Orgánica Municipal que reglamente el funcionamiento, los derechos y atribuciones de los municipios. Tanto en ella como en las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse especialmente los siguientes derechos y atribuciones:

1. De iniciativa, para acordar a un número de electores cuyo porcentaje se fije, la facultad de proponer ordenanzas sobre cualquier asunto de competencia municipal.

2. De referéndum, que se aplica para contraer empréstitos cuyo servicios sean superiores al porcentaje que se establezca de

os recursos ordinarios afectables; para acordar concesiones de servicios públicos por un plazo superior a diez años y para los demás casos que se determinen.

3. De revocatoria, para remover a lo funcionarios electivos de las municipalidades en los casos y bajo las condiciones que se establecen.

En la Constitución de la provincia de **Córdoba**, en el título II, Municipalidades y Comunas, tratadas en los artículos 180 a 194; la autonomía consagrada en el artículo 180 que con toda claridad expresa que “esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten”.

Considera Municipio a toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes, y aquellas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas.

Las Cartas Orgánicas deben asegurar:

1. El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.

2. La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes.

3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.

4. Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.

5. El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y respetando el régimen representativo y republicano.

6. Los demás requisitos que establece esta Constitución.

En la Constitución de la provincia de **Corrientes**, el Régimen Municipal esta contemplado en los artículos 156 a 170, que están comprendidos en el Régimen Municipal de la Provincia, todos los centros de población que cuenten con más de quinientos habitantes.

La Legislatura debe fijar la jurisdicción territorial de cada municipio, pudiendo extenderlas sobre la totalidad del Departamento en que está ubicado. Puede autorizar igualmente, la formación y

modo de funcionamiento de Municipios Rurales, integrados por agrupaciones humanas que individualmente no alcancen este límite o por la adición de varias teniendo en cuenta su proximidad, comunidad de problemas y demás condiciones que se determinen al efecto.

Los municipios que tengan más de cuatro mil habitantes pueden optar entre dictar su propia Carta Orgánica en la forma establecida en el artículo anterior, o regir por las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal; los municipios de menos de cuatro mil habitantes se rigen por dicha ley.

En la Constitución de la provincia de **Entre Ríos**, en la sección octava, Régimen Municipal, regulado en tres capítulos (capitulo I- Disposiciones Generales, capitulo II- Municipios de Primera Categoría, y capitulo III- Municipios de Segunda Categoría), en los artículos 180 a 200. Dispone que todo centro de población de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido, constituye un municipio, que será gobernado por una corporación municipal, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y de la ley orgánica que, en su consecuencia, se dicte por la Legislatura. A su ves, los municipios serán de dos categorías, a saber: primera, ciudades de mas de cinco mil habitantes; y, segunda, villas o pueblo de menos

de cinco mil habitantes y más de mil quinientos, dentro de sus ejidos respectivos.

Los censos nacionales, provinciales o municipales legalmente practicados y aprobados, determinarán la categoría de cada municipio.

En la Constitución de la provincia de **Formosa**, en el capitulo único, Régimen Municipal, regulado en los artículos 174 a 183. El artículo 174 expresa que “el Régimen Municipal de la Provincia será organizado de manera que todo centro poblado tenga representantes de sus intereses en las municipalidades o comisiones de fomento, cuya creación tendrá por base la densidad de la población respectiva que para unas y otras determina esta Constitución”. Incluye categorización en los artículos 175 y 176.

Los municipios con su plan regular, aprobado por su Concejo Deliberante, podrán dictarse su propia Carta Orgánica, conforme con el sistema republicano y representativo, respetando los principios establecidos en esta Constitución.

A los efectos de dictarse la Carta Orgánica, se convocará a una Convención Municipal. Los miembros de la misma serán electos por el sistema proporcional y su número no excederá del doble de la composición del Concejo Deliberante.

La iniciativa para convocar a la Convención Municipal corresponde al Departamento Ejecutivo, previa ordenanza que lo autorice.

Para ser convencional comunal se requerirá idénticas calidades que para ser concejal, con los mismos derechos y sujetos a iguales incompatibilidades e inhabilidades.

La Legislatura provincial sancionará la Ley Orgánica comunal para los municipios que no tengan Carta Orgánica (artículo 177).

En la Constitución de la provincia de **Jujuy**, en la sección novena trata el régimen municipal, expresado en cuatro capítulos (Capítulo primero: Disposiciones generales, Capítulo segundo: Gobierno municipal, Capítulo tercero: Poder municipal y Capítulo cuarto: Formación y administración del patrimonio municipal). Él cual se encuentra regulado desde los artículos 178 a 196; disponiendo que todos los municipios tienen asegurada por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten, la autonomía necesaria para resolver los asuntos de interés local a los fines del libre y mejor desarrollo de la comunidad. A esos efectos se les garantiza la organización del propio gobierno, la elección directa de sus autoridades y los medios suficientes para el cumplimiento eficaz de sus funciones. En cuanto al dictado de las cartas orgánicas el

artículo 188 dispone que “Los municipios con más de veinte mil habitantes dictarán una carta orgánica para su propio gobierno, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución. Y que, la carta será dictada por una Convención Municipal, convocada por la autoridad ejecutiva local en virtud de ordenanza dictada al efecto. La Convención estará integrada por doce miembros elegidos directamente por el pueblo mediante el sistema de representación proporcional y deberá cumplir su función en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de su integración. Para ser convencional se requieren las mismas condiciones que las exigidas para ser concejal. La carta orgánica establecerá el procedimiento para su reforma total o parcial.

En la Constitución de la provincia de **La Pampa**, en su sección quinta (régimen municipal), en el capitulo único, regulados en los artículos 115 a 124, disponiendo que todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno ser ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica.

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

La Constitución refiere a la autonomía política e institucional, pero no menciona expresamente la atribución de dictarse cartas municipales.

En la constitución de la provincia de **La Rioja**, en su capitulo X, trata la función municipal en los artículos 154 a 159, en cuanto a su autonomía el artículo 154 claramente expresa que “Los municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. La Legislatura Provincial sancionará un régimen de cooperación municipal en el que la distribución entre la Provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada unos de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto; y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. La autonomía que esta Constitución reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna. Deberán dictar su propia Carta Orgánica, con arreglo a lo que disponen los Artículos 155 y 157, a cuyos fines convocarán a una Convención Municipal, la que estará integrada por un número igual al de los miembros del

Concejo Deliberante y será elegida directamente por el pueblo del Departamento.

En la Constitución de la provincia de **Mendoza**, en la sección VII, en capitulo único del régimen municipal regulado en los artículos 197 a 210, con claridad se expone que la administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, cuyos miembros durarán 4 años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo por mitades cada 2 años. Los integrantes del Departamento Deliberativo serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios, conforme con el sistema establecido para la elección de diputados.

En la Constitución de la provincia de **Misiones**, en la sección segunda, régimen municipal regulado en los artículos 161 a 171, dispone que el municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder. A su vez, la ley establecerá tres categorías de municipios de acuerdo al número de sus habitantes. El Gobierno de los municipios de primera y segunda categoría se

ejercerá por una rama ejecutiva y otra deliberativa. Los municipios de tercera categoría por comisiones de fomento.

Los municipios comprendidos en la primera categoría podrán dictarse sus respectivas cartas orgánicas para su gobierno, de acuerdo a los principios contenidos en esta Constitución.

En la Constitución de la provincia de **Neuquén**, en su cuarta parte del régimen municipal contemplado en los artículos 182 a 211, dispone que todo centro de población que alcance a más de quinientos habitantes constituye un municipio que será gobernado por una municipalidad, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley orgánica que en su consecuencia dicte la Legislatura y que estará investido de todos los poderes necesarios para resolver por sí los asuntos de orden local y de carácter eminentemente popular. Y que los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones dentro de la esfera de sus facultades no pueden ser revocadas por otra autoridad. Los municipios se dividirán en tres categorías:

1) Municipios de primera categoría, con más de cinco mil habitantes.

2) Municipios de segunda categoría, con menos de cinco mil y más de mil quinientos habitantes.

3) Municipios de tercera categoría, con menos de mil quinientos y más de quinientos habitantes.

Los censos nacionales, provinciales o municipales, legalmente aprobados, determinarán la categoría de los municipios, la que no podrá ser rebajada sin previo reajuste aprobado por ley a dictarse.

Los municipios comprendidos en la primera categoría dictarán sus respectivas Cartas Orgánicas para el propio gobierno sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución. Las Cartas Orgánicas y sus reformas posteriores serán sometidas a la Legislatura, que las aprobará por mayoría absoluta de sus miembros o las rechazará por los dos tercios (2/3) de la totalidad de sus miembros. La Cámara podrá, dentro de un plazo de noventa (90) días - a mayoría absoluta de sus miembros -, formular observaciones parciales, las que serán comunicadas a la Convención Municipal, que ratificará o rectificará el texto originado en el término de treinta (30) días. Luego de recibida la comunicación, la Cámara de Diputados aprobará o rechazará.

En la Constitución de la provincia de **Río Negro**, en la sección sexta, poder municipal, el capitulo 1 trata del régimen municipal regulado en los artículos 225 a 241. En cuanto a la autonomía esta Constitución reconoce la existencia del Municipio

como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional.

La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal.

Solamente pueden intervenirse por ley en caso de acefalía total o cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica. En el supuesto de acefalía total debe el interventor disponer el llamado de elecciones conforme lo establece la Carta Orgánica o en su defecto la ley.

Realiza una diferenciación entre municipios y comunas teniendo en cuenta el número de habitantes, por lo que, toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes constituye un Municipio; y que toda población con asentamiento estable de menos de dos mil habitantes constituye una Comuna. La ley determina su organización, su competencia material y territorial, asignación de recursos, régimen electoral y forma representativa de gobierno con elección directa de sus autoridades.

En la Constitución de **Salta**, en su sección tercera, capitulo único, régimen municipal, contemplado en los artículos 170 a 183, disponiendo que Esta Constitución reconoce al Municipio como una comunidad natural que, asentada sobre un territorio y unida por relaciones de vecindad y arraigo, tiende a la búsqueda del bien común local. Los Municipios gozan de autonomía política, económica, financiera y administrativa. Para constituir un nuevo Municipio se requiere una población permanente de mil quinientos habitantes y una ley a tal efecto. Los Municipios existentes a la fecha de sanción de esta Constitución continúan revistiendo el carácter de tales. Las delimitaciones de la jurisdicción territorial de los municipios es facultad de la Legislatura, la que debe contemplar, además del ejido urbano, la extensión rural de cada Municipio. Previo a la delimitación, la Legislatura convoca a consulta popular en el Municipio, en la forma que reglamente la ley. Toda modificación ulterior de estos límites se realiza por el mismo procedimiento. Los Municipios pueden establecer Delegaciones Municipales.

En la Constitución de la provincia de **San Juan**, en su sección novena, régimen municipal, regulado en los artículos 239 a 255, expresando que “Todo centro poblacional de más de dos mil habitantes dentro del ejido, puede constituir municipio, que será gobernado con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de

las cartas municipales y de la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte el Poder Legislativo” (art. 239).

En cuanto a las categorías los municipios serán de tres categorías, a saber:

1) Los municipios de "primera categoría": las ciudades de más de treinta mil habitantes.

2) Los municipios de "segunda categoría": las ciudades de más de diez mil habitantes.

3) Los municipios de "tercera categoría": las ciudades, villas o pueblos de más de dos mil habitantes.

Los censos oficiales nacionales o provinciales legalmente practicados, determinarán la categoría de cada municipio.

Los municipios de primera categoría dictarán su propia carta municipal, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución. La carta será dictada por una convención municipal convocada por el departamento ejecutivo comunal, en virtud de ordenanza sancionarla al respecto. La convención municipal está integrada por un número igual al doble de los miembros del Concejo Deliberante, y serán elegidos por el pueblo de sus respectivas jurisdicciones, por sistema de representación proporcional. Para ser convencional municipal se necesita reunir los mismos requisitos

exigidos que para ser concejal. Las cartas fijarán el procedimiento para sus reformas posteriores.

Condiciones básicas. Las cartas municipales deberán asegurar:

1) Los principios del régimen democrático participativo, representativo y republicano;

2) la existencia de un departamento ejecutivo unipersonal y de otro deliberativo;

3) un régimen electo al directo, por sistema de representación proporcional;

4) un régimen de control de legalidad del gasto.

En la Constitución de la provincia de **San Luis**, el capitulo XXVI trata del régimen municipal en los artículos 247 a 280, dando una definición clara y precisa de municipio en su artículo 247: “Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dicten”. En cuanto a su

autonomía se reconoce la política, administrativa y financiera a todos los municipios. Aquellos que dicten su carta orgánica municipal, gozan además de autonomía institucional.

En la Constitución de la provincia de **Santa Cruz**, en su sección novena, régimen municipal, comprendido en los artículos 140 a 154. En la Capital de la Provincia y en cada centro poblado que cuente con número mínimo de mil habitantes constituirá un municipio encargado de la administración de los intereses locales. Esta Constitución reconoce autonomía política administrativa, económica y financiera a todos los Municipios. Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía Institucional. La autonomía municipal que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.

En la Constitución de la provincia de **Santa Fe**, en su sección séptima, régimen municipal, regulado en los artículos 106 a 108, dispone que “Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y

comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten”.

En la Constitución de la provincia de **Santiago del Estero**, en el titulo IV, régimen municipal, expresado en los artículos 202 a 221, dispone que esta Constitución reconoce al municipio como una entidad jurídico-política y como una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos y asegura la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. A su vez, el régimen municipal será organizado teniendo en cuenta el número de habitantes de cada población, o su desarrollo y posibilidades económico financieras, dictándose una ley especial que reconozca la categoría del o de los municipios.

En la Constitución de la provincia de **Tierra del Fuego**, el régimen municipal es tratado en el titulo segundo, comprendido en los artículos 169 a 187, disponiendo que esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. Asegura el régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa y económica financiera de las comunidades. Aquellos

municipios a los cuales se reconoce autonomía institucional podrán establecer su propio orden normativo mediante el dictado de cartas orgánicas, gobernándose conforme al mismo y con arreglo a esta Constitución. Y la Provincia reconoce como municipios a aquéllos que reúnan las características enumeradas en el artículo precedente, siempre que se constituyan sobre una población estable mínima de dos mil habitantes. Se les reconoce autonomía institucional a aquéllos que cuenten con una población estable mínima de más de diez mil habitantes.

En la Constitución de la provincia de **Tucumán**, en la sección VII, régimen municipal, comprendido en los artículos 111 a 122, expresando que en cada Municipio, los intereses morales y materiales de carácter local, serán confiados a la administración de un número de vecinos elegidos directamente por el pueblo, que funcionará en dos departamentos: el ejecutivo y el deliberante. La ley podrá autorizar la creación de tribunales de faltas, previendo las vías recursivas ante el Poder Judicial. La ley establecerá las categorías de municipios y las condiciones para su erección, los que sólo podrán establecerse en los centros urbanos. Podrá incluirse en los municipios una extensión urbana, y adscribirse un área de proyección rural. La extensión urbana solo podrá abarcar concentraciones de población que, aunque en discontinuidad edilicia

con el centro, se encuentren funcionalmente vinculadas a él, en comunidad de intereses locales y con derecho a recibir los mismos servicios. Bajo igual condición quedará incluido el espacio de discontinuidad, que no podrá exceder de medio kilómetro. El área de proyección rural será, en cada caso, fijada por ley. La función del Municipio, en ella, será de apoyo al desarrollo del área, limitándose las facultades, recaudatorias a tasas por efectiva prestación de servicios solicitados, y a contribuciones por mejoras efectivamente incorporadas en el área. En el área de proyección rural y en el resto de la Provincia, la ley podrá autorizar al Poder Ejecutivo a erigir comunas en los centros urbanos que no alcancen la categoría de municipio. Cada comuna será administrada por un Comisionado elegido directamente por el pueblo de la misma, de entre sus propios vecinos, y tendrá sólo facultades de ejecución de las prescripciones de la ley y sus decretos reglamentarios, careciendo, en consecuencia, especialmente de la facultad de crear contribuciones o tasas de ninguna especie.

La jurisprudencia provincial se ha expresado sobre la autonomía municipal, en general, reivindicando el carácter provincial del régimen municipal y su condición de materia regulable por el poder constituyente provincial.

*En 1989, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, en autos “Municipalidad de Villa Carlos Paz s/ conflicto interno municipal”, interlocutorio del 6 de marzo del mismo año, dispuso que “el respeto por las autonomías municipales impone que las desinteligencias que se susciten en el seno del consejo deliberante, que hagan a su integración y funcionamiento, sean dirimidas por el propio órgano, evitando la injerencia del poder judicial que podrá de otra forma, erigirse en autoridad revisora de las decisiones que competen a aquel adoptar privativamente. Solo, excepcionalmente, cuando las cuestiones que se planteen no puedan decidirse dentro de un ámbito haciendo imposible su funcionamiento, se justifica la intervención de este tribunal”.

*Con menor vuelo autonómico, en sentencia del 17 de abril de 1991, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, en autos “Schreter, Miguel A. c/ Municipalidad de Rafaela s/ Recurso Contencioso Administrativo de plena jurisdicción”, indica que las funciones que se le atribuyen a municipalidades y comunas, en su carácter de entes territoriales menores, son de simple naturaleza reglamentaria, pues la autonomía de que gozan –como especial capacidad de derecho público-, admite únicamente la emanación de normas jurídicas.

La autonomía municipal, aquí, es autonomía legislativa reglamentaria, cuya expresión la constituyen las ordenanzas emitidas por el consejo municipal o las comisiones comunales en el ámbito determinado por las normas provinciales, razón por la cual forman parte del ordenamiento –y por esto mismo subordinadas a las normas primarias (leyes formales) y superprimarias (normas constitucionales).

*El Superior Tribunal de Justicia de Río Negro en “Municipalidad de Río Colorado s/Acción de inconstitucionalidad (ley 2.475)”, sentencia del 18 de marzo de 1994, dispone que una ley provincial no infringe la autonomía municipal por la sola circunstancia de regular la coparticipación impositiva, desde que dicha temática no puede entenderse incluida en la esfera propia que la Constitución prevé para los municipios.

La materia coparticipativa no se encuentra atribuida en exclusiva al municipio, sino a éste y a la provincia en el ámbito de lo convencional –no legal-. Para que exista violación a la autonomía municipal la afectación debería ser de una entidad tal que pusiera en peligro la existencia misma del municipio como entidad constitucional; o cuando menos que tornará excesivamente gravosa la conformación del patrimonio municipal, afectando manifiestamente

la presentación de los servicios públicos elementales y el cumplimiento de los fines esenciales para los cuales ha sido concebido constitucionalmente.

*El Superior Tribunal de Justicia de Jujuy, en el Plenario de 25 de abril de 1995, autos “Pedicone, Fernando Raúl; Zamar, Héctor David c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia de Jujuy s/ Contencioso Administrativo de plena jurisdicción”, hace referencia a los alcances de la autonomía en su relación a la legislación provincial y manifiesta que con las normas contenidas en la Constitución, es suficiente para dejar sentado como principio que la ley organiza municipal solo es de aplicación subsidiaria respecto de las cartas orgánicas municipales y que su disposiciones no priman sobre éstas.

Lo contrario seria tanto como anular el régimen constitucional de la autonomía municipal, consagrado en Jujuy a partir del texto constitucional sancionado en 1986 y receptado por la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994. El Alto Tribunal provincial estima, en el caso, que las facultades del Tribunal de Cuentas se “limitan al contralor externo del movimiento contable de los municipios, sin que su competencia como órgano de contralor alcance para entender y decidir sobre la legalidad de los actos de gobierno municipal o pronunciarse de un modo o de otro cuando

estos resulten presuntamente contrarios a la Constitución y a la ley, ya que éste mecanismo de contralor solo es de competencia de la Fiscalía de Estado".

*El 30 de octubre de 1996, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Santiago del Estero, en autos "Alberto, Ana Cecilia c/ Municipalidad de La Capital s/ Recurso de Amparo, Cuestión de Competencia", protege decididamente la autonomía local indicando que la apreciación de la oportunidad, merito o conveniencia de la decisión de la administración municipal no pueden ser revisadas por el juez, "quedando en el marco de la inherentes facultades regladas y discrecionales de la autonomía municipal".

*En el caso "Trujillo, Federico Guillermo c/ Municipalidad de Rosario s/ Recurso Contencioso Administrativo de plena jurisdicción", la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, sentencia del 5 de noviembre de 1997, amplia su mirada sobre la autonomía local: Al margen del alcance que pueda otorgárseles a los términos "autonomía" o "autarquía" (antes y después de la reforma constitucional), es claro que la concreta selección, por la ley, del personal que integrará la planta permanente de las municipalidades, repugna el artículo 5º de la Constitución Nacional, con abstracción

de la incidencia que ello pueda tener en el presupuesto del municipio.

*El mismo Tribunal, en sentencia de fecha 22 de diciembre de 1999, reafirma la tendencia autonomista indicando que el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina (al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial en el artículo 5º), “consiste en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto y, por lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, entre otras de la Comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas”; por lo que “indudablemente, la Municipalidad resulta competente para labrar las pertinentes actas y exigir el cumplimiento de las normas que ha dictado en materia propias de su gobierno” (“Vicentin SAIC c/ Municipalidad de San Lorenzo s/ Recurso Contencioso Administrativo. Revocatoria”).

*El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, en la causa “Apoderado del Partido Justicialista y otros s/ Amparo e inconstitucionalidad s/ Competencia”, sentencia del 4 de

mayo de 1999, define al municipio como un desprendimiento institucional de las provincias federadas e interpreta la naturaleza de la autonomía en este sentido: “Esta potestad exclusiva –generación del régimen municipal- (artículo 5º de la Constitución Nacional) impone reconocer la jerarquía del derecho provincial respecto del derecho municipal. La subordinación jurídica a la que alude incluso la doctrina internacional no va en desmedro de la autonomía municipal sino que ciñe la misma al estricto ámbito físico institucional del municipio. En ello no solo se exteriorizan las jerarquías emergentes de la autoridad que creó el régimen municipal y que está autorizada para implementarlo (la provincia) sino el interés general al que esta referido la legislación provincial respecto del interés eminentemente local –comunal- de la legislación municipal”.

Luego, el mismo Tribunal establece que constituyen manifestaciones de autonomía municipal:

a) El poder constituyente, o la facultad de darse su propia Carta Orgánica;

b) El poder legislativo –reglamentos y ordenanzas-;

c) El poder ejecutivo;

d) El poder impositivo y financiero;

e) El poder jurisdiccional, etc., dejando explicita la potestad de diseñar el régimen municipal como una facultad no delegada por la provincia y reconocida por el artículo 5º de la Constitución Nacional.

*En “Caminoa, Jackeline y otros, concejales H.C.D Lago Puelo s/ Plantean Conflicto de Poderes”, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chubut (interlocutorio de 8 de noviembre de 2000), acerca de la Ley de Corporaciones Municipales y la circunstancia de que la misma no contemple en su articulado ni quórum, ni mayorías, ni comisiones; reivindica que ello se estipule a través del correspondiente reglamento interno, y lo que hace manifiesto que “la Constitución y la Ley marcan las condiciones formales generales para el funcionamiento de estos órganos del poder, dejándole cierto margen para que dispongan la regulación que sea más conveniente de acuerdo a sus particularidades, respetando los parámetros de aquella. Facultad ésta ampliamente reconocida por la doctrina que integra los poderes de autodeterminación municipal, en un régimen de autonomía, que no es otro que el consagrado por la Constitución de la Provincia”.

*Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, apela el concepto de “razonabilidad” para definir el alcance de la autonomía local en materia de poder de policía.

“No se discute la potestad jurídica de las comunas de limitar el ejercicio de determinados derechos individuales con el fin de asegurar el bienestar general, así como fijar zonas para desarrollar determinados tipos de actividad comercial toda ves que el crecimiento de los centros urbanos y la necesidad de que en los asentamientos de población que se van formando se provea un adecuado desenvolvimiento futuro, impone la adopción de una serie de medidas que tiendan a establecer un verdadero “plan regulador”, proponiendo a que los centros de población vivan y se desenvuelvan de conformidad con las exigencias de seguridad, moralidad, higiene, etc., priorizando la calidad de vida de sus habitantes”.

Empero continua el fallo, amén de su apego a la legalidad, el ejercicio del poder de policía municipal ha de ajustarse a un criterio de razonabilidad (sentencia del 21 de marzo de 2001 en “Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín. Tercero: Sociedad Belgrano para la Protección de la Niñez s/ Demanda contencioso administrativa”).

*La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, in re “Autotransporte El Tapiche S.R.L. y otros c/ Municipalidad de

Capital s/ Acción de inconstitucionalidad", sentencia del 20 de noviembre de 2002, amplia de una manera notable las facultades locales, superando las limitaciones impuestas por el propio legislador provincial.

Dice esta Corte que si bien la ley orgánica de municipalidades confiere las facultades necesarias para que los municipios puedan atender eficazmente todos los intereses y servicios locales, indicando que tendrán las rentas que determina la ley sin poder dictar ordenanzas creando impuestos, ni contribuciones de ninguna clase, "con el tiempo, las municipalidades han recibido competencias y atribuciones de actividades que no pueden ser financiadas sino a través del impuesto".

Continua el Tribunal: "La reforma constitucional de 1994 le otorgo a la municipalidad la jerarquía constitucional de la autonomía municipal, que implica: autonomía institucional, política y financiera, concepto éste que supera el tradicional de autarquía. Es necesario entonces, que la Municipalidad tenga y encuentre los recursos financieros apropiados para la ejecución de sus fines y de sus objetivos institucionales y políticos que se proponen".

*En "Cisterna, Oscar Anselmo c/ Municipalidad de Santa Fe s/ Cobro de pesos laborales –Recurso de inconstitucionalidad-", la

Corte Suprema de Justicia de Santa Fe (sentencia del 27 de agosto de 2003), atribuye al constituyente provincial el diseño del modelo autonómico local en cada provincia.

Dice esta Corte que con el nuevo texto de la constitución Nacional (artículo 123), el constituyente de 1994 remitió a las provincias la determinación del concreto alcance y contenido de la autonomía municipal por lo que “el municipio debe ser autónomo en los límites, con los alcances y modalidades que cada constitución provincial determine. Vale decir que ha de ser ésta la que fije los necesarios confines de la autonomía consagrada; en tales condiciones es evidente que no cualquier disposición provincial dirigidas a los municipios es idónea en orden a violentar el principio de autonomía municipal que sólo se vería afectado en caso de que aquélla lo alterase sustancialmente”.

La relación circunstanciada de estos precedentes provinciales nos indica que debería descartarse una imposición de la autonomía por vía jurisprudencial en las provincias argentinas

En este sentido y con el mismo criterio, creemos que no es por cierto el despacho de un juez el lugar adecuado para definir el alcance, el contenido y la profundidad de la autonomía municipal. No es ese el ámbito “constitucionalmente deseado o deseable” para

adaptar las normas autonómicas a la medida, el tamaño, la proyección y la heterogeneidad de cada uno de los entes locales.

La “soledad del magistrado”, y el efecto inter partes de sus pronunciamientos jurisdiccionales, no sustituye el debate plural y comprehensivo de todos los involucrados en el proceso de descentralización y autogobierno municipal.

VII.-2 REGIMEN EN LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

La doble condición de metrópolis y de capital federal ha convertido a la Ciudad de Buenos Aires en una referencia insoslayable para entender las marchas y contramarchas de la historia argentina. Responsabilizada por la mayoría de los males económicos nacionales y tildada de ciudad carente de personalidad por su tendencia cosmopolita, Buenos Aires ha sido objeto de una actitud típicamente argentina: la “estigmatización”, producto de una interpretación maniquea de la realidad.

A partir de la organización nacional, la mentalidad centralista fue en ocasiones defendida con más énfasis por provincianos allegados a posiciones del poder en la Capital que por los propios

porteños y mientras aquellos elegían sus autoridades locales libremente, estos debían contentarse con un delegado presidencial que, en ocasiones, era provinciano también.

Es cierto que Buenos Aires concentró gran parte de la riqueza del país, pero también lo es que la produjo; su carácter portuario primero y su dimensión de metrópolis después le dieron un perfil cosmopolita, pero ello no impidió que sus personajes, su música, sus espectáculos deportivos, sus símbolos y sus expresiones culturales locales se nacionalizaran para representar gran parte de lo que somos.

“Centralismo” no es lo mismo que “porteñismo” y así como aquel –impulsado por porteños y provincianos- asfixió a las economías del interior, también sofoco a la forma de vida local de los vecinos de la ciudad-puerto.

Pensar en la Ciudad de Buenos Aires solo como capital de la República fue una “desviación” argentina que dificulto toda forma de convivencia entre lo nacional y lo local; la federalización total de la ciudad se edifico sobre la base de la expropiación del localismo porteño. La expresión “ciudad de todos”, tan común cuando se alude a Buenos Aires, refleja este fenómeno: el “todos” se construyo –

muchas veces- sobre la negación de las legítimas aspiraciones políticas de los vecinos del territorio.

Dentro de un contexto emocional propenso a las simplificaciones era predecible que las clausulas constitucionales referidas a la Ciudad de Buenos Aires, incorporadas por la Convención Reformadora de 1994, reeditaran el tema del status jurídico de la ciudad-puerto y reavivaran las pasiones respecto de lo que la ciudad fue, es y debería ser.

Según Horacio Rosatti la Ciudad de Buenos Aires no es: un municipio al estilo de los municipios de provincia, ni una provincia, ni mucho menos una ciudad-Estado; sino que a partir de la reforma constitucional de 1994 reviste el status de “ciudad constitucional federada”.

No es un municipio al estilo de los municipios de provincia, ya que considerar a la Ciudad de Buenos Aires como un municipio de los aludidos en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional (municipios provinciales autónomos), en función de que se trata de una “ciudad” dotada de un “gobierno autónomo” de acuerdo al texto del articulo 129, siendo ambas características propias del resto de los municipios (articulo 123), supondría desconocer el rol federativo

“directo” de la ciudad-puerto en el esquema de descentralización político-territorial estructurado por la reforma constitucional de 1994.

Esta inserción institucional “directa” se concreta con: la integración de representantes del distrito en el Congreso (3 senadores –siga siendo capital federal o deje de serlo- conforme a lo establecido por el articulo 54); la participación en el organismo fiscal federal previsto por el articulo 75 inciso 2º; y, como contrapartida al reconocimiento de esta y otras atribuciones; la posibilidad de ser intervenida federalmente por el Congreso Nacional (articulo 75 inciso 31).

Ningún municipio de provincia envía senadores al Congreso, integra el organismo fiscal federal, ni puede ser objeto de intervención federal “directa”.

Tampoco no es una provincia, debido a que considerar a la Ciudad de Buenos Aires como una provincia supondría desconocer el origen histórico y jurídico de las provincias en el sistema constitucional argentino, mas allá de las similitudes jurídicas atribuibles a ambos entes (artículos 54, 75 inciso 2º y 31).

Se es provincia por preexistencia histórica al Estado Nacional o por creación institucional (provincialización) conforme al

mecanismo previsto por los artículos 13 y 75 inciso 15 que suponen la inexorable intervención del Congreso de la Nación.

La reforma de 1994 previó, una vez fijado el nuevo status de la ciudad, la intervención subsiguiente del Congreso de la Nación, pero al solo efecto de convocar a sus habitantes a elegir representantes para dictar el Estatuto Organizativo de sus instituciones y dictar una ley que garantice los intereses del Estado Nacional (articulo 129).

A partir de estas intervenciones (concretadas por las leyes 24.620 y 24.588 y por lo establecido en el Estatuto Organizativo sancionado en cumplimiento de la primera de ellas) existe una posibilidad jurídica menos de que la Ciudad de Buenos Aires sea una provincia en el futuro, pues aunque dejara de ser capital no podría volver a ser considerada como parte de la Provincia de buenos Aires, de la que se desprendió para ser capital de la República en virtud del mecanismo previsto por el articulo 3º de la Constitución Nacional. Si de tal desprendimiento podría haber sido considerado temporario antes de la reforma constitucional de 1994, después de ella debe ser considerado definitivo; porque el juego armónico del articulo 129 con las normas infraconstitucionales locales dictadas en su consecuencia (ley de garantía y Estatuto

Organizativo de la ciudad), ha prohijado un status diferente al establecido por las normas infraconstitucionales locales dictadas como consecuencia del articulo 3º (ley de capital federal y ley de traslado de la capital federal). Conviene recordar que el artículo 129 tiene la misma jerarquía que el artículo 3º (ambos de la Constitución Nacional) y que las leyes nacionales de declaración de capital federal (Nº 1.029) y de garantía (Nº 24.588) tiene la misma jerarquía y deben ser interpretadas de modo complementario.

La única posibilidad de provincialización de la actual ciudad en el futuro (porque queda claro que ahora no es una provincia) solo podría concretarse con el estricto seguimiento del criterio participativo previsto en el artículo 13 de la Constitución nacional, es decir, con la voluntad explicita de los porteños. No obstante no puede dejar de advertirse que el Estatuto Organizativo de Buenos Aires no contiene la posibilidad de la provincialización futura de la ciudad, razón por la cual el cambio de status en esa dirección resulta hoy una alternativa inverosímil.

Ni mucho menos es una ciudad-Estado, ya que la categoría “ciudad-Estado” resulta significativa desde el punto de vista demográfico, sociológico, económico y cultural para describir una realidad que por su fisonomía es una ciudad y por su importancia un

Estado. Se trata de una categoría que, desde la filosofía política, reconoce una rica trayectoria histórica pero que no resulta aplicable para establecer un status jurídico en la actualidad.

Comparar el status jurídico de Atenas de Pericles con una metrópolis actual, enclavada dentro de un continuo urbano, no parece razonable, la Constitución de aquella (estudiada por Aristóteles) no podría compararse con el Estatuto Organizativo de esta. Atenas –o Roma posteriormente- tenía la proyección propia del equivalente a un actual Estado nacional, se trataba de ciudades-Estados que “exportaban” su plexo normativo más allá de sus fronteras o bien “compatibilizaban” –subordinándolo- el status jurídico foráneo con el propio. De ningún modo se sentían incluidas dentro de un sistema jurídico mayor en relación de subordinación, como es el caso de las metrópolis actuales dentro del Estado nacional que las contiene.

Por lo tanto, podemos afirmar, que Horacio Rosatti, expresa claramente que a partir de la reforma de 1994 la Ciudad de Buenos Aires reviste el status de “Ciudad Constitucional Federada”. Se trata de una posición jurídica no asimilable con la de los municipios de provincia ni con la de las provincias, más allá de que comparta algunas de sus características.

Al decir que esta característica no es asimilable a las anteriores queremos decir dos cosas: en primer lugar que se trata de una categoría “nueva” para nuestro sistema constitucional (aunque reconoce analogías en otras constituciones estatales); y en segundo lugar que no debe compararse con las categorías tradicionales (provincia, municipios provinciales). La “ciudad constitucional federada” no es “igual”, “más”, “menos”, ni está “en medio de” las categorías tradicionales. Estas comparaciones resultan irrelevantes para el mundo jurídico y ciertamente odiosas para el mundo extrajurídico.

Las palabras “ciudad”, “constitucional”, y “federada” describen –en conjunto- el actual status.

Buenos Aires es “ciudad” por sus características demográficas (se trata en realidad de una metrópolis que debe recrear su escala de armonía “hombre-medio”, su escala vecinal, a partir de lo barrial) y por su trayectoria histórica (se trata de una ciudad fundante de nuestra independencia y nuestra nacionalidad).

Buenos Aires es “ciudad constitucional” porque es la única ciudad designada por su nombre en la Constitución (el resto de las ciudades argentinas es aludido al hablar genéricamente de los municipios provinciales) y esta mención específica no es causal ni

circunstancial. Tal jerarquización viene acompañada por la definición de un esquema organizativo ciudadano que se construye desde el poder constituyente nacional y el poder constituyente local, sin intermediarios. Ninguna otra ciudad argentina es ciudad constitucional explicita como Buenos Aires, porque ninguna otra ciudad argentina tiene un esquema organizativo construido directamente entre los poderes constituyentes nacional y local; todas las ciudades argentinas –a excepción de Buenos Aires- deben enmarcar el ejercicio de su poder constituyente local –cuando le es reconocido- dentro de los preceptos de intermediación fijados por el Derecho Público Provincial (articulo 123 de la Constitución Nacional), y éste –a su vez- debe enmarcarse dentro de la preceptiva constitución federal (articulo 5º).

Buenos Aires es “ciudad constitucional federada” porque integra “directamente” el sistema federativo argentino, juntamente con el gobierno federal y las provincias (artículos 54 y 75 inciso 2º y 31), a los que deben agregarse –desde el punto de vista de la descentralización político-territorial- los municipios (artículo 5º) en las condiciones del Derecho Público Provincial (artículo 123) y –eventualmente- las regiones, en las condiciones del Derecho Público Interprovincial (artículo 124).

CAPITULO VIII: NUEVOS PARADIGMAS MUNICIPALES

Durante todo el siglo XX, el municipio no paso de ser una simple modalidad de administración periférica del estado, la cenicienta de las administraciones publicas, a decir del profesor Nieto.

La autonomía municipal, en su justa interpretación, es la gran novedad del texto constitucional reformado en 1994. Ahora si, con la Constitución nacional en la mano, ya no es posible dejar a los entes locales sin una serie de potestades y competencias que son imprescindibles para la gestión de sus intereses.

A partir de la década de los 80`, en toda Latinoamérica se evidencian ingentes esfuerzos de modernización del estado y profundización de la democracia.

Ello incluye la búsqueda de nuevas formulas de gobernabilidad, de descentralización política, administrativa y fiscal, de autonomía en el manejo de los recursos financieros y de participación ciudadana a nivel municipal.

Es preciso hablar de autonomía porque es un mandato irrenunciable de la Constitución, y de grados de autonomía

progresiva para la conformación de ese nuevo municipio al que antes nos referíamos: austero, llano, simple y eficaz.

La importancia de estos temas ha sido reconocida al más alto nivel político.

En la Declaración y Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Chile en abril de 1998, los mandatarios del hemisferio, al reafirmar su apoyo a los procesos de promoción y consolidación de los valores, prácticas e instituciones democráticas, se comprometieron a fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, y promover una participación más activa de la sociedad civil.

El desafío mayor de los próximos años es, sin duda, la consideración de las relaciones intersubjetivas, de descentralización, conexión y cooperación entre los distintos estamentos del estado nacional, provincial y municipal.

Las técnicas de transferencias o atribución, delegación y coordinación de competencias, con especial atención a los municipios y comunas, deberán ejercitarse próximamente.

En esta materia, como quizás en otras tantas, deberán abandonarse tanto “palabrerío”, tanta pomposidad hueca al hablar

de autonomía, para empezar a ejercérsela y a medírsela, con las luces y las sombras que la propia realidad vaya demarcando en la praxis cotidiana.

Es necesario entonces, para el cumplimiento de estas funciones y misiones, transferir poder al municipio, y los recursos necesarios para ejercerlo, puesto que, tal cual lo expresara Alberdi, “sin renta y sin recursos, no hay gobierno”.

Pero cabe una advertencia. La autonomía, per se, no resuelve todos los problemas del municipio, ni mucho menos.

Por el contrario, en algunas comunas, genéricamente hablando, la autonomía fortalece y en otras, debilita o empobrece, según sea la capacidad de gestión y administración de la misma.

Veamos algunas experiencias. En Inglaterra parece disfrutarse de un fuerte y modélico local government, a partir de la Municipal Corporations Act de 1835. Puede decirse también que a mediado del siglo XX, el municipio ingles estaba gravísimamente herido.

En 1972, se pretendió una enérgica reforma del sistema para impedir su declinación.

El área municipal, dice al respecto García de Enterría, por más que se ensanche hasta el extremo en que la ley inglesa lo ha forzado (ya no quedan más de 450 unidades locales en toda Gran Bretaña, que antes de la reforma de la “Local Government Act” eran casi cuatro veces más), a dejado de ser ya el ámbito adecuado para una efectiva descentralización, sin perjuicio de que permanezca insustituible como ámbito de un autogobierno primario.

La mayoría de los servicios públicos se organizan y prestan a una escala territorial mucho más amplia.

En el caso español, el régimen local se ha provincializado. Hasta ahora descansaba sobre la preeminencia casi absoluta del municipio, mientras que en estos días, la provincia se destaca como pieza esencial del sistema, a tal punto que puede afirmarse que esta se ha alimentado de una directa succión de la esfera de acción municipal, que venia siendo hasta ahora la sustantiva.

Esta succión, se produjo en dos órdenes de materias:

1. Todo el peso de la reforma de las haciendas locales se ha volcado del lado de la hacienda provincial; es más, de una manera expresa se ha transferido a la provincia la tutela de todos los municipios inferiores a veinte mil habitantes (20.000 h.), mediante el

llamado “Recurso Especial de Nivelación de Presupuestos”, o recurso nivelador.

Cómo sólo son ciento cincuenta y tres (153) los municipios españoles que exceden los veinte mil habitantes, llegamos a la conclusión de que sólo ese reducido numero de comunas, son verdaderamente autónomas en España, estando el resto fácilmente provincializada.

2. La otra esfera sujeta a análisis, es la relativa a la gestión de servicios. Es allí, y por medio de la llamada “técnica de cooperación provincial a los servicios municipales”, que la Hacienda Provincial ha comenzado a extender sus competencias de manera extraordinaria.

Estas experiencias nos conducen a plantear la necesaria superación del concepto de autonomía que, reconociéndola como punto de partida del sistema, debe expandirse necesariamente hacia la intermunicipalidad.

Quizá este último mecanismo asociativo, implantado con saludable audacia por parte de los pocos jefes locales que lo han intentado en nuestro país, constituya el injerto que el municipio necesita para mejorar positivamente los valores de integración social

y de eficacia en la gestión, que no son los objetivos básicos del gobierno y del pueblo que elige.

CONCLUSIÓN:

Desde un punto de vista, el rigor en nuestra organización federal de la dimensión de municipio autónomo puede traer colisión de competencias como las hay y ha habido entre las provincias y la Nación, pero ello no puede resolverse cercenando la competencia y la potestad de los municipios.

Creemos que el tema esta abierto. Repensamos permanentemente el tema. Nos invitan a hacerlo los muy buenos trabajos de derecho público municipal. Pero nos interesa dar un par de reflexiones finales. En este mundo globalizado, a veces uno piensa que podrá el municipio, y creemos que el municipio es lo uno en lo diverso, porque nosotros vivimos en las ciudades. Esta es una civilización de ciudades. Los problemas que nos aquejan están en las ciudades: la contaminación, la inseguridad ciudadana, el desempleo. Todos ellos golpean fuertemente en las ciudades. Los intendentes tienen cada vez más responsabilidades porque son la cara visible del poder, lo que esta más cerca y allí vive la gente, y efectivamente la gente va a golpearle la puerta buscando soluciones y para eso se necesita recursos. Por lo tanto, sostenemos que el

municipio es el encargado de solucionar día a día los conflictos que se nos presentan con continuidad.

BIBLIOGRAFÍA

Página Web:

http://www.ministerio.gov.ar/municipalidades/regimen/ley.org.asp. (Leyes Orgánicas Municipales).

Diccionarios:

Diccionario Manual Jurídico, José Alberto Garrone, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2007.

Diccionario Consultor Político, Julio César De La Vega, 1ª edición, Centro Editor Contemporáneo, Buenos Aires, 2007.

Libros:

Bidart Campos, Germán, Derecho Constitucional, Tomo 1, Ediar, Buenos Aires, 1995.

Frías, Pedro J. y otros. Obra colectiva, "Las Nuevas Constituciones Provinciales", Depalma, Buenos Aires, 1989.

Hernández, Antonio María (h), "Derecho Municipal", vol.1.Teoria General, Depalma, Buenos Aires, 1997.

Rosattí, Horacio, "Tratado de Derecho Municipal", tomos I, II, III y IV, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1998.

Bielsa, Rafael. "Principio del Régimen Municipal" 3ª, edición, Albeledo-Perrot, Buenos Aires, 1962.

Alberdi, Juan Bautista, "Bases y Pautas de Partidas para la Organización Política de la República Argentina".

Losa, Néstor Osvaldo, "Derecho Público Provincial y Contravencional", Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1992.

Quiroga Lavié, Humberto, "Constitución de la Ciudad de Buenos Aires", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1996.

Sabsay, Daniel A, "La ciudad de Buenos Aires y la reforma constitucional", en L. L Actualidad del 9-5-95, Buenos Aires, ps1 y ss.

Sagüés, Néstor Pedro, "Elementos del Derecho Constitucional", Tomo I, Astrea, Buenos Aires, 1993.

Gelli, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada", 3ª edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2006.

Heredía, José Raúl, "El Régimen Municipal Argentino Luego de la Reforma de 1994: Normatividad y Realidad", Colegio de Abogados y Procuradores de La Pampa, Exposiciones realizadas en los Congresos Patagónicos de Derecho Constitucional (11 y 12 de mayo de 2000) y Derecho Administrativo (29 y 30 de marzo de 2001), editora L & M, La Pampa, 2003.

<u>Documentos:</u>

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Constitución de la Provincia de Catamarca.

Constitución de la Provincia de Córdoba.

Constitución de la Provincia de Corrientes.

Constitución de la Provincia de Chaco.

Constitución de la Provincia de Chubut.

Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

Constitución de la Provincia de Formosa.

Constitución de la Provincia de Jujuy.

Constitución de la Provincia de La Pampa.

Constitución de la Provincia de La Rioja.

Constitución de la Provincia de Mendoza.

Constitución de la Provincia de Misiones.

Constitución de la Provincia de Neuquén.

Constitución de la Provincia de Río Negro.

Constitución de la Provincia de Salta.

Constitución de la Provincia de San Juan.

Constitución de la Provincia de San Luis.

Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

Constitución de la Provincia de Santa Fe.

Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.

Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Constitución de la Provincia de Tucumán.