

ROSARIO HACIA
**LA AUTONOMÍA
MUNICIPAL**
un asunto de todos



ROSARIO HACIA
LA AUTONOMÍA
M U N I C I P A L
un asunto de todos

El presente libro es una realización en conjunto de **Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM)**. Editado e impreso en la ciudad de Rosario, en el mes de diciembre de 2010.

Diseño gráfico: Ideorama. Sargento Cabral 591 p.7 of. 2, Rosario. Tel. :5282929. www.ideorama.com.ar

Impresión: Lettera. Junín 156, Rosario. Tel. : 4350990.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo de sus correspondientes autores.

PRÓLOGOS

Ya nadie duda que los municipios, sus gobiernos y comunidades, cumplen un rol estratégico en la contribución al desarrollo humano amplio e integral. Rosario, como tantas otras ciudades, es muestra de ello.

Estos tiempos del Bicentenario de la Patria constituyen una buena oportunidad para revisar críticamente nuestra historia y proyectarnos hacia adelante. Es una buena ocasión para plantar nuevamente sueños de futuro que han de ser fecundados en el trabajo cotidiano, colectivo y participativo. Y la discusión en torno a las instituciones políticas, que aborda esta publicación, es una cuestión de enorme importancia.

En los albores de la patria, cuando se forjaba el proceso independentista, fueron los Cabildos –instituciones políticas locales- los escenarios de los debates en torno a nuevos proyectos políticos. Más tarde, en el marco de las guerras intestinas y las disputas regionales, las particularidades provinciales y locales fueron subsumidas en un proyecto de unificación nacional que, en la necesidad de construir la nación, desdibujó el rol de las entidades políticas y territorios locales, hasta llegar a concebirlas como meras delegaciones del poder provincial.

No es casual que haya sido en el marco del retorno democrático en nuestro país que emerge con vitalidad la discusión acerca del lugar de los municipios en la estructura político institucional de la nación, dando inicio a un proceso que encuentra su máxima expresión en la reforma constitucional de 1994 en la que se consagra la autonomía municipal. Porque lo que en esencia plantea la autonomía es la redistribución del poder político y el empoderamiento de diversos actores para actuar más eficazmente sobre muchos problemas sociales.

Múltiples son las causas que han venido operando en la ampliación de las agendas políticas locales. Pero lo fundamental que no debe perderse de vista, es que este mayor protagonismo de los municipios en la formulación e implementación de políticas públicas se funda en la reconfiguración de las relaciones de poder que acontece en los territorios.

Lo local se ofrece, al menos potencialmente, como ámbito de oportunidades para quienes no tienen capacidad de operar en territorios más amplios, más competitivos. Los municipios se convierten entonces en escenarios de expresión de múltiples demandas, necesidades, luchas sociales que no son visibles en otros ámbitos. La ciudad es el ámbito de la diversidad. Es un espacio que habilita manifestaciones quizás más locales, pero no por ello menos vitales para la vida de cada vecina y cada vecino. En este sentido, la autonomía municipal –anclada en un federalismo genuino- es una herramienta que puede aportar a la construcción de una sociedad más justa, más solidaria, con mayor equidad. Y ésta es nuestra fundamental apuesta.

Por ello, es vital fortalecer a los municipios. La autonomía es una herramienta que va en este sentido.

Rosario viene reclamando la adecuación a la Carta Magna nacional, que encomienda a las provincias reconocer un régimen de autonomía para sus municipios. Nuestra provincia es una de las pocas en el concierto nacional que aún no lo ha hecho.

Esta publicación es el resultado de un intenso proceso de discusión en el que participaron vecinas y vecinos, organizaciones sociales, actores privados y reconocidos expertos. Estamos convencidos que las instituciones cumplen un rol fundamental en la calidad de las políticas y, en definitiva, en los entornos de vida cotidiana. Por eso, hemos impulsado junto a otros actores de nuestra ciudad un amplio proceso colectivo de reflexión y debate sobre la autonomía municipal, sus oportunidades y posibilidades, que sabemos que contribuirá efectivamente con el logro de una ciudad más democrática.



Ing. Miguel Lifschitz
Intendente Municipal de Rosario

Desde hace diez años Fundación La Capital viene desarrollando proyectos de corte político y académico, que fomenten la reflexión sobre el fortalecimiento institucional de Rosario y su región.

En consonancia con estas ideas nuestra institución se ha comprometido además, con el principio federal de descentralización política e institucional de nuestro país, en pos de un desarrollo nacional mas justo y armónico.

En este marco se inscriben nuestras iniciativas de apoyo a la autonomía municipal, y el reconocimiento a la propuesta de un gobierno democrático que, a la par de su ciudadanía, viene trabajando por hacer realidad este derecho.

Desde Fundación La Capital estamos convencidos que el logro de la autonomía de la ciudad debe ser un proyecto participativo y consensuado; es por ello que conjuntamente con el gobierno local hemos fomentado alianzas y actividades que propicien la creación de espacios de debate acerca de los beneficios, posibilidades y dificultades que generaría una Rosario Autónoma.

Quiero destacar también, que las iniciativas de trabajo conjunta se enmarcaron a su vez en el Foro por la Autonomía, espacio que nuclea una red de instituciones de la ciudad, que refuerzan la dimensión participativa de la misma, y de la cual Fundación La Capital es fundadora. El objetivo del Foro es comprometer a la sociedad civil con la autonomía plena de la ciudad, en sus dimensiones políticas, administrativas, económicas y financieras, tal como lo estipula el art. 123 de nuestra Constitución Nacional.

Convencidos de la importancia de estas iniciativas, proyectamos nuestro trabajo en pos de contribuir al debate e intercambio de ideas, con el fin de definir los compromisos que asumirán los sectores públicos y privados en el futuro marco de la autonomía municipal.

Así llegamos hoy al logro de esta publicación, que pretende realizar un aporte de calidad académica e intelectual, y que está pensada como una instancia de reflexión y debate que nos permita avanzar, con la mirada puesta en el futuro, en la concreción de un derecho constitucional, con las oportunidades y desafíos que la autonomía nos ofrece.



Dr. Daniel Vila
Presidente Fundación La Capital

Introducción

Hacia el reconocimiento de una autonomía municipal plena

Los procesos de democratización, las reformas del Estado, las tendencias de descentralización y la globalización, han transformado profundamente el rol y las funciones de los gobiernos locales, convirtiendo a las ciudades en actores estratégicos del desarrollo. En los últimos veinte años, estas instancias han incrementado exponencialmente su agenda política, asumiendo papeles de alta responsabilidad.

Las limitadas estructuras administrativas locales fueron transformándose en verdaderos gestores de políticas públicas para el desarrollo de las comunidades y los territorios. Algunos asuntos tradicionalmente ajenos a los municipios, como el desarrollo económico local, el desarrollo humano, la profundización de la democracia, la calidad ambiental y la seguridad, entre otros, constituyen actualmente una parte esencial de las estrategias locales.

Dichas transformaciones se producen en un contexto político y social caracterizado por exigencias crecientes de la sociedad en relación con la democratización política y la apertura de canales de participación ciudadana, además de nuevos y diversos actores que quieren incidir y participar en la elaboración de las políticas públicas.

No obstante los cambios producidos, aún existen restricciones al desarrollo local. En muchos casos, esto se debe a cierta debilidad legal e institucional que mantiene la brecha entre las funciones y competencias que se le asignan a los municipios y las posibilidades reales con que cuentan para llevarlas adelante.

A pesar de esto, gran parte de los entes locales han logrado sortear las dificultades existentes, asumiendo roles transformadores con un alto perfil promotor, con liderazgo y desempeño político e institucional. De esta forma, han impulsado políticas que apuntan a la promoción del desarrollo integral, la inclusión social, la participación plural y activa de la ciudadanía, la transparencia, la innovación y la inserción de las ciudades en el escenario mundial.

Ante esta nueva realidad, los gobiernos municipales precisan desarrollar herramientas institucionales innovadoras que les permitan afrontar estos retos y desafíos. Los municipios del siglo XXI no pueden continuar siendo concebidos como entida-

des autárquicas ni como simples delegaciones de los gobiernos provinciales.

En este contexto, la autonomía municipal adquiere una importancia excepcional para sostener los procesos orientados hacia la transformación y la renovación de las ciudades. La autonomía se refiere a la potestad que tiene una entidad dentro de un Estado para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios, expresados en cuatro aspectos: institucional, político, administrativo y económico-financiero.

En su dimensión institucional, la autonomía habilita a la elaboración de la Carta Orgánica, lo cual implica que la ciudadanía tenga una parte esencial en la definición de la arquitectura institucional de su municipio. En materia política, supone que los actores de un territorio puedan elegir a sus representantes y autoridades. En el aspecto administrativo, admite la gestión de los servicios, obras y otros asuntos locales de interés para los vecinos. Y en el orden económico-financiero, permite la organización y destino de la inversión de los recursos que le son propios.

Asimismo, el logro de la autonomía requiere de un auténtico federalismo que lleve adelante una construcción institucional amplia, completa, competente y estratégica de gobierno, de cara a la ciudadanía. Esto quiere decir que la consagración de este derecho debe inscribirse en la imperiosa construcción de un nuevo pacto federal, que plasme una genuina descentralización política del poder y una democratización a nivel económico. Sólo de este modo será posible el desarrollo autónomo y equitativo de las provincias y los municipios de nuestro país.

Por lo tanto, es necesario seguir impulsando un proceso de debate de las competencias y alcances de la autonomía municipal, de la responsabilidad que tienen las provincias, con vistas a la concreción efectiva del artículo 123 de nuestra Constitución Nacional:

“Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° [...] “asegurando la autonomía municipal [...]”; y agrega “[...] reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Convencidos de la relevancia de este tema, Rosario y sus instituciones han venido trabajando de forma sostenida para crear las condiciones políticas y para establecer estratégicamente las actuaciones que permitan alcanzar un desarrollo local equitativo.

En este sentido, el impulso de la autonomía ha sido una prio-

ridad en las agendas de los actores públicos y privados de la ciudad, para lo cual se han conformado múltiples espacios de acción en torno a esta materia. Como evidencia de ello, la autonomía aparece como uno de los proyectos fundamentales tanto en el primer Plan Estratégico Rosario del año 1998, como en el segundo Plan Estratégico Rosario Metropolitana, del año 2008. En ambos planes, la iniciativa apuntó a lograr un marco institucional que estableciera las bases y principios fundamentales de actuación y competencias de la ciudad, y que fortaleciera las diferentes herramientas de la gestión pública local ya existentes.

En función de cumplir con estos objetivos estratégicos, surge un espacio de expresión, debate y consenso de ciudadanos e instituciones representativas de la ciudad de Rosario, denominado Foro por la Autonomía Municipal. Este ámbito tiene la finalidad de intercambiar ideas y propuestas para definir, programar y llevar a cabo diversas actividades con un mismo propósito: que la autonomía municipal sea un logro conjunto de la sociedad y Gobierno local.

El Foro por la Autonomía Municipal, se creó en el año 2004. El mismo está integrado por las siguientes instituciones: Grupo Trascender, Bolsa de Comercio, Federación Gremial de Comercio e Industria, Foro Regional Rosario, Despertar Ciudadano, Asociación Empresaria de Rosario, Colegio de Abogados, Cámara Junior, Fundación Libertad, Fundación Litoral, Rectorado de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Facultad de Derecho, Fundación Ejercicio Ciudadano, Idea Centro, Facultad de Ciencias Económicas, Federación Agraria Argentina, Colegio de Arquitectos, Fundación La Capital, Televisión Litoral S.A., Fundación Apertura y Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas.

Desde su conformación, el Foro viene trabajando en dos líneas. Una relativa al estudio de cuestiones técnicas, jurídicas y económicas; y otra de divulgación, difusión y participación ciudadana. A fin de cumplir con el segundo objetivo, y a lo largo del año 2009, el Foro desarrolló un ciclo de conferencias y una serie de jornadas barriales que se denominaron Rosario hacia la Autonomía Municipal: un asunto de todos.

La edición del presente libro es el producto de dicha labor. Aquí se presentan las distintas visiones, aristas y significaciones que en el debate de la ciudadanía toda, va alcanzando el tema de la autonomía municipal. En él se plasman las voces de los vecinos, la visión de personalidades de la ciudad y de especialistas que nos invitan a profundizar en la reflexión sobre el sentido y los contenidos que le queremos otorgar a la autonomía municipal, teniendo en cuenta el contexto de cambios producidos en la actualidad.

El presente libro se estructura en dos secciones: la primera reúne las opiniones especializadas de reconocidos juristas en la competencia constitucional y, especialmente, en autonomía municipal, desarrolladas en el marco de las conferencias que tuvieron lugar en la Fundación La Capital de Rosario. La segunda, aborda las presentaciones realizadas por diferentes personalidades académicas y políticas de la ciudad, que tuvieron lugar en las jornadas barriales realizadas en los seis distritos municipales. Incluye además, las opiniones y reflexiones de los vecinos y vecinas que participaron de dichas instancias.

CONFERENCISTAS

Luis Armando Carello
Iván José María Cullen
María Angélica Gelli
Antonio María Hernández
Daniel Alberto Sabsay

Ciclo de conferencias con destacados constitucionalistas



Entre las iniciativas llevadas adelante por Fundación La Capital y Municipalidad de Rosario, se destaca la organización de un ciclo de conferencias durante el segundo semestre del 2009, que contó con la participación de juristas destacados de todo el país.

Esta iniciativa tuvo el objetivo de profundizar el análisis sobre los aspectos jurídicos, políticos, institucionales, económicos y sociales de la temática de la autonomía municipal.

El ciclo de conferencias estuvo abierto al público, pero fue concurrido especialmente por funcionarios, profesionales, equipos técnicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil, y se desarrolló en el auditorio del Museo Diario La Capital.

LUIS ARMANDO CARELLO

Abogado. Ex profesor de Derecho Público, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Presidente de la Fundación del Banco Municipal de Rosario. Presidente del Consejo Consultivo para el Crecimiento de Santa Fe. Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires.



Consideraciones sobre la autonomía municipal

Agradezco a las autoridades de la Municipalidad de Rosario y de la Fundación Diario La Capital la gentileza de invitarme a exponer en este ciclo sobre la autonomía municipal, junto a juristas de talla tan destacada. Es una distinción que valoro debidamente y que trataré de honrar.

Nací en Rosario y he vivido en esta querida ciudad toda mi vida. Ya en mi adolescencia, comencé a interesarme en los temas vinculados a la autonomía municipal, leyendo con interés, por ejemplo, las *Obras completas* del Dr. Lisandro de la Torre, que incluyen una serie de trabajos sobre el tema, los cuales, por cierto, no han perdido actualidad. Desde entonces, mantuve vivo el interés sobre el tema de la autonomía municipal.

Nuestro país atraviesa una verdadera crisis institucional que avergonzaría a los mejores de nuestros mayores. Existe una verdadera atonía cívica. Sólo así se explica que colectivamente permitamos acciones y omisiones que nada tienen que ver con el sueño de los fundadores de la Patria. En ese marco, no debe sorprendernos que una Provincia como la nuestra, que ha sido cuna y ejemplo del municipalismo y de la autonomía municipal a partir de la inolvidable Constitución de 1921, continúe, luego de quince años de haberse reformado la Constitución, contándose entre las pocas que están en mora con respecto a la autonomía municipal que se impuso de modo no tergiversable a las Provincias, para que la recogieran y regularan en sus constituciones.

Cuestiones políticas menores impiden que cumplamos nuestros deberes institucionales mayores. El Gobernador Obeid envió un proyecto de reforma, y hoy sus propios correligionarios no se muestran dispuestos a prestar sus votos para que resulte posible conseguir la necesaria mayoría. En el mejor de los casos, se limitan a pensar en una reforma legislativa, insuficiente para cumplir con el mandato constitucional en materia de autonomía municipal.

Santa Fe tuvo doctrinarios como Salvador Dana Montaña y Alcides Greca, que militaron por la autonomía desde la academia. En su momento, en cambio, Rafael Bielsa sostuvo que *“El régimen municipal es cuestión de ordenamiento legal y no constitucional; basta que la Constitución lo prevea en la forma que lo hace en el art. 5º respecto de las provincias”*. Partiendo de la base del criterio de aquel entonces de la Corte nacional, según la cual los

municipios eran apenas delegaciones de los gobiernos locales (provinciales) y cuya extensión de poderes estaba determinada en las leyes que regulaban la institución y funcionamiento, concluía diciendo que los municipios eran “autárquicos”, aunque decía también que hablar de autonomía municipal no era impropio, entendiendo lo autónomo en sentido político.

Debe reconocerse que Bielsa sostuvo y desarrolló esa posición en una determinada época y dentro de un determinado contexto, con un texto constitucional que, por cierto, difiere del que en la materia adoptó la Convención en 1994. La nuestra es una época totalmente distinta; la opinión de la Corte sufrió variaciones; y hay una reforma constitucional de por medio, que pone fin a toda posible discusión razonable sobre el particular.

Permítaseme comenzar afirmando tal como lo dijimos el Dr. Iván Cullen y yo al presentar este ciclo, junto al señor Intendente Municipal, Ing. Roberto Miguel Lifschitz, que para instituir la autonomía municipal como hoy la requiere la Constitución Nacional después de la reforma de 1994, se exige una reforma de la Constitución Provincial, no bastando una reforma legislativa. Es preciso llevar adelante una reforma constitucional que oxigene el texto de la de 1962 y que lo adapte a las exigencias de la Constitución Nacional reformada. La oposición ha aducido temor a la reelección del Gobernador, que podría permitir al Dr. Hermes Binner postularse para un segundo período, pero él ya ha anunciado que no aceptaría aprovecharse de una tal reforma, y su trayectoria política no permite suponer que sea un hombre capaz de incumplir con la palabra que en tal sentido ha empeñado. Lo cierto es que nuestra Constitución provincial, mientras tanto, ha devenido inconstitucional frente a la Constitución nacional.

El Dr. Danilo Kilibarda, por ejemplo, ha sostenido que todo lo que viene impuesto por la reforma constitucional de 1994 puede ser incorporado por vía legislativa, habida cuenta que – dice – no se encuentra prohibido por la Constitución de 1962. Pero la reforma exige que se asegure constitucionalmente la autonomía y se regle, también constitucionalmente, su alcance y contenido en los distintos aspectos que menciona: institucional, político, administrativo, económico y financiero. Por eso es curioso que diga que, a la Constitución, más que reformarla, hay que cumplirla, cuando predica por vía oblicua el incumplimiento del mandato constitucional nacional, que exige garantizar la autonomía con nivel constitucional provincial.

Es verdaderamente una prueba de nuestro retroceso institu-

cional que en el año 2009, cuando estamos ya próximos a celebrar el Bicentenario de la Revolución de Mayo, la Municipalidad de Rosario y la Fundación de este diario histórico de la ciudad hayan tenido que reunir sus fuerzas para volver a impulsar la autonomía municipal, desconocida en una constitución provincial que ha devenido arcaica, con el agravante de que han transcurrido 88 años desde la legendaria Constitución provincial de 1921; 76 años desde la Carta Orgánica municipal de Rosario (como también de la de Santa Fe); y 15 desde la reforma constitucional que impuso a las provincias la autonomía municipal.

Ya en 1888, Lisandro de la Torre escribió, en nuestra provincia, su tesis sobre “Régimen Municipal”.

Electo diputado, presentó en 1912, un proyecto de ley sobre autonomía municipal. Pocos recuerdan que también lo hizo Mario Bravo, acompañado por otros diputados socialistas entre quienes se contaba nada menos que Juan B. Justo. Más tarde, en 1926, don Lisandro elaboró dictámenes para la Municipalidad de Rosario referidos a las relaciones entre el municipio y empresas ferroviarias.

En 1921, Santa Fe se dio una Constitución, que reemplazaba a la de 1900, que garantizaba en la provincia la autonomía municipal. Era, como ha recordado Tomás D. Bernard, el primer avance firme en el terreno municipal, desde la sanción de la Constitución Nacional, con su art. 5º. El Gobernador Enrique Mosca la vetó a instancias de don Hipólito Yrigoyen. Lo hizo aduciendo que los convencionales habían extendido su mandato más allá de los noventa días que había fijado la Legislatura que, en buena doctrina, no tenía facultades para establecer el plazo de duración de la Convención. Danilo Kilibarda ha dicho que lo que hizo Mosca fue, simplemente, desconocer lo que la doctrina, según él, llama “actos inexistentes”.

Electo Gobernador Luciano Molinas (1932/35), en su primera gestión pública, declaró vigente la Constitución de 1921 y así fue como se convocaron las Convenciones Constituyentes de Rosario y Santa Fe, que aprobaron las respectivas Cartas orgánicas. Duraron lo que duró aquel gobierno democrático.

La Carta orgánica de Rosario, aprobada el 28 de agosto de 1933, fue precedida de importantes debates cívicos, como por ejemplo el que tuvo lugar entre Enrique Thedy y Enzo Bordabehere, en 1928, sobre los regímenes de Comisión, o Comisión y gerente/Intendente-Concejo, en el marco de la discusión interna del Partido Demócrata Progresista. La altura del debate en aquella época muestra la riqueza del debate de la Convención Constituyente Municipal de Rosario, plasmada en sus diarios de sesiones; dos tomos imperdibles.

Después de sopesar la posibilidad de una Comisión, o Comisión

con Gerente, al estilo de algunos estados norteamericanos, se optó por un sistema con dos Departamentos, uno Deliberativo y otro Ejecutivo. Le reconocía la facultad de establecer impuestos dentro de los límites del municipio. Podían imponerse arrestos de hasta 15 días, apelables ante la justicia. Tenía su propio régimen electoral y de partidos. Establecía el funcionamiento de los órganos. Las dietas eran reconocidas, pero se las abonaba en función de la asistencia y no podían aumentárselas el Concejo o Intendente en ejercicio. El Intendente era reelegible. Se incorporaban la iniciativa, el referéndum y la revocación.

Las Cartas Orgánicas de Rosario y Santa Fe fueron aprobadas por leyes provinciales, conforme el criterio de la Constitución de 1921.

En rigor, aquella Constitución no fue denostada, pero se impidió su vigencia no tanto porque se reconociera o se estableciera la autonomía municipal, sino por razones totalmente ajenas a ella. Su desconocimiento arrastró las Cartas Orgánicas.

El 3 de octubre de 1935, el presidente Agustín P. Justo intervino la provincia, impidiendo que pudieran aplicarse las Cartas. Era el tiempo en que Lisandro de la Torre daba en el Senado el debate sobre las carnes y era asesinado por un sicario el senador electo Enzo Bordabehere.

Después de 1957, distintas constituciones provinciales establecieron la autonomía.

Hacer obras, entregar dinero, o prestar servicios en el ámbito municipal, desde el gobierno nacional y a veces provincial permite afianzar el clientelismo. En esta realidad puede encontrarse quizás alguna explicación adicional a la reticencia en aceptar la autonomía municipal. Las ciudades autónomas son ciudades libres, que no tienen que arrastrarse ante nadie para obtener recursos que les permitan financiar sus servicios.

La Constitución de 1853/60 contenía un sólo artículo referido a los municipios:

Art. 5º CN: *“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”*.

Tal como ha recordado Antonio María Hernández, la inclusión del régimen municipal no figuraba en el proyecto de Alberdi, sino que resultó de la intervención del convencional cordobés Juan del Campillo. Pero, en verdad, en la época se pensaba más en una órbita policial que política. Ello dio andamiaje a la posición de quienes consideraban al municipio meros entes autár-

quicos territoriales.

Es curioso y penoso que haya sido el Cabildo, antecesor de nuestros municipios, el que haya dado nacimiento al gobierno nacional, y que éste lo haya terminado devorando.

Alberdi respetaba el rol municipal, hasta el punto de llegar a decir: *“La patria local, la patria del municipio [...] será el punto de arranque y apoyo de la gran patria argentina”*. Pensaba que a los municipios les correspondía intervenir en la justicia civil y criminal en primera instancia; policía de orden, seguridad, limpieza y ornato; instrucción primaria; dominio público local; e inmigración. Pero los veía, pese a tan amplios roles, como órganos administrativos.

Hasta 1989, en esa línea limitativa, la Corte sostuvo que los municipios constituían **entes autárquicos** territoriales de las provincias. Los concebía como *“delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación”* (Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril Sud, de 1911).

Ya en oportunidad de la reforma de la ley 7234, llamada “De defensa del Estado”, por la que sería la ley 9040, me tocó intervenir para conseguir que se eliminara de su texto la expresión “entes públicos menores”, sustituyéndola por “municipalidades y comunas”, convencido como lo he estado siempre que los municipios distan mucho de ser “menores”.

En 1989, con “Rivademar” (con dictamen de la Procuradora, Dra. María Graciela Reiriz), y tengo para mí que también con intervención muy destacada del Dr. Carlos Fayt, cambió el criterio de la Corte nacional, pronunciándose por la autonomía municipal y señalando la diferencia de ésta con los entes autárquicos.

Es importante decir, para quienes piensan que los administrativistas han sido partidarios de la concepción autárquica de los municipios (basándose en la tradicional postura de Bielsa), que la Dra. Reiriz, en cuyo dictamen se basó la Corte, es una eminente administrativista, que fue quien enumeró cuidadosamente todas las razones por las cuales no podía considerarse a los municipios como meros entes autárquicos, en dictamen que fue acogido y hecho suyo por la Corte.

En 1991, en “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”, la Corte, con alguna variación en su integración, dio un paso más y dijo que no bastaba establecer el régimen municipal, sino que no podían privarlo de las atribuciones mínimas en materia tributaria para desempeñar su cometido, y aunque no dio la razón al municipio, lo hizo entendiendo que no había demostrado que las normas provinciales cuestionadas constituían un impedimento para que el municipio subsistiera como unidad

política autónoma.

La cuestión de la inconstitucionalidad sobreviniente no es menor. Tal como lo ha señalado María Angélica Gelli en este mismo ciclo, el incumplimiento de la obligación autonómica garantizada constitucionalmente constituye una de las causales de intervención federal, por el juego de los arts. 5º, 6º y 123 de la Constitución Nacional.

Así las cosas, como consecuencia del polémico pacto de Olivos, se convocó la Convención que habría de reformar el texto constitucional hasta entonces vigente. Y al tradicional art. 5º se le agregó el 123, que puso fin a una larga polémica histórica sobre la naturaleza jurídica de los municipios en nuestro país. El texto es bien conocido:

Art. 123º CN: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a 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”*.

La redacción del art. 5º original permitía el debate sobre avarquía o autonomía. Esa ambigüedad ha terminado.

No las obliga a establecer un único modelo de autonomía, por lo cual pueden coexistir municipios de Carta con municipios reglados por leyes orgánicas de municipalidades sancionadas por las Legislaturas provinciales. Lo que no pueden hacer, es ignorarla, porque *“el art. 123 constituye una cláusula federal cuyo incumplimiento podría revisar la Corte Suprema”* o incluso el Congreso podría entender que no se ha cumplido con el mandato constitucional y ejercer la potestad del art. 6º, según lo ha apuntado la Dra. Gelli.

Lo que *“[...] está fuera de duda [es] la obligación de las provincias de adecuar sus respectivas constituciones a lo prescripto por el art. 123 de la Ley Suprema, a fin de que al menos los municipios con una base territorial significativa, concreten la autonomía institucional dictando sus respectivas cartas orgánicas”* (Gelli y Hernández).

La lucha por la autonomía municipal debe ser llevada delante de una manera madura, lo cual implica combatir simultáneamente por el regreso a un auténtico federalismo fiscal que nos aleje para siempre de provincias y municipios mendicantes. Hoy, las arcas del Estado nacional concentran de modo impúdico los recursos, para su distribución no en función de las necesidades públicas sino de la conveniencia política de los gobernantes de turno.

El análisis del régimen municipal no puede ni debe efectuarse prescindiendo de sus conexiones con el sistema político nacional y provincial. Tampoco de la realidad política, que hoy nos

muestra un Estado nacional centralista, particularmente en lo fiscal, federal en las formas y unitario en la realidad, que concentra lo que se ha dado en llamar la “caja” para manejar con mano férrea la conducción política. No hay así república democrática posible.

Por eso es que no hay que limitar el análisis a lo meramente normativo, sino agregar lo que sucede en la práctica y valorarlo en ejercicio *dikelógico*, como le gustaba decir a Werner Goldschmidt.

Lo cierto es que hoy, la Constitución nacional pretende para los municipios una amplia autonomía que les permita decidir los asuntos de exclusivo interés local, sin perjuicio, naturalmente, de los controles y límites. No se trata de municipios independientes, ya que los mismos deben coordinarse con otros órganos estatales, satisfaciendo las necesidades de vida de la comunidad local.

El 15 de enero de 1962 comenzaron las sesiones de la Convención Constituyente de 1962.

El 29 de marzo de 1962 se produjo el derrocamiento del Presidente Frondizi y su reemplazo por Guido, en una rápida maniobra imaginada, según cuentan algunos de los protagonistas, por el Dr. Oyhanarte, para impedir que el Gral. Poggi asumiera como Presidente *de facto*. De ese modo, quizás, es que se logró que Santa Fe fuera la única provincia no intervenida de inmediato, aguardándose en cambio la conclusión de las deliberaciones de la Convención, creo que el 13 de abril del mismo año.

Todos sabemos que la Constitución de 1962 cuenta con sólo tres artículos sobre el tema que nos interesa:

Art. 106 CP: *“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”.

Art. 107 CP: *“Los municipios son organizados por la ley sobre la base:*

1º) de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras ingerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley;

2º) constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación mino-

ritaria, y renovado bianualmente por mitades; y,

3º) con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes.

A este último fin, puede crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional simultánea e inmediata.

Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas, de acuerdo con su ley orgánica propia, con excepción de su forma de gobierno, el cual está a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad.

Queda facultada la Legislatura para cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación”.

Art. 108: *“La Provincia puede intervenir por ley, o por decisión del Poder Ejecutivo, en receso de la Legislatura, con cargo de dar cuenta inmediata a ésta, los municipios y comunas a los solos efectos de constituir sus autoridades en caso de acefalía total, o de normalizar una situación institucional subvertida.*

En el caso de intervención por resolución del Poder Ejecutivo, la Legislatura puede hacerla cesar al examinar los fundamentos de aquélla”.

Como es obvio, ninguno de ellos asegura la autonomía municipal ni regla la misma. Por el contrario, al otorgar a la Legislatura facultades para cambiar el régimen de elección de los intendentes sustituyéndolo por cualquier otro sistema de designación (según consta en la parte del art. 107 subrayada por mí), lejos está de asegurar la autonomía. Y lo que el art. 123 dice es que las **constituciones provinciales** deben asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenidos, lo cual descarta totalmente la idea de que se cumple con la Constitución Nacional reformada mediante una mera reforma legislativa, en todo caso mero paliativo.

Arribados a este punto, queda en claro que lo que falta no son razones sino acciones.

El actual Intendente municipal, Ing. Roberto Miguel Lifschitz, oportunamente designó una Comisión Honoraria, integrada por distinguidos abogados rosarinos, para preparar un proyecto de

Carta Orgánica Municipal para la ciudad de Rosario. Deseo destacar, entre ellos, a los Dres. Pablo Saccone, Dalmacio Chávarri, Carmen Donadío, Alejandro Schwartzman, entre otros. Entregaron en su momento su contribución, que oportunamente constituirá, logrado el objetivo de la reforma constitucional, una base sumamente importante para la elaboración de la Carta Orgánica local.

Seguidamente expondré algunas conclusiones personales, a las que he sumado algunas ideas vertidas por aquella Comisión en la medida en que las comparto.

Conclusiones

1) Hay que luchar contra la centralización, que ha terminado por concentrar cometidos y recursos en la Nación. Como se ha señalado con razón, ella implica carencia de inmediatez; dilación de las decisiones; indiferencia política debida a la distancia; falta de conocimiento preciso de las prioridades. Es decir que para la autonomía hay razones prácticas; no se trata simplemente de trabajar por un concepto o una abstracción, sino por algo bien concreto, que tiene que ver con cuestiones fundamentales de la vida cotidiana de cada habitante de nuestras ciudades y pueblos.

2) Debe reformarse la Constitución Provincial de 1962, reconociendo y asegurando la autonomía municipal en los términos que impone el art. 123 de la C. N.

3) En la reforma debería incluirse también el reconocimiento y organización, cuando menos, de las cinco regiones en que por decisión hasta ahora administrativa ha sido dividida nuestra Provincia, con sus respectivos nodos.

4) Reconocer el poder constituyente local, para darse sus propias Cartas Orgánicas, a los municipios que son nodos y a algunos otros municipios que por razones de distinto tipo, a juicio de los convencionales, puedan merecerlo. Podría incluirse también una cláusula, como la sugerida por Rosatti, conforme a la cual la Legislatura, por leyes a sancionarse con mayorías agravadas, pueda extender a otras ciudades, en el futuro, el sistema de Carta Orgánica, conforme a condiciones objetivas.

5) Las Cartas Orgánicas no deberían quedar subordinadas, en su validez, a la aprobación de la Legislatura, sin perjuicio del control constitucional que tiene a su cargo la Corte Suprema de Justicia.

6) Mantener para los demás municipios y las comunas, un sistema basado en leyes orgánicas que deberían cumplir determinados requisitos que la propia Constitución tendría que imponer.

7) Los sistemas de gobierno, en todos los municipios y comunas, deberían asegurar la elección popular de sus autoridades, la representación proporcional y el funcionamiento de mecanismos de democracia semidirecta (iniciativa, referéndum, revocatoria, audiencia pública, etc.). Hay quienes dicen que el sistema, parcialmente existente en la Ley de Comunas, no ha tenido aplicación práctica significativa. Pero distinto sería si funcionara en los grandes conglomerados urbanos.

8) La Constitución Provincial reformada debe garantizar, por lo menos a los municipios de Carta, el llamado “derecho a los medios”, o sea la facultad de aplicar impuestos, tasas y contribuciones. Y debe hacerlo porque no existe auténtica autonomía si no se le brinda a dichos municipios la potestad de generar sus propios recursos. El art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional, dice 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”*. Ya decía Alberdi que no hay gobierno sin rentas.

9) Es preciso coordinar la potestad tributaria municipal con la provincial y nacional, de modo que ello no implique un incremento de la presión tributaria, tema que siempre ha preocupado, por ejemplo, a Roberto Paladini y otros empresarios.

10) Este proceso debe acompañarse de un esfuerzo sostenido para reconstruir el federalismo fiscal, sin el cual los recursos serán siempre insuficientes.

11) Por lo menos los municipios de Carta deben tener facultades para establecer su régimen electoral y la organización de los Departamentos Deliberativo y Ejecutivo.

12) La Comisión Honoraria ha sugerido, por la Carta Orgánica de Rosario, que el órgano deliberativo, Concejo o como se lo denomine, esté integrado por concejales elegidos en forma directa en proporción al número de habitantes de la ciudad y agregar tres concejales provenientes de cada distrito resultante del proceso de descentralización, para garantizar que estén representados tanto los intereses de la ciudad en su conjunto como los de cada zona en particular. Se trata de un aporte original aunque opinable.

13) Debe pensarse seriamente en la posibilidad de creación de una suerte de Poder Judicial independiente, tema que merece reflexión y acerca del cual confieso no tener una posición definitivamente formada.

14) En la Carta Orgánica, coincido con la Comisión Honoraria

acerca de la necesidad de reconocimiento expreso de los actuales distritos, herramientas descentralizadoras cuyo funcionamiento es realmente admirable.

15) La reforma constitucional debería reconocer a los municipios de Carta, cuando menos, la facultad policial, en concurrencia con la Provincia. Esta facultad policial debería estar limitada a cierto tipo de delitos. La solución no es enviar los agentes de la Guardia Urbana Municipal a las comisarias, para que cumplan funciones administrativas, tarea que pueden cumplir entidades sin fines de lucro como la que administra el SIDEAT en Rosario, sino admitir que la GUM se convierta por sí en una fuerza policial dedicada a tareas específicas, coordinada, naturalmente, con la policía provincial.

16) Los municipios deben jugar un rol fundamental en materia de educación. La provincia debería descentralizar su actividad educativa en los municipios, al mismo tiempo que transferirles los recursos para llevarla adelante. Ello podría ir acompañado por un sistema que permita la elección popular de consejeros escolares.

17) Debe transferirse a los municipios las obras y servicios que por su naturaleza y características puedan ser atendidos dentro de la jurisdicción de los mismos. En rigor, los municipios deberían tener potestades para decidir y hacer todo aquello que comienza y termina en el municipio.

18) Hay que crear condiciones para fomentar el asociativismo entre municipios y comunas para la realización de cometidos concretos y específicos que excedan el ámbito de un sólo pueblo o una sólo ciudad.

19) Hay que profundizar el análisis de las áreas metropolitanas, para que nazcan del asociativismo y no de la imposición.

Hoy por hoy, el municipio es la expresión de una comunidad que quiere definir su destino sin imposiciones externas. Rosario es un ejemplo de lo que puede hacerse incluso sin contar todavía con la autonomía municipal, pensándose a sí misma, definiendo un perfil, articulando lo público con lo privado, elaborando planes en común y trabajando también en común para llevarlos a la práctica. Hemos ganado el derecho a hablar con autoridad acerca de la necesidad de hacer posible la autonomía municipal que impone el art. 123 de la C. N., porque Rosario exhibe la madurez que es obra de sus realizaciones, que se multiplicarían, ciertamente, contando con una auténtica y amplia autonomía.

20) No debemos trabajar solos para conseguirla. Debemos unirnos a las demás ciudades importantes de la Provincia para dar la batalla en conjunto. Se trata de crear una situación en la cual nadie gane a expensas de otro, sino en la cual todos ganemos, incluyendo la Provincia como un todo, que se enriquecerá

al ritmo del quehacer de sus ciudades autónomas.

22) En síntesis: trabajar por la reforma constitucional que asegure la autonomía municipal es una manera, al alcance de todos nosotros, de sanear y consolidar la república democrática, desnaturalizada por el centralismo y el clientelismo; es favorecer el retorno a un auténtico federalismo, degradado hoy a unitarismo *de facto*.

IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

Abogado. Ex profesor titular de Derecho Constitucional de universidades nacionales. Integra consejos académicos de diversas fundaciones y es miembro de instituciones universitarias de distintos puntos del país. Profesor Honorario de la UNR. Autor de numerosas publicaciones nacionales e internacionales. Presidente del Instituto de Derecho Público y Ciencias Políticas del Colegio de Abogados de Rosario. Convencional Nacional Constituyente (MC), por la provincia de Santa Fe, de la Comisión de Integración y Tratados Internacionales. Consultor de organismos públicos y entidades privadas.



El tema que vamos a abordar hoy, en realidad es el tema de este curso: la Autonomía Municipal

Lo primero que debo decir es agradecer obviamente a la Fundación La Capital, a la Intendencia y a la Municipalidad, por haberme brindado la posibilidad de estar hoy con ustedes y poderles transmitir algunas reflexiones sobre esta temática.

Después, me parece interesante que encaremos esta problemática conjuntamente con dos disertantes más, además de la charla que dio el Dr. Antonio María Hernández. Él es un jurista muy destacado de la ciudad de Córdoba, muy especializado además en estos temas, ya que ha trabajado mucho en la parte federal y en la parte autonómica municipal. Y bueno, yo estuve en la charla de él y la verdad es que dio un panorama, podríamos decir teórico, de lo que es la Autonomía, lo cual me lleva a encarar aspectos, me parece más prácticos, dado que no voy incursionar en la parte estrictamente teórica que ya fue desarrollada hace unos días en este mismo escenario por él, y de excelente manera.

Para abordar la temática de la Autonomía Municipal sin hacer un relato tan extenso, no sólo tenemos que recordar que las ciudades modernas se fueron formando, fundamentalmente, con un proceso que viene de la Revolución Industrial, y que generó un nuevo concepto de urbanismo ante una concentración en núcleos habitacionales de gran cantidad de personas, lo que provocó una gran cantidad de problemas que debían ser atendidos por alguien, lo que ha arrojado como conclusión un principio que ya no se discute: el que atiende mejor los problemas es aquel que se encuentra más cerca de éstos, porque resulta el más eficaz para solucionarlos.

Esto comenzó en aquella época (siglos XVIII y XIX) con la preocupación por los temas básicos que, lógicamente, eran problemas fundamentales vinculados con la salud pública y con la higiene, debido a que aparecían las pestes para las que no había forma de contener. Ante esas circunstancias, los vecinos se organizaban y había una gran solidaridad entre ellos, ya que trataban de conjurar esa situación que los afectaba a todos.

Obviamente, este fenómeno tuvo también su desarrollo a partir del principio que rige una cuestión típicamente municipal, como es el urbanismo. En realidad, cuando nosotros viajamos, cuando vemos una ciudad, vamos a París y decimos qué linda ciudad. Bueno, París es una muy linda ciudad porque fue muy bien planificada. También lo fue Buenos Aires, cuando Torcuato de Alvear fue Intendente. Y Rosario, ¿por qué no decirlo?, es también una ciudad muy atractiva, sobre todo en los últimos años, porque se abrió al río y se hicieron planes precisamente urbanísticos, tendiendo a aprovechar la belleza natural que le

daba el paisaje.

El tema de la Autonomía tiene también, en nuestro caso particular de la provincia de Santa Fe y específicamente de Rosario, una característica que no se repite en la Argentina. La provincia de Santa Fe es la única provincia donde la ciudad más importante no es la capital de la provincia. Rosario tiene (hablemos del censo del año 2001), 1.119.000 habitantes, Santa Fe tiene menos de la mitad, 480.000 aproximadamente.

En consecuencia, esa situación de ser la ciudad más grande, más pujante, la que hace más aportes económicos y contribuye en mayor medida a la economía provincial, también lleva a que exista un sentido autonómico muy especial y significativo en nuestra ciudad, que además viene desde hace bastante tiempo, tanto que siempre se habló de una escuela rosarina de la Autonomía Municipal o del Derecho Municipal.

Es necesario mencionar a un hombre muy importante, el Dr. Alcides Greca, que en realidad no era rosarino, sino un hombre de la costa, de San Javier, pero vivía acá. Alcides Greca era un gran jurista y además tenía una cualidad que suelen tener algunos juristas que los destaca aún más. Era un hombre sumamente culto, que hacía de todo y, fíjense, yo no lo conocía a él, la conocía a la esposa, pues tuve la oportunidad de venir a buscar, cuando vivía en Santa Fe, un elemento que era realmente un tesoro cultural. Porque este hombre hizo una película sin elementos, que se llama "El Último Malón", precisamente recordando el último malón indígena en San Javier. Nosotros la pudimos ver en cine y fue un espectáculo extraordinario. Pero les quiero decir que era un jurista pleno que trabajó mucho y bien en el concepto y alcance de la Autonomía Municipal y, sin embargo, era también un cuentista, tiene muchas obras. Era un literato y además era un cineasta, fíjense la variedad de temas que abordó en su vida.

También me hace acordar a mi querido amigo Germán Bidart Campos, que tal vez ustedes desconozcan que era un gran poeta. Germán, además de ser jurista era un gran poeta.

Pues bien, lo cierto es que esta escuela municipalista, que también cuenta con Lisandro De La Torre, quien tuvo una famosa polémica con Carlos Gómez de Santa Fe, se desarrolló notablemente en nuestra provincia. En realidad, Santa Fe fue pionera en este punto de la Autonomía Municipal.

Sin embargo, con posterioridad a este rol protagónico, pasó a ser ocupado, fundamentalmente por la escuela cordobesa, principalmente a través de la actuación del Dr. Pedro Frías y de su instituto del federalismo, así como también por los mendocinos. Pero bueno, lo cierto es que vamos a ver cómo se conecta todo lo dicho con nuestra propia historia constitucional.

Recordemos que cuando se sancionó la Constitución de 1853, los constituyentes contaron con el proyecto de Alberdi y sus famosas Bases, que llegaron a Santa Fe por intermedio de Juan María Gutiérrez. Santa Fe era una aldea muy pequeña, no tenía 5.000 habitantes. Rosario tenía 20.000.

Siempre me imagino a los congresales en Santa Fe, porque lógicamente era una sociedad bastante atrasada que ellos tenían que superar. Incluso, aparecía en el Proyecto de Alberdi que la religión católica era la oficial del Estado, y los constituyentes de 1853 querían poner la libertad de culto y evitar establecer que la Argentina tuviera que pertenecer a la religión Católica Apostólica Romana. Esto tendría luego una gran importancia como incentivo a las políticas inmigratorias que impulsaron el crecimiento de la Provincia y, fundamentalmente, de Rosario.

La Constitución Norteamericana no menciona al régimen municipal, pero la cosa cambia cuando ya vamos al proyecto de la comisión de negocios constitucionales, que integraron, además de Gutiérrez y de Gorostiaga – que fueron los principales –, Martín Zapata, Juan del Campillo y dos históricos como Pedro Ferré y Manuel Leiva; digo dos históricos, porque fueron hombres que estuvieron en el pacto federal de 1831, pilar donde se cimentó el Acuerdo de San Nicolás que, a su vez, permitió la creación del Congreso Nacional Constituyente de 1853.

En ese proyecto, que se presentó el 18 de abril del año 1853, ya aparecía el artículo 5º, que le exige a las provincias asegurar el régimen municipal. Y se avanzó además en el artículo 6º, que establece que, bajo estas condiciones, el gobierno federal deberá garantizar la autonomía de las provincias.

Más adelante, en el artículo 106 – que ahora es el 123 – se establece que las provincias dicten sus propias constituciones de acuerdo a las pautas de artículo 5º. Entonces, lo que ocurre es que nosotros tenemos un marco normativo, donde nos encontramos con que la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso Constituyente tiene muy en cuenta el tema municipal. Tan en cuenta lo tiene, que ellos escribieron, en la exposición de motivos, lo siguiente: *“el sistema municipal, palanca del progreso material y la buena política de las ciudades es de esperar que se extienda a toda la República y que sea consignado en las Cartas Provinciales”*. Las Cartas refieren a las Constituciones provinciales. Eran 13 las provincias porque, como ustedes saben, Buenos Aires quedó fuera de la Confederación por propia voluntad, y se separó pese a que había firmado el acuerdo de San Nicolás después de la Revolución Septembrina del año 1852 y, como consecuencia de ello, no intervino en el Congreso General Constituyente de Santa Fe.

Observen que ellos proyectaron, no solamente la Constitución,

sino que proyectaron el régimen municipal de la Ciudad de Buenos Aires. Vale decir, que fueron los mismos Constituyentes, los que sancionaron la Constitución y que, además, sancionaron la ley orgánica – así podríamos llamarla – de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Quiere decir que, desde el primer momento, el problema del municipalismo estuvo presente en la intención de los constituyentes de 1853, junto con la necesidad de impulsar a las provincias para que tomaran muy en cuenta estas palabras.

Lógicamente, nadie pensaba en ese momento en lo que hoy llamamos Autonomía, es más, en la exposición de motivos, se pidió que el municipio se mantuviera en la órbita policial, en los problemas de bienestar, salubridad, sin injerencia en el gobierno político. Es decir que se trataba de una concepción del municipio típicamente administrativa, como prestador de servicios, con las funciones características en los problemas de salubridad y en las facultades propias del poder de policía, pero sin potestad para involucrarse en los problemas políticos.

Cuando empiezan a crecer las ciudades, comenzaron a manifestarse expresiones políticas y jurídicas proclives a la Autonomía Municipal, como lo fue la escuela de la provincia de Santa Fe, por la distorsión significativa de ser la única provincia del país que tenía la ciudad capital con menos de la mitad de habitantes que la ciudad principal de la provincia, es decir, Rosario. Esta última no designaba ni siquiera a su intendente, que era designado por el gobernador, y no tenía facultades para temas muy sencillos. Lógicamente, todo lo anterior fue conformando una idea de municipalidades autónomas.

De las varias Constituciones que tuvo Santa Fe, vamos a tomar la última de principios del siglo XX, que es la Constitución de 1900/1907, la cual duró 42 años y que, en realidad, si dejamos de lado la Constitución de 1949 y la de 1921, a la que voy a aludir, duró 55 años. En esta Constitución, al intendente lo designaba el gobernador, la ciudad no tenía autonomía pues estaba hecha a la medida de un poder político que estaba centralizado en la ciudad de Santa Fe. Pero Rosario seguía creciendo, y seguía creciendo espectacularmente.

En realidad Rosario es hija de la Confederación, porque Rosario, y fíjense les voy a contar algo que tal vez algunos de ustedes ignoren pero que es muy interesante: acá había una calle que se llamaba 25 de diciembre, no era por la navidad. El 25 de diciembre de 1851, Justo José de Urquiza, vino a luchar contra Rosas en Caseros, pasó por Rosario ese día y, a diferencia de Santa Fe, donde lo recibieron un poco tibiamente digamos, fue recibido no sólo con gritos y aplausos, sino que se constituyó un batallón de Rosario que fue a pelear junto con él a Caseros, por lo que

nunca se olvidó de ese gesto de los rosarinos.

Por eso estableció, cuando tuvo el poder, la ley de Derechos Diferenciales, que favoreció al puerto de Rosario, que pasó a ser el puerto de la Confederación y, por eso, se facilitó el tremendo crecimiento y expansión de esta ciudad ya desde la época de la Confederación.

Nosotros, como tenemos poca memoria, le hemos sacado el nombre 25 de diciembre a esa calle, reemplazándola por el nombre de Juan Manuel de Rosas, a cuya política centralista no debemos nada, porque esta provincia estaba absolutamente en la pobreza como consecuencia de la política que llevó adelante el rosismo.

En la Provincia, el problema de la autonomía hizo explosión en el año 1921. Existía ya una doctrina que estaba reclamando un cambio. En el año 1921 se convocó a una Convención Constituyente, respecto de la cual es muy importante el trabajo que han desarrollado dos historiadoras, la Prof. Beatriz Filiberti y la Prof. Marisa Armida, que trabajaron mucho sobre lo que había pasado en el año 1921 y en el año 1933.

En 1921 se sancionó una Constitución muy moderna, una Constitución de avanzada, pero al abordar el problema religioso, porque se trata de una Constitución laica, se generaron situaciones ríspidas con los sectores de la Iglesia y sus aliados, provocando que el entonces gobernador, Enrique Mosca, vetara la Constitución, alegando que se había sancionado fuera del plazo que le habían dado para que pudiera expedirse. Y, lógicamente no se aplicó.

Luego, en el año 1932, cuando en la elección de gobernador ganó el Partido Demócrata Progresista, fue electo gobernador el Dr. Luciano Molinas, que había prometido en la campaña que si ganaba, iba a restablecer la Constitución de 1921. Cumplió con su promesa electoral y la puso en vigencia. Como consecuencia de ello, convocó a elecciones de convencionales para la carta orgánica municipal de Santa Fe y de Rosario, porque esta Constitución establecía la Autonomía Municipal plena para las ciudades de 1º categoría: Santa Fe y Rosario.

Esas elecciones en Rosario fueron muy interesantes. Las profesoras que he citado analizaron bastante el tema. Como ustedes saben, el Partido Demócrata Progresista y el Radicalismo sacaron casi la misma cantidad de votos. Detrás de ellos se ubicó el socialismo, que estaba dividido en dos partes; la cuarta fuerza fue el Partido Comunista.

El Partido Comunista era muy fuerte acá. Pero, en realidad, todos ellos fueron superados, excepto los dos que ganaron, la cantidad de votos en blanco.

Esas elecciones se hicieron conjuntamente con la elección de

concejales. Hagamos un paréntesis, porque cuando estemos concluyendo, esto va a tener algo que ver con algunas propuestas que voy a hacer. Las elecciones fueron simultáneas: por un lado se celebraron las convencionales – en este caso de Constituyentes Municipales –; y, por el otro y en conjunto, se llevó a cabo la elección común de concejales. Primero se sancionaron las cartas orgánicas, los debates fueron muy interesantes, así como el marco ideológico de muchos partidos presentados, incluso una unión vecinal.

En definitiva se sancionó la Ley Orgánica Municipal para los municipios que no eran de primera categoría y, por las convenciones elegidas por el pueblo, las cartas orgánicas municipales de Rosario y Santa Fe, que pusieron en vigencia y que comenzaron a funcionar en la provincia con su Autonomía Municipal. Pero claro, estamos ya en la época del General Justo, cuyo gobierno era producto del fraude electoral, típico de la llamada **década infame** y, al poco tiempo – al otro año, es decir que estas cartas duraron solamente un año –, el gobierno nacional dispuso la intervención federal al gobierno de Luciano Molinas, dejando sin efecto la Constitución de 1921, por lo que cayeron también las cartas orgánicas municipales.

Volvamos entonces al marco constitucional de 1900/1907, en el cual el gobernador de la provincia recuperó la atribución de nombrar a los intendentes.

En el año 1949, como ustedes saben, se modificó la Constitución Nacional en Buenos Aires. Las dos únicas convenciones que se reunieron en Buenos Aires fueron, la de 1949 y la de 1898. Todas las otras se hicieron en Santa Fe. No estoy hablando de los estatutos de los gobiernos *de facto*. Pues bien, la Constitución Provincial de 1949 (que la sancionó la Legislatura) no tocó nada con respecto a la parte municipal, no hizo ningún avance. En realidad, la Constitución Nacional justicialista se potenció unidireccionalmente, porque el radicalismo cometió un error, según mi criterio, al hacer un planteo formal en el sentido que, al no haberse logrado los dos tercios de la totalidad de los miembros en cada Cámara para sancionar la ley de la necesidad de la reforma, ésta no era válida. El problema es que el art. 30 de la CN establece una mayoría (número necesario para decidir), que siempre se computa sobre el *quórum* (los que están), excepto que expresamente se disponga otra cosa, modificando la mayoría y, además, el propio *quórum*, como en la Reforma de 1994, en la que se estableció en varios artículos (por ejemplo art. 75 inciso 2 para sancionar la ley convenio).

Pero bueno, ellos hicieron una bandera con eso y se fueron de la Convención. Al irse de la Convención la oposición, el peronismo quedó sólo y la Constitución que salió de allí no fue buena,

porque no salió de un consenso de distintas fuerzas políticas, sino que fue elaborada sólo por una fuerza mayoritaria, que directamente puso en el texto constitucional lo que quería.

La Constitución Nacional de 1949, en sus cláusulas transitorias, determinó que las provincias, debían modificar su Constitución de acuerdo al orden nacional, pero no convocando a una Convención Constituyente, sino directamente por la legislatura, donde obviamente tenía mayoría el peronismo en todas las provincias.

Luego, en el año 1955, el año 1956 para ser más exactos, con Aramburu, se declaró la nulidad de aquella reforma del año 1949, y cayeron todas las reformas provinciales. Esto quiere decir que Santa Fe volvió a la Constitución de 1900/1907 donde, en lo que a nosotros nos interesa, el gobernador seguía designando al intendente y no había una Autonomía Municipal.

La nulidad de la Constitución Nacional de 1949 y de las constituciones provinciales dictadas en su consecuencia, se ratificaron por la Convención Constituyente de 1957, reunida en Santa Fe.

A partir del año 1954, se incorporaron provincias nuevas en los viejos territorios nacionales, y éstos fueron dictando sus primeras constituciones, mientras que otras modificaron las existentes.

Recordemos que la Convención de 1957 en Santa Fe apenas alcanzó a modificar el art. 14 bis y, después, una disposición del art. 67 inc. 11, para poner el Código de Trabajo y la Seguridad Social. Es decir, una reforma mínima que terminó sin *quórum* porque se fueron los frondizistas (la UCRI), después los conservadores populares y otros partidos minoritarios.

Claro, estaba muy cerca la elección de 1958 y no olvidemos que en la elección de Constituyentes de 1957, el justicialismo, en masa, votó en blanco en repudio a su proscripción, superando los 2 millones de votos. En consecuencia, todos los políticos estaban pensando cómo posicionarse para el premio mayor (presidencia, gobernaciones, intendencias, etc.) y les interesaba bastante poco la Constitución que tenían que sancionar. Prácticamente, terminó quedando sin *quórum*, y se levantó, pero alcanzaron a sancionar los Derechos Sociales que habían quedado afuera, al dejarse sin efecto la Constitución de 1949.

De la parte municipal nada. Sin embargo, fueron sancionándose constituciones provinciales que avanzaron en la materia de la autonomía (nos referimos al gobierno constitucional del año 1958).

Como ustedes saben, Frondizi era presidente de la Nación y en el ámbito de la provincia gobernaba Carlos Silvestre Begnis. Este último decidió impulsar el proceso de reforma constitucional. Encaró el proceso de reforma y se encontró frente a un dilema.

La Convención había designado un asesor que era un reconocido jurista municipalista, el Dr. Salvador Dalla Montaña, que yo conocí. Era un hombre muy inteligente y respetado. Él preparó un proyecto con 240-250 artículos consagrando la Autonomía Municipal.

Pero, por el otro lado, la gente más allegada al desarrollismo preparó un proyecto escueto, medido, bien redactado, moderno, que no contemplaba para nada la Autonomía Municipal. En una reunión que tuvieron en la Casa de Gobierno, luego de escuchar la posición de ambas partes, el líder, que en ese momento era el Dr. Silvestre Begnis, optó por el proyecto que había preparado el Dr. Roberto Rovere, que seguía en mucho a la doctrina italiana y a la Constitución italiana de 1947, y es el que en definitiva, con algunas modificaciones que se le hicieron, es la Constitución que nos rige a partir del año 1962.

En esta convención pasó algo curioso, ya que la Convención Constituyente estaba reunida queriendo sancionar la reforma y, el 29 de Marzo del año 1962, cayó el gobierno de Frondizi.

Ustedes saben que cayó en una forma *sui generis*. Se le inventó una especie de “destitución”, porque no renunció como consta en múltiples documentos históricos. Dijo: “*no renuncio ni renunciaré*”. Hay una anécdota muy ilustrativa de Frondizi cuando fueron los militares a sacarlo por la fuerza para llevarlo preso a Martín García. Saliendo del despacho de la Casa de Gobierno, caminó 4 o 5 pasos y pegó la vuelta hacia su escritorio; los militares le preguntaron ¿qué pasa Dr. Frondizi? “*Me olvidé algo*” respondió el Presidente y se dirigió a su escritorio para recoger un ejemplar de la Constitución Nacional que estaba sobre éste. El acto era un mensaje para decirles a sus captores: ustedes están pisoteando la Constitución.

Pero bueno, lo cierto es que con todo lo que estaba pasando en el país, en Santa Fe seguía funcionando una Convención Constituyente.

Recordemos que a Frondizi lo reemplazó el Presidente Provisional del Senado, Dr. José María Guido, el Congreso todavía estaba funcionando y la Corte Nacional no fue tocada. Esta circunstancia retrasó las intervenciones federales a las provincias, que pronto iban a ser dispuestas, y se logró que se postergara por unos días el trabajo de la Convención, que siguió funcionando, por lo que 14 de abril se sancionó la nueva Constitución de Santa Fe de 1962. Ya no estaba Frondizi en la Presidencia pero permanecía todavía Silvestre Begnis en la gobernación, pues no había sido intervenida nuestra provincia. A los pocos días vino la intervención, pero se respetó la Constitución sancionada. Por eso tenemos hoy la Constitución del año 1962.

Esta Constitución respondía al concepto desarrollista de la

época, que era un concepto eficientista. Vale decir, el paradigma era **el que gana gobierna, el que pierde controla**. Hoy el paradigma es que **se gobierna por consenso**, por lo que no sólo es útil imponer una mayoría, sino que además hay que tratar de lograr la mayor cantidad de consensos. Por eso, la de 1962 es una Constitución pensada para asegurarle la mayoría al partido que gana, así gane por un voto. En efecto, en nuestro sistema el que gana se lleva la mayoría en la Cámara de Diputados; y, en cuanto a los senadores, se distribuyen uno por departamento, pese a que hay una distorsión tremenda en la cantidad de habitantes.

Nosotros tenemos un departamento, Garay, que tiene 19.000 habitantes. Imagínense, Rosario tiene 1.200.000 y ambos tienen un senador, tienen la misma representación.

Lo cierto es que se sancionó este texto, en el cual fueron reticentes a la hora de darle autonomía a los municipios, porque se partía de la base que se estaba haciendo un trabajo para el desarrollo de la provincia, que era muy importante para el país todo. Sin embargo, esta Constitución del 1962, que ya pronto cumplirá 50 años, se inserta en el proceso argentino. Éste fue un proceso de mucha inestabilidad. Primero, un gobierno de transición (Guido). Y, de allí en más, una alternancia entre gobiernos civiles cada vez más débiles y de gobiernos militares cada vez mas dictatoriales y prolongados.

Es recién a partir del año 1983, cuando comenzó la consolidación de la democracia, donde se dio un proceso de reformas muy fuerte de las Constituciones provinciales. Y en ese proceso, casi todas, mayormente impulsadas por la reelección, modernizaron su Constitución, establecieron nuevos derechos, se refirieron a la parte ambiental, mejoraron los mecanismos procesales de defensa, los organismos de control y, fundamentalmente, establecieron, en su mayoría, la Autonomía Municipal plena, a través de cartas orgánicas que sancionaron representantes elegidos por el pueblo de la ciudad respectiva.

Dentro de ese período aparecieron muchas modificaciones y, tomemos como ejemplo, la Constitución de Córdoba, donde se consagró, por supuesto, la Autonomía Municipal plena, se eligieron convencionales municipales constituyentes y se sancionaron las cartas orgánicas poniéndolas en vigencia.

En ese interín, apareció un caso judicial en la Corte. La Corte había resuelto en el año 1987, el caso Ambros-Parmegiani, en el cual reiteraba una jurisprudencia tradicional que venía del siglo XIX, en el sentido que las municipalidades eran meras delegaciones autárquicas, no tenían autonomía.

Es decir, eran entidades de carácter administrativo, para cumplir servicios y para realizar tareas propias del poder de policía.

En este caso del año 1987, la Corte reiteró esa jurisprudencia

y, dos años después, con un dictamen muy bueno de la Procuradora Nacional al que no siguió totalmente, abandonó la jurisprudencia de que los municipios son meras delegaciones administrativas. Primero, porque los municipios hoy cumplen muchas otras funciones, más allá de prestador de servicios. Y esto lo saben muy bien los abogados del municipio, lo conocen muy bien, y luego porque no podemos negar que todo el derecho público provincial está consagrande en sus constituciones la Autonomía Municipal.

Entonces, afirma la Corte, lo que tenemos que decir es que cada provincia tiene que fijar el sistema que adopte para sus municipios mientras asegure el régimen municipal, este sistema puede ser autonómico, en las variantes de autonomía plena, o de autonomía semiplena o autárquico, pero siempre asegurando el correcto funcionamiento del régimen municipal que es una obligación constitucional que tienen las provincias por el art. 5.

Este era un caso de la provincia de Santa Fe, de la ciudad de Rosario (me estoy refiriendo a “Rivademar”), donde la Corte anuló una decisión, por la cual se había reincorporado por sentencia de la Corte Provincial, a una señora que había sido contratada y que no la nombraron porque el ex intendente Usandizaga no quiso aplicar la ley provincial nº 9286. El conflicto se inició porque según, el municipio, afectaba la Autonomía Municipal.

Vale decir, se defendió este criterio aquí en la Municipalidad de Rosario, donde había muchos juristas, incluso el Dr. Aramburu, un hombre muy capaz, muy serio, que sostenía esta tesis por la cual directamente la autonomía no requería de nada, ni de reforma de Constitución Provincial ni de reforma de la Constitución Nacional. Por el contrario, hace a la esencia del régimen municipal, impuesta por el art. 5, ya que toda ley provincial que afecta la autonomía es inconstitucional.

Bueno, con esto fue a la Corte. Personalmente (porque defendí a la actora), sostuve la otra posición, que era en realidad la que desarrolló el dictamen de la Procuración Nacional y la Corte misma, diciendo que no estábamos declarando la inconstitucionalidad de la ley 9.286, sino que lo que ya no se podía afirmar era que los municipios fueran autárquicos; y se colocaron una serie de notas distintivas entre lo que es autarquía y la autonomía, diciendo que el municipio tiene una población que la entidad autárquica no la tiene, puesto que el municipio tiene un origen constitucional que se funda en el art. 5, que las entidades autárquicas no la tienen porque su creación es legal, desarrollando una gran cantidad de notas características.

Era tal el consenso que existía en la doctrina constitucional a favor de la Autonomía Municipal que, en general, se interpretó esta sentencia como que estableció pretorianamente la Autono-

mía Municipal en todos los casos.

Sin embargo, la Corte (dos años después y ya ampliada con 9 miembros) también en otra causa de la municipalidad de Rosario, en el caso del FAE (Fondo de Asistencia Educativa), se hizo el mismo planteo: una ley provincial le saca el 10% de los recursos para las escuelas y ello se tacha de inconstitucional porque va contra la autonomía y aquí la Corte dice, bueno miren, es tan válido la autonomía como la autarquía y lo que hay que analizar es si la afectación a la provincia es suficientemente importante como para impedir prestar los servicios o subsistir como municipio. Como acá esto no se ha probado, en consecuencia se rechaza el planteo de la municipalidad y queda firme el FAE.

Pero más allá de esto, la Corte tiene otro caso que es sumamente importante, que es el caso de la municipalidad de La Plata, del año 2002. En este caso, la provincia de Buenos Aires, sin consultar al municipio de esa localidad, determinó como se iban a disponer los residuos que involucraban a la ciudad de La Plata. Entonces, esa ciudad sostuvo que eso afectaba a la autonomía. Ya estamos hablando del 2002, ya se había sancionado la reforma constitucional de 1994 y Buenos Aires no había incorporado la autonomía. Buenos Aires modificó su Constitución en el año 1994, estuvo Eduardo Duhalde y todos los de Buenos Aires en Santa Fe, donde yo también estuve, pero no modificaron la Constitución, como tampoco la modificó en ese punto Santa Fe y como tampoco la modificó en ese punto Mendoza; son las tres provincias que no tienen consagrada la autonomía. Son las tres que quedan, porque Tucumán y Entre Ríos ya la incorporaron.

En consecuencia, como aquí no hubo una modificación de la Constitución Provincial, la Corte hizo el mismo análisis que se hizo en el caso del FAE, y dijo que no había una afectación en cuanto a la distribución de recursos y que, como consecuencia de ello, no es inconstitucional.

Luego vino otro caso de la Corte actual, en el año 2005, “Ponce contra Provincia de San Luis”. Aquí pasó algo muy curioso, ya que en la provincia de San Luis, por decisión de la legislatura, desconocieron al intendente de la ciudad de San Luis. Se llamaba Ponce, él decía que esto no podía ser porque la Constitución de San Luis tenía la Autonomía Municipal consagrada. Estamos hablando de hace poco tiempo, hace cuatro años. Y acá la Corte sí lo amparó a Ponce, y afirmó que, en la parte política, no puede venir la provincia a meterse en un problema que hace a la autonomía política, que además está reconocida por la Constitución Nacional y recogida por la Constitución Provincial.

Aplica la reforma de 1994 (art. 123 CN)

Es importante observar qué pasó allí, en el año 1994. Se presentó el proyecto de la Comisión Redactora. Recordemos, no

estaba dentro del núcleo de coincidencias básicas el tema de la autonomía, sino que estaba dentro de los temas habilitados, que se encontraban dentro del núcleo la ciudad autónoma de Buenos Aires y de la elección por el pueblo del intendente de la ciudad de Buenos Aires, pero no estaba la Autonomía Municipal dentro del núcleo, sino en la otra parte, la de los temas habilitados. Cuando se trató el problema, que fue la sesión más larga que tuvo la convención, se sesionó desde las 10 de la mañana hasta las 9 de la mañana siguiente, casi 24 horas, porque vinieron todos los gobernadores, de Tucumán, de Río Negro, de Santa Cruz, en fin, todos. Porque se trataba todo el tema federal y el tema de la Autonomía Municipal.

Bueno, el artículo que se redacta, como ustedes conocen, es el art. 123 que es una modificación del art. 106 de la Constitución Nacional, y que está en el título Segundo: Gobiernos de Provincias. Nosotros no podíamos tocar la parte primera de la Constitución, es decir, no se podía tocar el art. 5 que es donde se trata de asegurar el régimen municipal.

Este artículo nuevo establece que cada provincia dicte su Constitución conforme a lo dispuesto al art. 5 (lo que ya estaba en el art. 106), pero agrega *asegurando* la Autonomía Municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Allí se desarrolló un debate muy interesante. Personalmente, propuse que pusiéramos *estableciendo* en lugar de *asegurando* y esto provocó una réplica de Antonio Hernández, que estuvo acá y de Horacio Rosatti. Y lo interesante de la réplica es que dejaron claramente establecido – y les aclaro que Rosatti era vicepresidente del bloque justicialista y que ambos integraban la Comisión Redactora –, y que quedó como interpretación auténtica, que esta disposición era una obligación a las provincias para que en sus constituciones aseguren el régimen municipal, puesto que el art. 5 dice *asegurar* el régimen municipal, y ahora tiene que leerse asegurar el régimen municipal autónomo, es decir, asegurando (valga la redundancia) la Autonomía Municipal en sus aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La pregunta que seguía de allí, que ellos contestaron claramente, es que si la provincia no asegura un régimen municipal autónomo, no está cumpliendo las condiciones del artículo 5 y, en consecuencia, es susceptible de intervención federal por el artículo 6.

Conviene decir que la intervención federal no debe seguir esa clasificación que se hacía antiguamente, distinguiendo intervención por derecho y por deber. Resulta más adecuado clasificar las intervenciones por el **incumplimiento de las condicio-**

nes o por **funcionamiento de la garantía**. El art. 5 le dice a las provincias qué es lo que tienen que hacer. Tienen que establecer el régimen representativo y republicano, respetando los derechos y garantías y asegurar el régimen municipal (ahora “autónomo”), la educación primaria y la administración de justicia.

Bajo **estas condiciones**, dice el art. 6, la Nación **le garantiza** su autonomía, vale decir, puede disponerse una intervención federal cuando, por ejemplo, una provincia no tiene una educación primaria, carece de administración de justicia o no hay régimen republicano o no se respetan los derechos y ahora, con esta interpretación, cabe también la intervención cuando la provincia no establece en la reforma constitucional pertinente un régimen de Autonomía Municipal.

Fijense el alcance que tiene, la importancia que tiene esto. No olvidemos que la facultad para disponer la intervención también se modificó con la Constitución de 1994. Antes, la doctrina jurídica mayoritaria, digamos casi unánime, sostenía que era una atribución del Congreso. Pero no estaba expresamente, ahora sí lo está en el art. 75, en uno de sus incisos, el 31 está expresamente como atribución del Congreso disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pero también, en el art. 99 inc. 20 se dice que, si el Congreso está en receso, la puede disponer el Presidente y después debe mandarlo al Congreso para que la ratifique. Sin embargo, no se establece ninguna mayoría especial y, además, y por ello lo remarco, hoy el Presidente con el Congreso en receso, puede disponer una intervención federal.

Pregunto: en este país donde es tan fácil no cumplir la ley, donde los contratos no se respetan, donde nadie sabe si lo que tiene en una caja de seguridad o en un depósito mañana lo va a tener, nadie sabe que es lo que va a pasar de acá a 10 minutos, ¿qué seguridad tenemos que un presidente diga: bueno, no me gusta el gobierno de la Provincia de Santa Fe y como no cumplieron con esta condición, intervengo federalmente la provincia?

Porque lo que sostuvieron en la convención constituyente aquellos que integraban la comisión redactora, es que la interpretación es auténtica si la Provincia no establece la Autonomía Municipal, pues no ha cumplido con las condiciones que le exige el artículo 5. Es decir, que es un llamado de atención y esto nos lleva a observar el panorama de la provincia.

En el año 1990, integramos una comisión de juristas con los Dres. Rosatti, Falistocco, Sagües y Benvenuto, para preparar un proyecto de reforma de la Constitución. Hicimos un dictamen, pusimos la Autonomía Municipal y esto no se llevó a cabo.

En el año 1993, con la gobernación de Carlos Reutemann, se

designó otra comisión de juristas que yo también integraba, y dictaminamos a favor de la Autonomía Municipal, y tampoco se llevó a cabo.

En el año 1996, con el gobierno de Obeid, no hubo comisión, sino que se pidió un informe a las universidades. Nosotros hicimos un informe a través del departamento de Derecho Público de la Universidad Nacional de Rosario y en ese informe estaba todo el proyecto de reforma de la Constitución con la Autonomía Municipal.

En el año 2004, con la segunda gobernación de Obeid, presentaron un proyecto que tuvo estado parlamentario y que contemplaba la Autonomía Municipal. No se sancionó. La pregunta es: ¿tanta dificultad tenemos en reformar la Constitución?

En el año 2008, se realizó un foro de la Fundación Libertad sobre el tema. Algunos de los que están acá estuvieron presentes en ese foro. Eran 22 personas, lo hicimos con cierta reserva para poder hablar con claridad y poder decir cada uno lo que pensábamos, a ver si podíamos lograr ciertos consensos. Les aclaro que había integrantes de todos los partidos, había juristas, jueces, representantes de ONG, logramos consenso en todo, en la Autonomía Municipal, ni hablar, todos de acuerdo, excepto en un punto. Había una resistencia con el tema de cambiar el sistema de elección de los senadores y más aún con eliminar la Cámara de Senadores.

Es decir, ese punto era el que parecía que dificultaba cualquier solución a este problema que es grave, porque nosotros tenemos que solucionar el problema de la autonomía. Y lógicamente, si vamos a hacer una reforma constitucional, no la vamos a hacer en un sólo tema, la tenemos que hacer en muchos puntos. Todavía la Constitución de Santa Fe tiene un concepto de acción de amparo en el art. 17, que no tiene nada que ver con el art. 43 de la Constitución Nacional, por mencionarles un caso. Además, por supuesto de muchas otras cosas que tienen que modificarse.

Entonces ¿por qué se detiene este impulso reformista? Un primer tema es el de los senadores, bueno se puede buscar la solución, la verdad es que en todo se encuentran soluciones. Pero luego viene el problema electoral, que es más importante que el problema de fondo de los senadores. El problema electoral es que si nosotros arriesgamos un capital político en una elección, antes de la elección de gobernador y perdemos las elecciones de convencionales tenemos un problema y para qué nos vamos a comprar este problema.

Lo que yo pienso como solución es que debe hacerse la elección de convencionales junto con la elección de gobernador y de legisladores para el año 2011. De esta manera, modificamos la Constitución incorporando la Autonomía Municipal, hacemos

una Constitución moderna, que los santafesinos, con nuestra rica historia en esta materia, ciertamente nos merecemos. No es lo ideal porque sería una elección simultánea de convencionales constituyentes y gobernadores, legisladores, etc. Pero parece ser la única posibilidad de superar el obstáculo existente.

Insisto en la reforma constitucional porque no debemos olvidar que la Autonomía Municipal no puede establecerse por ley sino a través de una reforma constitucional, dado que las competencias originarias corresponden a las Provincias, que no pueden desprenderse de parte de ellas sino a través de su organización jurídica fundamental y así lo dicen los arts. 123 y 5 CN.

Todo ello sin perjuicio (es otra alternativa) de convocar a una consulta popular no vinculante para que el pueblo de la Provincia se pronuncie si quiere o no una reforma de su Constitución.

El resultado no obligará pero los legisladores reticentes difícilmente se mantengan en la oposición a la reforma si existe un pronunciamiento positivo de parte de la ciudadanía (así ocurrió con el tratado por el Canal de Beagle).

Concluyendo, luego de todo lo que hemos conversado esta tarde, debemos establecer la Autonomía Municipal pero hacerlo a través de una reforma constitucional, que es la única manera de poder concretarlo con estabilidad y sin estar sujetos a los cuestionamientos que jurídicamente podrían hacerse a una mera ley que pretendiera lograr tal objetivo.

MARÍA ANGÉLICA GELLI

Abogada y Especialista en Sociología Jurídica (UBA). Profesora e investigadora de trayectoria y renombre en universidades nacionales y privadas. Presidenta del Instituto de Estudios Legislativos de la Federación Argentina de Colegios de Abogados. Miembro del Consejo Académico del Fondo Editorial de la Fundación de Carolina de Argentina. Ha sido miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja (UBA). Fue destacada con el Premio Konex 2006 en Derecho Constitucional.



Federalismo y municipios en la Constitución Nacional

Resulta muy interesante reflexionar acerca de la Autonomía Municipal en este año de 2009, en el que el país se prepara para festejar el Bicentenario de la Revolución de Mayo. Este acontecimiento central en la historia de la República Argentina remite a una institución que está ligada al municipio, tal como hoy se lo conoce, centro de la democracia, el Cabildo histórico.

Al analizar la Autonomía Municipal – tema tan amplio – deben de recordarse sus orígenes históricos, su significado en lo que fue el desarrollo institucional de la Argentina, hasta llegar a la sanción del Art. 123 de la Constitución Nacional, incorporado con las enmiendas de 1994. Y tener presente, también, que la Autonomía Municipal constituye tanto un desafío para el federalismo como una cuestión problemática.

Porque lo cierto es que si se examina lo que ha ocurrido después de 1994, año en que en la Constitución Nacional se dispuso que las provincias – al dictar sus constituciones – deben de asegurar la Autonomía Municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, puede observarse una serie de tensiones en el orden provincial y en algunos municipios en particular, acerca de la distribución de competencias entre estas órbitas de poder territorial.

Si a ello se suman las asimetrías de las Provincias que integran la federación argentina – algunas con municipios con mayor número de habitantes que varios Estados locales –, resulta evidente que el problema de las autonomías municipales, sus alcances y concreciones institucionales, permanece como una cuestión abierta, todavía no resuelta favorablemente. Una cuestión sobre la que debe reflexionarse, con una mirada nueva que incluya la relación entre las Provincias y la Nación, por un lado y, por otro, recordando lo que significó el Cabildo como germen de la democracia en nuestra historia.

Debo señalarlo en este punto: disiento de modo total con algunas expresiones públicas emitidas desde las altas magistraturas institucionales de la República, acerca de que en nuestro

país hemos tenido 200 años de fracasos. *Hemos tenido fracasos, sin duda, pero no 200 años de fracasos.* La Nación Argentina participó en los inicios del movimiento emancipador en América. Su Libertador – José de San Martín – consolidó la independencia en las naciones hermanas del continente americano. Y en los Cabildos se desplegó el germen de la democracia, se fortaleció la autonomía y se originó luego el movimiento independentista de nuestro país.

Ese origen debe de tenerse presente. Aunque para examinar la autonomía municipal en la primera década del siglo XXI en la República Argentina, conviene recordar, siquiera brevemente, el sistema constitucional argentino.

La República Argentina adopta para su gobierno el ideario y la estructura de la República Democrática y la forma de Estado el Federal, **“según lo establece la presente Constitución”**. Así se expresa el Art., 1º de la Ley Suprema. En consecuencia, el sistema federal diseñado y las autonomías municipales establecidas lo son con el alcance y características que definen a uno y otras, la Constitución Nacional en todas las disposiciones que se refieren a ellas.

Si se presta atención a la normativa constitucional, desde la sanción de la Constitución histórica de 1853 se advierte el establecimiento de la forma de gobierno representativa y republicana y la forma de Estado federal; que se demanda a las Provincias que dicten sus respectivas constituciones bajo aquella forma de gobierno y que, entre otros deberes institucionales, aseguren su régimen municipal. Como han sostenido con agudeza Gabriela Ávalos y Horacio Rosatti en sus respectivos estudios sobre autonomía y federalismo, la expresión **“régimen municipal”** constituye un enigma.¹ Según se mire, esta expresión constitucional, tan escueta, dice poco o dice mucho, según el alcance interpretativo que se le asigne. Porque, ya se sabe, desde una perspectiva trialista, el derecho es algo más que pura norma. Éstas contienen valores – o disvalores – que ingresan a las disposiciones normativas en dos momentos: cuando son sancionadas por las autoridades pertinentes y cuando son aplicadas por los operadores del derecho, entonces es el momento en el que se les da alcance interpretativo y se percibe hasta dónde llega una norma, al generarse un conflicto y emplearse la disposición para resolver ese conflicto. A más de ello, la norma constituye un hecho social. Por acción restrictiva o expansiva – o por omisión – los destinatarios de las normas la expresan o la desajustan

¹ Cfr. ÁVALOS, María Gabriela Municipio y poder tributario local. Análisis doctrinario y jurisprudencial. Derecho tributario nacional, provincial y municipal, Ad-Hoc Argentina, Primera edición, diciembre de 2007, p. 95; ROSATTI, Horacio D., “El federalismo en la reforma” en AAVV, La Reforma de la Constitución Nacional. Explicada por los miembros de la Comisión de Redacción, Rubinzal Culzoni. Santa Fe, 1994, p. 218. Allí dice este autor que la expresión “régimen municipal” “no ha podido ser más insondable y misteriosa, dado que a su oscuridad intrínseca se suma el silencio que sobre el punto guardan las actas de la Comisión de Negocios Constitucionales que redactó la Carta Fundamental”.

con sus conductas específicas. Así, pues, la perspectiva trialista concibe al derecho como un fenómeno complejo integrado por estos tres elementos – normas, valores y hechos sociales – aunque la norma jurídica es, desde luego, prioritaria y prevaleciente en el análisis del derecho.

Desde esta perspectiva, y partiendo del examen del art. 5 de la Constitución Nacional, debe señalarse que existe en esta norma una declaración que emplaza a las Provincias y que las liga, las obliga, las vincula en el cumplimiento de tres requisitos. Al cumplirse esas exigencias, el Gobierno federal les garantiza a las provincias el ejercicio de sus instituciones. En efecto, el art. 5 dispone de modo expreso: *“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”*.

En el diseño constitucional de 1853, además, las Provincias estaban obligadas a enviar sus respectivas Constituciones al Congreso de la Nación para que el Poder Legislativo las examinara y ejerciera, en caso de corresponder, un control de constitucionalidad político. En los repertorios de Anales de Legislación Argentina existen registros de leyes de aprobación de varias constituciones locales, según el mandato de 1853. Pero, en 1860, en línea con las reformas federales propuestas por la Provincia de Buenos Aires, se suprimió el control político del Congreso sobre las constituciones provinciales. En cambio, se abrió el cauce a otro control de constitucionalidad, ya no político en cabeza del Congreso, sino jurisdiccional, en cabeza del Poder Judicial del país, y en última instancia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sin embargo, en una primera etapa, la Corte Suprema fue remisa en aplicar el mentado control de constitucionalidad jurisdiccional, examinando los conflictos generados entre las provincias y los municipios, a propósito del entonces vigente régimen municipal en cada una de aquellas. Se consideraba a esas cuestiones propias del derecho público provincial, que de-

bían de solucionarse en el ámbito local. En esa dirección, deben mencionarse las sentencias de la Corte Suprema en los casos “Doroteo García c/ Provincia de Santa Fe”, Fallos 9: 279 (1870) y “Cía. de Seguros «Industria y Comercio» y «la Rosario» c/ Municipalidad de Rosario”. Fallos 199: 422 (1944). En la primera sentencia, la Corte Suprema sostuvo, al rechazar la demanda y en la parte pertinente, que pertenece a las provincias, decidir, con entera independencia de los poderes de la Nación, sobre todo lo que se refiere a su régimen, su progreso y bienestar interno; que todo lo concerniente a la apertura, delineación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales corresponde esencialmente al régimen interno de las provincias y es de su exclusiva competencias”.² En la segunda sentencia, el Tribunal consideró que el sistema económico financiero al que deba ajustarse el régimen comunal de las Provincias no fue prefijado por la Constitución [Nacional] sino que entra en la órbita de las facultades propias de aquella y, por lo tanto, no es revisable en la jurisdicción federal.³ De todos modos, y ello constituye un avance, la Corte Suprema, al reiterar que los límites de las atribuciones municipales surgen de la Constitución y las leyes provinciales, materia ajena a la jurisdicción nacional, sostuvo que ello era así, **en cuanto el ejercicio de esas atribuciones no violen los principios, derechos y garantías de la Constitución Nacional**.

Sin duda, el examen de si las constituciones o leyes provinciales – al establecer el régimen municipal o las autonomías municipales – afectan los principios, derechos y garantías establecidas en la Constitución Nacional, produce tensiones en la relación de poderes, no sólo entre las comunas o municipios con las provincias de las que forman parte, sino también entre éstas y las autoridades nacionales por vía del control de constitucionalidad que puede ejercer, en última instancia, la Corte Suprema. La inquietud institucional que estos conflictos generan, va en una doble dirección. Por un lado, se plantea el respeto por la decisión tomada en el orden local por las Provincias, respecto a las autonomías provinciales y su alcance, al mismo tiempo que surge la necesidad de amparar a quienes han sido afectados en sus derechos o garantías por esas decisiones y apelan a los

² Dijo la Corte Suprema que “resultaría falseada la base fundamental de las que el Pueblo Argentino ha adoptado para su gobierno, [si se desconociera que] pertenece a las provincias decidir con entera independencia de los poderes de la Nación, sobre todo lo que se refiere a su régimen, su progreso y bienestar interno;...[y que] todo lo concerniente a la apertura, delineación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales, corresponde esencialmente al régimen interno de las provincias; constituye su derecho municipal, y es por tanto, de su competencia exclusiva, sin que sus decisiones a ese respecto, sean convenientes o inconvenientes, puedan caer, en ningún caso, bajo la jurisdicción nacional...”. Cfr. “Doroteo García c/ Provincia de Santa Fe”, Fallos 9: 279 (1870).

³ En consecuencia, la Corte consideró improcedente el recurso extraordinario federal interpuesto por los actores, fundado en la falta de proporción del gravamen municipal cobrado con el costo de los servicios a que se refiere, contra la sentencia que, interpretando las disposiciones locales respectivas en forma irrevisable, declara que la contribución impuesta no es una tasa sino un impuesto establecido con arreglo a dichas disposiciones. Cfr. “Cía. de Seguros «Industria y Comercio» y «la Rosario» c/ Municipalidad de Rosario”. Fallos 199: 422 (1944).

resguardos que puede proveer el control de constitucionalidad aplicado, en última instancia, por la Corte Suprema. En estos casos

debe de alegarse y acreditarse agravio concreto, diferenciado y no producido por los propios actos, según criterio del mismo Tribunal, quien es muy estricto en la admisibilidad de la legitimación que no se sostenga en agravios de tales características.

Por otra parte, la jerarquía constitucional que han adquirido varios tratados de Derechos Humanos en la reforma constitucional de 1994, suma al ya mencionado control de constitucionalidad, el control de convencionalidad, mediante el cual, el Poder Judicial debe de examinar si el orden jurídico interno – federal, provincial o municipal – se ajusta o no a las disposiciones de aquellos tratados.⁴ Porque lo cierto es que el Estado nacional, es Estado parte de una serie de tratados con tienen jerarquía constitucional y, por ello, debe de responder en el orden internacional por eventuales violaciones a los derechos humanos provocadas por el Estado nacional, por las Provincias o por los Municipios.

En consecuencia, como puede advertirse, los problemas que atañen a las autonomías municipales se han hecho más complejos de resolver pues deben examinarse las aristas involucradas en estos conflictos, internas y externas. Desde luego, conviene no desconocer que en estas controversias de perfil jurídico anidan, también, intereses; que la decisión que se tome acerca de esos intereses tiene un perfil jurídico, pero en lo sustantivo existe una resolución sobre el que prevalece en el caso; no necesariamente acerca de intereses espurios o legítimos, pero sí encontrados. Tal los que se suscitan en el núcleo duro de la cuestión, el de la autonomía económica en general y en la financiera en especial de los municipios.

1. Perfiles del municipio en la doctrina de la Corte Suprema. Etapas

En una primera etapa, la Corte Suprema definió al municipio como una **delegación** de la provincia. Dicho en otros térmi-

nos, el Tribunal interpretaba que del mandato del art. 5 de la Constitución Nacional, surgía una cláusula de habilitación a las Provincias para que éstas reglamentaran, el sistema o régimen municipal según sus propios criterios institucionales. En suma, podía coexistir una gran variedad de regímenes municipales, con más o menor autonomía dentro de las provincias, con mayor o menor control por parte de éstas sobre las comunas; inclusive, podía establecerse una forma de **autonomía plena** en virtud de la cual cada Municipio dictara su carta autonómica o una modalidad de autonomía **semiplena**, con control provincial y límites legales específicos a las atribuciones de los Municipios, también en materia financiera. En esta primera etapa que se extiende hasta 1989, la Corte Suprema emitió una sentencia representativa y paradigmática en el caso “Municipalidad de la Plata c/ Ferrocarril del Sud”, Fallos 114: 282 (1911). El Tribunal sostuvo que los municipios eran entes autárquicos territoriales de las provincias, y “delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial, y sujetas a su propia legislación.”⁵

A partir del año 1989, la Corte Suprema modificó ese criterio siguiendo el dictamen de la Procuradora Fiscal – la notable jurista argentina María Graciela Reiríz – en el caso “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” (1989), sosteniendo que los municipios no constituían entes autárquicos, al distinguir las características de éstos de las propias de los municipios. Según recordó la Corte Suprema, el reconocimiento de las autonomías municipales iba en la dirección que habían tomado varias constituciones sancionadas por las provincias a partir de 1957 – aunque con diferentes modalidades, plena o semiplena – pero, en todo caso, diferenciadas de los entes autárquicos.⁶ En efecto, en “Rivademar”, la Corte Suprema sostuvo que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios tales como: 1) su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; 2) la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en los entes autárquicos; 3) la imposibilidad de la supresión o desaparición de los municipios, dado que la Constitución asegura su existencia; 4) el carácter de **legislación** local de las ordenanzas municipales frente al de las resoluciones

⁴ En el caso “Mazzeo” la Corte Suprema dijo que “El Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplica en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete último de la Convención Americana”. Cfr. consid. 21 del voto de la mayoría en “Mazzeo, Julio Lilo s/ recurso de casación e inconstitucionalidad” CSJN M. 2333. XLII (2007). (Bastardillas agregadas). En el caso, la Corte Suprema siguió a la letra un precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cfr. el caso “Almonacid Arellano vs. Chile”. CIDH Serie C Nº 154 (26 de septiembre de 2006).

⁵ Cfr. “Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril Sud” Fallos 114:282 (1911). Bastardillas agregadas.

⁶ La Procuradora Fiscal, hizo mérito del proceso constituyente llevado a cabo por las varias provincias argentinas iniciado a partir de 1986, en el que se dio cuenta del establecimiento de municipios autónomos de primera categoría, con atribuciones para dictar sus propias cartas constitutivas, tal como surgía de las constituciones de Santiago del Estero, San Juan, Salta, La Rioja, Jujuy, Córdoba, San Luis. Cfr. p. III del dictamen en “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”, Fallos 312: 326 (1989).

administrativas, emanadas de las entidades autárquicas; 5) el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; 6) el alcance de las resoluciones municipales, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como sucede en las entidades autárquicas; 7) la posibilidad de creación de entidades autárquicas dentro de los municipios, y la imposibilidad de que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica, dependiente de ella; y 8) la elección popular de las autoridades municipales, circunstancia inconcebible en las entidades autárquicas.

Como puede advertirse, en “Rivademar” se traza una línea divisoria que define y perfila al municipio y lo distingue, de modo nítido, de los entes autárquicos. El célebre precedente resulta muy conocido, da un paso hacia el mayor valor institucional que adquiriría la autonomía municipal en la reforma constitucional de 1994 y reconoce la evolución y el proceso que las propias Provincias argentinas llevaron a cabo acerca de la cuestión, en especial a partir del período iniciado con el restablecimiento del sistema democrático en 1983. Según lo interpreto, con esta sentencia se recogió una transformación política y sociológica y un regreso a los orígenes. Y ello así porque sobre los municipios se construyeron las provincias, quienes luego de un largo proceso histórico por la unidad, delegaron atribuciones propias en el Gobierno federal, reconocieron la preexistencia de la Nación Argentina y, en términos técnicos, crearon el Estado Federal.⁷

Más adelante, en “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe” (1991), la Corte Suprema tocó el punto neurálgico más conflictivos de la autonomía municipal, al sostener, con cita de “Rivademar”, que las Provincias tenían el deber de no privar [a los Municipios] de las atribuciones mínimas en materia tributaria para desempeñar su cometido, pues si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña, aunque fuesen las Provincias, éstas podrían desarticular las bases de su organización funcional.⁸ Repárese en que, en la sentencia, la Corte se refiere a la Provincia como una “autoridad extraña” respecto al Municipio, aunque éste todavía no contaba con una autonomía tan extendida como la que se consagró en 1994.

La evolución hacia una mayor autonomía se concretó en 1994, porque en la Constitución histórica de 1853, las Provincias debían asegurar el régimen municipal pero, a partir de 1994, por decisión de los convencionales constituyentes, los Municipios

volvieron por sus fueros. El crecimiento en población exponencial de algunas ciudades, mayores que en muchas provincias argentinas, requirieron más amplia autonomía para las primeras, a fin de acercar a los vecinos y a los gobernantes para que éstos pudieran resolver con más eficacia y de modo inmediato los múltiples problemas de las ciudades, fortaleciendo con ello la democracia y la participación ciudadana. Y, sobre todo – usaré una palabra maldita para amplios sectores en el país – a fin de mejorar la **gestión** de los intereses y derechos de los habitantes de las municipalidades o comunas. Considero, en cambio, que la **buena gestión**, la gestión eficiente es **progresista**, precisamente porque ordena la actividad gubernamental no en términos puramente economicistas sino en medidas concretas para satisfacer necesidades imperiosas de la población, luego de examinar pormenorizadamente la realidad de la que se parte.

El progresismo implica – así lo entiendo – que, en el trazado de las políticas públicas, los gobernantes y funcionarios deben partir de las realidades para transformarlas; de las necesidades y de los problemas concretos y evaluar los costos y beneficios de las alternativas que se elijan y, dentro de éstas, las opciones posibles y más convenientes. Para ello, los Municipios están inmejorablemente preparados porque en el contacto directo e inmediato con las necesidades locales, perciben los modos más eficaces para satisfacerlas. Pero para concretar esas políticas en medidas pertinentes, se requieren recursos y este es, me parece, el problema central que debe resolverse acerca de la Autonomía Municipal.

Ciertamente, sobre la cuestión de los recursos necesarios con los que deben de contar los Municipios, conviene atender una distinción en debate, acerca de qué deben cubrir estos tributos: la subsistencia del municipio o **algo más** que la subsistencia del municipio. Tomando los conceptos y las diferenciaciones que propone el tributarista Horacio Corti, puede distinguirse entre los medios de “subsistencia” de los municipios – que es lo que parece garantizar la Corte Suprema – y la “suficiencia tributaria”. En efecto, la suficiencia tributaria es algo más; no constituye sólo lo mínimo indispensable para que los Municipios puedan atender los gastos, ni siquiera los gastos corrientes. La suficiencia tributaria significa contar con bastantes recursos como para crear verdadera autonomía. Tal como sucede con la persona humana, la verdadera autonomía significa un desarrollo madurativo y, por supuesto, responsable. Implica rendir cuentas de los recursos asignados pero, antes, debe de contarse con ellos. La cuestión no es sencilla de resolver, porque también debe pre-

⁷ Aunque, debe recordarse, que en 1853 al dictarse la Constitución histórica se hizo referencia a la “Confederación Argentina”, en el Preámbulo e inclusive en el Art. 5º se mencionó a cada “Provincia Confederada”. El error se enmendó en 1860.

⁸ Cfr. consid. 3º de “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe”, Fallos 314: 495 (1991).

servarse la solidaridad interjurisdiccional entre los municipios de una provincia y entre todas estas, según lo dispone el Art. 75, inc. 2 de la Constitución Nacional, al reglar el sistema de coparticipación federal de impuestos. Pero, conviene reiterarlo una vez más, sin recursos propios y genuinos la autonomía de las ciudades es una utopía. En consecuencia, uno de los puntos críticos de la autonomía municipal está referido a las atribuciones económico financiera de los Municipios, y en especial a ésta última.

Sin duda, la autonomía no debe vulnerar la distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados locales en ninguna materia en general, ni en materia tributaria en particular. El sistema de coparticipación, cualquiera sea la opinión que merezca sobre su conveniencia, constituye un instrumento constitucional que no debe ser alterado por delegaciones provinciales en sus departamentos, partidos o municipios.

Las atribuciones financieras de los Municipios deben cumplir los principios de suficiencia y solidaridad, a fin de que las Comunas cuenten con los recursos financieros para cumplir con sus objetivos propios, no bastando, como ya se señaló siguiendo a Corti, con que los recursos atribuidos resguarden la subsistencia del municipio. El principio de solidaridad obliga a las Provincias a que provean lo necesario para que los Municipios desplieguen su autonomía, si los propios recursos no resultan suficientes. Principios difíciles de delimitar en su aplicación concreta, en particular el de suficiencia, porque implica garantizar un plus a los recursos imprescindibles para la subsistencia de la autonomía del municipio.

No obstante, la Corte Suprema, como se anticipó en párrafos anteriores, consideró razonable la aplicación del criterio de “subsistencia”, a propósito de una acción entablada por la Municipalidad de La Plata contra la Provincia de Buenos Aires, elaborando una regla estrecha en materia de Autonomía Municipal, luego de que ésta fuera consagrada en el Art. 123 de la Constitución Nacional. El Municipio controvertía la atribución legal que le permitía a la Provincia retener los fondos que ésta debía transferir a la Municipalidad por coparticipación municipal, a fin de pagar las tarifas a una Sociedad del Estado que se ocupaba de los residuos (recolección de la basura). El Municipio alegó que el sistema por el que se lo obligaba a disponer de sus residuos era más oneroso que el que podía implementar por sí mismo, pero la Corte consideró que la Municipalidad de La Plata “no había demostrado que la norma cuestionada comprometía su existencia patrimonial”.⁹ Siguiendo el dictamen del Procurador

General, la Corte Suprema sostuvo que el sistema creado por la Provincia de Buenos Aires no lucía desproporcionado con la finalidad perseguida; que el legislador provincial había ejercido sus facultades en forma razonable y que la Constitución Nacional obligaba a establecer la autonomía municipal pero dejando el “alcance y contenido” de ella a la reglamentación que sancionen las Provincias.¹⁰ Aunque la regla establecida por la Corte Suprema limita la autonomía municipal, cabe señalar que, a lo menos, los cuestionamientos que eventualmente presenten las Municipalidades sobre esas cuestiones están – como lo demuestran la sentencia referida – sujetas al control de constitucionalidad.

La diferenciación entre las provincias y los municipios que la integran, surge de lo sostenido por Corte Suprema, al considerar que los Municipios no abren la instancia originaria y exclusiva del Tribunal, porque no se identifican con las Provincias y ello, a pesar de que la demanda había sido dirigida contra la Provincia del Chaco, pero la norma cuya constitucionalidad cuestionaba el Estado Nacional había emanado del Consejo Deliberante de la ciudad de de Resistencia.¹¹

Finalmente, cabe recordar, según lo señalado por Roberto Cortés Conde, que el principio de **solidaridad tributaria** inserto en el Art. 75, inc. 2 de la Constitución Nacional, ha hecho desaparecer en forma expresa el anterior principio de **federalismo fiscal**, en virtud del cual gasta quien recauda. La sustitución de este principio derivó en que puede gastar quien recibe su porción del sistema de coparticipación federal de impuestos. Y aunque la automaticidad de la remisión de fondos está garantizada en la Constitución Nacional, el sistema no está exento de problemas entre el Estado Federal y las Provincias, con su impacto en los Municipios.

II. La Constitución de Santa Fe y las deudas pendientes en materia de autonomía municipal

En virtud del mandato del Art. 123 de la Constitución Nacional implica que en caso de corresponder, las constituciones provinciales deben reformarse para asegurar la autonomía de los municipios en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, son pocos los Estados locales que no adecuaron su Norma de Base a ese precepto.

Uno de esos Estados que no adecuaron su constitución es la

⁹ Cfr. consid. 5º del voto de la mayoría en “Municipalidad de La Plata c/inconstitucionalidad del decreto ley 9111”. M. 274. XXXIV. (2002)

¹⁰ Cfr. consid. 6º y 7º del voto de la mayoría en “Municipalidad de La Plata c/inconstitucionalidad del decreto ley 9111”. M. 274. XXXIV. (2002)

¹¹ Cfr. “Estado Nacional (Estado Mayor del Ejército) c/ Chaco, Provincia del s/inconstitucionalidad”, Fallos 324: 2066 (2001).

provincia de Santa Fe. Sin embargo, Santa Fe fue pionera en la República Argentina al consagrar las autonomías institucionales de los municipios en la Constitución de 1921. En esa norma se establecieron las municipalidades de “carta” o “convención”, con autonomía plena, en las que los ciudadanos elegían a los convencionales que dictarían esas cartas. El principio democrático acogió a las minorías que tendrían representación en los cuerpos colegiados. En consecuencia de ello, en 1933 se sancionaron cartas municipales en las ciudades de Santa Fe y en Rosario, las que fueron derogadas al cesar la Constitución de 1921.¹²

Las características más salientes de la autonomía municipal dispuestas en la Constitución santafesina constituyen importantes criterios a tomar en consideración en experiencias autonómicas. Por ejemplo, la categorización de las comunas según su densidad poblacional y suficiencia económica; las atribuciones específicas en materia de higiene, salud, abasto, calles, paseos, moralidad, recreo, fomento e interés local; la estructura de los recursos permanentes o transitorios en base a impuestos, tasas y cotizaciones de mejoras; *“la facultad de imposición [establecida de modo exclusivo] respecto de personas, cosas y formas de actividad sujetas a jurisdicción esencialmente municipal y concurrentes con el Fisco provincial o nacional cuando no fueran incompatibles”*; La atribución para expropiar y aplicar sanciones.¹³

Sin embargo, esa experiencia anticipatoria no permaneció y la actual Constitución vigente, sancionada en 1962, establece la autonomía municipal semiplena, regulada por ley orgánica. El ajuste a los preceptos del Art. 123 de la Constitución Nacional, requiere de una reforma constitucional en la provincia de Santa Fe, al igual que las provincias de Buenos Aires y de Mendoza.

Las autonomías municipales plenas despiertan cierta desconfianza en las provincias y ello resulta natural, más allá de que no sea un sistema conveniente para todas las ciudades o comunas en los casos de escasa densidad poblacional. De todos modos, aun con las dificultades que conlleva la autonomía plena, corresponde realizar los máximos esfuerzos para establecerlas, midiendo bien y resguardando las autonomías provinciales. Las enseñanzas de Pedro Frías hicieron foco en que el federalismo debe de ser de **concertación**. Lo mismo cabe predicar, agrego, de las autonomías municipales en las provincias. En la década de los noventa, en tono crítico me refería a lo que me parecía se estaba construyendo en torno a un **federalismo de deberes**. Entonces se trataba de las leyes de coparticipación federal que exigían a las Provincias argentinas adecuar sus respectivas

políticas internas a las del Estado federal. Percibía una cierta imposición de éste sobre los Estados locales que cercenaba atribuciones propias de las Provincias. Pero Pedro Frías me hacía notar que ése podría ser un camino adecuado para consensuar políticas y hoy considero que no resulta posible plasmar una reforma constitucional en los Estados locales para garantizar las autonomías municipales, que no recorra ese camino del consenso en acuerdos básicos.

Es difícil en nuestro país llegar a los acuerdos necesarios. No solamente en materia de autonomías municipales. Nos cuesta mucho dialogar y escucharnos. La experiencia de estos casi 26 años de democracia – con sus crisis y desajustes institucionales – nos muestran cuán importantes han sido estos años, por lo menos para que afloren los problemas. Una de las ventajas comparativas de la democracia es que finalmente, pese a todo, los problemas emergen, están ahí, nos interpelan con los datos duros de la realidad y nos exigen elaborar las soluciones.

La autonomía institucional requiere, sin duda, para adecuarla a la letra de la Constitución Nacional, de la sanción de cartas orgánicas, por lo menos en ciudades con una masa poblacional crítica de base sociológica – en la línea de la sentencia de la Corte Suprema en el caso “Rivademar”. La autonomía política existe en tanto las autoridades son electas democráticamente. La autonomía administrativa, con mayor o menor amplitud, establece la organización de los asuntos municipales, vecinales. Las autonomías económicas y financieras son problemáticas y acerca de ellas se requiere concertar.

¿Qué tributos deben establecer los Municipios? Depende del modo en que cada provincia reglamente o asegure la autonomía municipal. Si la propia provincia establece sistemas de autonomías plenas para los municipios con mayor población, probablemente deberá señalar algunos criterios. Pero lo que no podrá hacerse es distorsionar la distribución de competencias tributarias que establece la Constitución Nacional. Podrá argumentarse que ese sistema ya está distorsionado porque la coparticipación federal de impuestos, aunque sea imprescindible, aunque sea el único camino posible, ha modificado aquel sistema de la distribución federal en materia de tributos. Sin embargo, un problema nada menor emerge de los tributos que no se coparticipan, por ejemplo, las retenciones a las exportaciones y a las importaciones consideradas por el actual gobierno en su discurso formal – pero no sólo por esta Administración – un instrumento de política económica más que impositiva.

¹² Cfr. Ávalos, María Gabriela, Municipio y poder tributario local. Análisis doctrinario y jurisprudencial. Derecho tributario nacional, provincial y municipal, Ad-Hoc. Argentina. Primera edición, diciembre de 2007. pp. 186-187.

¹³ Cfr. Ávalos, María Gabriela, Ob. citada, pp. 187 y ss.

Sin duda, existen dificultades jurídicas para decidir que esos tributos se coparticipen sin más, pero sí se pueden disminuir los porcentuales a límites razonables y equitativos con el objeto de que puedan aumentar los que sí son coparticipables, a fin de que aumente la masa a distribuir en las provincias.

Por último, y aunque debe asegurarse la autonomía financiera de los municipios, como ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, esa atribución no es ilimitada. Los bordes pueden derivar de normas expresas de las constituciones provinciales o del control de constitucionalidad que pueda ejercer eventualmente la Corte Suprema sobre las contribuciones impuestas por el Municipio.

La primera hipótesis se presentó en el caso “Municipalidad de Corrientes c/Estado de la Provincia de Corrientes”. El Municipio había planteado la inconstitucionalidad de una disposición de la Constitución local que le imponía límites precisos en el porcentual presupuestario destinado a remuneraciones y honorarios. El Tribunal Superior de la Provincia rechazó la demanda de la Municipalidad.¹⁴ La segunda situación derivó de la sentencia de la Corte Suprema en el caso “Laboratorios Raffo S.A. c/Municipalidad de Córdoba”, en la que el Tribunal consideró ilegítima la contribución impuesta por la Municipalidad a un laboratorio que carecía de local, depósito o establecimiento en el territorio municipal pues, **definido el carácter de tasa**, su cobro debe corresponder siempre a la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio referido a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente.¹⁵ Como se advierte, en un caso la limitación fue impuesta por la Provincia, en el otro por un órgano del poder federal, la Corte Suprema. En consecuencia, puede resultar útil un sistema de convenios entre las Provincias y sus Municipios, asegurando la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera en sus propias Cartas Orgánicas y también convenios con el Estado Federal, sobre todo, para abrir las posibilidades de endeudamiento externo, garantizado que, éste, se promueva con responsabilidad fiscal. Si la Provincia de Santa Fe inicia un proceso de reforma constitucional, tendrá que resolver la ríspida cuestión de la autonomía financiera de los municipios; el alcance de esa autonomía y los eventuales controles provinciales sobre ella. Constituye un desafío, ante la necesidad de examinar los problemas concretos – no sólo de los idearios – haciendo mérito del análisis de razonabilidad, en términos de costos y beneficios, tal como lo propone

la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Lo empleó el Tribunal al admitir una medida cautelar contra la tala de árboles de bosques nativos en la Provincia de Salta. Lo interesante es que la Corte aplicó ese criterio de costos y beneficios, de ponderación entre la protección del ambiente, por un lado y el desarrollo económico y la creación de empleo, por el otro y considerando que, también, el poder administrador debe efectuar ese control al otorgar los permisos de tala de árboles.¹⁶

Si ese camino del control de razonabilidad se abre como posibilidad de examen de las cuestiones problemáticas, las autoridades de los municipios pueden empezar a transitarlo para proyectar una autonomía más plena, para hacer más participativa la gestión del Municipio y para lograr que en el Bicentenario de la Revolución de Mayo, el año que viene, haya un impulso autonómico sostenido y equilibrado, que busque no tanto el disponer para sí de parte de la riqueza del municipio – aunque le corresponda – sino distribuirla en bien y en beneficio de todos los habitantes de las ciudades.

¹⁴ Cfr. “Municipalidad de Corrientes c/Estado de la Provincia de Corrientes s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.” STJ de Corrientes, (1/4/2009).

¹⁵ Cfr. “Laboratorios Raffo S.A. c/Municipalidad de Córdoba”. CSJN L. 1303. XLII (2009).

¹⁶ Cfr. “Salas, Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo”, C.S. S. 1144. XLIV (26/3/2009). Cfr. consid. 2º y 3º de “Salas, Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo”, C.S. S. 1144. XLIV (26/3/2009).

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional y del Comité de Directores de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales. Autor de numerosas publicaciones sobre derecho municipal y provincial. Profesor e investigador, a nivel de grado y postgrado, en universidades nacionales e internacionales. Ha ocupado cargos públicos en distintos niveles de gobierno.



La autonomía municipal*

I. Introducción

“Las afanosas pesquisas de los juristas por ‘descubrir’ la naturaleza jurídica de tal o cual institución o relación están de antemano y en forma irremisible destinadas al fracaso. Entre otras razones, porque lo que se busca, tal como se lo busca, no existe”. Estas duras palabras (así calificadas por el mismo autor) de Genaro Carrió,¹ sin embargo, no logran detener nuestra inquietud científica sobre este tema, porque a ellas podemos oponer éstas de Goethe: *“En el arte y en la ciencia, como en los actos humanos, lo que más importa es percibir los objetos puramente y tratarlos de acuerdo con su naturaleza”.* Pero nos advierten *ab initio* de la profunda complejidad que un intento como éste tiene, que en el caso concreto es más dificultoso por causas como las que enunciaremos seguidamente.

En primer lugar, la falta de acuerdo previo² que se observa sobre este vocablo fundamental.

En segundo lugar, el significado emotivo³ que tiene la expresión “autonomía municipal”, y que fue señalado por Luigi Raggi⁴, Cino Vitta⁵ y Santi Romano⁶.

En tercer lugar, porque la autonomía como cualidad de los municipios – que son realidades históricas –, fue variando a lo largo del tiempo. De ahí que distinta sea la apreciación de la autonomía de la Antigüedad, la Edad Media y la época contemporánea. También varió el concepto del municipio y su base sociológica, la ciudad. Bien ha dicho al respecto Luis Morell Ocaña: *“Poco tiene que ver el municipio medieval, comunidad perfectamente autó-*

noma y prácticamente integral con el municipio de hoy, que está inmerso en el tupido contexto de una sociedad diversificada y pluralista. El municipio – en consecuencia –, y precisamente a causa de su perennidad, es una institución condicionada siempre por un horizonte histórico concreto y cambiante, al que ha de adaptarse y en el que ha de encontrar la mejor fórmula posible para cumplir su peculiar destino, esto es, la cobertura de las necesidades – mejor, de ciertas necesidades – de la comunidad vecinal”.

En cuarto lugar, porque la existencia de gran cantidad de definiciones muchas veces contradictorias, hace casi imposible, como lo ha dicho Albi⁸, formular una *“construcción doctrinal que recoja y hermane las distintas escuelas”.* Estos obstáculos emanan de variados orígenes históricos y diversos fundamentos ideológicos de los regímenes municipales, según los países. En efecto, fácilmente podemos señalar en este sentido el *self government* británico, que luego fructificó magníficamente en los Estados Unidos; las influencias del *pouvoir* municipal originado en la Revolución Francesa, extendidas a la Europa continental; o la particular configuración del municipio castellano, trasladado luego a América.

En quinto lugar, porque gracias a la vigencia del principio de la autonomía municipal en los textos legales de muchos países, es dable observar entre lo normológico y lo sociológico una aguda distancia. De ahí que Salvador Dana Montaña⁹ distinguiera entre la sociología municipal (el ser del municipio), el derecho municipal positivo (el deber ser del municipio según la ley) y la ciencia del Gobierno municipal (el deber ser del municipio según su naturaleza y sus fines). Y que Germán Bidart Campos¹⁰ sostenga, con su enfoque trialista del derecho, que *“en el ámbito municipal hallamos muchas veces un divorcio entre el orden fáctico y el orden de la valoración”.* También con Dana Montaña¹¹ podríamos llamar a esto formalismo y realidad de los regímenes municipales.

*Para este trabajo nos hemos guiado por lo expuesto en nuestras obras Derecho Municipal, Tomo 1, 2ª. edición, Depalma, Buenos Aires, 1997 y Derecho Municipal-Parte General, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.

¹ Abeledo-Perrot, Notas sobre derecho y lenguaje, 1973, p. 75.

² Citado por Hans Kelsen en el prólogo de su Teoría general del Estado, Ed. Nacional, México, 1959.

³ Requisito que ha producido en la opinión de Carrióseudodisputas originadas en equívocos verbales (ob. cit., pp. 68-69).

⁴ Dificultad mencionada también por Carrió y que consiste en una “disposición permanente para provocar ciertas reacciones anímicas en quienes las oyen o leen” de ciertas palabras (ob. cit., p. 66).

⁵ “Nos encontramos frente a un concepto que se pliega y se presta a las más variadas interpretaciones; cada individuo, cada grupo social, cada partido, los ha forjado a su placer, según un ideal preconcebido, de acuerdo con el sistema preferido, a causa de la indeterminación de su significado” (citado por Albi Fernando, Derecho municipal comparado del mundo hispánico, Aguilar, Madrid, 1955, p. 51).

⁶ Que hace constar que esta discusión “es controversia de índole política más que jurídica y se decide de conformidad con las necesidades contingentes y con la estructura de la población” (citado por Albi, ob. cit., p. 51).

⁷ Que expresa que la autonomía, “quizás porque no ha sido completamente entendida y apreciada en su verdadera significación, se ha convertido en una de esas palabras de batalla, por decirlo así, con las que se trata de defender y justificar, dándoles una aparente base científica, todas aquellas reformas de orden político y administrativo que en determinado período se llevan a cabo para lograr el máximo bienestar social” (citado por Albi, ob. cit., p. 51).

⁸ Estructuras locales y ordenación del espacio, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, p. 50.

⁹ Ob. cit., p. 51.

¹⁰ “La autonomía científica del derecho municipal” en Rev. de la Fac. de Der. de la Universidad del Zulia, n° 3, Maracaibo, 1961, pp. 21 y ss.

¹¹ Derecho constitucional, t. I, p. 541.

¹² Estudios., cap. VII..

II. Metodología

Con estas advertencias previas, podemos exponer el plan de nuestra exposición: en un primer momento referiremos el significado del problema de la autonomía municipal; posteriormente pasaremos revista a la doctrina europea y americana, y luego procuraremos aclarar los distintos conceptos que se utilizan para caracterizar la naturaleza jurídica del municipio. Después daremos una opinión del tema en relación a lo que sería la teoría general del municipio. El caso argentino será inmediatamente objeto de análisis y finalizaremos con otras reflexiones sobre el particular. Va de suyo que omitiremos, en razón de brevedad, un estudio histórico sobre el significado de la cuestión, como también que ésta se halla circunscrita a occidente. Tampoco haremos juicios de valor sobre la existencia de la autonomía en los distintos regímenes municipales, en relación a la quinta advertencia formulada en la introducción.

III. Significado del problema de la autonomía municipal

Este tema se inscribe en el de las relaciones del Municipio con el Estado. Esto basta para demostrar su extraordinaria importancia, puesto que el Municipio tiene como rasgo fundamental precisamente el de hallarse incluido en una unidad política superior. Por eso, los autores de ciencia política y derecho municipal consideraron a las ciudades-estado como ajenas al concepto de Municipio, que sólo nace para la mayoría de ellos en el momento de la expansión de Roma, con la fórmula de alianza llamada *socii* o *foederati*, que permitía a ciertas ciudades conservar su régimen municipal y sus instituciones, pero que en virtud de la fórmula “*majestatem populi romani comiter conservato*”, recibían ciertas órdenes de Roma, pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia.¹²

Las cargas económicas que las ciudades debían soportar se llamaban *munera*, y de ahí derivó el nombre de *munícipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipia* a dicho régimen¹³. Este régimen se habría aplicado por vez primera a los tusculanos en el 181 a.c.

Después – en un análisis que no efectuaremos como lo hemos dicho –, el Municipio conocería distintas relaciones con el Estado, de mayor o menor centralización o descentralización según los diversos estados y épocas. Sólo expresaremos que algunas ciudades de la Italia Septentrional en la Edad Media conocieron un régimen muy similar al de las ciudades-Estado de la Antigüedad, lo que motivó a Heller a ubicar precisamente allí el nacimiento del Estado moderno¹⁴.

Sería entonces en la Edad Media y hasta el nacimiento del Estado moderno el momento de máximo esplendor en cuanto a la descentralización política de los municipios, muchos de los cuales gozaban de cartas y fueros, que eran verdaderos estatutos políticos que regulaban la relación entre el fundador y los pobladores, la terminación de las servidumbres (por eso la frase “el aire de la ciudad hace libre”), la atenuación de los derechos señoriales, las competencias, etc., y que constituían soluciones especiales y particularistas, según el derecho de cada región.

Después, diversas serían las posiciones de los Municipios en el Estado contemporáneo, por las distintas bases filosóficas que sustentan los regímenes políticos y por otros fenómenos particulares propios de esta época concentracionaria que ha robustecido no sólo a los Estados sino a los bloques intercontinentales y, dentro de ellos, a los órganos ejecutivos, sin traernos mayor calidad en el ejercicio del poder, conforme lo dice Pedro J. Frías¹⁵. Pero esto afectó sensiblemente la descentralización de los Gobiernos locales, que vieron en general absorber sus competencias por los estados centrales en razón de problemas nacionales, continentales, regionales, de planeamiento y otros más, y en particular, dentro de ellos, por los poderes ejecutivos, como agudamente lo señaló César Enrique Romero¹⁶.

De tal modo, el problema de la autonomía municipal se relaciona con el de las distintas relaciones que el Municipio puede tener en el Estado, sea central o particular, en el caso de los federalismos. Y en estas relaciones podemos observar con claridad el desempeño de las fuerzas “centrípetas” o centralizadoras y “centrífugas” o descentralizadoras, que bien definió Maurice Hauriou¹⁷.

Enseñó el maestro de derecho público que “*la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado*”. La primera tiende a establecer la “*unidad de derecho [...]* y la *unidad es la ejecución de las leyes y también en la gestión*

¹² Cf. Fustel de Coulanges, La ciudad antigua, Emecé, pp. 476-477.

¹³ Maynz, Curso de derecho romano, citado por Bielsa, Principios de régimen municipal, Lajouane, 1930, p. 28.

¹⁴ Teoría del Estado, 6ª ed., Fondo de Cultura Económica, p. 145.

¹⁵ Introducción al derecho público provincial, Depalma, 1980, pp. 75 y ss.

¹⁶ “El liderazgo como realidad del poder”, en Revista de Estudios Políticos, Madrid, nº 195-196, 1974 pp.135 y ss.; y en el cap. X de su Derecho constitucional, Zavalía, t. 1.

¹⁷ Précis de droit administratif et de droit public, París, 1933, p. 71, citado por Albi, ob. cit., pp.50-51.

de los servicios”; la segunda “busca llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión”¹⁸.

En esta línea de pensamiento dice Albi: “Ambas fuerzas llegan a equilibrarse, pero ese equilibrio puede realizarse en combinaciones infinitamente variables, que se producen a compás de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada momento y de cada lugar”; y agrega seguidamente que “Éste es el llamado problema de la autonomía municipal. De modo genérico puede afirmarse que la autonomía constituye, en la dinámica estatal, la meta perseguida por la fuerza centrífuga, por la tendencia disgregatoria”¹⁹.

De tal modo que en el Estado el municipio se sitúa de diversos modos que van desde la dependiente centralización hasta la máxima descentralización, que es la autonomía y, en consecuencia, los regímenes políticos atribuyen diversa naturaleza jurídica a los entes locales, originándose distintas relaciones entre ellos y el Estado.

Nos parece conveniente analizar ahora las distintas teorías que se han esbozado sobre la autonomía municipal. Oportunamente trataremos de indicar las distintas posiciones que puede exhibir el municipio en el Estado.

IV. La doctrina europea

Advertidos ya de la complejidad del tema, y habiendo concurrido con la opinión de Albi en el sentido de la imposibilidad de formular una teoría que fusione las distintas opiniones sobre el particular, seguiremos al autor citado, que ha sintetizado la evolución doctrinal de la siguiente manera:²⁰

a) La teoría del círculo de acción naturalmente propio del municipio, según la cual esa entidad tiene un derecho originario al ejercicio del poder comunal, que por su índole y efectos no deriva del Estado. Ésta fue la postura de las figuras de la escuela histórica del derecho como Savigny, Zachariae, Bluntschli, Tocqueville, Leroy Beaulieu y otros de menor importancia.

b) La teoría de la escuela política de Rodolfo Gneist que, partiendo de las investigaciones históricas sobre el *self government* inglés, encuentra en la autonomía la expresión jurídica de la participación de los ciudadanos del Estado en el ejercicio de la administración estatal, mediante la designación de funcionarios honorarios. Coinciden en general con este autor, Mohl,

Goodnow y Jorge Meyer, siendo Salandra, Olivieri, Bertolini y Cammeo los divulgadores en Italia de esta teoría.

c) La teoría de la escuela jurídica de Lorenzo Stein, que considera como característica esencial de la autonomía el derecho de las corporaciones públicas de administrar, con cierta independencia, aquellos negocios estatales para los cuales el Estado les haya concedido facultad, en virtud de peculiares y variables consideraciones de oportunidad y que, aunque provistas de poder de decisión y coacción, son únicamente órganos de la personalidad del Estado y momentos de su actividad. Esta posición fue perfeccionada por Laband, al hacer constar que “autonomía significa, en su sentido literal, lo contrario de ser administrado”, “si se dice de una entidad que se administra por sí misma, ello presupone siempre un más alto poder del que tendría siendo administrada [...]”; “por ello el concepto de la autonomía encuentra aplicación siempre que un poder soberano no aplique los derechos que le competen directamente por medio de un aparato propio que se encuentre a su exclusiva disposición, limitándose a fijar las normas para el ejercicio de esos derechos y a vigilarlos, otorgándolos a entidades políticas subordinadas”.²¹

Esta última posición fue continuada por Gluth, Otto Mayer y Hatschek.

d) La teoría de la escuela mixta de Rosin, que distingue dos significados de la expresión: uno jurídico y otro político.

e) La teoría negativa de Preuss, que si bien coincide inicialmente con los criterios de Gierke y Laband, llega a conclusiones negativas, pues para él todas las personas colectivas gozan de autonomía. No siendo la soberanía una facultad únicamente atribuida al Estado, ni la autarquía un contrapunto de la soberanía, y manifestándose todas las personas colectivas de derecho público igualmente soberanas y autónomas, cesa para el autor toda utilidad científica del concepto de autonomía que, en consecuencia, resulta superfluo.

A esta clasificación de Albi agregaremos el pensamiento del eminente jurista austriaco, Hans Kelsen, que relaciona la autonomía con la descentralización por él denominada “perfecta”, y que consiste en el dictado de “normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central”. “Si ésta alcanza un amplio grado de desarrollo, extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden parcial – compuesto por una multiplicidad de normas –, puede hablarse de comunidades administrativas locales dentro de la comunidad jurídica

¹⁸ Cf. Albi, ob. cit., p. 51.

¹⁹ Ob. cit., p. 51.

²⁰ Ob. cit., pp. 51 y ss.

²¹ Citado por Albi, ob. cit., pp. 52-53.

²² Teoría general del Estado, Ed. Nacional, Méjico, 1959, pp. 237-8.

estatal. Tal es el carácter de los cuerpos llamados 'autónomos'".²²

Veamos otras opiniones del autor sobre el particular: *"En el concepto corriente de la 'autonomía' suelen andar mezcladas y confundidas dos ideas, que no tienen nada que ver la una con la otra desde el punto de vista sistemático: la idea de democracia y la de la descentralización. Al hablarse de autonomía se piensa en un orden parcial descentralizado, cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos y cuyo contenido no es meramente administrativo sino también jurisdiccional; además, la descentralización no debe referirse tan sólo a las normas individuales, sino a las generales, en particular a las 'leyes' en sentido formal"*.²³ Más adelante expresa: *"Prescindiendo de este caso (se refiere a la creación democrática de las normas) en el que la tendencia democrática marcha paralelamente a la tendencia descentralizadora, la descentralización es compatible tanto con la autocracia como con la democracia"*.²⁴

Y explicando la dificultad a que se hizo referencia en relación a las doctrinas europeas, escribió: *"En el continente, la lucha por la autonomía es, ante todo, una lucha por la democratización de la administración local y no puede separarse de la lucha por la participación del pueblo en la formación de voluntad estatal. Si el concepto de autonomía ha sido definido de los modos más distintos – existen las definiciones más variadas, opuestas en puntos esenciales y aun contradictorias – débese, ante todo, a que con dicho concepto se pretende casar no sólo dos puntos de vista teóricamente distintos como los de descentralización y democracia, sino dos tipos históricamente diversos, como el self government inglés y la autonomía continental"*.²⁵

Antes de dejar estas doctrinas europeas, mencionaremos también a Georg Jellinek, el eminente profesor de Heidelberg. Considera que el Estado tiene dos tipos de descentralización: la administrativa, que tiene su expresión *"allí donde la administración y la jurisdicción tienen como fundamento un sistema provincial que indica los límites exteriores hasta los cuales puede extenderse la descentralización administrativa sin destruir la unidad del Estado"*, y mediante la autonomía administrativa, que consiste en *"administración pública mediante personas que no están unidas por una relación de servicio permanente, profesional, con las asociaciones públicas cuya administración les está encomendada"*.²⁶

El autor ubica al municipio dentro de esta segunda clase y con

respecto a la naturaleza de estos problemas agrega que *"Quien destierre completamente la autonomía administrativa del círculo de lo político desconoce que todos los conceptos jurídicos de la vida pública han nacido de lo político y que, en general, lo que en la vida real del Estado es exigido para fines prácticos, y más tarde se ejerce de una manera permanente, se condensa necesariamente en una formación de derecho. No hay concepto fundamental alguno del derecho público que no proceda de la lucha y victoria de alguna exigencia política"*.²⁷

La legislación europea afirmó la autonomía municipal en virtud de las constituciones de Francia (1946), Italia (1948) y Alemania Federal (1949), según lo indica Daniel Hugo Martins.²⁸ Se agrega a ello la Constitución española de 1978, que en su art.140 así lo dispuso.

De igual modo, importantes instituciones municipalistas como la "Unión Internacional de Villas y Poderes Locales" y el "Consejo de las Comunas de Europa" postulan la defensa de la autonomía municipal, incluso por medio de solemnes declaraciones como la "Carta de las libertades locales" de 1953.²⁹ En la Conferencia de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, celebrada en Estrasburgo del 27 al 29 de octubre de 1981, se aprobó la resolución 126-1981, sobre los principios de la autonomía local, en cuya virtud se decidió someter al Comité de Ministros el Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo texto, por su importancia, a continuación transcribiremos:

Preámbulo: Las colectividades locales constituyen uno de los principales fundamentos de un Estado democrático. El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Es a nivel local donde este derecho puede ser mejor ejercido. La existencia de colectividades locales investidas de responsabilidades efectivas posibilita una administración en la que se conjugan eficacia y aproximación al ciudadano. La defensa y el reforzamiento de la autonomía local en los diversos países europeos son condicionantes para la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y la descentralización del poder. Ello implica la existencia de colectividades locales dotadas de órganos de decisión constituidos democráticamente y dotados de amplia autonomía en cuanto a sus competencias, a las formas de su ejercicio y a los medios ne-

²³ Ob. cit., p. 238.

²⁴ Ob. cit., p. 239.

²⁵ Ob. cit., pp. 239-240.

²⁶ Teoría general del Estado, Albatros, Bs. As., 1978, pp. 479 y ss.

²⁷ Ob. cit., p.476.

²⁸ El municipio contemporáneo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, p. 35.

²⁹ Cf. Daniel Hugo Martins, El municipio contemporáneo, p. 20.

cesarios para el cumplimiento de sus obligaciones

Articulado:

Art. 1. Fundamento constitucional de la autonomía local.

El principio de la autonomía local debe ser reconocido constitucionalmente.

Art. 2. Concepto de la autonomía local.

1.-Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos.

2.-Este derecho se ejerce por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo ello sin menoscabo de las asambleas de ciudadanos, referéndum u otra forma de participación directa de los ciudadanos que esté permitida por la ley.

Art. 3. Alcance de la autonomía local.

1.-Las competencias específicas de las colectividades locales están determinadas por la Constitución o por la ley.

2.-Las colectividades locales deben disponer de una competencia general residual que les permita tomar su propia iniciativa en todo asunto que no esté expresamente atribuido a otra autoridad ni expresamente excluido de la competencia de las colectividades locales.

3.-El ejercicio de las responsabilidades públicas debe corresponder preferentemente a las autoridades más próximas a los ciudadanos. Las colectividades locales de nivel superior no deben asumir una obligación o atribuirse una responsabilidad de acuerdo con la ley, sino en la medida en que sea necesario por la importancia del asunto o cuando las colectividades locales de base no puedan cumplirla de forma satisfactoria.

4.-Normalmente, las competencias atribuidas a las colectividades locales deben ser plenas y completas. No pueden ser discutidas o limitadas por la acción administrativa de otra autoridad central o regional. En la medida que otra autoridad central o regional esté autorizada por la Constitución o por la ley para intervenir en materias o competencias compartidas con las colectividades locales, éstas deben conservar el derecho a tomar iniciativas o proceder a elegir.

5.-En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las colectividades locales deben disfrutar de cierta libertad a fin de adaptar la ejecución de las leyes a las peculiaridades locales.

6.-Debe reconocerse a las colectividades locales el derecho de

participación de forma efectiva y suficiente cuanto antes en los procesos de estudio, de planificación y de decisión en todos los asuntos que estando por encima del área de la propia colectividad inciden particularmente en ella.

Art. 4. Protección de las colectividades locales existentes.

Para cualquier modificación de los límites territoriales locales deberán ser consultadas previamente las colectividades locales afectadas, incluso por vía de referéndum, cuando la legislación lo permita.

Art. 5. Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a las funciones de las colectividades locales.

1.-Sin perjuicio de disposiciones más generales establecidas por ley, las colectividades locales deben poder determinar sus propias estructuras administrativas, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y permitir una gestión eficaz.

2.-El estatuto del personal comunal debe permitir una selección de calidad, teniendo en cuenta las condiciones de formación, de la remuneración y de los ascensos.

Art. 6. Garantía en el ejercicio de las responsabilidades a nivel local.

1.-Un estatuto de elegidos locales debe garantizarles el libre ejercicio de su mandato.

2.-El estatuto debe prever la compensación económica de los gastos ocasionados o de las pérdidas producidas, así como una adecuada cobertura de los gastos de representación.

3.-Las funciones y actividades incompatibles con el mandato del elegido local sólo pueden ser establecidas por la ley.

Art. 7. Control de los actos de las colectividades locales.

1.-Normalmente, el control de las colectividades locales no debe tender más que a asegurarse el respeto a la legalidad.

2.-Otras formas de control, cuando existan, en ningún caso deben llevar a desposeer a las colectividades locales de competencias que tienen reconocidas por la Constitución o por la ley

3.-Los procedimientos de control aplicables a las colectividades locales solamente pueden ser creados por la Constitución o por la ley.

4.-Esos procedimientos no deben tener otra finalidad que la de garantizar los legítimos intereses de las otras colectividades o de los ciudadanos.

Art. 8. Los recursos de las colectividades locales.

1.-Las colectividades locales tienen derecho a recursos financie-

ros propios, suficientes, distintos de las de otras esferas de la Administración y de los que ellas puedan disponer libremente dentro de sus competencias.

2.-La atribución de recursos a las colectividades locales debe hacerse en proporción a las obligaciones por ellas asumidas. Toda transferencia de nuevas competencias debe ir acompañada de la correspondiente dotación de los recursos financieros necesarios para su ejercicio.

3.-Al menos una parte de los recursos económicos de las actividades locales debe proceder de impuestos locales sobre su territorio y con poder de fijar ellos sus cuotas.

4.-Las colectividades locales deben disponer o bien recibir una parte garantizada de impuestos que sean de naturaleza suficientemente amplia, evolutiva y flexible que les permita adaptarse a la evolución real de sus gastos. Sus recursos no deben depender demasiado estrictamente de impuestos sobre la propiedad o sobre otros bienes específicos.

5.-La salvaguarda de la autonomía de las colectividades locales más débiles financieramente exige la puesta en práctica de un sistema de reparto equitativo financiero vertical y horizontal destinado a corregir los efectos de la distribución desigual del objeto impositivo.

6.-En ningún caso los procedimientos de reparto financiero deben constituir un medio de reducción del poder de decisión de las colectividades locales en su propia área de responsabilidad.

7.-Debe ser expresamente reconocido el derecho de las colectividades locales a participar en la determinación de las normas relativas a la distribución general de los recursos objeto de reparto.

8.-Las subvenciones concretas deben ser sustituidas en la medida de lo posible por subvenciones globales no destinadas a la financiación de proyectos o de servicios específicos. En ningún caso la concesión de subvenciones debe llevar a una intervención abusiva en los objetivos perseguidos por las colectividades locales en su propia área de competencia.

Art. 9. El derecho de asociación de las colectividades locales.

1.-Las colectividades locales, en ejercicio de sus competencias, tienen derecho a asociarse para la realización de aquellas tareas que superen las posibilidades de una sola colectividad o para la defensa y la promoción de sus intereses comunes.

2.-El derecho de asociación de las colectividades locales implica el de su adhesión a una asociación internacional de poderes locales.

3.-Las colectividades locales están autorizadas a asociarse con

las colectividades locales de otros países, tal como particularmente se reconoce por la convención-tipo europea sobre la Cooperación Transfronteriza de las Colectividades o las Autoridades Territoriales.

Art. 10. Protección legal de las colectividades locales y de su autonomía.

Las colectividades locales deben disponer de una vía de recursos jurisdiccionales para garantizar su autonomía y el respeto de las leyes que las protejan. Sin embargo, débese destacar que en países europeos, como también en americanos, a pesar de la afirmación de la autonomía mediante los textos constitucionales, existe una legislación paralela centralizadora, y en algunos casos, la asunción de competencias locales por parte de los poderes centrales, que dificultan la vigencia completa de la autonomía municipal.³⁰

V. La doctrina norteamericana

El municipio norteamericano se configura con las ideas del *self government* inglés, aunque con particularidades propias, de signo más democrático, como lo señaló Austin F. Macdonald.³¹

“Después de la Revolución – dice el autor citado ³² – las legislaturas estatales quedaron como herederas del privilegio real de crear municipios”. Esto es fácilmente explicable dada la desconianza que la gente de aquellos tiempos adquirió hacia el poder central, el cual trataban de restringir cada vez que podían. Todavía tenían muy fresco el recuerdo de sus amargas luchas con los gobernadores coloniales.

“Pero la nueva práctica – incorporación legislativa de las municipalidades – originó la costumbre de que la creación de una municipalidad se hiciera por medio de una ley de la legislatura estatal, ley que, como cualquiera otra de la misma categoría, podía ser modificada por la legislatura a voluntad. Y como cada ciudad tenía sus poderes limitados a lo establecido en la ley que la creaba, las demandas de reformas elevadas ante las legislaturas fueron numerosas. Poco a poco las legislaturas adquirieron el hábito de disponer con todo detalle las actividades municipales, por triviales que fueran. Así fueron imponiendo a las ciudades obligaciones que sus habitantes no habían pensado”.

Por eso se explica que el sentido de la lucha por la autonomía municipal fuera el de terminar con tan grandes intervenciones de las legislaturas estatales, para afirmar el control de la ciudad por autoridades locales independientes. “El fin principal

³⁰ Cf. Martins, ob. cit., p. 36.

³¹ Gobierno y administración municipal, Fondo de Cultura Económica, 6ª ed., México, pp. 30 y ss.

³² Ob. cit., p. 38.

de la lucha por la autonomía municipal – dice Rowe – ³³ se ha encaminado a impedir que la legislatura del Estado sustituya la voluntad de las autoridades locales con la suya propia. La tendencia por parte de la legislatura del Estado a usurpar los poderes locales, se explica teniendo en cuenta las condiciones particulares históricas en que se ha efectuado el desarrollo de los municipios en los Estados Unidos”.

En la segunda mitad del siglo XIX, la crisis de las instituciones locales americanas era completa y el sistema imperante, designado como “*spoils system*”, fue comenzado a modificar por la lucha sostenida por las ciudades y los doctrinarios. Así comenzó el notable aporte norteamericano a la ciencia municipal.

El primer antecedente importante fue el Plan de Ohio de 1851, en que la Constitución de dicho estado estableció que la legislatura no podría aprobar las leyes especiales otorgando cartas a las ciudades, sino leyes generales aplicables uniformemente por medio del Estado. Es decir que no se podría dictar leyes particulares para una ciudad, sino generales para todas ellas.

Después, en 1875, se dio mediante la reforma de la Constitución del Estado de Missouri el “*Home rule charter system*”, que consistió en el derecho reconocido a las ciudades de población superior a los 100.000 habitantes de dictar sus propias cartas orgánicas. Hacia 1930 había dieciséis estados que habían adoptado este sistema, que es el que garantiza la autonomía municipal de mejor forma.

Posteriormente, al igual que otros aportes norteamericanos, se conocieron los de los Estados de New York – en 1914 – y de Massachusetts – en 1915 –, que pueden ser resumidos en el “*Optional charter system*”, y que consiste en la posibilidad de las ciudades de elegir alguno de los sistemas de gobierno que se indican. A esto, agreguemos que también los norteamericanos crearon los llamados sistemas de “eficacia” en el gobierno local, que fueron el sistema de la “Comisión” y el del “*City Manager*”.

Estos principios autonómicos, defendidos por municipalistas de la talla de Goodnow, Rowe, Wilcox, Deming y Munro, no siempre rigieron en la realidad. Por eso, Cooley sostuvo que “*es principio del gobierno republicano que los negocios locales serán administrados por subdivisiones locales que elijan sus administradores y funcionarios encargados de la policía, y que ellas dicten*

por sí mismas reglamentos de policía; pero este principio está sujeto a cuantas excepciones juzgará oportuno establecer el poder legislativo”.

Munro dijo en su lengua: “*The day of the free city has long gone by. It persists only in the dreams of idealists. Free cities, in the old sense of the term are quite out of keeping with the conditions of our time. The whole drift of the twentieth century is toward political centralization*”.

La Corte Suprema norteamericana sentenció en un caso: “*La ciudad americana es ahora y ha sido siempre una subdivisión local de la colonia, de la provincia o del Estado. Hoy es una corporación municipal creada por el Estado, derivando todos sus poderes del Estado y subordinada en todas sus actividades a la autoridad del Estado. Es uno de los instrumentos que utiliza el Estado para la más conveniente realización del gobierno local. A dicho fin se le confían todos aquellos poderes (y no más) que el Estado cree conveniente conferirle y aun en tales poderes la ciudad no adquiere derecho. Su autoridad puede ser aumentada, disminuida y enteramente retirada, a voluntad del Estado. En otras palabras, el Estado tiene el derecho de gobernar la ciudad exactamente igual que gobierna cualquier otro territorio dentro de sus límites. Este es un principio fundamental de las leyes municipales americanas, tan bien reconocido actualmente, que está fuera de discusión*”.

Y el juez John F. Dillon ha expresado que “*Es preciso convenir ahora en que el peso de las autoridades ha negado in toto la existencia, a falta de disposiciones constitucionales expresas, de ningún derecho natural al autogobierno que pueda ponerse fuera del control de la legislatura. La Corte Suprema de los Estados Unidos ha declarado que una corporación municipal en el ejercicio de todas sus obligaciones, incluyendo las más íntimas y locales, no es otra cosa que un departamento del Estado*”.

“*La legislatura puede darle todos los poderes que una entidad así puede recibir, hasta convertirla en un Estado en miniatura o puede despojarla de todos sus poderes, dejándola como una corporación sólo de nombre y puede hacer y deshacer esos cambios tantas veces como se le antoje y puede también ejercer dentro de la municipalidad y directamente las funciones que usualmente son municipales*”.

A pesar de esto, la doctrina norteamericana ha sido funda-

³³ El gobierno de la ciudad y sus problemas, Madrid, 1914, p. 138, citado por Albi, ob. cit., p. 55.

³⁴ A treatise on the constitutional limitations, Boston, 1903, cap. VII, citado por Albi, ob. cit., p. 56.

³⁵ Citado por Albi en su ob. cit., p. 56. La frase podría traducirse así: “La época de la ciudad libre ha desaparecido hace ya mucho tiempo. Persiste solamente en los sueños de los idealistas. Las ciudades libres, en el viejo sentido del término, están fuera de contexto en las condiciones de nuestro tiempo. El siglo XX se mueve hacia la centralización política”.

³⁶ “*Miriwether vs. Garret*”, 102, U.S. 472, reproducido por Beale J.H. en Selection of cases on municipal corporations, Cambridge, 1911, p. 54, citado por Albi, ob. cit., p. 56.

³⁷ “*Laramie County vs. Albany County*”, 29 U.S. 308 (1876).

³⁸ Municipal corporations, 5ª ed., vol. I, pp. 154-155, citado por Austin F. Macdonald en su ob. cit., p. 52.

mental en la caracterización de la autonomía municipal. Pase-mos revista a sus principales exponentes.

Wilcox estableció estas bases: *“Primero: el derecho de la municipalidad de elegir entre sus propios ciudadanos los que hayan de aplicar la ley en la localidad. Segundo: la ciudad posee la facultad de definir su forma de organización, a los fines de gobierno. Tercero: compete a la ciudad la determinación del fin o esfera del gobierno local”*.³⁹

Deming fijó estos postulados de la autonomía, que así sintetizó Albi:

1. La ciudad no es una división territorial, sino un “gobierno” local. Es un problema de gobierno y, por tanto, la ciudad debe tener facultades para decidir por sí misma su propia política y organización.

2. A la ciudad le corresponden los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales.

3. Dentro de sus límites, debe ejercer dichos poderes de gobierno en cuanto no se opongan a la Constitución o a las leyes del Estado.

4. El cuerpo electoral debe gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local.

5. Debe hacer una política local, diferenciada de la del Estado.⁴⁰

Para Rowe, el *home rule* *“es el poder de la municipalidad para determinar la política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones; también entraña el poder para determinar los medios y métodos que deben aplicarse en la administración de las funciones de carácter más general o del Estado que éste haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquéllas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo, en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia”*.⁴¹

VI. La influencia norteamericana en la doctrina y en la legislación americanas

La doctrina de estos últimos autores y los aportes novedosos de la legislación de Norteamérica influyeron poderosamente en

el resto de la doctrina y de la legislación de los países de América.

En Cuba, el profesor Francisco Carrera Jústiz se constituyó en el padre de una escuela municipalista de gran prestigio, luego continuada por profesores de la talla de Andrés Angulo y Pérez y Adriano G. Carmona Romay.

Para Carrera Jústiz, *“la autonomía es el municipio independiente, salvo lo que esa independencia deba ceder ante el hecho de que el Estado nacional asume ciertos deberes generales”*, añadiendo que *“no puede haber más o menos autonomía [...] Se tiene o no se tiene personalidad”*; porque la autonomía *“no tiene motivos accidentales, sino permanentes”*.⁴²

“A juicio de este tratadista – dice Albi –⁴³ el alcance de la autonomía se calibra por la extensión de la competencia, por la elección popular directa del alcalde y porque proceda la declaración del principio de la Constitución nacional, siendo así intangibles esos asuntos para los legisladores”.

Estas teorías fueron luego profundizadas por las declaraciones de los congresos municipales interamericanos.

En el Primer Congreso, celebrado en La Habana en 1938, se resolvió que *“es conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del municipio, garantizando de un modo especial la elección de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas, dentro de su propia esfera, administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales”*.⁴⁴

Esta triple autonomía política, administrativa y financiera fue luego confirmada en las sucesivas reuniones de estos congresos.

En el Segundo Congreso, reunido en Santiago de Chile en 1941, se requirió la sanción de leyes *“que delimiten sus funciones y establezcan todos los servicios que convengan a la vida municipal”*.⁴⁵

En el Tercer Congreso, que tuvo lugar en Nueva Orleans en 1950, *“reiteróse – dice Dana Montaña –⁴⁶ la creencia inmutable de que los municipios son autónomos, dotados de amplios poderes de determinación propia, en asuntos políticos, administrativos y fiscales, constituyen por sí solos el baluarte más digno de confianza de la democracia constitucional y de la libertad de acuerdo a las leyes”*.

En el Cuarto Congreso, reunido en Montevideo en 1953, se ex-

³⁹ The American city: a problem in democracy, Nueva York, 1904, cap. XI, citado por Albi, ob. cit., p. 57.

⁴⁰ Ob. cit., p. 57.

⁴¹ Ob. cit., p. 138, citado por Albi, ob. cit., p. 57.

⁴² El derecho público y la autonomía municipal, La Habana, 1913, pp. 36-37, citado por Albi, ob. cit., p. 57.

⁴³ Ob. cit., pp. 57-58; Carrera Jústiz, ob. cit., p. 48.

⁴⁴ Citado por Salvador M. Dana Montaña, Estudios de política y derecho municipal, Univ. del Zulia, Maracaibo, 1962, p. 55.

⁴⁵ Cita de Dana Montaña, ob. cit., p. 56.

⁴⁶ Ob. cit., p. 56.

presó: *“Que la autonomía municipal se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución nacional:*

*a) de la autonomía política, fundada en los principios democráticos; b) de la capacidad económica, con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines; y c) de la administración propia de los servicios públicos locales”. También se declaró “que el derecho y la competencia de los gobiernos locales deben emanar del poder constituyente municipal, reconocido en la carta fundamental del Estado. La Constitución nacional debe establecer la atribución de los municipios para dictar su propia ley fundamental”.*⁴⁷

En el Sexto Congreso, celebrado en Panamá en 1956, se insistió sobre el particular de esta manera: *“1. La autonomía significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras. 2. La autonomía municipal debe estar consagrada en las constituciones políticas de los Estados, mediante preceptos que definan la autonomía de la manera más concreta que permita la mejor técnica constitucional. La autonomía municipal debe asegurarse constitucionalmente, a cuyo efecto se establecerá el recurso de abuso de poder en favor de los municipios, así como otros recursos jurisdiccionales que tiendan a consolidar su autonomía”.*⁴⁸

Además de estos maestros cubanos, posteriormente se destacaron en América, por sus importantes aportes y su participación en muchos de estos congresos, el brasileño Ives de Oliveira y los argentinos Alcides Greca, Salvador Dana Montañó y Carlos Mouchet.

Esta acción municipalista pronto influyó en la legislación americana, y luego de la Constitución cubana de 1908, que consagró dichas teorías, siguieron otras, como nuevamente la cubana de 1940, considerada la más avanzada en la materia, la brasileña de 1946 y la venezolana de 1961.

Actualmente, reafirman el principio de la autonomía municipal las constituciones de Argentina de 1994 (art. 123), Bolivia de 2009 (arts. 283 y 284), Brasil de 1988 (art.34), Colombia de 1991 (art. 287), Costa Rica de 1949 (art.171), Chile de 1980, con reforma de 1997 (art. 107), Ecuador de 2008 (art.239), El Salvador de 1983 (arts. 203 y 204), Guatemala de 2009 (art.253), Haití de 1987 (art.66), Honduras de 1982 (art. 294), Nicaragua de 1987 (art.177), Paraguay de 1992, Perú de 1979 y 1993 (art. 252 y 191, respectivamente), Panamá de 2004 (art. 232), República Dominicana de 2010 (art. 199), Uruguay de 1952⁴⁹ y 1967

(art.283) y de Venezuela de 1999 (art. 168).

Méjico, en el art. 115 de su Constitución de 1917, ha instituido el “municipio libre”.

Asimismo, representantes de municipalidades iberoamericanas, organizaciones y asociaciones locales, teniendo en cuenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobaron en Caracas, Venezuela, el 22 de noviembre de 1990, la “Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana”, cuyo texto también transcribiremos.

Carta de la autonomía municipal iberoamericana

Los municipios constituyen una sociedad natural, formada por cuerpos vivos, anteriores a la voluntad del Estado, cuya existencia se reconoce en nuestros días como institución político-social de participación popular, democrática y autónoma.

El municipio iberoamericano tiene su origen en el municipio aparecido en Castilla por los siglos X y XI, desde donde fue trasplantado con renovada savia y vigor a las tierras americanas, desempeñando un protagonismo sociopolítico de primer rango en los momentos claves de la fundación de las ciudades y en el proceso emancipador, que alumbraría las nuevas repúblicas constituyentes de la comunidad hispana de naciones.

Las raíces comunes de los municipios iberoamericanos suponen a la vez coincidencia de los principios autonómicos, democráticos y solidarios bajo el signo de la paz y la fraternidad entre los pueblos.

El camino de recuperación de la democracia, emprendida por los países de la comunidad hispana en las últimas décadas, ha incidido en el proceso de desarrollo del municipalismo iberoamericano, reconocido ante los Estados por su importancia y dimensión, como una verdadera fuerza política y social que ha de cooperar eficazmente al entendimiento entre los pueblos y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan a la sociedad de nuestros días.

Coincidiendo el espíritu de reconocimiento municipalista en España y América, con la próxima conmemoración del V Centenario del Descubrimiento, y recogiendo el mandato de diversos congresos y reuniones municipalistas, parece oportuno formular una Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, que ins-

⁴⁷ Citado por Dana Montañó, ob. cit., p. 56.

⁴⁸ Citado por Dana Montañó, ob. cit., p. 57.

⁴⁹ Datos aportados por Carlos Mouchet, La legalidad en el municipio, Abeledo-Perrot, pp. 67 y ss.; y Martins, ob. cit., p. 35.

pirada en los reiterados principios de autonomía y democracia, contribuya al establecimiento de la paz y la solidaridad entre todos los pueblos de nuestra cultura, a la vez que consagre como una realidad la participación de todos los ciudadanos, sin distinciones ni discriminaciones políticas, sociales o económicas, en la construcción de un mundo mejor.

Por todo ello, teniendo en cuenta los diversos documentos y manifiestos emitidos en este sentido, principalmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta Europea de la Autonomía Local, los representantes de municipalidades iberoamericanas, organizaciones y asociaciones de municipios, intelectuales, docentes y municipalistas, reunidos en la ciudad de Caracas en la mañana del día 22 de noviembre de 1990, acuerdan promulgar la siguiente:

Carta

Primero. Es necesario que el proceso democratizador de los Estados de Iberoamérica se trasmita a las estructuras municipalistas de todos los países, consagrándose como general y obligatorio el principio de efectividad periódica por sufragio universal, libre, secreto y directo de todos los representantes y cargos políticos.

Segundo. El concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que, además de constar en los textos fundamentales de cada país, sea reconocida como un principio inalterable, como deber de los gobiernos y derecho de los ciudadanos.

Tercero. Que los parlamentos, cámaras y demás órganos de la representación democrática nacional consagren la autonomía local a través de los textos legales que rijan en todos los municipios de cada país en plenitud democrática, dotándoles con medios y recursos económicos suficientes para conseguir la efectividad de la autonomía municipal.

Cuarto. Es preciso que desaparezcan los intervencionismos y controles gubernamentales sobre las municipalidades y sus electos, haciendo realidad el principio de que el control sea ejercido exclusivamente por los tribunales de justicia y en la órbita financiera por el órgano superior de control económico de cada país.

Quinto. Pese a los avances tecnológicos y a la eliminación de distancias, dada la complejidad de la gestión y los procesos administrativos, es preciso que a las medidas democratizadoras y autonomistas locales, se incorporen criterios descentralizadores auténticos, plasmados en la transferencia a los municipios de competencias, funciones y actividades, reservadas hasta ahora a otras administraciones.

Sexto. La existencia de actividades públicas que obligan a la concurrencia de administraciones de diverso nivel, implica la necesidad de que a los municipios les sean reconocidas tales participaciones en igualdad de derechos, obligaciones y responsabilidades que a los otros integrantes, articulándose unos equitativos criterios para el ejercicio de las competencias compartidas.

Séptimo. La existencia de estructuras locales democráticas, autonomía municipal y descentralización, requieren la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gobierno y a la gestión municipal, por lo que deben facilitarse las vías y los cauces para una participación ciudadana efectiva.

Octavo. La consolidación de los procesos de recuperación municipalista tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países, tomándose con carácter prioritario su implantación donde no exista o se manifieste tibiamente, para lo cual es imprescindible el apoyo y respaldo de las organizaciones municipalistas iberoamericanas.

Noveno. Los municipios iberoamericanos no pueden ser ajenos a las políticas nacionales de desarrollo económico y han de participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, conjuntamente con las otras administraciones del país y con los organismos especializados que cooperen en los proyectos.

Décimo. Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión, tanto por su responsabilidad como por constituir la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.

Undécimo. La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, conjuntamente con las otras asociaciones municipalistas presentes: Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, Asociación de Alcaldes de Puerto Rico, Federación Española de Municipios y Provincias, etc., hacen un llamamiento a todas las asociaciones y organizaciones municipalistas de Iberoamérica para que suscriban el presente documento, y una vez hecho suyo lo hagan llegar a todos los gobiernos de sus respectivos países para que sea conocido y tenido en cuenta en los cuerpos legales correspondientes.

Caracas, a 22 de noviembre de 1990

VII. Distintos conceptos utilizados para caracterizar la naturaleza jurídica del municipio

Para evitar equívocos o confusiones verbales, que suelen originarseudodisputas entre los juristas – como lo ha dicho Carrió –, trataremos de caracterizar sucintamente algunos conceptos fundamentales en esta materia de la naturaleza jurídica del municipio.

Comenzaremos por la soberanía. Largo tiempo llevó a la ciencia política configurar juicios coincidentes sobre este tema. La evolución histórica ⁵⁰ comenzó en Grecia, con el concepto de autarquía, continuó en Roma, en la Edad Media, en la Moderna y sólo a fines del siglo pasado y comienzos del actual, se alcanzaron ideas coincidentes.

La doctrina más autorizada conviene en señalar que uno de los elementos del Estado es el poder, que supone energía, competencia o capacidad para alcanzar un fin ⁵¹, o sea que se trata de una actividad y, en consecuencia, dentro de un Estado puede haber diversos poderes, según la organización dada. ⁵²

La soberanía es una cualidad del poder, y al señalar el carácter formal de ella, dice Jellinek que *“La evolución histórica de la soberanía nos demuestra que ésta significó la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder. Poder soberano de un Estado es, por tanto, aquel que no reconoce ningún otro superior a sí; es, por consiguiente, el poder supremo e independiente. Esta última nota se manifiesta predominantemente en su vida exterior; esto es, en la relación del Estado soberano con otros poderes, en tanto que la primera cualidad se echa de ver, singularmente, considerándolo en su vida interior, en su relación con las personalidades que encierra dentro de sí”*. ⁵³

En consecuencia, puede haber estados que no sean soberanos, porque tienen todos los elementos para caracterizarlos, o sea, territorio, población y poder, pero carecen de este atributo soberano que es propio de uno de los elementos: el poder. ⁵⁴

Kelsen, con su particular captación, llega a iguales conclusiones: *“El Estado es un orden supremo, que no tiene sobre sí ningún*

orden superior, puesto que la validez del orden jurídico estatal no deriva de ninguna norma supraestatal”. ⁵⁵

Ismael Sosa ⁵⁶ señala los siguientes caracteres de la soberanía: *“1) es absoluta, en el sentido de que es única e ilimitada, porque su característica es ser voluntad superior y excluyente de toda otra; 2) es indivisible, porque la soberanía no puede ser compartida; los poderes son susceptibles de repartirse entre el Estado soberano, los Estados particulares o provincias, los municipios, etc.; pero no así la soberanía, que corresponde exclusivamente al primero; se trata, simplemente, de distribución de competencias y jurisdicciones; 3) es inalienable, porque es atributo esencial del Estado y hace a su existencia misma. No podrían enajenarla quienes ejercen el poder porque la soberanía no les pertenece. Por ello es también imprescriptible, porque nadie puede apropiarse la soberanía por razón del tiempo y del poder ejercidos”*.

Este tema guarda relación con nuestro enfoque, porque como expresa Carlos Mouchet ⁵⁷, *“alguna vez, en expresa o tácita adhesión a la teoría pluralizante de la soberanía, se ha hecho referencia en congresos municipales al ejercicio de la soberanía por el municipio”*. *“Esta concepción – dice el autor – extiende a los municipios el mismo criterio que con relación a los Estados federales lleva a considerar dividida la soberanía entre el Estado central y los gobiernos locales, ejercida por cada uno dentro de sus propias competencias”*.

No sólo en el ámbito de algún congreso se sostuvo esta posición. Tal vez lo mismo haya querido significar – según lo expresa Albi – ⁵⁸ la Constitución de Venezuela de 1953 en sus arts. 38 y 40. Este autor termina calificando de absurda tal afirmación, por las características antes enunciadas de la soberanía. Lo mismo opina Mouchet ⁵⁹ : *“La mayor parte de los autores, al analizar las diferencias entre autonomía y soberanía, llegan a la conclusión de que los municipios no poseen poder de soberanía, como no lo admiten en la esfera estadual o provincial, por ser un poder del Estado originario e indivisible”*.

La autonomía es una voz que proviene del griego y significa la posibilidad de darse la propia ley. ⁶⁰

Otra acepción es: *“Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para*

⁵⁰ Que se puede ver en Georg Jellinek, Teoría general del Estado, pp. 327 y ss., cap. XIV.

⁵¹ Cf. Bidart Campos, Manual de derecho constitucional argentino, Ediar, 5ª ed., cap. V, p. 77.

⁵² Santamaría de Paredes, Derecho político, Madrid, 1909, p. 148.

⁵³ Ob. cit., p. 356.

⁵⁴ Cf. Jellinek, ob. cit., pp. 365 y ss.

⁵⁵ Citado por Albi, ob. cit., p. 72.

⁵⁶ “Soberanía, autonomía y autarquía”, en Revista Jurídica, n° 2, Universidad Nacional de Tucumán, Fac. de Derecho, 1957, pp. 58-59.

⁵⁷ Ob. cit., p. 25.

⁵⁸ Ob. cit., pp. 72-73.

⁵⁹ Ob. cit., p. 26.

⁶⁰ Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, Madrid, 1970, p. 145.

regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios".⁶¹

La autonomía constituye una noción de subordinación a un ente superior, que en el supuesto de no cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones, lo autoriza a intervenir. Se trata de una cualidad de las corporaciones territoriales de derecho público, y no cabe dudar que corresponda a las provincias argentinas, Estados del Brasil, Estados Unidos de América, cantones suizos, *Länder* de Alemania, etc.

Tampoco se puede dudar de que la autonomía, lo mismo que la autarquía, integran la descentralización, pero en la primera prevalece lo político, la idea de gobierno, mientras en la segunda la idea central es lo administrativo.⁶²

"La autonomía, en suma – dice Miguel S. Marienhoff –, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder de propia legislación".⁶³

Dana Montaña⁶⁴ define así a la autonomía: *"Es una cualidad específica de la corporación, que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder"*.

En el Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en la Conferencia de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, celebrada en Estrasburgo en octubre de 1981, en el art. 2 se expresa el concepto de la autonomía local de la siguiente manera: *"1. Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos. 2. Este derecho se ejerce por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo ello sin menoscabo de las asambleas*

de ciudadanos, referéndum u otra forma de participación directa de los ciudadanos que esté permitida por la ley".

Autarquía es una voz que proviene también del griego y significa "mismo mando", o sea, "el mando de sí mismo".⁶⁵ Por eso Aristóteles señalaba a la autarquía como la característica propia de la ciudad-estado. Era un concepto que tenía elementos de la soberanía, dijo Kelsen⁶⁶; pero esta opinión fue refutada por Jellinek, que sostuvo que era una categoría ética, no jurídica, *"por cuanto se trata de la condición fundamental de que depende la satisfacción de los fines del Estado, la realización de la vida perfecta"*.⁶⁷

Más allá de estas discusiones, no cabe dudar de que en la autarquía, los griegos consideraban al propio gobierno. Con el trascurso del tiempo, y queriendo demostrar el uso discrecional que se efectúa de los términos, esta palabra comienza a ser utilizada por los administrativistas italianos a fines del siglo pasado y comienzos de éste, pero con un sentido totalmente diverso. Esto mismo es reconocido por el propio Bielsa⁶⁸, que siguiendo a dichos autores y en particular a Orlando y Ferraris, denomina entidad autárquica a *"toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado"*.⁶⁹

Este término correspondería a las llamadas personas autónomas de Chile y Uruguay, a los establecimientos públicos en el derecho administrativo francés y al concepto de *Selbstverwaltung* en el derecho alemán, en opinión de Bielsa⁷⁰, aunque esta última asimilación no es compartida por Ismael Sosa⁷¹, quien expresa y demuestra que la voz alemana tiene un significado más amplio que el preciso de autarquía. En igual sentido, Marienhoff⁷² sostiene la asimilación a los primeros institutos, y no al último.

A esta altura, en la doctrina argentina no existen mayores discusiones sobre el concepto de autarquía. Por eso mencionaremos el de Miguel S. Marienhoff sobre el particular: *"[...] signi-*

⁶¹ Diccionario de la lengua española, RAE, Madrid, 1970, p. 145.

⁶² Cf. Villegas Basavilbaso, Derecho administrativo, Bs. As., 1950, t. II, p. 189; Mouchet, ob. cit., p. 22; Rafael Bielsa, "Sobre el concepto jurídico de autarquía", La Prensa, 1 de junio de 1936; Segundo V. Linares Quintana, Gobierno y administración de la República Argentina, Tea, Bs. As., 1946, t. 1, p. 37.

⁶³ Miguel S. Marienhoff, Tratado de derecho administrativo, Abeledo-Perrot, Bs. As., t. I, p. 387.

⁶⁴ Teoría general del Estado, p. 201.

⁶⁵ Diccionario de la lengua española, RAE, 1970, p. 144.

⁶⁶ Teoría general del Estado, Labor, 1934, p. 149.

⁶⁷ Ob. cit., p. 328.

⁶⁸ "Sobre el concepto jurídico de autarquía", en La Prensa, 1 de junio de 1936.

⁶⁹ Derecho administrativo, t. II, p. 8.

⁷⁰ "Sobre el concepto jurídico de autarquía", en La Prensa, 1 de junio de 1936.

⁷¹ Ob. cit., p. 69.

⁷² Ob. cit., pp. 384-385, t. I.

fica que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta”.⁷³

Marienhoff define a la persona autárquica como “toda persona jurídica pública estatal que, con amplitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos”.⁷⁴

Dromi, siguiendo en la primera parte a Celso Antonio Bandeira de Mello, señala: “Los entes autárquicos son personas jurídicas públicas estatales, exclusivamente administrativas, es decir, entes descentralizados con funciones administrativas o en gestión de servicios públicos”.⁷⁵

Los rasgos esenciales de ellas son, para Marienhoff: “1) constituyen una persona jurídica; 2) tratase de una persona jurídica ‘pública’; 3) es una persona jurídica pública ‘estatal’, vale decir, pertenece a los cuadros de la administración pública e integra los mismos; 4) realiza o cumple fines ‘públicos’, que son fines propios del Estado; 5) su competencia o capacidad jurídica envuelve esencialmente la de ‘administrarse’ a sí misma, conforme a la norma que le dio origen; 6) siempre es creada por el Estado”.⁷⁶

La doctrina administrativista argentina distingue entre entidades autárquicas “territoriales” e “institucionales”.⁷⁷

Autarcía. Es una voz que también proviene del griego e importa ser “suficiente uno mismo”, o sea, “bastarse a uno mismo”.⁷⁸ Más allá de aquel significado, para la doctrina importa la “idea de autosuficiencia económica”, como lo dice Miguel S. Marienhoff.⁷⁹

Siguiendo con esta consideración, en virtud de la cual pretendemos fijar categorías conceptuales sobre la naturaleza jurídica del municipio, debemos continuar con la autonomía municipal. Antes deslindamos el concepto de la autonomía, pero nos preguntamos si es posible hablar de autonomía municipal no sólo en estados unitarios sino también en los federales, respondiendo afirmativamente con Salvador Dana Montaña,⁸⁰ quien la de-

fine así: “Es la facultad que tiene el municipio de autodeterminarse, de autoorganizarse y de autoconducirse, con prescindencia del Estado a que pertenece el municipio o en cuya jurisdicción se encuentra, dentro de los límites de la ley fundamental de ese Estado, porque es natural que, por razón de ser el Estado con respecto al municipio de mayor autoridad y con fines más amplios, el municipio quede subordinado en cierto modo al Estado”.

Según este criterio, no cabe dudar que el Municipio que se halla facultado para dictar su propia carta orgánica municipal, en lo que sería el ejercicio de un poder constituyente de tercer grado, como lo dijo Carlos Sánchez Viamonte⁸¹, es un Municipio autónomo. Así lo ha reconocido la doctrina americana de los Estados Unidos, de los congresos americanos, como hemos visto, y autores como Carmona Romay⁸², Ives de Oliveira⁸³, Alcides Greca⁸⁴,

Salvador Dana Montaña⁸⁵, Carlos Mouchet⁸⁶, Tomás Diego Bernard⁸⁷, y otros. Incluso, participa de este concepto el mismo Rafael Bielsa⁸⁸, que originó toda la tesis de la autarquía de los Municipios, y entre quienes le siguen, Dromi.⁸⁹

Pero el problema se presenta con los Municipios que no tienen dicha facultad, aunque sin embargo reúnen otros requisitos que sí hacen a la idea de gobierno propio, como v. gr., la posibilidad de elegir popularmente sus autoridades, de administrar libremente sus rentas y de hacer lo propio con la prestación de los servicios públicos. ¿Se los debe considerar autónomos o autárquicos? Conforme la precedente revista, ¿de cuál de estos tipos hallanse más cercanos?

Conforme a la advertencia que al comienzo efectuamos, no podemos responder estas preguntas según lo dispuesto por el derecho positivo vigente en los países. Ya sabemos que a veces dichos conceptos teóricos no concuerdan con la utilización que de ellos se hace en el derecho positivo. Para muchas legisla-

⁷³ Ob. cit., p. 387, t. I. Del mismo modo, Bullrich y Villegas Basavilbaso, citados por Marienhoff en la nota 89 de la página antes citada; Linares Quintana en su Gobierno y administración de la República Argentina, t. 1, p. 37, expresa que autarquía es “facultad de administrarse”. Y, en igual sentido, se expide José Roberto Dromi en su Derecho administrativo económico, t. 1 Astrea, Bs. As., 1977, p. 241, mencionando en la nota 2 de dicha página una larga serie de autores que también comparten esta posición.

⁷⁴ Tratado..., t. 1, p. 384.

⁷⁵ Derecho administrativo económico, t. 1, p. 242.

⁷⁶ Ob. cit., p. 384.

⁷⁷ Cf. Dromi, ob. cit., pp. 245-246.

⁷⁸ Diccionario de la lengua española, RAE, 1970, p. 144.

⁷⁹ Ob. cit., p. 388, concordando Linares Quintana, Gobierno y ..., t. 1, p. 37.

⁸⁰ “La autonomía municipal”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad. del Zulia, Maracaibo, n° 3, 1961, pp. 45 y ss.

⁸¹ Manual de derecho constitucional, Kapelus, cap. LXIII, p. 334.

⁸² “Ofensa y defensa de la Escuela Sociológica del Municipio”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad. del Zulia, n° 4, Maracaibo, 1962, pp. 47 y ss.

⁸³ Curso de derecho municipal, Abeledo-Perrot, Bs. As., cap. V, donde esboza su “teoría dialéctica de la autonomía municipal”.

⁸⁴ Derecho y ciencia de la administración municipal, Santa Fe, 1937, pp. 95 y ss.

⁸⁵ Obras citadas.

⁸⁶ Obras citadas.

⁸⁷ El régimen municipal argentino, Depalma, p. 43.

⁸⁸ Principios de régimen municipal, 3ª ed., 1962, Bs. As., p. 29, citado por Mouchet en La ley en el municipio, p. 21.

⁸⁹ Derecho administrativo económico, t. 1, p. 245.

ciones, e incluso para el Primer Congreso Panamericano de La Habana, esto también comprendía la autonomía municipal.

En nuestra opinión, la respuesta está en la naturaleza, en la ontología de la institución municipal, más allá de los distintos ordenamientos jurídicos y políticos. Es materia de lo que podríamos llamar la “teoría general del municipio”.⁹⁰ Recordamos en tal sentido que las teorías sociológicas rescatan su origen natural, basado en las relaciones de vecindad, que lo caracteriza entre las demás entidades de derecho público.

“¿A qué equivale – se pregunta Carlos Ruiz del Castillo – ⁹¹ la afirmación de que el municipio está determinado por necesarias relaciones de vecindad?”, expresando: “Al carácter *prima facie* forzoso de una convivencia que el espíritu recrea y ennoblece, pero que originariamente es de naturaleza objetiva, está ahí, les es dada al hombre como horizonte vital y determina un nuevo parentesco: el territorial que se une al parentesco sanguíneo. La evolución que las relaciones interpersonales y las interfamiliares experimentan en el municipio, estarán una vez suscitadas, otras condicionadas en cierto modo por el hecho primario y normativo de la naturaleza: se es natural de un municipio y con este carácter se inscribe el habitante en el padrón municipal. Este vínculo originario es un dato indestructible. El vínculo con el municipio es, en principio, natural, mientras que el vínculo con el Estado es jurídico”.

Esto no implica desconocer – como lo señala el mismo autor – la crisis que ha sufrido este concepto, del mismo modo que la acontecida a la ciudad y el municipio, puesto que esa vecindad cambió notoriamente con la vida en las grandes ciudades contemporáneas. Destaca – en tal sentido – que las tendencias del hombre moderno importan anudar relaciones sin localización geográfica de carácter objetivo, “porque más que entre los hombres se dan con las cosas: cultura, comercio, esparcimiento”. Y continúa, “Aludiremos, sin desconocer la complejidad de la cuestión y la relatividad de los remedios, a las tendencias modernas a nuclear la vida de los barrios tanto en lo social como en lo administrativo para fijar a los vecinos e intensificar las relaciones humanas, sobre las que cargan el acento las técnicas actuales, acaso porque sólo puede anhelarse aquello que se carece”.⁹²

Estamos ante la indestructible base sociológica del municipio, que el derecho no puede desconocer. Se trata de la ciudad, asentada en las relaciones de vecindad. Es uno de los elementos

que tiene el municipio: la población, y que junto a los otros dos: territorio y poder, configuran esta estructura política, jurídica y sociológica.

Es cierto que el cambio del concepto de ciudad también ha incidido en el municipio, produciendo la crisis de algunos conceptos. En tal sentido, piénsese con Melvin Weber que “es la interacción, no el lugar, lo que constituye la esencia de la ciudad y de la vida urbana”.⁹³ Además, con sólo analizar el caso de las metrópolis, observaremos la ciudad ficticiamente fracturada por distintos municipios y, en consecuencia, el concepto de municipio no se corresponde con el de ciudad.

Reiteramos así nuestra adhesión a las teorías sociológicas en general, aunque en modo alguno se puede dejar de exaltar la importancia que tiene el aspecto jurídico, ya que de lo contrario no existirá el municipio. Tampoco se puede llevar a las últimas instancias las teorías sociológicas, como al sostener la competencia propia, originaria, etc., o el origen anterior al Estado, pues según lo afirmado por Kelsen y Aristóteles, la parte no puede existir sin el todo.

Veremos ahora si el municipio tiene carácter político o administrativo. “La política – para Manuel Jiménez de Parga –⁹⁴ es aquella actividad humana que se propone la realización, mediante el poder, de un orden de convivencia libre y voluntariamente admitido”, y el “modo de pronunciamiento político es la decisión”.

Avanzando en la distinción entre estos aspectos, dice Albi ⁹⁵:

“Coincidiendo con el criterio de Gascón y Marín, afirmaremos que en lo administrativo ‘domina la idea de actividad, de aplicación de medios a fines y de realización de éstos’; y diremos también con Eckardt, que la política la constituye ‘la congruencia de los hechos con los móviles en que se inspiran las luchas en torno al poder’. Deming nos dará la fórmula sintética: ‘En esto consiste el aspecto político: conducta de gobierno [...] En esto consiste el aspecto administrativo – de negocio –: acción de gobierno’. Es decir que en el aspecto administrativo encontraremos modalidades de gestión, realizaciones técnicas encaminadas a lograr la efectividad de los servicios públicos, desarrolladas por un sistema jurídico y profesional adecuado; mientras que la política se inspirará en las razones de ‘conveniencia’ que hacen deseable cualquier actividad pública en determinado momento, lugar y circunstancias”. Luego, este autor, conforme con Jèze, sostiene que es imposible dividir estos conceptos, que están íntimamente entrelazados.

⁹⁰ E integraría la ciencia del gobierno municipal, en la división efectuada por Dana Montañó, o derecho municipal político, porque es la parte del derecho municipal que se relaciona con el derecho político.

⁹¹ Significado y crisis de la vecindad”, en Revista de Estudios de la Vida Local, n° 138, Madrid, 1964, p. 807.

⁹² Ob. cit., p. 811.

⁹³ Indagaciones sobre la estructura urbana, citado por Martins, ob. cit., p. 19.

⁹⁴ Los regímenes políticos contemporáneos, Tecnos, Madrid, 1960, p. 85.

⁹⁵ Ob. cit., p. 38.

Y continuando con la elucidación de estos términos, Miguel S. Marienhoff,⁹⁶ distinguiendo “gobierno” de “administración”, manifiesta que *“Ya Otto Mayer expresó que hoy se entiende por gobierno la alta dirección, la impulsión que parte del centro para activar los negocios en el sentido de una buena política y del interés general. Si gobierno es ‘dirección’, administración es ‘acción complementaria’”*.

Aclarados los conceptos, veremos el significado que en lo municipal ello implica. *“En esta cuestión – dice Carlos Mouchet –⁹⁷ se perfilan dos tendencias extremas: una que considera que el municipio se desenvuelve como el Estado, en una esfera que no sólo es de actividad administrativa sino de gobierno político; y otra que tiende a limitar la actividad municipal a lo puramente económico y administrativo, bajo el signo de la eficacia técnica”*.

En nuestro país, dos personalidades ilustres defendieron la segunda posición: Alberdi, que definió a los cabildos o municipios como *“pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ellos, en orden de dirigir y administrar, sin injerencia del poder político y gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario en la rama de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales e intelectuales de todo género”*⁹⁸, y Lisandro de la Torre, que sostuvo que *“toda organización municipal para constituirse conforme a los principios inmutables de la institución, deberá retirar a la comuna facultades y funciones de cuerpo político y entregarle intacta su esfera económica”*.⁹⁹

No participamos de estos criterios. Creemos, con Adolfo Posada, que *“el problema municipal, lo mismo el general del régimen de municipios grandes y pequeños, rurales y urbanos, ciudades y aldeas, que el más concreto y estricto de la gran ciudad contemporánea, es esencialmente político, en el sentido más propio y específico de la palabra [...] El problema municipal no es ya sólo político, sino eminentemente social. Ni una sola de las cuestiones que entraña la política social moderna, deja de plantearse en los municipios, con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida. El carácter político de los problemas municipales se impone inevitablemente”*.¹⁰⁰

“La institución municipal o comunal – dice Germán Bidart Campos –¹⁰¹ es el gobierno político de un territorio o ciudad, más o menos pequeño, para atender las necesidades locales e inmedia-

tas; no inviste en la actualidad el carácter de sociedad perfecta, porque integra siempre y necesariamente el orden político total del Estado. Pero en cuanto su fin persigue intereses generales, en cuanto su convivencia abarca una vinculación social amplia, en cuanto al contenido de su actividad sintetiza todas las otras actividades en orden a la promoción de un fin total (bien público), es imposible considerarlo como pura administración sin esencia política. Para nosotros, la politicidad del municipio es constitutiva de su realidad, cualquiera sea el tipo de organización positiva que se le atribuya, porque aun reducido fácticamente a lo administrativo, el ingrediente político queda implícito en la efectividad del gobierno comunal. Toda ordenación de hombres ayuntados en una convivencia total que los implanta en el seno de una comunidad plenaria, para alcanzar un fin de interés general comprensivo del bienestar común, es política por esencia, aunque las leyes digan otra cosa. Por eso el municipio en tanto existe como tal, es gobierno político y no sólo administrativo”.

Y en igual sentido, Carlos Mouchet¹⁰² expresa: *“Esa acción predominantemente técnica y administrativa de la municipalidad en su campo propio requiere un criterio e impulso de gobierno político. No puede impedirse que las corrientes políticas que actúan en un país se reflejen también en el gobierno de su vida municipal. Sería cerrar los ojos a la realidad pensar en un gobierno municipal neutro e insensible. Verdad que la prestación de la mayor parte de los servicios municipales sólo debe obedecer a consideraciones técnicas y económicas que aseguren su eficacia, pero aun así pueden gravitar determinadas filosofías políticas y sociales, en el sentido, por ejemplo, de si esa prestación debe ser eminentemente estatista o puede ser delegada a particulares. Por otra parte, una autoridad municipal puede dedicar preferentemente su atención a solucionar problemas de embellecimiento suntuario de la ciudad y otra a preocuparse de la solución de problemas que afectan a los sectores y zonas más humildes de la población. Todo esto entra en la idea de gobernar políticamente”*.

No podemos concebir que la ciudad, sede del hombre, que es un animal político (Aristóteles) y “mediación de las mediaciones”, según la aguda definición de Henri Lefebvre, carezca de poder, de gobierno y en definitiva de política. Si una gran ciudad requiere especiales conocimientos de gobierno por los agudos problemas políticos, económicos, sociales y técnicos que influyen poderosamente en el propio destino de los países, tampoco

⁹⁶ Ob. cit., t. 1, p. 43.

⁹⁷ La legalidad en el municipio, p. 40.

⁹⁸ Derecho público provincial argentino, La Cultura Argentina, Bs. As., 1917, p. 120.

⁹⁹ Régimen municipal, publicación del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, 1939, pp. 11-12, citado por Carlos Mouchet en La legalidad en el municipio, p. 42.

¹⁰⁰ Prólogo a la edición castellana del libro de Leo Rowe, El gobierno de la ciudad y sus problemas, Madrid, 1914, citado por Martins, ob. cit., p. 57.

¹⁰¹ Derecho constitucional, Ediar, t. 1, p. 542.

¹⁰² La legalidad en el municipio, pp. 43-44.

falta la necesidad de gobierno – que comprende la administración –, en las pequeñas localidades, ya que el trato vecinal es tan estrecho y continuo que se requieren calidades políticas para conducir los problemas locales.

También sostienen el carácter político del gobierno local Dana Montaña¹⁰³, Martins¹⁰⁴ y Bielsa.¹⁰⁵

La idea de gobierno importa legislación, jurisdicción y administración. Nos parece pertinente analizar el carácter de las ordenanzas municipales, para observar si el municipio tiene esas facultades de legislación.

Kelsen ha expresado sobre el punto que *“existe la tendencia a no reconocer como leyes – en sentido formal – más que aquellas normas generales que proceden de ciertos órganos relativamente centrales, siempre que estos órganos sean, a ser posible, cuerpos representativos. Pero no pasa de ser una particularidad terminológica. Nada se opondría a la existencia de leyes municipales (votadas por los ayuntamientos). El proceso legislativo es también ‘estatal’ y los órganos municipales lo son también por la misma razón que la legislación de los países. Es función estatal, porque el fundamento de su validez se basa, en último término, en la Constitución, que crea la unidad del Estado”*.¹⁰⁶

Carlos Mouchet, que ha estudiado el tema en profundidad, llega a las siguientes conclusiones: *“1) Sólo tienen facultades legislativas en sentido formal los municipios con autonomía y esfera de competencia propia reconocidas en la Constitución nacional. 2) Los municipios con competencia reconocida únicamente en las constituciones provinciales o en las leyes reguladoras de los municipios sólo tienen facultades legislativas delegadas, en sentido material o meros poderes reglamentarios, según los diversos sistemas jurídicos nacionales. 3) Los acuerdos u ordenanzas municipales están asimilados a las leyes en sentido material cuando contienen normas de carácter general. Producen así los efectos de la ley en cuanto a su obligatoriedad y demás consecuencias”*.¹⁰⁷

Con estas opiniones, a las cuales se puede sumar la de Bidart Campos,¹⁰⁸ quien, al definir que la ley es *“creación de derecho nuevo”*, nos permite concluir en el ejercicio de la facultad de legislación por parte del Municipio.

Con respecto a si existe administración en el municipio, la res-

puesta es tan obvia que no merece mayor análisis, porque aun la teoría que repele la sustancia política como constitutiva del municipio, no deja de afirmar el carácter administrativo como esencial a él.

Merecería, en cambio, mayor detenimiento cuanto concierne a la jurisdicción. Al respecto se puede contestar que en la historia casi siempre el municipio tuvo funciones judiciales, v. gr.: el concejo castellano, el cabildo indiano, el municipio inglés, etc. En la actualidad, así ocurre en los Estados Unidos y en algunas provincias argentinas, las autoridades locales tienen ciertas facultades en relación a la justicia de paz. Por otra parte, y aunque sea actividad jurisdiccional de la administración, pero con sustancia parecida a la judicial, no puede negarse que el ejercicio del poder de policía por parte del Municipio nos acerca todavía más al concepto de gobierno. Piénsese, por ejemplo, en los tribunales de faltas, que si bien no son el Poder Judicial, traducen actividad jurisdiccional.

Por tanto, consideramos que el municipio, sin la posibilidad de darse su carta orgánica, pero siempre que tenga las potestades de elegir sus autoridades, invertir libremente sus rentas y prestar sus servicios públicos, sin mayores tuteladas del estado, por su naturaleza social y política, está más cerca de la autonomía que de la autarquía y requiere un gobierno destinado a la satisfacción de las necesidades colectivas locales.

Consecuentemente, y en virtud de lo sostenido por el Primer Congreso Interamericano de Municipios de La Habana en 1938, legislaciones como la Constitución de Venezuela de 1961 ¹⁰⁹

y lo expresado por Arturo H. Iturrez,¹¹⁰ afirmamos que sí puede existir esta autonomía, que se califica como “municipal”, para distinguirla de la propia de los Estados, provincias, *Länder*, etc., en los estados federales. Puede ser de dos tipos: plena, cuando comprende los cuatro aspectos que integran la autonomía y que examinaremos (institucional, político, administrativo y financiero), y semiplena o relativa (cuando alcanza a los aspectos político, administrativo y financiero).

El aspecto institucional supone la posibilidad del dictado por parte del Municipio de su propia carta orgánica.

El aspecto político entraña la base popular, electiva y demo-

¹⁰³ Estudios de política y derecho municipal, pp. 50 y ss.

¹⁰⁴ Ob. cit., p. 57.

¹⁰⁵ Principios..., pp. 38 y ss., en lo que consideramos una grave contradicción con su idea de sostener la autarquía de los municipios, cuando lo autárquico se caracteriza por lo administrativo, como lo hemos visto.

¹⁰⁶ Teoría general del Estado, p. 253, Nacional, México, 1959.

¹⁰⁷ La legalidad en el municipio, pp. 73-74.

¹⁰⁸ Derecho constitucional, Ediar, t. 1, pp. 544-545, y Manual de derecho constitucional, Ediar, 5ª ed., pp. 469, 470 y 576.

¹⁰⁹ Que en su art. 29 dispone que la autonomía del municipio comprende: 1) la elección de las autoridades; 2) la libre gestión de las materias de su competencia; 3) la creación, recaudación e inversión de sus rentas; y agrega que “los actos de los municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes”.

¹¹⁰ El gobierno municipal argentino, Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Córdoba, 1967, pp. 49 y ss.

crítica de la organización y gobierno comunal.

El aspecto administrativo importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno.

El aspecto financiero comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local. Lo ideal en este sentido sería el reconocimiento de poderes impositivos originarios o inherentes.

De todas maneras, para afirmar el criterio de que los municipios son autónomos, y no autárquicos, nos parece pertinente efectuar una comparación entre un municipio y una persona autárquica. Anotamos las siguientes diferencias:¹¹¹

1) Por su creación. Es distinto el origen de un municipio y el de una entidad autárquica, porque el primero tiene una base sociológica, como analizamos. Además, en nuestro país el origen es meramente legal en las personas autárquicas, mientras que en los municipios es constitucional en virtud del art. 5.

2) Por la mutación o desaparición. Ello no puede ocurrir al municipio, pero sí a la persona autárquica, previa sanción legal o dictado de decreto reglamentario para una nueva organización administrativa o porque se cumplieron los fines de la persona.

3) Por los fines. En el ente autárquico son los indicados por la ley, siempre parciales, específicos, mientras que en el municipio son mucho más amplios, cualquiera que sea el sistema de fijación de competencias del municipio: el de facultades enumeradas (anglosajón), el de facultades no enumeradas (europeo continental) o el mixto.

4) Por las resoluciones que adoptan. En los entes autárquicos son eminentemente administrativas, mientras que en los municipios son leyes locales (ya sean materiales o formales), que traducen el ejercicio de un poder político y, por tanto, la idea de gobierno.

5) Por la personalidad. Los municipios son poder público y tienen una personalidad jurídica de carácter público, según lo dispuesto por el Código Civil en su art. 33, inc. 1. En el texto vigente, según la reforma de la ley 17.711, también las personas autárquicas tienen dicha personalidad, pero el legislador consignó ello en otro inciso, el 2, manteniendo en el 1 a los municipios, junto al Estado nacional y a las provincias. Esto significa

que el legislador diferenció al municipio y la persona autárquica, del mismo modo que, antes, el supremo codificador Dalmacio Vélez Sarsfield lo había efectuado en la vieja redacción del inc. 3 del art. 33, con relación a las instituciones mencionadas en el inc. 5, ya que atribuyó a las comunas una personalidad jurídica de existencia necesaria. Asimismo, el art. 2344 se refiere al patrimonio municipal, terminando de definir la personalidad de la institución, que en consecuencia ha merecido un tratamiento distinto de las personas autárquicas.

6) Por el alcance de las resoluciones. En los entes autárquicos son limitadas a las personas vinculadas a la misma (universidad, bancos, etc.), mientras que en el municipio comprenden a toda la ciudadanía radicada en su jurisdicción.

7) Por la creación de otras entidades autárquicas. Que es facultad de los municipios en virtud de muchas leyes orgánicas, mientras que ello no acontece en las entidades autárquicas.

8) Por la elección de sus autoridades. En el municipio siempre existe la participación electiva y popular en alguno de sus departamentos, mientras que ese sistema no es utilizado normalmente en las personas autárquicas.

9) En cuanto a la integración de la administración central. El municipio está excluido, en tanto que la entidad autárquica integra la administración, sea central o provincial.

Queda en claro que, para nosotros y en el ámbito teórico (teoría general del municipio o derecho municipal político), el municipio, por su naturaleza, debe ser autónomo, ya sea en forma plena o semiplena. Además, nunca podemos dejar de reconocer que el municipio siempre irá ligado a las distintas posiciones filosóficas y políticas que se tengan en un régimen político.¹¹²

Con esta categoría conceptual, a la cual sumaremos alguna más, estamos en condiciones de expresar que el municipio puede hallarse en el Estado en una amplia gama de posiciones, según sea la naturaleza jurídica que la ley le atribuya. Ellas son:

a) Centralización. *“Concentración de la potencia pública en manos de la administración central del Estado: concentración en dicha administración central de la facultad de elegir los agentes de la local; concentración del poder de decisión y, como consecuencia de ello, que dichos agentes actúen con facultades meramente delegadas de la administración central”.*¹¹³

Es el caso, dice Martins,¹¹⁴ *“adoptado generalmente por los regímenes autocráticos y por las monarquías absolutas”.*

¹¹¹ También las señalan Iturrez, ob. cit., pp. 47 y ss., y el Manual de gobierno y administración municipal del C. F. I.

¹¹² En tal sentido, ver el trabajo de Adriano G. Carmona Romay, “Discordancias y concordancias de los sistemas municipales vigentes según los diversos esquemas de la filosofía política y social contemporánea”, Separata de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia, Maracaibo, 1963.

¹¹³ Hauriou, citado por Albi, ob. cit., p. 53.

¹¹⁴ Ob. cit., p. 45.

b) Desconcentración o descentralización burocrática, como refiere Dromi,¹¹⁵ que para Albi,¹¹⁶ siguiendo a Morgand, es *“aumento de las atribuciones de los funcionarios nombrados por el poder central, pero que ejerciendo sus funciones junto a las colectividades locales se encuentran en mejores condiciones para comprender sus deseos y sus necesidades”*.

Martins¹¹⁷ expresa que *“consiste en atribuir a los organismos locales la competencia suficiente para resolver, por sí mismo, los asuntos que se han puesto bajo su esfera de acción. En consecuencia, el órgano ‘desconcentrado’ no es autónomo porque está sometido a una subordinación jerárquica”*. Agrega que, por ello, a este sistema se le llama también *“centralización relativa”*.

c) Descentralización, en la que según Albi,¹¹⁸ *“los agentes locales son de elección popular y sus facultades de decisión se intensifican, reduciéndose las intervenciones tutelares, que sólo se ejercen en forma de fiscalización”*, mencionando que siguen igual criterio Berthelemy, Capart y Deschanel.

Tal planteo podría ser discutido según las distintas categorías que se tengan de la descentralización¹¹⁹, pero más allá de ello, sirve para lo que queremos señalar.

d) Autarquía.

e) Autonomía municipal semiplena.

f) Autonomía municipal plena, conceptos que hemos ya visto. Aquí está el largo abanico de posibilidades que pueden presentarse en el estado, agudamente observado por Hauriou, y que va desde la máxima centralización hasta la autonomía municipal plena.

El juicio sobre la ubicación en cada país, no sólo se debe efectuar mediante el análisis exegético de las normas constitucionales y legales, sino también estudiando el funcionamiento real de las instituciones, con el auxilio del método político o el histórico-político. Esta tarea, obviamente, excede nuestros propósitos y la omitimos.

VIII. Análisis de la cuestión en el Derecho Argentino

1) Primer período: desde 1853 hasta 1986.¹²⁰

Ésta fue la etapa de mayor debate sobre la naturaleza del municipio, no pudiendo detenernos en la cuestión por razones de brevedad,¹²¹ pero en la que sostuvimos que esta autonomía municipal es de dos tipos: plena y semiplena.

La primera corresponde a los municipios que tienen los cuatro aspectos o fases de la autonomía: institucional, política, administrativa y financiera, y que es el caso de siete provincias argentinas, que admitían el dictado de la propia carta orgánica municipal – a excepción de una – sólo para los municipios de primera categoría.

La segunda es la perteneciente al resto de los municipios, que sólo tienen tres aspectos o fases de la autonomía municipal: política, administrativa y financiera, remitiéndonos a los conceptos ya expresados sobre el particular.

Llegamos a esta conclusión a pesar de advertir la distancia que separa a los textos constitucionales de algunas provincias, en este trascendente tema. De todas maneras, pensamos que aun en estos viejos textos no encontramos el término *“autarquía”* para caracterizar la naturaleza jurídica del municipio, y que, en definitiva, ésta es siempre más que autarquía, correspondiendo entonces esta designación más precisa en la lengua española y en la tradición jurídica iberoamericana y europea, de autonomía.

Por eso, en nuestro concepto se debe hablar de autonomía municipal, distinguiéndose posteriormente entre la plena y la semiplena.

Éstas son las razones para fundamentar la opinión consignada:

A) El art. 5 de la Constitución Nacional, que además de otorgar jerarquía constitucional al municipio, ha reconocido su origen natural, su organización democrática, su competencia tributaria y su carácter de gobierno local, siendo en consecuencia correspondiente a ello su carácter autónomo. Dicha norma encierra la fundamentación jurídica suprema de su naturaleza jurídica y política.

B) La mayoría de las constituciones provinciales argentinas que caracterizan al municipio como autónomo, utilizan otros términos como *“independiente en el ejercicio de sus funciones”*

¹¹⁵ Ob. cit., p. 242.

¹¹⁶ Ob. cit., p. 53.

¹¹⁷ Ob. cit., pp. 45-46.

¹¹⁸ Ob. cit., p. 53.

¹¹⁹ Ver Dromi, obra citada.

¹²⁰ Establecemos este período por las siguientes razones: 1853 es el año de sanción de la Constitución nacional y 1986 el año en que comienza otro ciclo de reforma de las constituciones provinciales.

¹²¹ Véase nuestra obra Derecho Municipal, tomo 1, Depalma, Bs. As. 1997, donde desarrollamos detenidamente este debate.

o “gobierno”, los cuales repelen la significación de la voz “autarquía”. Este último vocablo no ha sido consignado por ninguna constitución, y, en cualquier caso – salvo el caso del municipio de la Capital Federal, que requeriría un especial análisis –, es siempre el municipio el que prevalece sobre la autarquía.

C) El carácter electivo de las autoridades municipales, que sustenta la autonomía política y otorga base democrática al gobierno local. Ello, por imposición del propio art. 5 de la Constitución Nacional que, en la acertada interpretación de Korn Villafañe, estatuye la obligación de la vigencia de la república representativa municipal. En efecto, una revista de las formas de gobierno locales nos lleva a la conclusión de que, indefectiblemente, hay elección directa de los miembros de los concejos deliberantes y de la mayoría de los departamentos ejecutivos, en el tradicional sistema de los dos departamentos, que es el más utilizado en la Argentina.

D) La naturaleza jurídica de las ordenanzas, que son verdaderas leyes locales y traducen el ejercicio de un poder político. Para ello nos remitimos a lo antes expresado, si bien aquí queremos agregar claros pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba. En el caso “Frigorífico Carnevali S.A. c. Municipalidad de Córdoba” se sostuvo que *“Cuando los municipios dictan normas en asuntos de su competencia y las mismas reúnen los ingredientes de generalidad y obligatoriedad constituyen verdaderas manifestaciones de un poder político y legislativo y son propiamente leyes de carácter local”* [...] *“Las ordenanzas dictadas por las municipalidades dentro de la órbita de las funciones no configuran actos administrativos, sino actos legislativos de carácter comunal, ajenos a la materia contencioso-administrativa en cuanto escapan al alcance de esta jurisdicción”*.

Este fallo confirmó otros precedentes sobre el particular, que uniforman la jurisprudencia del alto cuerpo, a saber: “Remonda, Clemente, c. Municipalidad de Río Tercero”, del 19/6/64, “Tillard, Ricardo Mario c. Municipalidad de Córdoba”, del 13/10/64, “Mariconde, Pablo, y otra c. Municipalidad de Córdoba”, del 26/9/68, etc., como expresamente se dice en la resolución trascrita.¹²²

E) Por la ontología del Municipio, ya que se trata de una institución de origen natural, basada en las relaciones de vecindad, con indudable *substratum* político. Uno de sus elementos es el poder, que se exterioriza mediante el gobierno que, en el orden local, tiene todos los atributos de tal y comprende siempre más

que lo administrativo.

En consecuencia, si estamos en el campo del gobierno y de la política, necesariamente no se puede aplicar el concepto de autarquía, que está ceñido a lo meramente administrativo.

F) Por las profundas diferencias existentes entre un municipio y una persona autárquica por su creación; mutación o desaparición; por los fines; por las resoluciones; por la personalidad; por el alcance de las resoluciones; por la creación de otras entidades autárquicas; por la elección de sus autoridades y por la integración a la administración central.

G) Porque al ser más que autarquía, corresponde como designación semántica pertinente en la lengua española, el término “autonomía municipal”, que además cuenta con tradición en Iberoamérica y en Europa.

Finalmente, dijimos que en relación a este período, debe quedar en claro que el Municipio existe en todo Estado, del signo que sea; pero el que ostenta neta jerarquía autonómica vive en los que practican la democracia.

Sobre la importancia cardinal de la descentralización y de la autonomía local para la democracia, han coincidido autores de la jerarquía de Harold Laski,¹²³ Jacques Maritain¹²⁴ y Hans Kelsen.¹²⁵

Y, como una paradoja notable de la historia, aunque a fines del siglo XX hablemos de Estados, de bloques continentales, de tecnoestructuras que uniforman y gobiernan el mundo, de proyectos políticos de tal magnitud, de la influencia innegable de los medios de comunicación masivos y de otros fenómenos correlativos, también ésta es la era de los “particularismos”, de los “regionalismos” y de los “localismos”. Es que el hombre se resiste a perder su identidad y, acorde con su naturaleza, aspira a un alto destino trascendente, que sólo se logra con la vigencia de la libertad y la participación responsable en los problemas políticos, sociales y culturales.

Así, el municipio autónomo se constituye en escuela social de la democracia, de la participación, de la formación de ciudadanos y de nuevos dirigentes.

Esto explica la necesidad de revitalizar la vida local y propender a que las ciudades sean un ámbito esclarecedor, donde el hombre puede desarrollar la plenitud de sus potencialidades.

Este es uno de los designios más difíciles de lograr en las grandes metrópolis, donde deben superarse las sensaciones de soledad (Paulo VI), reificación (Merton) y alienación (Morell Ocaña)

¹²² Voto del Dr. Juan Manuel Aparicio, que recibió adhesión de los otros vocales en “Frigorífico Carnevali S.A. c. Municipalidad de Córdoba”, 30/10/1972, J. A., Serie Contemporánea, 18, abril-junio de 1973, pp. 620-624.

¹²³ El Estado moderno, t. 2, Barcelona, 1932, pp. 149 y ss.

¹²⁴ Las personas y el bien común.

¹²⁵ Teoría general del derecho y del Estado, Méjico, 1958, p. 374.

que sienten sus habitantes. Habrá, pues, que recurrir a las soluciones que brinda el derecho municipal comparado.

Ya Frías advirtió que *“una civilización de ciudades mediocres tendrá el estigma de una nueva barbarie”*¹²⁶ y, compartiendo su convocatoria a construir ciudades verdaderamente humanas, estimamos primordial la difusión de la importancia del municipio por medio de una educación cívica que vaya perfilando los ciudadanos que requiere la República.

Esta convencida defensa del municipio, también efectuada en otros países,¹²⁷ es una pertinente respuesta a quienes no creyeron o no creen en el gobierno local. En su vigoroso y garantizado funcionamiento, se juega una parte importante del destino del género humano.

2) Segundo período: desde 1986 hasta 1994.¹²⁸

Para el análisis de la cuestión en este período, debemos observar las reformas constitucionales provinciales efectuadas. De dicho estudio surge, como una indudable tendencia de nuestro derecho público, la afirmación de la autonomía municipal, así como la naturaleza jurídica propia del Estado local. El reconocimiento de dicha autonomía en casi todas las leyes supremas provinciales reformadas, – con la única excepción de las provincias de Buenos Aires y de Tucumán – importó los cuatro aspectos de ella, según la categorización establecida. Es decir, autonomía municipal plena o semiplena, pero siempre autonomía municipal, tal como lo veníamos sosteniendo junto a importante doctrina.

También aquí reiteramos que en las provincias que no reformaron sus constituciones provinciales (Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe) y en las que no consagraron la autonomía institucional (Buenos Aires y Tucumán), los municipios eran autónomos, aunque se tratara de una autonomía semiplena durante este período. Y continúan siéndolo, con mayor razón, después de la reforma constitucional de 1994.

Como consecuencia del advenimiento del estado de derecho, de las reformas constitucionales provinciales producidas y de la influencia de la doctrina, se produjo en este período un cambio sustancial en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la materia. En efecto, el más alto tribunal

abandonó aquella tesis que servía de fundamento a quienes abogaban por la “autarquía” y, al contrario, admitió la “autonomía municipal”, como en el caso “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de, c. Municipalidad de Rosario”, fallado el 21 de marzo de 1989, por el presidente de la Corte Dr. José Severo Caballero y los ministros Dres. Augusto C. Belluscio, Carlos S. Fayt, Enrique S. Petracchi y Jorge A. Bacqué.¹²⁹

Este fallo es un hito fundamental en la lucha por la autonomía municipal, porque el más alto tribunal la admitió en forma explícita, además de hacer referencia a su distinción entre plena y semiplena, y de explicitar – con argumentos que veníamos exponiendo – las agudas diferencias entre un municipio y una persona autárquica.

La resolución significó el reconocimiento incuestionable del rumbo autonomista adoptado por el constitucionalismo provincial y la doctrina municipalista.

3) Tercer período: la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

El tercer período, correspondiente a la reforma de la ley suprema por la Convención Constituyente de Santa Fe y Paraná de 1994, es el de la consagración definitiva de la autonomía municipal en el art. 123, y, en consecuencia, el de la clausura del profundo debate sobre la naturaleza jurídica del Estado local. Dicha norma establece que *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.

En primer lugar, expresamos que, al no poder modificarse el art. 5 de la Constitución Nacional, por cuanto la ley declarativa de la necesidad de la reforma 24.309 impedía la reforma de los primeros treinta y cinco artículos, se dispuso con acertado criterio la inclusión de la autonomía municipal mediante el cambio del art. 106.

Dicha norma, con la actual numeración 123, complementa al art. 5 y, en consecuencia, se ha prescrito que para el ejercicio de poder constituyente por las Provincias, uno de los requisitos establecidos sea el de asegurar un “régimen municipal autonó-

¹²⁶ “Algo por hacer: la ciudad argentina”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, jul.-oct. de 1963, p. 352.

¹²⁷ Ver, v. gr., el libro de Jean de Savigny, El Estado contra las comunas, que es un categórico alegato por el fortalecimiento del municipio en Francia.

¹²⁸ Este período comprende desde el año 1986, en que comenzó otro ciclo de reformas constitucionales provinciales, hasta 1994, cuando se reformó la Constitución nacional.

¹²⁹ Ver “La Ley”, 1989, C, pp. 47 y ss., donde se transcribe el fallo junto al comentario de Alberto B. Bianchi, “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”. También analizó esta trascendente resolución Alejandro J. Uslenghi en “La naturaleza jurídica del municipio según la Corte Suprema”, Revista de Derecho Administrativo, año 2, enero-abril de 1990, n° 3, pp. 121 y ss.

mico”.

Ya sostuvimos, al recordar el debate en la Convención Constituyente, que el término “asegurando” hace referencia a lo que está, que existe e importa el reconocimiento del Municipio como institución natural y necesaria, basada en las relaciones de vecindad. Esa era, por otra parte, la interpretación que también habíamos efectuado de la palabra “asegure” en el art. 5.

En este trabajo, hemos descrito detalladamente los fundamentos doctrinarios de la tesis autonomista sobre la base de este último artículo. También, nuestra convicción sobre la existencia de tres órdenes gubernamentales, según el texto constitucional de 1853-1860. Asimismo, observamos que estos criterios se impusieron indiscutiblemente en el derecho público provincial y que, por último, fueron aceptados por la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema.

Es cierto que la Convención fijó con claridad – alejando toda posibilidad de dudas – la obligación que deben cumplir las Provincias de asegurar sus regímenes municipales en forma autonómica. No existe, en consecuencia, ninguna posibilidad de instauración de una autarquía como naturaleza jurídica de los Estados locales. Es más, las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea el autonómico. Ello, en virtud de la supremacía de la Constitución Nacional, reformada con legalidad y legitimidad por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994.

Con respecto al significado de la “autonomía municipal”, consagrada en el artículo que comentamos, nos remitimos a lo que venimos exponiendo en este mismo trabajo, destinado precisamente a la explicación de este concepto y, en particular, a la definición de Salvador Dana Montaña.

Tal como lo sostuvimos con Horacio Rosatti en el propio seno de la Convención Constituyente, si las provincias no aseguran el régimen municipal autonómico pueden llegar a ser intervenidas federalmente en virtud de los arts. 5, 6 y 123 de la ley suprema.

De todas maneras, tal como lo expresamos en la Convención Constituyente, con respeto por las autonomías provinciales y porque la variedad y asimetría constituyen la base de un buen régimen municipal, se indicó en el art. 123 que las constituciones provinciales deben reglar el “alcance y contenido” de la autonomía local.

Siempre se interpretó – y ahora también, aunque con el carác-

ter reconocido en el art. 123 – que el régimen municipal debía ser legislado por las Provincias en ejercicio de sus autonomías, y que, en consecuencia, no podía existir un régimen local uniforme en nuestro país.

Ya veremos que el alcance y contenido de la autonomía se debe vincular con sus órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, tal como lo indica el artículo que estamos comentando.

De ello resulta que la autonomía de las provincias tiene, con esta reforma, un condicionamiento no tergiversable que respetar y que consiste en asegurar la autonomía municipal en dichos órdenes.

En consecuencia, las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al art. 123 de la Constitución Nacional y, en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe (ya que lo han efectuado las provincias de Entre Ríos y Tucumán en este período), porque ya hemos visto que no aseguran la autonomía local de dicha manera, especialmente en el orden institucional.

Y si alguna provincia no cumple con el mandato constitucional, además de la posibilidad de intervención federal, compartimos el criterio de Quiroga Lavié de que, al existir una inconstitucionalidad por omisión, tanto los tribunales provinciales como los federales deben tutelar ese derecho que tienen los Municipios.¹³⁰

Respecto al significado de los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, recordamos lo que ya expusimos en este mismo trabajo, en el parágrafo 25.

Las provincias, en virtud de su autonomía, la primera determinación que han efectuado o deben efectuar – según los casos – es si el alcance y contenido de los órdenes citados comprende o no a todos los Municipios. Si ocurre esta última hipótesis – que es la más difundida en el actual régimen municipal argentino –, estamos ante la distinción entre autonomía municipal plena y semiplena, a la cual nos referimos en la Convención Constituyente, y que hemos caracterizado en el punto a que precedentemente remitimos.

Corresponde seguidamente el análisis sobre el significado del “alcance y contenido” de la autonomía en cada uno de sus órdenes.

Con relación al orden o aspecto institucional de la autonomía municipal, las Provincias podrán o no categorizar sus Municipios

¹³⁰ Humberto Quiroga Lavié, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, ob. cit., p. 704. Incluso el autor sostiene que “si se ha consagrado su autonomía, ello quiere decir que los municipios tienen derecho a autoorganizarse por imperio de la Constitución nacional, porque autonomía significa darse sus propias normas”. Para nosotros ésta sería la última hipótesis posible, pues importaría un conflicto de poderes provinciales y municipales, cuando alguna provincia no asegurase integralmente la autonomía, y algún municipio sancionase las normas pertinentes en aplicación directa del art. 123 de la Constitución nacional. Por ello resulta conveniente realizar a la brevedad posible las mencionadas reformas constitucionales provinciales. También podríamos preguntarnos si, sin llegar a la reforma constitucional, se pueden reformar las leyes orgánicas municipales en dichas provincias y en el sentido que analizamos. Preferimos, con la misma prudencia que hemos manifestado, que para evitar complejos conflictos de poderes y problemas normativos, se elija siempre la vía de la reforma constitucional provincial.

para que tengan autonomía municipal plena o autonomía municipal semiplena, reiterando nuestra opinión afirmativa sobre esta cuestión. Hemos sostenido que un buen régimen municipal debe tener presente las distintas infraestructuras sociológicas sobre las que se asientan los municipios y, en consecuencia, es difícil que los más pequeños puedan afrontar la sanción de su propia carta orgánica.

Pero además de ello, destacamos que en relación al elemento poblacional del estado local, las Provincias presentan distintas bases al respecto y, en consecuencia, son diferentes los criterios y las cifras para el reconocimiento de la institución municipal. Esto es propio de nuestra organización federal y de la realidad disímil de las provincias.

Incluso, en el reconocimiento del aspecto institucional, las constituciones difieren o pueden diferir en el alcance y contenido de las cartas orgánicas, por cuanto: a) pueden o no estar sujetas a la revisión del Poder Legislativo provincial y, si lo están, con la posibilidad de amplia revisión o, en otros casos, con la posibilidad de que la legislatura sólo apruebe o rechace la carta; y b) los requisitos que se establecen a las cartas por las constituciones provinciales varían notablemente, lo que también se relaciona con el grado de “autonomía” de cada convención municipal.

En este sentido, somos partidarios de que la constitucionalidad de la carta sólo pueda ser revisada por el tribunal superior de cada provincia, y en ningún caso por el Poder Legislativo, además de que los requisitos exigidos sean los imprescindibles, para acrecentar las decisiones a tomar en cuanto al régimen local por el pueblo y representantes de cada municipio.

Sobre el orden o aspecto político de la autonomía municipal, luego de asegurar los principios republicanos, las Provincias pueden establecer un muy amplio alcance y contenido en esta materia. Señalamos brevemente que pueden existir diferentes formas de gobierno local, sistemas de opción para que cada Municipio resuelva al respecto, distintos sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, etc.

Respecto del orden o aspecto administrativo de la autonomía municipal, también es extensa la potestad provincial sobre el alcance y el contenido, por cuanto la materia comprende cuestiones tales como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa, etc. Conviene recordar aquí el fallo de la Corte Suprema en el caso “Rivademar”, cuando sentenció que las Provincias no pueden privar a los Municipios de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, *“entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo”*. En este aspecto de la

autonomía administrativa, también es muy profunda la tarea de rescate de competencias que deben efectuar los gobiernos locales, aunque ella se verá facilitada por el proceso de descentralización en marcha.

Con referencia al orden o aspecto económico y financiero de la autonomía local, se presenta asimismo una notoria amplitud sobre el alcance y contenido que las Provincias puedan ordenar por las materias relacionadas: tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.

No parece reiterativo hacer resaltar que, más allá de ello, resulta importante asegurar estos aspectos de la autonomía local. En este sentido, creemos que el art. 123 consolida nuestra interpretación sobre el carácter “originario” de los poderes tributarios municipales, por cuanto estamos ahora indiscutiblemente ante un orden de gobierno autónomo que surge de la ley suprema, y que no podría tener asegurado dicho carácter si dependiese de una delegación efectuada por la Provincia.

Dicho poder tributario municipal comprende la clásica tripartición de “impuestos”, “tasas” y “contribuciones” y que está ampliamente adoptada en las constituciones provinciales al legislar sobre regímenes municipales.

Los problemas tributarios, de evidente complejidad, requieren una adecuada coordinación interjurisdiccional, a los fines de evitar las dobles o triples imposiciones (cuya constitucionalidad ha sido admitida desde hace largo tiempo por la Corte Suprema) y la alta presión tributaria.

Además, se impone una modernización de las administraciones locales y, en particular, de los sistemas catastrales y de recaudación tributaria.

También debe recordarse la doctrina de la Corte Suprema en el caso “Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe”: *“La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 de la Constitución nacional, determina que las leyes provinciales no sólo 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”*.¹³¹

Además, para terminar con la dependencia que sistemáticamente han sufrido la mayoría de los municipios argentinos, deberá reconocérseles – como lo prescriben algunas constituciones provinciales – una justa proporción de la coparticipación impositiva, tanto provincial como federal. Insistimos en

que para esto también resulta necesario el cumplimiento de los mandatos de la ley suprema sobre la ley-convenio de coparticipación impositiva.

La función económica de los municipios tiene múltiples consecuencias, por lo que sostenemos la necesidad de que los gobiernos locales sean socios y promotores del desarrollo económico, social e integral humano junto a los otros órdenes estatales.

El problema es mucho más grave en las grandes ciudades, por los fenómenos de la desocupación, pobreza, marginalidad, exclusión social y violencia.

Debe además fortalecerse la autonomía económica local, por dos tendencias que se afirman como hemos visto: la integración, incluso supranacional y la descentralización.

Insistimos que ahora es menester hacer realidad este principio consagrado en la Constitución Nacional de la autonomía municipal, lo que obligará a una vigilia permanente y a la continuidad de la lucha por este alto ideal, base de nuestra descentralización política, del federalismo y de la democracia. En este aspecto y sin poder detenernos en ello, señalamos que a más de 15 años de dicha reforma, se observan violaciones a dicho principio, lo que está vinculado a nuestra falta de cumplimiento de las normas y a nuestra deficiente cultura política democrática.

Finalmente, interpretamos que el art. 123 ha ratificado la opinión doctrinaria y jurisprudencial sobre la existencia de una trilogía institucional de gobiernos federal, provinciales y municipales, sostenida antes de la reforma de 1994. Decimos antes de la reforma, ya que después de ella y según lo dispuesto por el art. 129, consideramos que actualmente hay cuatro órdenes estatales y de gobierno, pues a los tres mencionados se suma el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un status especial.¹³²

5) Reflexiones finales.

El largo análisis efectuado nos ha llevado a la conclusión de que la autonomía municipal es la naturaleza jurídica que mejor corresponde a la institución local. Si bien en cada régimen político se podrá asignar al municipio distinta naturaleza y, por consiguiente, diverso rango dentro del Estado, parece claro que conforme a la teoría general del municipio la máxima descentralización política, que es la autonomía, es la más acorde con la ontología de la comuna.

En el caso del derecho argentino, también consideramos haber

demostrado que la autonomía municipal es la naturaleza jurídica correspondiente a nuestros municipios.

Maguer sostiene que, en una ciencia cultural, el investigador se halla inmerso en el fenómeno que estudia y no puede quitar su impronta filosófica ni política. En el discurso efectuado, tratamos de actuar con la objetividad, imparcialidad y rigor requeridos por la ciencia jurídica.

Si no obstante ello, por sostener la autonomía municipal, se nos acusara de románticos,¹³³ contestaríamos con Dostoievski que el corazón es lo importante. Si se nos dijera que afirmamos un mito, aun así responderíamos que “somos creencia” (Ortega y Gasset); que intervenimos en el universo político, que es un universo “mágico” (Burdeau), y que mucho se ha estudiado la trascendencia del mito en la ciencia política.¹³⁴

Si se nos reiterara que la autonomía municipal es una bandera de lucha, afirmaríamos, parafraseando a Ortega y Gasset, que *“somos héroes, combatimos siempre por algo lejano y a nuestro paso hollamos aromáticas violetas”*.

Y si la objeción fuera que estamos detrás de un sueño, expresaríamos que *“el hombre es un mendigo cuando piensa y un dios cuando sueña”*, con Hölderlin. Y si se insistiera en esto último, reconoceríamos que la autonomía municipal es un sueño... de hombres libres.

¹³¹ “La Ley”, 1992, A, p. 396. Más recientemente, la Corte Suprema de Justicia ha reiterado sus criterios en defensa de la autonomía municipal, en los fallos “Municipalidad de San Luis c. Provincia de San Luis” y “Ponce Carlos Alberto c. San Luis, Provincia de”. Véase al respecto nuestro comentario “La Corte Suprema y la reafirmación de la autonomía municipal”, en Suplemento Extraordinario Constitucional, 75 Aniversario de La Ley, agosto de 2010, pp. 68 y ss.

¹³² Véase nuestra obra Federalismo y Constitucionalismo Provincial, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, donde analizamos en profundidad estas cuestiones.

¹³³ Como lo hizo Albi en relación a Bielsa y Greca cuando se referían al municipio con respecto a la libertad y la democracia.

¹³⁴ V. gr. El mito del Estado, de Ernst Cassirer.

DANIEL ALBERTO SABSAY

Abogado, Jurista y Constitucionalista. Profesor e investigador en universidades nacionales e internacionales. Autor de libros y numerosas publicaciones en el país y en el extranjero. Presidente de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Consultor de organismos internacionales. Ha sido condecorado por el Gobierno de Francia con las insignias de “Caballero de la Orden Nacional del Mérito” y con la Medalla al Mérito Académico “por sus trascendentes aportes al desarrollo del Derecho Ambiental”.



La autonomía de los niveles territoriales de gobierno es un tema muy rico, de suma actualidad. Al respecto, cabe recordar que la evolución de las estructuras estatales a partir de la segunda post-guerra mundial produjo un fenómeno novedoso. Por un lado, el Estado-Nación autolimita su soberanía en la medida que delega parte de sus facultades para la construcción de grandes espacios supranacionales. Al mismo tiempo, este fenómeno también produce una delegación en el interior de los estados que redundan en el fortalecimiento de los poderes locales.

Cuando se analiza el proceso de integración supranacional en Europa, se observa con claridad el paralelismo con que han tenido lugar ambos fenómenos. Tanto en la *neofederalización*, si cabe el término, que ha tenido lugar en los países unitarios que se regionalizan, como son los casos de Italia y de España, entre otros; como así también en el rediseño de los poderes locales a nivel comunal y/o municipal con un trazado diferente de sus territorios, como producto de la fusión o de la creación de nuevos centros de poder local.

Así, en la década del 60 del siglo pasado, en países como Alemania o Austria tuvo lugar la fusión de pequeños municipios a fin de generar poderes locales más potentes, lo que se vio acompañado del fortalecimiento del poder local en las mismas constituciones. De esa manera, estos niveles territoriales infranacionales, compensaron, en alguna medida, la suerte de difusión del poder nacional que se produjo en un espacio tan grande como es la hoy denominada Unión Europea. Así también se tendió a fortalecer la autoridad territorial más cercana a la población en aras de estrechar la inmediatez entre gobernantes y gobernados. Inclusive, en el marco del Consejo de Europa, se celebró una convención relativa al poder local, en la cual, entre otras cuestiones, se les reconoció facultades internacionales a los municipios *transfrontalicios*, como un modo de mejorar la cooperación entre los países, dejando que determinados problemas que tantos países europeos tuvieron en la delimitación de sus fronteras, pudieran arreglarse con el empleo de este novedoso instituto que les otorgó más protagonismo a esos municipios.

Todo lo anterior sirve como una suerte de prólogo a nuestra exposición y, en ese sentido, si uno explora la reforma del '94, comprueba que la misma plasma este fenómeno. Por un lado, el inciso 24 del artículo 75 que, con una muy buena técnica legislativa, posibilita la celebración de tratados de integración, contemplando inclusive la creación de órganos y de autoridades, por lo que las normas que surjan de sus decisiones poseen una jerarquía superior a las leyes.

Pero por otro lado, despeja todas las dudas que puedan plan-

tearse respecto de la personalidad jurídica de los municipios, ya que complementa lo antedicho, en un renovado art. 123, cuando define lo que debe entenderse por régimen municipal, como gran directiva entre las cinco que consagra el art. 5 C. N., que exige a los constituyentes provinciales asegurar el régimen municipal. Este régimen debe necesariamente contener cinco dimensiones de descentralización institucional política, administrativa, financiera y económica.

Eso, dentro del grado de autonomía que quiera darle cada provincia a sus municipios. La directiva, entonces, data de 1994. Sin embargo, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, tres de las provincias más grandes, todavía no les han dado autonomía a sus municipios. El caso santafesino es, por demás, paradójico ya que vuestra constitución demócrata progresista de principios del siglo pasado ha sido una de las primeras en reconocer la autonomía municipal, pues le brindó la posibilidad a Santa Fe y a Rosario de darse sus propias cartas municipales, que fueron las primeras del país. Sin embargo, hoy observamos una notable regresión, que tiene su razón de ser en motivos de orden político, en abierta contradicción con lo que estipula el mandato del mencionado art. 123, que no puede ser interpretado libremente por las provincias y que ha llevado a un incumplimiento muy serio, que no se logra superar con el paso del tiempo.

Es en ese marco que me parece excelente que ustedes se hayan propuesto reflexionar y, más que nada, concientizar a la población respecto de las bondades de la autonomía y de la necesidad de cumplir con la Constitución Nacional. Hay ciertos elementos que son fundamentales a la hora de analizar las características del municipio. Uno es el de tipo territorial; hay tres tipos de regímenes en ese sentido, esto es, el municipio exclusivamente urbano, en donde se identifica sólo a su territorio con su continuidad urbana. El sistema opuesto es aquel que se denomina sistema de partido o de condado, porque de hecho lleva a que todo el territorio de una provincia esté municipalizado y que se superponga la jurisdicción provincial con la municipal y, además, esta suerte de partidos, como en el caso de la provincia de Buenos Aires – el más claro en ese sentido –, son una especie de mini provincias porque lleva a la coexistencia de realidades urbanas, suburbanas y rurales y a la presencia de más de un centro urbano, entre los cuales uno de ellos hace las veces “mini capital” del municipio y se lo denomina ciudad cabecera. El tercer sistema que es híbrido es aquél que contempla un único centro urbano, pero con zonas de reserva y éstas pueden comprender áreas tanto suburbanas como rurales.

El objetivo de estas zonas es prever de manera planificada el crecimiento de ese municipio por una parte y, por otra, contener

dentro del poder de policía municipal fenómenos, actividades y emprendimientos que surgen en la periferia de un municipio, fuera de su casco urbano, pero que sin embargo tienen una influencia enorme en su vida; como así también, aquellos servicios que superan el casco urbano pero que sin embargo son por esencia municipales. Por lo tanto, se presenta una primera decisión a tomar, relativa al régimen municipal que tiene que con su conformación territorial. Se presentan tres alternativas, que en el caso de Córdoba coexisten, ya que se ha elegido más de un sistema territorial.

El otro tema clave es el grado de autonomía, respecto del cual nuestro derecho público provincial contempla diferentes alcances. A partir de la reforma del 94 se debe dejar de lado la idea de autarquía municipal y elegir alguna de las posibilidades que plantea la autonomía, que puede ser plena o semiplena. La primera importa para el municipio el goce de un poder constituyente propio que le permite el dictado de su propia carta orgánica, a lo que se agregan la potestad de elegir a sus propias autoridades, dictar normas generales y administrarse a sí mismo. La mayoría de los derechos públicos provinciales se la reconocen exclusivamente a los municipios de primera categoría, lo que conlleva la necesidad de clasificarlos, generalmente en tres categorías y, en función de ellas, se derivarán las facultades que se les conceden.

La autonomía semiplena implica la no concesión de esa suerte de poder constituyente de tercer grado y surge del art. 123 C. N., que le concede a cada provincia la facultad de dictarse su propia constitución de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5 asegurando, *“la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. Se trata de cinco esferas diferentes de autonomía que pueden ser graduadas. Inclusive, la doctrina acepta que un municipio es autónomo aunque carezca de la dimensión institucional, al no poder darse su propia carta, siempre que posea una cuota de poderes propios y de autogobierno suficientemente amplios como para considerar que esta autonomía semiplena satisface los estándares del art. 123. Esto nos parece conveniente para los municipios de escasa importancia poblacional y territorial.

Pero sería inaceptable en municipios de mayor magnitud. Por supuesto que es impensable que Rosario pueda satisfacer sus necesidades de autonomía con la concesión de la segunda de las categorías aludidas. Pues, de ese modo, no se estaría satisfaciendo el estándar correspondiente a las características de una metrópoli como es la primera ciudad en habitantes de la provincia de Santa Fe. Por ello, no dudamos en afirmar que debería

tener su propia carta.

De este modo, surge la cuestión relacionada con los denominados municipios “de carta o convención” que es el tema específico que tiene prioridad para ustedes. Aquellos municipios que logran esta autonomía plena tienen una suerte de poder constituyente de tercer grado, es decir, al poder constituyente primario, que es el nacional que dicta la ley fundamental de la Nación, se agrega el poder constituyente secundario, que es el de las provincias porque están sometidas a los límites establecidos, tanto en la Constitución Nacional, como en los Tratados Internacionales y, por último, aparecería esta posibilidad de autoconstituirse a partir de un instrumento que se llama Carta, que es como una suerte de mini Constitución que se da un municipio.

¿Cuáles son los alcances de la autonomía de los municipios? El primer atributo se desprende del inciso 30 del art. 75, producto de la reforma del 94, que establece un primer escalón al respecto. En efecto, en esta cláusula se dejan a salvo las facultades que conservan las provincias y los municipios que se encuentran dentro de un establecimiento de utilidad nacional. Al respecto, se determina que éstos poseen *“los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”*, en referencia a los motivos que llevaron a la creación del establecimiento.

El caso de Rosario, que tiene un puerto que está nacionalizado, puede pensarse como el caso de un municipio con un Parque Nacional o con cualquier otro tipo de establecimiento de otra naturaleza que son muy amplios, que se han desarrollado en el tiempo, todo lo cual está sujeto a jurisdicción nacional, sin embargo, en la medida que no se perturben los objetivos de la creación del establecimiento, debe igualmente reconocerse la competencia municipal en materia fiscal y el poder de policía. A partir de allí, es fácil sostener que el municipio, cuando su territorio se encuentra libre de este tipo de limitaciones, tiene una competencia mucho más amplia, que a su vez es mayor cuando se trata de un municipio que goza de autonomía plena y que puede, por tanto, dictarse su propia carta.

Ahora nos toca hacer referencia a los pasos que deben llevarse a cabo para la elaboración y luego para la sanción de una carta municipal. El primer paso consiste en definir el formato o técnica legislativa más adecuada para llevar a cabo esa tarea. Sobre el particular, haremos referencia a los dos sistemas susceptibles de ser elegidos, cada uno con su propia metodología. Por un lado, el que apunta a la redacción de un instrumento constitutivo – en nuestro caso, una carta –, de tipo analítico o reglamentario. La otra posibilidad consiste en la adopción de una carta

genérica. En el primer caso, se hace referencia a un documento detallado, mientras que el segundo es de tipo amplio, ya que se establecen grandes reglas y se deja en manos de los poderes constituidos el desarrollo de las medidas necesarias para implementar y actualizar sobre todo en el tiempo esas reglas.

Esta segunda técnica ha sido la más aconsejada por el constitucionalismo clásico. Un giro importante en la materia se produce con motivo de las transiciones democráticas, primero en Europa en los años 70, como en el caso de España, Portugal y Grecia, países que venían de un pasado dictatorial muy fuerte y de una tradición democrática muy débil. Ello llevó a que la técnica de desarrollo empleada para la confección de esas constituciones sea más analítica que genérica, y se lo hizo a propósito, porque se consideró que cuando la cultura democrática, en determinado lugar, no está suficientemente enraizada, es importante que la Constitución pueda contener el máximo de normas e, inclusive, que a veces especifique una cantidad de contenidos. Así, se conseguirá una interpretación más propicia para controlar la voluntad de los gobernantes en el ejercicio del poder. Además, se sostuvo que una constitución de ese formato contribuye a la formación cívica de toda la sociedad y a una mejor comprensión de las instituciones democráticas.

Ahora bien, si trasladamos esta discusión a nuestro país y al nivel de gobierno que estamos analizando, el municipio y su poder constituyente “terciario”, cabe recordar que, con motivo de la reforma del 94, se han incorporado al texto de la Constitución Nacional un gran número de nuevos contenidos, en particular, en la parte dogmática. Por caso, todo el derecho internacional de los Derechos Humanos, que surge de la creación de la nueva categoría de Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, a la que alude el inciso 22 del art. 75. Todo ello lleva a la constitucionalización de nuevos derechos y garantías. De este modo, casi no le quedan nuevas instituciones al constituyente provincial y, mucho menos, al local para agregar a sus leyes fundamentales, a riesgo de resultar redundantes o repetitivos, lo que a su vez puede plantear problemas a la hora de la interpretación de esos textos, en razón de las eventuales discordancias que se pudieran presentar.

En materia de contenidos dogmáticos, se establece una relación entre los diferentes niveles de gobierno que se concreta a través de la siguiente regla: las cláusulas que contempla la Constitución Nacional en la materia, incluyendo a los tratados con jerarquía constitucional, son una suerte de umbral mínimo que debe ser respetado por todo el derecho público argentino, sea este nacional, provincial o municipal. Nos encontramos ante un “piso mínimo” común, que no puede perforarse hacia abajo

ni ser disminuido, pero que puede ser elevado hacia un “techo” variable, según cuales sean las aspiraciones del constituyente provincial o local. Esa cuota suplementaria constituye, precisamente, una manifestación de la autonomía de los poderes constituyentes de segunda y de tercera categoría. De no ser así, sólo les quedaría a éstos la posibilidad de darse su forma de gobierno, en el marco de las diferentes variables que ofrece la democracia.

Ahora bien, si hablamos de contenidos fundamentales a desarrollar en las Cartas municipales, pensamos ante todo en el enriquecimiento de los mecanismos que hacen posible a la participación ciudadana en los diferentes estadios comprendidos en el proceso de toma de decisión gubernamental y su control. Ello hace a la operatividad real de los derechos y garantías de conformidad con las características que presenta cada lugar. Se trata de los institutos a través de los cuales se hace realidad el modelo de sociedad que aspira a asegurar la progresividad en materia de Derechos Humanos. Tiene que darse, no en la declamación de nuevos derechos, sino en la profundización de las garantías para la defensa de esos derechos. Es de destacar que hacemos referencia a las modalidades que han demostrado, a nivel municipal, ser las más eficaces para profundizar la democracia como estilo de vida y de convivencia. Ella refiere a la generación de espacios para la participación ciudadana, amplios y profundos porque, efectivamente desde ese lugar, y sobre todo en el interior de los municipios, es posible ejercer de mejor manera el control de la autoridad y, realmente, en la mayoría de los casos, las violaciones a derechos provienen de autoridades poco respetuosas de la ley. En definitiva, estamos frente a otro canal susceptible de marcar límites al poder y que, por lo tanto, permite plasmar de un modo moderno la gran aspiración del constitucionalismo.

También allí nos tenemos que ubicar en la geografía del municipio, es decir, en un territorio de menores dimensiones en el cual el principio de inmediatez entre gobernados y gobernantes es mucho mayor, dada la proximidad entre ello. Por lo tanto, resulta adecuado analizar la posibilidad de reglamentar herramientas que sean aptas según el tamaño y la población del municipio en cuestión. En nuestro caso, estamos frente a una urbe de las características de la ciudad de Rosario, que seguramente deberá ser analizada por estos institutos en función de estas variables, pero teniendo en cuenta, asimismo, de qué modo se llevará a cabo la descentralización en comunas u otro tipo de alternativas que tienda a ello.

Los municipios patagónicos, en los cuales he tenido la mayor posibilidad de actuar a nivel de asesoramiento, constituyen

a mi entender un verdadero “vivero” de experiencias y, en tal sentido, quiero destacar el crecimiento institucional que se ha producido en Ushuaia desde el dictado de su Carta. Sin lugar a dudas, éste constituye un verdadero caso paradigmático, ya que comienza el proceso con la aplicación, durante el transcurso de su convención municipal, de una modalidad que se aplicó por primera vez en la convención constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. Me refiero a la creación en el reglamento de la Convención, de una Comisión Específica de Relaciones con la Comunidad, que fue el resultado de la convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil defensoras de un vasto abanico de derechos e intereses colectivos, entre los que se destacan la defensa de género, la defensa de la igualdad, de la no discriminación, del medio ambiente, de los usuarios, de la democracia, y de Derechos Humanos en general y en particular. A estas entidades se las invitó a elaborar proyectos, que luego eran elevados a las correspondientes comisiones temáticas para ser discutidas en su seno obligatoriamente con la intervención de los autores, a quien se les concedió voz pero no voto. Por último, las iniciativas que recibían voto favorable eran consideradas por el plenario de la convención. El rechazo de esos proyectos debía hacerse de manera fundada.

La experiencia porteña fue clave para la elaboración de una constitución en la que se consagra, como en ninguna de las provinciales, la democracia participativa. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires es la que incorpora el mayor número de herramientas para la participación. Sin embargo, luego de casi una década y media de la sanción de la ley fundamental porteña, el balance, en cuanto a participación ciudadana, es muy mediocre. Es mediocre porque no se ha concretado, por falta de voluntad política, la división del territorio en comunas, tal como lo exige la Constitución de la ciudad. Lo interesante de Rosario, es que ustedes han hecho un larguísimo camino, e inclusive ha sido uno de los primeros municipios que aplicó el presupuesto participativo.

La Ciudad de Buenos Aires como es grande, incluso más grande que Rosario, exige una división territorial, sea en comunas o en distritos. Porque resulta claro que, además de mejorar la calidad del ejercicio del gobierno, esto potenciaría enormemente la participación. Se ha visto además, en las grandes capitales del mundo, que que no comenzó a concretarse la descentralización, la participación era muy limitada, lo que cambió radicalmente luego de que ella fuera llevada a cabo.

Por eso, creo que es muy importante pensar en de qué modo podría descentralizarse en vuestra ciudad, qué jerarquía se les va a conferir a las entidades territoriales, qué formas de auto-

gobierno o de autoadministración se les concedería, entre otras cuestiones cruciales.

Debería analizarse la posibilidad de que las organizaciones intermedias encuentren un canal de participación permanente en el interior de la estructura de gobierno de la comuna o distrito, pues esto constituye la expresión de la descentralización. Consideren que este es un punto sumamente importante en lo que hace, digamos, a la organización territorial y a la participación ciudadana que, como ha quedado dicho, consideramos uno de los aspectos más ricos del autogobierno municipal pues, este ejercicio, democratiza, mejora los controles y perfecciona la calidad de las decisiones. Me parece importante que consideren, llegado el momento, la creación de una comisión de características similares a la porteña en el seno de la convención municipal encargada de redactar la carta. El caso de Ushuaia es sorprendente, porque el Concejo Deliberante tiene también una comisión de ese tipo con carácter permanente. Es decir, en el marco del poder legislativo municipal, se da además esta posibilidad de participación tan curiosa y tan rica.

El otro aspecto que me parece importante, tiene que ver con la forma de gobierno. Nos llenamos la boca con los problemas derivados del *hiperpresidencialismo*, que caracteriza a las formas de gobierno latinoamericanas pero, sin embargo, a la hora de darnos una Constitución pareciera que no hubiese otro modelo que no sea el presidencial. Sería sumamente interesante que alguna Provincia o algún Municipio importante ensaye un modelo mixto o parlamentario, con características distintas a las del modelo presidencialista, que ha resultado tan nocivo para la consolidación del Estado de Derecho en nuestro país. En primer lugar, porque sería una interesante experiencia piloto y, en segundo lugar, creo que para ir construyendo reglas de gobierno distintas, es interesante que las experiencias surjan de abajo para arriba, que se vayan ejercitando en las provincias, en los municipios y que luego se adopten los cambios necesarios a nivel nacional.

Soy un convencido de que el *hiperpresidencialismo* del que adolece nuestro país, y que hoy ha llevado prácticamente a la asfixia del sistema republicano de gobierno, es un fenómeno que, cual espejo, se reproduce también en la mayoría de las provincias. La escasa división de los poderes hace que el Poder Legislativo quede prácticamente absorbido por el Poder Ejecutivo. Por su parte, el Poder Judicial es dominado por el Ejecutivo la mayoría de las veces. Todo esto tiene que ver, en gran medida, con el modelo personalista y caudillista que está en los orígenes de nuestro país, y que es el síntoma de que la colonia aun pesa en nuestra cultura institucional. ¿Por qué no pensar enton-

ces en un municipio importante, en el cual se podrían ensayar modalidades de relación entre los poderes que no respondan al modelo presidencialista? El mismo podría plasmarse a partir de la introducción de modalidades parlamentarias, incluso con un ejecutivo colegiado, de acuerdo con una relación entre los dos poderes que les reconozca responsabilidades recíprocas. En fin, es cuestión de pensarlo para no quedar encorsetados en el esquema presidencial, a fin de evitar que los vicios perduren e, inclusive, se acentúen.

Evidentemente, expreso estas ideas teniendo en cuenta de que se trata de una ciudad progresista, que ha logrado desarrollar modalidades sumamente interesantes, dentro de un esquema autárquico muy estrecho. Creo que es un lugar muy fértil para ensayar este tipo de herramientas institucionales.

El otro tema que me parece importante, y que lo he observado en el modelo de Carta Orgánica que me han enviado – que surgió con un convenio con la Universidad de Rosario –, se refiere también, dentro del contexto de la forma de gobierno, a la creación de un Poder Judicial local. Me pronuncio a favor de esta alternativa, que se asimila a los sistemas denominados de “pequeñas causas”, que son muy exitosos en los municipios más modernos de los Estados Unidos y de muchas capitales europeas e, incluso, en países como Brasil, que se han llegado a asentarse como precedentes muy interesantes. Resulta particularmente interesante que los conflictos que se susciten en el ámbito municipal puedan ser resueltos también por una justicia que provenga del mismo nivel y que, además, se prevean formas participativas como son, por ejemplo, las audiencias públicas dentro del esquema del procedimiento judicial. Se trata de institutos que enriquecen la discusión, favoreciendo la resolución de los conflictos; también nos parece positiva la mediación dentro de este esquema. La presencia de una justicia municipal es compatible con el principio de separación de poderes, que prevé la existencia de tres órganos de gobierno.

La Ciudad de Buenos Aires muestra un valioso antecedente en esta dirección gracias al funcionamiento de su justicia local. Es una justicia que presenta rasgos muy interesantes e innovadores, lo que les ha permitido a los mismos jueces incentivar el empleo de las herramientas de participación, particularmente en el marco de la resolución de los procesos en los que se ha ventilado la protección de derechos colectivos. Cabe señalar que, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en Chubut, los jueces son designados por el Consejo de la Magistratura con el acuerdo de la Legislatura, sin intervención del Poder Ejecutivo.

Veamos ahora lo relativo al sistema electoral, respecto del cual considero que Santa Fe tiene un sistema muy distorsivo de la

voluntad popular. Esto se pone de manifiesto, especialmente a partir del análisis de la modalidad que se utiliza para la conformación del Senado Provincial, que no responde a una delimitación razonable del territorio. En mi opinión, no es conveniente que en este campo la Constitución – o, en nuestro caso la Carta – contemple todo lo relacionado con estas cuestiones, ya que no me parece conveniente congelarlas en su totalidad en un texto de difícil modificación, ya que con frecuencia resulta conveniente que dichas cuestiones sean objeto de una enmienda veloz, a través de una ley o de una ordenanza, sancionadas con una mayoría calificada. En base a ello, cabe desarrollar, en el texto fundamental, exclusivamente las reglas básicas. Por ejemplo, el carácter directo o no de la elección de las autoridades, la adopción de un sistema que contemple o no la representación de las minorías, la prohibición del voto acumulativo o Ley de Lemas. Asimismo, nos parece pertinente incluir la características más trascendentes del sistema de control de elecciones y de partidos políticos, incluyendo a la autoridad de aplicación, en aras de lograr la mayor transparencia de los actos electorales. Se trata de evitar tanto el fraude como sus vías indirectas, tal como ocurre con las llamadas listas colectoras, listas espejo, candidaturas testimoniales, entre otras prácticas distorsivas de la libertad del sufragio. Por lo tanto, deben fijarse los mojones básicos en los que debe asentarse un sistema político que sea sano, así como sus principales componentes, los partidos políticos y las reglas a las que se debe sujetar el proceso electoral en su totalidad. Me parece importante organizar a la autoridad de contralor de los procesos electorales; esto es básico, así como la cuestión de asegurar su independencia del poder político.

En resumen, mi sugerencia consiste en organizar un proceso participado de elaboración de la Carta, haciendo que la comisión pertinente, de conformidad con lo que les he comentado, oficie de pivote. Junto a ello, deberían organizarse formas de participación innovadoras, que han de ser incluidas en la parte dogmática, sin que en ella se repita lo que ya prevén las constituciones Nacional y Provincial. En lo que hace a la parte orgánica, resulta propicio repensar la forma de gobierno, tratando de superar el modelo presidencialista. Por último, en materia electoral debe tenerse en cuenta lo que les he expresado con anterioridad. Ojalá que el proceso constituyente se concrete rápidamente y que su desarrollo garantice la construcción de soluciones consensuadas lo que, sin lugar a dudas, le dará mayor legitimidad al producto resultante, la Carta Municipal, en la que se deberán reflejar los rosarinos a fin de asegurar una calidad de vida digna para la presentes y las futuras generaciones.

JORNADAS BARRIALES EN LOS DISTRITOS MUNICIPALES

Mariana Alonso
Oscar M. Blando
Ángel M. D'Ámbrosio
Alicia Gutiérrez
Raúl Alberto Lamberto
Adriana Taller

Jornadas barriales en los distritos municipales



En el año 2009, Fundación La Capital y la Municipalidad de Rosario, en el marco del Foro por la Autonomía Municipal, acordaron instalar y jerarquizar en la agenda política la cuestión de la autonomía.

Una de las propuestas fue la realización de jornadas barriales en los seis Centros de Distritos Municipales. Estas jornadas convocaron a la población en general, con el objetivo de concientizar y difundir la importancia de la participación en la materia, partiendo de la convicción de que la autonomía municipal debe ser un proyecto colectivo, construido desde el debate y la propuesta ciudadana. En estos ámbitos se hicieron diferentes presentaciones a cargo de personalidades políticas y académicas de la ciudad, con el fin de acercar posiciones y reflexionar sobre dicha temática.

A continuación, se presentan las disertaciones que desarrollaron las figuras y dirigentes de distintos espacios de Rosario. Estas charlas funcionaron como disparadores de la discusión, que involucró a los vecinos en el debate.

MARIANA ALONSO

Licenciada en Ciencia Política. Concejala del Concejo Municipal de Rosario del Partido Socialista.

Autonomía municipal, un concepto jurídico, político y social

El debate sobre el rol y las potencialidades de las ciudades como comunidades naturales anteriores al Estado, no es una discusión reciente. Ya estaba planteada en la segunda mitad del siglo XIX, como lo advertía, entre otros, Alexis Tocqueville –plasmadas en su clásica obra *La democracia en América*– refiriéndose a los municipios como escuelas de la democracia.

Si bien la corriente europea y americana favorecía el protagonismo de los municipios como actores institucionales y políticos claves en el desarrollo de un país, en Argentina los contrapuntos de las visiones de Alberdi y Sarmiento por ejemplo, se situaban en el marco del proceso de construcción de la Nación y el Estado, requiriendo la pacificación del país un proceso de construcción del poder altamente centralizado y definiendo a las comunidades municipales en su carácter no gubernamental y administrativo. De esta manera, se rompe la tradición municipalista nacional, que ponderaba una vida e integración natural de las comunidades en torno a los cabildos, como una clara reminiscencia del municipio iberoamericano, organización aparecida en Castilla por los siglos X y XI, e importada hacia nuestras tierras después de la época de la conquista, ocupando un lugar privilegiado en la fundación de las ciudades.

En nuestro país, si bien podemos rescatar como experiencia valiosa, en relación a la concepción moderna de autonomía municipal, a la Constitución del año 1921 de la Provincia de Santa Fe, la misma no dejó de ser un hecho puntual, sumergido en la concepción de Estado fuerte y centralista que se fue consolidando a través de los diferentes gobiernos autoritarios que vivió nuestra sociedad, sumadas a las lógicas de funcionamiento e implementación de procesos políticos, sociales y económicos que sostuvieron las políticas del Estado de Bienestar, cuya característica era la fuerte planificación reservada a la jurisdicción nacional en detrimento de lo local.

Estos procesos de enajenación de institucionalidad y de relevancia política hacia los gobiernos municipales, los transformaron en meras delegaciones administrativas, relegados a las clásicas funciones y competencias municipales: barrido, alumbrado y limpieza (ABL). Es importante sintetizar esta parte de la historia político-organizacional de nuestro país con una reflexión que nos señala el prof. Cormick: *“En el municipio argentino ha*

predominado una visión formalista y administrativista de la acción municipal. Uno de los resultados más graves de esta perspectiva se pone de manifiesto en la restricción de recursos de los municipios. La lógica aplicada sería la siguiente: al no ser nivel estatal con competencias relevantes, no le corresponden recursos significativos. Como consecuencia, los recursos con que cuenta son los imprescindibles para encarar las tareas de administración. De este modo, se cierra un círculo que atenaza al municipio entre la incapacidad para encarar políticas activas y el cuestionamiento por parte de la sociedad por su ineficacia para dar cuenta de sus demandas”.¹

Desde finales de los años 50 del siglo pasado, en Europa se comienza a revalorizar el rol de los gobiernos municipales, los cuales pasan a adquirir nuevas potestades. Estos nuevos posicionamientos se refrendan en la Carta Europea de la Autonomía Municipal, redactada en Estrasburgo en el año 1985, como documento directriz para el concierto europeo sobre la definición y el alcance de la autonomía local, poniendo en escena nuevamente a los municipios como actores políticos y sociales. La misma sostenía que *“la defensa y el reforzamiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”*.

Esta tendencia llega a nuestra región en los años 80, en el camino de recuperación de la democracia, incidiendo positivamente en el proceso de desarrollo del municipalismo, reconocido ante los Estados por su importancia y dimensión, como una verdadera fuerza política y social que ha de cooperar eficazmente al entendimiento entre los pueblos, a través de la participación popular, la solidaridad y la autonomía.

Con este reconocimiento al municipalismo, culmina de manera promisoría un movimiento de descentralización que comienza en el Proceso de Reorganización Nacional, donde el gobierno militar y *de facto* vigente en los años 1976 hasta 1983, transfiere determinados roles, servicios o instituciones hacia las provincias y municipios, justificando en este primer paso razones de “organización”; con la venida de la democracia, se le suman razones de “federalismo”.

En los 90, se intensifica lo que se ha dado en llamar la “municipalización de la crisis”, a partir de las políticas de ajuste impuestas a nivel nacional, que depositan en los municipios nuevas tareas con la consecuente dificultad y esfuerzo de financiamiento que esto implica. Sin embargo, estas tendencias que se provocan, conllevan amenazas pero también oportunidades que inducen hacia un rol más activo e inductor del municipio,

¹ Cormick, H “El Municipio del Conurbano Bonaerense. Es posible el paso de la administración a las políticas activas”, en Aportes, n° 8, 1997.

como “facilitador” más que un mero redistribuidor de recursos públicos.

Por otra parte, no podemos dejar de soslayar en este análisis que a este proceso municipalista se le suma un elemento político y jurídico importante, la reforma de nuestra Constitución Nacional, acontecida en el año 1994, que incorpora a su artículo 5 – que autoriza a las provincias a darse su propio régimen municipal – el artículo 123, que consagra la determinación de cada Provincia de asegurar la autonomía municipal, pero determinando su contenido y su alcance en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En este contexto, las ciudades revisten una importancia especial, ya que la descentralización expande la competencia de las instancias locales desde la prestación estándar de servicios públicos hacia la implantación de políticas sociales, el desarrollo económico y una nueva capacidad estratégica local de coordinación con otros actores del territorio, avaladas por una nueva idea de autonomía municipal.

Esta realidad implica el gran desafío de las comunidades y los Gobiernos locales: asumir como propio un proyecto de esta envergadura y acompañar las señales de estos tiempos con un rol municipal protagónico, catalizador o, por el contrario, tomar la decisión de proseguir en un rol pasivo, subsidiario de otras instancias jurisdiccionales, sin capacidad de respuesta ni de reacción a los nuevos tiempos.

En este sentido, el rumbo de la ciudad de Rosario es ciertamente interesante como marco de innovación, facilitador para comenzar a construir grados de autonomía municipal, a partir de la asunción de los riesgos y de los escenarios de las nuevas demandas sociales y políticas. Las distintas acciones de gobierno, con acierto acompañaron estos nuevos conceptos, definiendo etapas de descentralización municipal, con la construcción de Centros Municipales de Distrito, creando mecanismo de participación ciudadana como el presupuesto participativo y otras instancias que refuerzan una relación de proximidad con el ciudadano/a, implementando nuevas formas de gestionar lo público más dinámicas y más complejas, reduciendo mecanismos burocráticos que dificultan reacciones ágiles ante los problemas, incorporando nuevas competencias en materia de agenda social en un todo, de acuerdo con marcos de política internacional.

Estas decisiones de gobierno han facilitado la maduración política progresiva de su ciudadanía, cuyo contenido no se define por decreto o por claustros de gabinete, sino que la propia realidad es la que incorpora en la comunidad el reclamo y la necesidad de solicitar la autonomía municipal como eslabón impres-

cindible para el desarrollo de los pueblos. El propio Gobierno y la sociedad es la que va llenando de preceptos y de valores la lucha de las autonomías de las ciudades, sin caer en la repetición de formas y significados vacíos.

El reto de asumir el liderazgo de hacer mejores ciudades, conlleva al compromiso de exigir la autonomía municipal mediante la reforma de nuestras Cartas Provinciales, no como un modo de comenzar un nuevo proceso, sino reconociendo la autonomía como la fortaleza que posibilita perfeccionar la calidad y capacidad de las instituciones del gobierno local, que fomenta el bienestar de las comunidades y “democratiza la democracia”.

Aquellos gobiernos locales que lejos, de asumir las exigencias y los esfuerzos que suponen los nuevos contextos, se recluyeron en los principios residuales de gestionar desde fondos nacionales y provinciales, sin plantear proyectos con identidad ciudadana propia, han privado a la población del crecimiento cívico que implica entender y comprender socialmente qué significa la decisión de estar dispuestos a asumir el poder político y de depositar esta confianza en un momento histórico y en un espacio determinado, el de las ciudades.

Los espacios locales se han revalorizado en medio de una devaluación de lo público. Los gobiernos municipales enfrentan día a día la lucha por la defensa del interés colectivo, posibilitando relaciones de proximidad mayores entre los gobernantes y los gobernados. Aparecen oportunidades estratégicas para la acción: lo local permite refundar la ciudadanía y plantar la semilla de una sociedad más justa y solidaria.

Bibliografía

- Arbonies, E “*Dinamismo y Afirmación del Municipio frente al Estado Provincial y Nacional*”, en Revista de Estudios Municipales, n° 9, Asociación Argentina de Estudios Municipales.
- *Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana*, aprobada en Caracas, Venezuela en noviembre de 1990.
- *Carta Europea de la Autonomía Local*, Estrasburgo, 1985.
- Cormick, H “*El Municipio del Conourbano Bonaerense. Es posible el paso de la administración a las políticas activas*”, en Aportes, n° 8, 1997
- García Delgado, D. “*Nuevos Escenarios Locales. El cambio en el modelo de gestión*”, en Hacia un nuevo modelo de gestión local, FLACSO, 1997.
- “*Una carta de las ciudades gobernadas por los socialistas*”, presentado por el Partido Socialista Popular de Argentina en la Internacional Socialista, Tercera Conferencia de Alcaldes, 2001.
- Tocqueville, A., “*La democracia en América*”.

OSCAR M. BLANDO

Abogado. Profesor Derecho Político en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

Autonomía municipal y democracia: hacia la organización de la sociedad sobre el principio legitimador de la proximidad

I. Santa Fe sin autonomía municipal: entre la historia y la política

Cuando Hernán Cortés resolvió marchar sobre México y extender los dominios hispánicos, algunos de sus hombres se opusieron por el peligro que tal empresa significaba. Entonces, Cortés tomó una decisión que, como se ha dicho y más allá del personaje, la historia convertiría en metáfora de los actos irreversibles: ordenó “quemar las naves”, impidiendo cualquier marcha atrás de alguno de sus hombres.

Como metáfora, esta referencia histórica puede aplicarse a la decisión sobre la que no cabe volver atrás en torno al status jurídico de los municipios: el constituyente de 1994 aseguró la autonomía municipal **“en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero”**, sepultando históricas disputas doctrinarias y jurisprudenciales entre los “administrativistas” (partidarios de la autarquía municipal) y los “autonomistas”.

Sin embargo, la Provincia de Santa Fe, rica en antecedentes históricos, que impulsó la autonomía desde fines del siglo XIX y, especialmente a comienzos del siglo XX, aún hoy, no está consagrada en su Constitución Provincial pese al imperativo establecido en el art. 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994.

El “fiscal de la Patria”, el santafesino Lisandro de la Torre, había presentado su tesis doctoral sobre “Régimen municipal” que contenía conceptos de descentralización del poder, régimen autonómico comunal, que luego sirvieran de base al programa de la “Liga del Sur” (1908): allí se prevía la **“autonomía para las ciudades de Rosario y Casilda. Intendente municipal electivo y nueva ley electoral que establezca la representación de las minorías”**. En 1912, el Diputado Juan Proto, vinculado al líder demoprogresista, presenta un proyecto que se constituyó en el primer instrumento legal (la ley 1780) que consagraba auto-

mía a los municipios.

Pero será la progresista Constitución de 1921, puesta en vigencia durante el gobierno de Luciano Molinas (1932-1935), y adscripta al denominado “constitucionalismo social” junto a las Constituciones mexicana de 1917 y de Weimar de 1919, la que inaugurará en nuestro país la existencia de los **municipios de convención**, es decir, los que tienen el derecho a dictar sus propias Cartas Orgánicas mediante la reunión de una convención local.¹ Así lo hicieron Santa Fe y Rosario que, previa reunión de la convención, dictaron sus propias “Cartas” que tuvieron vigencia hasta que ocurrió un hecho político trágico: la intervención federal a la Provincia en 1935, que arrasó con un gobierno democrático, con sus Constitución y por ende, con la autonomía municipal.

¿Por qué, después del paso de los años, Santa Fe no tiene “asegurada” aún hoy su autonomía municipal como ordena la Constitución Nacional reformada en 1994? Tal vez, porque se trata de un problema de naturaleza eminentemente **político**: del modo en que se quiere ejercer el poder, más concentrado o más dividido; con mayor o menor control. En la autonomía municipal están en juego relaciones de poder: de los distintos actores políticos, económicos, sociales y culturales, así como de agentes de carácter local, estatal, regional y global (Riutort Serra, B., 2001).

Esta es la razón principal por lo cual sostenemos que sólo se **“asegura” plenamente la autonomía municipal si está inscripta en la Constitución. Es necesario, reformar la Constitución provincial de 1962:** a) porque es un imperativo del art. 123 de la C. N.: *“cada provincia dicta su propia constitución [...] asegurando la autonomía municipal [...]”*; b) porque se trata de un tema de distribución de competencias de poder y por eso debe derivar de la Constitución; y c) porque precisamente, la autonomía municipal no puede quedar sujeta al “humor” de mayorías políticas circunstanciales que desvirtúen su “alcance y contenido”.

II. Los desafíos de la autonomía municipal

Si es cierto que la decisión jurídico-política – “irreversible” – inscripta en el art. 123 de la Constitución Nacional, en cuanto que es obligación de las provincias “asegurar su autonomía mu-

¹ La otra forma de organización de los municipios era por “delegación”, en donde si bien se reconocía la posibilidad de elegir a sus autoridades y facultades normativas plenas, no se les otorgaba potestad para dictar su propia organización, la que debía ser establecida por una ley provincial.

nicipal, reglando su alcance y contenido”, esta afirmación puede esconder una visión excesivamente “optimista”, por ejemplo, si pensamos en Santa Fe, es un punto de partida más que de llegada. Quiero trazar algunas líneas sobre los desafíos y obstáculos que plantea el tema.

El fenómeno de la “revalorización de lo local” es un fenómeno a escala global. La globalización supone un juego de fuerzas **centrípetas**, que tienden a aglutinar y acumular actividad central, y de fuerzas **centrífugas**, que promueven la autonomía y la descentralización. La importancia de “lo local” en este proceso se refuerza por la disgregación que sufre el poder unívoco del estado-nación. *“Hoy la ciudad es un lugar privilegiado de innovación democrática [...] permite organizar a la sociedad sobre el principio legitimador de la proximidad [...] La crisis del estado-nación, el agotamiento o la insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global significan hoy un reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos locales”* (Jordi Borja, 1998).

Como sostiene Petrella (1996), la globalización ha cambiado la geografía de las actividades económicas: las ciudades y las ciudades-región, más que los territorios nacionales pasan a ser los espacios predilectos para la reindustrialización y la reorganización de las economías en vías de globalización. Las autoridades responsables de las ciudades desempeñarán un papel cada vez mayor en la reconstrucción de las sociedades urbanas.

Pero fenómenos como la **descentralización** pueden significar fortalecer lo local en lo institucional, económico, con mejora de la calidad ciudadana ampliando el campo de derechos y libertades y posibilitando un mayor control del estado por parte de la ciudadanía, o puede, según el caso, reproducir a escala local la dinámica de incluidos y excluidos que se observa a nivel social. El municipio aparece como el lugar donde se hacen “visibles” la fragmentación social, la crisis de representación y la falta de recursos pese a estar obligados a dar respuestas: el gobierno local suele ser el escenario receptor de las protestas ciudadanas: se descentralizan las funciones y también se descentraliza el conflicto (D. García Delgado, 2000).

Además, la descentralización no siempre se propicia como una forma de democratización del poder, que es su razón de ser, sino como estrategia frente a la crisis: esto ocurrió en los 90, donde la cesión de competencias a provincias y municipios estuvieron vinculadas a la crisis fiscal del estado, a distribuir los costos del ajuste y, en definitiva, a encargarse de la nueva “cuestión social”. El Informe del Desarrollo Humano 2002 advirtió que hubo descentralización sin financiamiento y sin niveles de coordina-

ción; tal fue el caso de la transferencia de los servicios educativos a las provincias (e incluso el intento de municipalizarlos). Puede decirse que más que descentralización hubo desatención, delegación de responsabilidades, en definitiva, achicamiento de la educación pública.

Pero además, el proceso de descentralización de la Nación a las Provincias y de éstas a los Municipios se produce en clara violación del art. 75, inc. 2 quinto párrafo de la Constitución Nacional, en tanto que allí se afirma que *“no habrá transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos aprobada por ley del Congreso”*, y de la disposición transitoria sexta, primer párrafo de la Constitución, que obligaba a instituir un régimen de coparticipación conforme las pautas establecidas en la Ley Fundamental, antes de la finalización del año 1996, *“con lo cual se ha venido a practicar un federalismo de responsabilidades y de los gastos, manteniendo el unitarismo de caja”*. Esto hace concluir que la descentralización de funciones sin la asignación de recursos es otra de las causas eficientes de la insatisfacción de las necesidades básicas de la población ubicada por debajo de la línea de pobreza; que la distribución de ingresos públicos realizada por la Nación a las Provincias es inconstitucional; que el incumplimiento de la mencionada cláusula transitoria sexta cuestiona la constitucionalidad, legalidad, legitimidad y razonabilidad del régimen de coparticipación (Paglietta, O., 2005).

III. La autonomía municipal como oportunidad

La autonomía de los municipios constituye una oportunidad para los Gobiernos locales, en orden a la transformación de la sociedad con perfiles más democráticos, más solidarios, participativos e inclusivos.

Lo que está en juego no es poco, pues se trata nada menos que de **la orientación democrática de esa autonomía**: si los municipios deberán gozar de autonomía plena o semiplena; si la descentralización será entendida como distribución de poder o como distribución de “cargas”, si la Provincia se arrogará el derecho de imponer formas distorsivas en las leyes electorales (la “provincialización” de las elecciones) que atenten contra la autonomía municipal y la representación política; si los Municipios asumirán mayores funciones sin la posibilidad de obtener los recursos necesarios; si la participación se reducirá a lo instrumental o si habrá formas de participación popular más genui-

nas. Como dice Bernardo Kliksberg (2008), en una región de tan elevadas desigualdades, difícilmente se logre reducir de modo efectivo la pobreza y obtener un desarrollo integrado, sino se reequilibra el acceso al poder para que el mismo asuma como una prioridad central el enfrentamiento de la pobreza y el acceso a oportunidades para todos. Sin embargo, para evitar el peso del pensamiento único, de la tradición de prácticas clientelares, del tecnocratismo, de la tendencia a desvalorizar a los desfavorecidos y de las simples resistencias a democratizar el poder, será necesario que la participación se incorpore a la gran agenda de las luchas populares. Para ello, creemos sustancial entender la participación no como ritual vacío de contenidos, sino como posibilidad cierta en la toma de **decisiones**.

La autonomía municipal no puede surgir de la imposición sino del consenso. El proceso autonómico no puede ser tampoco automático ni confrontativo, pues la descentralización no deber ser vista con criterios de “exclusividad”, sino de “concertación”. Deben meritarse procesos que contemplen, como se ha estudiado, las diferencias sociales y geográficas, que distingan entre núcleos urbanos y desarrollo económico, entre grandes ciudades, ciudades intermedias y pequeñas comunas. Más aún, el art. 123 y 124 de la Norma Fundamental posibilita la creación y funcionamiento de regiones conformada por municipios autónomos.

Precisamente, la Constitución Nacional reenvía a las provincias definir el “alcance y contenido” de la autonomía. Sin embargo, esta “amplia” facultad que el constituyente delegó a las provincias no debe suponer la posibilidad de desvirtuar el expreso mandato del constituyente, que es el de asegurar la autonomía municipal en orden a lo institucional, político, administrativo, económico y financiero. El límite es el art. 28 de la Constitución Nacional, que determina el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías municipales. Ese art. 28 establece que los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución no podrán ser alterados por leyes que reglamente su ejercicio. Esto quiere decir que la capacidad del constituyente provincial no puede so capa o color de reglamentar la autonomía, ir más allá de lo racional y razonable. Dicho de otro modo, reglar la autonomía no puede anular en los hechos esa autonomía. (Spota, A.A., 2001).

El Municipio es un observador privilegiado de las preferencias de los habitantes, porque está más cerca de la gente y tiene mayor control de las necesidades imperantes en la comunidad, sin embargo, están en una encrucijada con el contexto actual de la Argentina, especialmente porque las decisiones se toman en los ámbitos más diversos y heterogéneos. Aparece como el lugar

en el cual el individuo puede encontrar su referente y su identidad; es el marco en el que se relacionan los actores locales y en donde la sociedad civil puede debatir, concebir y construir su desarrollo, un desarrollo sostenible que no sea sólo el producto del ajuste estructural, de las decisiones de mercado y de la cultura superficial. Abogamos para que los Municipios expandan su campo de acción, pues deben tener un papel como promotores fundamentales de políticas activas y de desarrollo local en lo social y en lo económico, para lo cual necesitan una real autonomía política y financiera. Los Municipios deben jugar un papel importante en la reconversión del Estado (Suárez, J. C., 2007).

Una sociedad compleja, fragmentada, desigual y con pobreza agudiza los problemas políticos y debilita la democracia. La apatía y la desconfianza alejan al ciudadano de sus representantes. La autonomía municipal permitirá la apertura de mejores canales de participación directa, tratando de paliar lo que Carlos Nino (1986) ha llamado la “alienación del poder”, que consiste en concebir al gobierno como perteneciente a otros, a un grupo ajeno al resto de la sociedad. La autonomía profundizará procesos de democratización, como en Rosario lo han sido la creación de los Centros Municipales de Distrito o el Presupuesto Participativo; la autonomía autorizará crear, entre otras cosas, una justicia de pequeñas causas que permita resolver los conflictos propiamente locales más rápido y eficazmente. Logrará mejorar servicios públicos como el transporte, la recolección de residuos y el cuidado del medio ambiente generando relaciones interurbanas a través de convenios asociativos con otros municipios; permitirá asegurar un mayor y mejor control de sus gobernantes; posibilitará compartir recursos entre las localidades que se benefician con servicios como educación y salud; facilitará compatibilizar la facultad de recaudar impuestos como el inmobiliario y la patente automotor, disminuyendo desigualdades irritantes; logrará dar mayor injerencia y participación en el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana y comunitaria.

El sufragio universal sigue siendo la energía suprema de legitimación sobre la cual descansa la relación de representación. Sin embargo, se hace cada vez más evidente que la representación política es de naturaleza crecientemente condicional: entre una y otra elección, la distancia entre representantes y gobernados es demasiado amplia, en sí misma generadora de desconfianza. Es necesario reducir esa distancia, política y psicológica, entre gobernantes y gobernados, sin socavar las exigencias institucionales que hacen posible gobernar a millones de personas en toda su complejidad. (Joignant, A., 2008)

La autonomía municipal nos da la oportunidad organizar de-

mocráticamente la sociedad sobre la base del principio legitimador de la **proximidad**, que asegura la **interactuación** de vecinos, organizaciones de la sociedad civil y gobernantes. Este diseño de proximidad democratiza, posibilita más y mejores controles institucionales, otorga mayor participación y constituye una de las fórmulas más genuinas de construir ciudadanía.

Bibliografía

- BIELSA, Rafael, *"Principios de régimen municipal"*, Editorial Abeledo-Perrot, 1962.
- BORJA, Jordi. *"Descentralización y participación ciudadana, Instituto de Estudios de Administración Local"*, 1987.
- *"Espacio público y ciudadanía"*, en Ciudad y ciudadanía: dos notas, 2000.
- DE LA TORRE, Lisandro, *"Régimen Municipal, en Obras de Lisandro de la Torre"*, Ed Hemisferio, 1954.
- GARCIA DELGADO, Daniel, *"Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio"*, 2000.
- GROISMAN, Enrique I., *"Implicaciones teóricas y consecuencias prácticas del debate sobre la autonomía municipal"*, en Revista de Derecho Público, Ed. Rubinzal Culzoni, 2004.
- HERNANDEZ, Antonio María, *"Derecho Municipal"*, Ed. Depalma, 1997.
- *"Integración y globalización. Rol de las Regiones, Provincias y Municipios"*, Ed. Depalma, 2000.
- JOIGNANT, Alfredo, *"Políticas para una Democracia de Proximidad: bases institucionales para un socialismo cercano"*, en Instituto Igualdad, www.igualdad.cl.
- KLIKSBERG, Bernardo, *"¿Cómo avanzar en la participación en América Latina?"*, Cuadernos Foros Nro. 2, Colección Bicentenario Rosario, 2008.
- NINO, Carlos S.: *"La participación como remedio ala llamada 'crisis de la democracia'"*, en Alfonsín, discursos sobre el discurso, Eudeba, 1986.
- PAGLIETTA, Darío Omar: *"Distribución de recursos estatales. Lamentos, tribulaciones y ocaso de un sistema injusto"*, Ed. Nova Tesis, 2005.
- PETRELLA, Roberto, *"Los límites de la competitividad"*, Universidad de Quilmes-Grupo Lisboa, 1998.
- *"Políticas para la gobernabilidad. Experiencia Rosario"*, PNUD, Municipalidad de Rosario, 2005.
- ROSATTI, Horacio D., *"Tratado de Derecho Municipal"*, Rubinzal -Culzoni, 1987.
- RIUTORT SERRA, Bernat, *"Razón política, globalización y modernidad compleja"*, El Viejo Topo, 2001.

SABSAY, Daniel, ONAINDIA, José M, *"La Constitución de los argentinos"*, Ed. Errapar, 1997.

SPOTA, Alberto Antonio, *"Ensayo sobre el art. 123 de la Constitución Nacional y la autonomía de los municipios"*, en La Ley, Sección Doctrina, 2001.

SUAREZ, Julio César, *"Autonomía municipal: ¿un debate concluido?"*, en www.programa-area.org., 2007.

ÁNGEL M. D'AMBROSIO

Ex. Diputado Nacional y otros cargos públicos. Integra el Consejo Consultivo para el Desarrollo de la Provincia de Santa Fe.

El camino a las ciudades autónomas. ¿Habitantes o ciudadanos?*

Las bases constitutivas de la Nación y la autonomía municipal

La postergada y definitiva concreción de la autonomía municipal prevista por la Constitución Nacional (art. 123) en aspectos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros, es otra de lo hitos que denotan la resistencia que en los hechos existe para instituir una república de ciudadanos y no de meros habitantes.

No debiera extrañarnos demasiado tal evidencia si se advierte que las bases sobre las que se constituyera la Nación, reclaman el respeto por las formas representativas, republicanas y federales (art. 1º C. N.), los que no han sido, y aún no lo son, principios de real vigencia dentro de nuestro sistema.

La existencia de un régimen representativo se vio cercenada durante largas décadas por la realidad del fraude electoral que frustró la participación de las mayorías, circunstancia recién corregida parcialmente con la vigencia de la ley Sáenz Peña, es decir sesenta años después de la sanción de la Constitución, y – asimismo – habría que esperar hasta fines de la década de 1940 para que la consagración del derecho al voto de la mujer nos aproximara al perfil de una república. Esperanzas que también fueron ilusorias durante largos períodos, cuando sucesivos golpes de Estado, a partir de 1930, interrumpieron la vigencia del estado de derecho y frustraron – entre otras muchas tragedias – la mera posibilidad de que la ciudadanía eligiera sus autoridades.

En este clima fue casi irónico que pudiera hablarse de una re-

pública¹. Con el Congreso clausurado, intervenidas las Provincias, jueces expulsados o sometidos a jurar por declaraciones o estatutos supraconstitucionales, partidos políticos proscriptos, etc. las instituciones fueron mera fachada cuando no trágica farsa. En el período que va de 1930 a 1983, no menos de 24 años, Argentina estuvo bajo regímenes *de facto* y ello sin contar con otros más, durante los cuales la proscripción política de un importante sector de la sociedad, tornaba particularmente débil la legitimidad de los gobiernos así constituidos.

Si bien estos aspectos, con limitaciones, dificultades y retrocesos, han sido parcialmente superados en la trabajosa reconstrucción democrática iniciada en 1983, el sistema federal – en cambio – se ha visto sometido a nuevas y dramáticas restricciones y el habitual signo de debilidad que las Provincias mostraron ante el Poder Nacional desde la época de la organización nacional, se ha transformado, hoy por hoy, en una angustiosa dependencia que amenaza convertirse, en importantes regiones del país, en definitiva sumisión económica y política.² Una de las consecuencias de esta situación es la crisis que se advierte en municipios y comunas ante el deterioro a valores reales de los términos de la coparticipación nacional y frente al evidente proceso inflacionario (más allá del torpe intento de ocultarlo). Así, ciudades, pueblos y naturalmente sus habitantes, resultan víctimas impotentes pese a los esfuerzos que realicen las administraciones provinciales solo abastecidas, cada día más, bajo términos de sometimiento a antojadizas políticas nacionales.

La autonomía municipal y los pergaminos de Santa Fe

En este marco severo de restricciones debe insertarse la situación institucional de los municipios y comunas de Santa Fe, la que por razones históricas y políticas fácilmente discernibles se han visto impedidas del goce de sus instituciones y del derecho a definir su forma de organizarse. En efecto, Santa Fe es una

* El presente refiere en sus contenidos básicos a lo expuesto por su autor el pasado 10 de junio en la conferencia brindada en el Distrito Noroeste de la ciudad y en el marco del ciclo de Jornadas Barriales sobre Autonomía Municipal.

¹ “La República perdida” fue precisamente el título de una memorable película de los años ‘80.

² Cfr., “Dictamen del Consejo Consultivo para el Crecimiento de la Provincia de Santa Fe, Junio de 2009”, donde se sostiene que “[...] la reducción real de los recursos provinciales – y consecuentemente la de sus municipios y comunas – viene alcanzando características dramáticas, implicando esa circunstancia objetiva un desmedro arbitrario de las responsabilidades y obligaciones de los Estados Federales y un severo atentado contra el sistema de gobierno establecido por la Constitución Nacional, [...] el Congreso de la Nación ha incumplido con el mandato de la última reforma constitucional de 1994 que en su artículo 75 establece que corresponde al Congreso Nacional aprobar una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que asegure ‘a las provincias la automatización en las remesas de los impuestos coparticipados’ e indica que esta distribución deberá ser equitativa, solidaria y procurar la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. [...] en dramático contraste con ese mandato [...] emerge la incontestable realidad: el monto que recibirán las provincias durante el corriente año del total de recursos a recaudar, se ubicará en torno al veinticinco por ciento (25%). El más bajo de las últimas décadas. El más alto se alcanzó durante el período 1984-1988, con 57%. La drástica reducción comenzó en los años 90, tiempos en los que – contradiciendo elementales principios –, la Nación al mismo tiempo que reducía los montos de coparticipación a las provincias transfería a las mismas, escuelas, hospitales y los servicios de agua y obras sanitarias. El problema fue agravado más tarde por las retenciones y las distorsiones a la distribución que se introdujeron en el marco de la crisis del 2002 a lo que debe añadirse la historia reciente: enfrentamiento en torno al monto de las retenciones agropecuarias, crisis financiera y económica internacional y crisis en la economía nacional [...]”.

de las cuatro provincias argentinas³ que no ha avanzado en la consagración de la autonomía municipal en manifiesto incumplimiento del mandato constitucional consagrado por la reforma de 1994. Y tal hecho resulta ciertamente paradójal si se tiene en cuenta que fue desde Santa Fe, o por la acción de su principal ciudad, donde se produjeron dos hechos fundamentales en favor de la autonomía. El primero, relativo al antecedente que significó la Constitución santafesina de 1921, que posibilitó incluso que las ciudades de Santa Fe y Rosario pudieran sancionar sus propias Cartas Orgánicas.⁴ El segundo, refiere al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El más alto tribunal reconoce la “autonomía municipal”, en el caso “Rivademar, Angela c. Municipalidad de Rosario”, fallado el 21 de marzo de 1989, por los integrantes de la Corte, Dres. José Severo Caballero, Augusto Belluscio, Carlos S. Fayt, Enrique S. Petracchi y Jorge A. Bacqué. Ese histórico fallo, que recoge los brillantes e incontestables argumentos vertidos en aquel momento por la Municipalidad de Rosario, puso término a la controversia doctrinaria y jurisprudencial con valoraciones que fueron la fuente inspiradora de la reforma constitucional de 1994 en esta materia.⁵ Bien se ha señalado respecto a este pronunciamiento que *“este fallo es un hito fundamental en la lucha por la autonomía municipal, porque el más alto tribunal la admitió en forma explícita, además de hacer referencia a su distinción entre plena y semiplena, y de explicitar con argumentos que veníamos exponiendo las agudas diferencias entre un municipio y una persona autárquica. La resolución significó el reconocimiento incuestionable del rumbo autonomista adoptado por el constitucionalismo provincial y por la doctrina municipalista.*

*Asimismo, este notable cambio jurisprudencial sirvió de fundamento para la consagración expresa de la autonomía municipal en la reforma constitucional de 1994”.*⁶

¿Y por qué en Santa Fe no?

Con contundentes antecedentes constitucionales y jurisprudenciales del más alto rango y el claro mandato de la Constitución Nacional, es de preguntarse cómo es posible y cuáles son las motivaciones para que la autonomía municipal no haya sido consagrada en Santa Fe. Si analizamos los antecedentes que han primado desde la reconstrucción democrática en 1983,

no puede negarse que no ha existido voluntad política para que la misma se concrete y que mucho más que razones jurídicas, ideológicas y partidarias, han privado en ello concretas razones de predominio de poder, pretensión de sometimiento político a ciudades y pueblos (fundamentalmente las más débiles), vigencia de costumbres clientelares y beneficios para una burocracia centralizadora alejada por completo de los intereses de la mayoría de los santafesinos.

Descartemos desde ya que esta posición se vincule con cuestiones partidarias, si bien no puede caber duda que quienes gobernaron la provincia desde 1983 hasta el 2007 fueron en absoluto funcionales (a veces también cómplices) a los intereses que señalamos precedentemente, debe reconocerse y hasta destacarse que en otras provincias gobernadas por el mismo partido la consagración de la autonomía no enfrentó tropiezo alguno. El más reciente ejemplo es la Provincia de Entre Ríos, que no sólo concretó la autonomía sino que también aceptó la necesidad de proceder a una reforma constitucional, ejemplo que sería deseable se imitara en nuestra provincia.

Tampoco esta cuestión debe adscribirse a la creencia de que intereses de la ciudad de Santa Fe hayan actuado en esa dirección. Si bien debe reconocerse la natural tensión que a veces deriva en inútil competencia entre la ciudad capital y la más grande de la provincia, Santa Fe – la ciudad – ha comprendido, las pruebas están a la vista, que esa burocracia centralizadora que a veces aparentó protegerla fue – a la larga – una de sus principales desdichas. La situación de muchos de sus habitantes y la carencia hasta hace muy poco tiempo de elementales obras de infraestructura que la protegiera de las severas tragedias padecidas, así lo pone de manifiesto sin necesidad de abundar en consideraciones. Es de celebrar, eso sí, que Santa Fe – la ciudad – más allá de los múltiples inconvenientes que debe superar, ha despertado.

También se ha dicho – la burocracia centralizadora de la provincia mucho ha tenido que ver con esto – que el tema de la autonomía era en exclusivo beneficio de las grandes ciudades (Santa Fe y Rosario). Se trata de un manifiesto error. La ciudad de Santa Fe, por su capitalidad, y la nuestra por su innegable potencial, enfrentan naturalmente y dada la situación del país, serios problemas pero tienen precisamente por su situación institucional y por su tamaño, mayores defensas o posibilidades de paliar sus problemas. Las ciudades más pequeñas, en cambio y

³ La Provincia de Entre Ríos, que también se encontraba en mora, la ha consagrado en su reciente reforma constitucional.

⁴ Cfr. Hernández, Antonio, “La Autonomía Municipal”, en Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, año XC, n° 1482, diciembre de 2000: *“el notable antecedente de la Convención Constituyente de la Provincia de Santa Fe de 1921, que [...] consagró la posibilidad de la sanción de Cartas Orgánicas municipales para los gobiernos locales de primera categoría, o sea los de más de 25.000 habitantes. Este precedente santafesino, debido a la influencia política de Lisandro de la Torre de profunda vocación municipalista, colocó a dicha provincia en un lugar de avanzada a nivel americano [...] Puesta en vigencia en 1932 dicha reforma, se sancionaron las primeras Cartas Orgánicas argentinas en las ciudades de Santa Fe y de Rosario, pero al ser derogada la citada reforma constitucional en 1935, igual suerte corrieron dichas Cartas”.*

con escasísimas excepciones derivados de enclaves estratégicos que la rica geografía de nuestra provincia ofrece, han sido las más perjudicadas. Han convertido – y esto no podrá desmentirlo razonablemente nadie – a sus gobernantes en peregrinos mendicantes de oficinas centralizadas donde sólo a través de una especie de vasallaje y de sumisión política se obtiene algo a través de decisiones unilaterales o de un sistema de subsidios que avergüenza, cuando no el logro por el senador de turno de alguna obra para su región a cambio de levantar la mano vaya a saber para qué cosa. Bajo un régimen semejante, de nada valieron durante años los méritos de una administración correcta o, simplemente, austera. Siempre debían prevalecer – en una especie de clientelismo institucional –, la cercanía con el funcionario de turno o directamente la sumisión política.

Para estas localidades, el logro de la autonomía al margen de un avance institucional constituirá la reconquista de la dignidad.

Las argucias para negar la autonomía

¿Cuáles fueron los caminos elegidos para postergar en Santa Fe la consagración de la autonomía municipal?

Antes de la reforma constitucional de 1994 y, más allá de un siempre tímido apoyo al concepto de la autonomía, se ampararon en el texto de la Constitución Provincial de Santa Fe (ciertamente mezquino y heredero de las influencias mencionadas). Entonces, ante ese texto era imprescindible – se decía – una reforma constitucional en la provincia (que por ese entonces jamás intentaron). Además, muchas de las acciones de los gobiernos de la provincia hasta la reforma de 1994, también hasta el 2007, significaron la adhesión de hecho a una legislación (en su mayoría heredada de la dictadura) que concretaba en la práctica un claro avance sobre las incumbencias de municipios y comunas.

⁵ Merecen recordarse algunos de los fundamentos del fallo. Cfr. Fallos – Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde la Corte afirmaba que: “En primer lugar, [...] 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 semiplena, cuando no alcanza esa atribución”. “Por otra parte, aún 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, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarsfield), frente al carácter contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas. Que [...] aún cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos, sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo [...] si se encontraran sujetos en estos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña aunque se trate de la provincial ésta podría impedirles el cumplimiento de sus funciones negándoles el personal necesario para llevarlas a cabo, o causar el desorden administrativo o la ruina económica imponiéndoles un número excesivo de empleados o remuneraciones que sus recursos no permitiesen afrontar”.

⁶ Hernández, Antonio, op.cit.

Con posterioridad al fallo de la Corte Suprema ya mencionado y, fundamentalmente, a la reforma constitucional de 1994, la validez dialéctica en los argumentos ciertamente se acotaba. Surgió entonces la nueva excusa: para consagrar la autonomía era necesaria una reforma de la Constitución Provincial. Es preciso destacar – ante las nuevas posturas que exhiben algunos representantes de ese sector político – que hasta las postrimerías del último gobierno de Jorge Obeid (año 2006) ningún sector del oficialismo de entonces sostuvo la posibilidad de consagrar la autonomía por la vía legislativa. Recién en aquel momento, por influencia del Ministro de Gobierno Dr. Roberto Rosúa, se enviaron a la Legislatura tímidos proyectos sobre reforma constitucional y proyecto de ley que consagraba, por vía legislativa, una autonomía municipal singularmente acotada. Demás está decir que el oficialismo, con suficiente mayoría en ambas Cámaras, jamás trató ninguna de esos proyectos ni los que sobre ambos temas, se acumulaban desde hacía años presentados por legisladores de la Unión Cívica Radical, el Partido Demócrata Progresista y el Partido Socialista. Por todo lo cual y más allá de las intenciones de Obeid y su Ministro, la cuestión se pareció a una nueva burla.

En los últimos tiempos, algunos integrantes del partido del gobierno anterior – entiendo que sólo a nivel de Concejales – han reiterado su voluntad de consagrar la autonomía por vía legislativa. A la luz de los antecedentes, y sin descartar la eventual buena fe, esas iniciativas parecen impulsadas por el reverencial temor que provoca en esos ámbitos, la posibilidad de una reforma de la Constitución de la provincia que avance sobre otras mejoras institucionales que ya parecen imprescindibles (al margen de la consagración de la autonomía por vía constitucional, el análisis de la estructura del Poder Legislativo, el perfeccionamiento de los organismos de control, el acceso a la información pública, etc.). Resulta curioso, asimismo, que quienes sostienen que para una reforma constitucional hace falta el consenso (verdad de Perogrullo si la hay) se nieguen, nada menos que a través de una resolución de su máximo órgano par-

tidario, a toda discusión sobre el tema. Es de preguntarse: ¿si no se discute, cómo se llega al consenso? ¿O es que se pretende, a espaldas de la gente, un nuevo Pacto de Olivos?

Por nuestra parte, opinamos que la mejor forma de consagrar la autonomía de los municipios es hacerlo por la vía de una reforma constitucional que le dé seguridad y permanencia al instituto y que no lo someta a las cambiantes alternativas de la composición de la legislatura, básicamente en base a los antecedentes ya reseñados. Además, y como el propio fallo de la Corte mencionado lo destaca, tratándose de un instituto de jerarquía constitucional a nivel nacional, corresponde que el mismo adquiera el mismo carácter en la provincia, solución que, por otra parte, es la adoptada por el resto del Derecho Público Provincial. Por último, la autonomía por esa vía sería la única que superaría interpretaciones controversiales ante el texto mezquino, en esa materia, de la Constitución Provincial de 1962.

Pero manifiesto que, si el temor reverencial a una reforma de la constitución de la provincia persiste, habrá que intentar, al menos provisoriamente, la vía legislativa.

La autonomía. ¿Para qué?

Superaría las posibilidades de esta exposición y este escrito el pretender exponer las ventajas que la consagración de la autonomía supondría para las ciudades de nuestra provincia. De todos modos, me referiré en forma somera a alguna de ellas que, naturalmente, están lejos de agotar el amplio campo de posibilidades que implicaría esa jerarquización institucional.

Sanción de la Carta propia

La autonomía plena significa el derecho de cada ciudad a la sanción de su propia Carta (una especie de Constitución local)⁷ que, entre otras cosas, supondría la determinación de sus órganos de gobierno, su duración, formas de elección, sistema electoral, y las fechas de realización de las elecciones; Organismo de control; Régimen de publicidad de los actos de gobierno en sus distintos niveles, mecanismos directos de participación

ciudadana, etc. A título de mero ejemplo, señalo que en nuestra ciudad de Rosario, el extraordinario esfuerzo que ha sido la creación de los distintos Distritos de la ciudad y el sustento material que ello ha significado para la mejora de la atención de los vecinos y prestaciones de todo tipo en las diversas regiones de la ciudad, debe ser profundizado. La primera medida debiera ser la posibilidad de establecer un régimen electoral que contemple su existencia.⁸ Cada distrito o circunscripción similar que tenga una densidad demográfica parecida, elegiría tres concejales por el sistema proporcional. Además, habría una lista – de no más de seis o siete – candidatos electos como concejales de la ciudad mediante el mismo sistema proporcional. El resultado sería el mayor conocimiento del ciudadano en relación a quienes elige y el mayor vínculo de responsabilidad que genera el hecho de ser “concejales del barrio”. Esto derivaría en una mayor eficiencia en la tarea, un mayor compromiso de los representantes y un mayor conocimiento de los representados. Pero el tema de la división por distritos no se agota en esto, debe profundizarse este proyecto, ampliando la participación y las competencias de los distritos hasta que, con la necesaria maduración, se vayan convirtiendo en pequeñas “comunas” que atiendan primordialmente las necesidades del vecino en cuanto a la calidad de los servicios y las prestaciones en salud, seguridad, etc.

La autonomía y las nuevas competencias municipales

En el mundo entero, los Gobiernos locales están asumiendo un número mayor de funciones pues, demostrado está, que las cumplen con mayor eficiencia y menor costo. La creación de una Justicia para las pequeñas causas (en el marco de una delimitación de competencias con la Provincia y en concordancia con la profunda transformación que en ella se está concretando) que permita un real acceso de los menos favorecidos a la Justicia y para la resolución de conflictos que parecen menores pero que son importantes. Existen experiencias – por ejemplo en Brasil – que son altamente beneficiosas. Lo mismo cabe decir en materia de seguridad. En la última campaña electoral se escucharon algunas propuestas que dan vergüenza ajena por su desmesura

⁷ No necesariamente todas las ciudades deberían concretar esta posibilidad. La Constitución, o la ley, deberían por ejemplo, otorgar este derecho a las ciudades principales (las de más de 50 habitantes), establecer la opción para ciudades de 20.000 a 50.000 habitantes para que sancionen una carta propia o se guíen por un “modelo” de carta que propondría la Legislatura y que asegure una real autonomía. Para las ciudades y pueblos de menos habitantes se aplicaría a su elección el modelo de Carta o la prosecución del actual régimen. El Dr. Horacio D. Rosatti, cuya jerarquía jurídica y filiación política son conocidas, plantea propuestas de esta naturaleza – no necesariamente similares – en esta cuestión.

⁸ El ejemplo se toma de antecedentes del sistema electoral alemán. El primero en plantearlo en la ciudad de Rosario fue el Dr. Guillermo Aramburu, y retomamos su propuesta desde hace más de una década. Algunos la imitaron, pero no tuvieron la delicadeza de citar las fuentes.

institucional y la falta de respeto a la capacidad del ciudadano a quienes van dirigidas. Es necesario que los municipios asuman responsabilidades en el tema pero ello sólo será posible mediante una modificación profunda de las competencias provinciales y municipales y una clara delimitación de cada una de ellas, lo que sólo podrá lograrse con entidades que gocen de autonomía.

en ella vivirán conforme a las características que sepamos diseñar en el presente. También, quizás, en ella moriremos. No nos conformemos con ser simplemente habitantes. Conquistemos la ciudadanía.

Las áreas metropolitanas

Los municipios dotados de autonomía son necesarios para una constitución real de las áreas metropolitanas, sus órganos de definición y de ejecución, su participación económica y funcional. Existen temas que sólo pueden ser resueltos a partir de una visión – y de una concurrencia – regional de organismos que cuente con la necesaria autonomía para tomar decisiones y compromisos.⁹

Conclusión

Muchas cuestiones más podrían señalarse como benéfico resultado de la consagración autonómica, pero el tiempo y el espacio se agotan. Creo que en estas palabras queda expresada la enorme importancia que para nuestro futuro institucional encierra la autonomía municipal y nuestra necesaria participación en su logro y desarrollo. La misma no será la solución para todos los problemas que hoy padecen en el mundo urbano las personas que lo habitan. No servirá siquiera para atender sus necesidades más apremiantes. No obstante, tengo la certeza que el logro de la autonomía nos pondrá en camino, en el camino de buscar mejores y mas eficientes respuestas para todos, en el camino de sentirnos protagonistas y responsables, en el camino de ser partícipes de una obra común y solidaria. Más allá de las transformaciones del mundo moderno, el ámbito de nuestras ciudades, que muchas veces nos parece áspero y extraño, es el lugar donde desarrollamos la mayor parte de nuestra potencialidades. En nuestra ciudad fuimos niños y seremos ancianos, en nuestra ciudad trabajamos y elaboramos sueños, en nuestra ciudad nos enamoramos, criamos y educamos a nuestros hijos,

⁹ Un buen antecedente de lo señalado lo constituye la creación del programa realizado en la Provincia de Córdoba denominado “Estructuras institucionales de manejo de cuencas hidrográficas”, habiéndose elegido para ello la Cuenca del Lago San Roque, de excepcional importancia para la ciudad capital de la provincia de Córdoba. De ello derivó la creación de un organismo que integran municipalidades y comunas de la cuenca con amplias facultades de decisión en materia de cuidado del medio ambiente, prevención de incendios, etc. Se nos ocurre que en el ámbito de nuestra región, la creación de un órgano intermunicipal que atienda, por ejemplo, al tratamiento integral de las cuencas de los Arroyos Saladillo y Ludueña. Entre las ciudades y pueblos ribereños al Paraná debería generarse un ente intermunicipal para el cuidado, protección y uso adecuado de una vía esencial para la vida presente y futura de los santafesinos. También, en el marco de la Región Centro y de la reforma constitucional sancionada en la Provincia de Entre Ríos la creación de organismos interprovinciales e intermunicipales tendientes a la preservación ambiental del Alto Delta, reservorio de valor estratégico para el presente y el futuro de la región.

ALICIA GUTIÉRREZ

Odontóloga. Diputada Provincial del Partido Solidaridad e
Igualdad Santa Fe.

Autonomía municipal y participación pública

Los Gobiernos locales son, por definición, aquellos que se encuentran más cerca de los ciudadanos y que, lógicamente, constituyen la instancia más rápida y eficaz para dar respuestas a los problemas sociales. Tras muchas décadas de discusiones que rondaron sobre el alcance de las competencias propias de los Gobiernos locales, en la actualidad, y a partir del famoso art. 123 de la Constitución Nacional, esta eterna controversia parece saldada a favor de la autonomía en detrimento de la autarquía.

La controversia autonomía-autarquía, que ha dividido a la doctrina a lo largo de la vida institucional argentina, no se reduce a una mera formulación de la dogmática jurídica encerrada en los claustros de saber estático sin ningún contacto con la realidad circundante. Por el contrario, mi visión del derecho, quizás determinada o enriquecida por ser una actora/receptora de la demanda social y participar de la producción legislativa, adhiere a quienes rompen con axiomas propios de la ciencia jurídica tradicional, en donde prima una postura objetivista o neutral, para asumir el derecho como una práctica social que, en su momento de creación, se presenta como un producto de las fuerzas sociales en pugna, negándose de este modo su pretendida neutralidad.

Por ello mismo, la autonomía no puede ser concebida desde el aislamiento reduccionista de una visión normativista. La riqueza de la temática se debe al profundo enraizamiento que la misma presenta sobre nuestras vidas cotidianas como ciudadanos y ciudadanas de ese territorio primario en donde nuestros poderes se expresan y a veces se disocian entre formalidad e informalidad.

La autonomía habla de la distribución del poder en la sociedad, de su dirección y construcción “desde abajo” o de su imposición e inmutabilidad “desde arriba”.

Como es sabido, no se puede discutir la autonomía eludiendo la cuestión de fondo de la necesidad de una reforma de nuestra Constitución Provincial. Partiré de una reconstrucción histórica de la discusión en torno a las normas y fallos jurisprudenciales sobre la autonomía de los municipios, entendiendo al orden jurídico como expresión de fuerzas sociales subyacentes, internas y externas. Esto me permitirá exponer su vinculación necesaria con una gestión democrática de la cosa pública, con la participación popular y con la necesidad de construir una visión co-

lectiva, integral, no atomizada que, respetando el gobierno de la comunidad inmediata, no desdibuje el carácter de los otros órdenes superiores de provincia y nación.

Juan Bautista Alberdi afirmaba que los municipios constituyen el primer escenario en donde los ciudadanos aprenden a vivir en democracia. Desde esa premisa es desde donde intentaré explicar mi visión sobre la temática:

Evolución histórica

Antes de hacer la reconstrucción histórica del proceso de debate en torno a las diferentes concepciones, me gustaría adelantar una serie de conceptos que permitirán clarificar la exposición.

Al hablar de autonomía, Linares Quintana sostiene que su sentido jurídico denota siempre un Poder Legislativo. Este poder legislativo de las entidades autónomas debe desenvolverse dentro de los límites que el poder soberano ha fijado a la autonomía, por lo que la entidad autónoma no puede establecer leyes o normas en oposición con las establecidas por el ente soberano.

Según la “Carta Europea de Autonomía Local” (Estrasburgo, 1995), la autonomía local es comprendida como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Existe una amplia coincidencia acerca de que la autonomía significa, en términos generales, la **potestad de organizarse, darse sus propias normas dentro de su competencia y administrarse**, es decir, que supone la facultad de un ente de darse un Gobierno propio, de darse sus propias instituciones. En el campo municipal, la autonomía significará entonces:

- 1) el reconocimiento del poder normativo de los Municipios.
- 2) la potestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias.
- 3) la reserva de un ámbito de competencias sustantivas no susceptibles de limitación por el legislador.

En cambio, la entidad autárquica ha sido definida por Marienhoff como “*toda persona pública estatal que, con actitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos*”.

Su competencia o capacidad jurídica es esencialmente la de “administrarse” en el marco y con el alcance dado por la ley que le dio origen. En este supuesto, la esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado Provincial. Si bien las atribuciones delegadas pueden ser sumamente amplias, se puede plantear, en cualquier momento,

una avocación total o parcial de esas potestades por parte de la misma autoridad otorgante. Esto quiere decir que la autoridad provincial podría quitar las mismas atribuciones que en su momento otorgó.

Sostiene el excelso tratadista que “autonomía” (al igual que “soberanía”) importa un concepto político, mientras que “autarquía” es un concepto administrativo. Esta distinción es vertebral para distinguir ambos universos desde los cuales analizar la situación actual de los municipios y las potencialidades de transformación que conllevan.

Según Bidart Campos, la autonomía es una cualidad ontológica de los municipios, pudiendo las provincias reglar su alcance y contenido pero nunca vulnerarla o desnaturalizarla.

Volviendo a la historia de la vieja discusión entre autarquía y autonomía, puede afirmarse, sin margen de error, que la misma se zanjó jurídicamente a partir del año 1994 con la Reforma Constitucional, cuando se incorporó en el artículo 123 lo ya sostenido por la jurisprudencia: *“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”*.

De todas formas, el camino hacia la consagración positiva del Gobierno Municipal no ha sido ni fácil ni pacífico.

El Artículo 5 de nuestra Constitución Nacional nos enfrentaba a la imposición a los Estados miembros de una obligación-facultad consistente en asegurar el régimen municipal. La doctrina municipalista argentina sostuvo, aún antes de la reforma constitucional de 1994, que esta expresión era equivalente a la del Gobierno Municipal. Según esta postura, el municipio constituye *“el segundo grado de descentralización política en relación del Estado federal central”*, entendiéndose la expresión “régimen municipal” como el establecimiento de un Gobierno local autónomo.

El debate en torno a la naturaleza del Municipio como ente autárquico o autónomo que, reitero, aparece saldado por el nuevo texto del Artículo 123, contaba con cultores en cada una de las posiciones y es de larga data.

No sólo la interpretación doctrinal, sino también la opinión de nuestro más Alto Tribunal, sufrieron importantes variaciones a lo largo del tiempo en torno al tema. Una pequeña reseña de sus fallos quizás ejemplifique lo antedicho.

En 1870, en la causa “D. Doroteo García C/ Provincia de Santa Fe S/ Competencia”, la Corte Nacional dijo que *“pertenece a las provincias, decidir, con entera interdependencia de los poderes de la Nación, sobre todo lo que se refiere a su régimen, su progreso,*

su bienestar interno. Todo lo concerniente a la apertura, delimitación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales corresponde al régimen interno de las provincias y es de su exclusiva competencia”. En el mismo sentido, en la causa de 1916 “P. Césari y Cía. C La Empresa del Ferrocarril Central Argentino S/ Cobro de Pesos”, la Corte ratificó su posición centralista, sosteniendo que *“las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a los fines y a los límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación [...]”*

Tras este largo proceso, fue necesario llegar hasta 1989 para que la Corte, en la causa “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción” del año 1989, dé un vuelco a la jurisprudencia tradicional, al sostener la teoría de la autonomía municipal en contraposición a la que históricamente se había sustentado.

En términos generales, los avances fueron los siguientes:

- a) El origen constitucional de los Municipios frente al meramente legal de las entidades autárquicas.
- b) La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en los entes autárquicos.
- c) La imposibilidad de la supresión o desaparición de los Municipios, dado que la Constitución asegura su existencia.
- d) El carácter de legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas.
- e) El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los Municipios, establecido por el Artículo 33 del Código Civil, frente al carácter posible o contingente de las entidades autárquicas.
- f) El alcance de las resoluciones municipales, que comprende a todos los habitantes de su territorio y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas.
- g) La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, lo que hace incongruente que una entidad autárquica pueda crear otra de igual tipo.
- h) La elección popular de sus autoridades.

En definitiva, en la actualidad, y a partir de la incorporación del art. 123 que viene a complementar el viejo Art. 5 de la Constitución Nacional, es indiscutible que para nuestro más Alto Tribunal **el régimen municipal, con su característica de autónomo, es una institución de grado constitucional federal.**

Sin embargo, esta pequeña reseña de la historia de los obstáculos y procesos que ha atravesado la autonomía municipal en

nuestro derecho para obtener su reconocimiento normativo pleno, no significa ni un punto de llegada ni agota la problemática de la autonomía de los municipios.

Lamentablemente, nuestra provincia es una muestra cabal de la actualidad y trascendencia de la problemática. Siendo la provincia que lideró el proceso de la autonomía municipal con la reforma de 1921 que, inspirada por Lisandro de la Torre, convirtió a Santa Fe y Rosario en las dos primeras ciudades de América Latina en tener sus cartas orgánicas – en 1932 y 1933 respectivamente –, hoy, a más de catorce años de la Asamblea Constituyente de 1994, Santa Fe es una de las tres provincias – junto con Buenos Aires y Mendoza – que no respeta los principios del artículo 123 de la Constitución Nacional.

Al desatacar la dinámica de la vida normativa y las interpretaciones jurisprudenciales en torno al tema de la autonomía desde hace más de un siglo, podemos reconocer el carácter de producto y productor de prácticas sociales que presentan las normas jurídicas que, como expresión creadora de la conflictividad social, traduce un modelo político e ideológico.

Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, podemos observar la presencia de dos visiones que postulan modelos para los Estados Municipales, que se justifican desde valores disímiles pero a menudo corren el riesgo de parecerse demasiado.

Modelos e ideologías

1) El modelo neoliberal, hegemónico en los años noventa, concibe al Municipio como una empresa de servicios, desvinculada de la política nacional, provincial o de la región que lo circunda. Se ha señalado, como ejemplo típico, a las ciudades de Chile, que han alcanzado una eficiencia administrativa desconocida en el continente. En este sentido, la descentralización política va acompañada de una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya pequeñez los hace más dinámicos y funcionales dentro de la matriz económica de la era global. Se postula una suerte de “privatización del espacio público”, que queda reducido a orgánicas eficientes para la prestación de servicios. Las llamadas instituciones de Breton Woods han promovido esta concepción y, a partir de ella, han abierto canales de diálogo directos con ámbitos municipales.

2) El modelo social demócrata, que gravita especialmente en España, así como en otros países donde la ciudad ha sido muy importante en la historia. En estos territorios, la memoria, la identidad y el destino de los pueblos se dirime en sus ciudades. Surgen así tanto el concepto de desarrollo local,

como, propuestas del tipo de Ciudades Unidas o, en nuestro caso, de las Mercociudades.

Entre puntos de mayor fortaleza del modelo se destaca el de la movilización de las capacidades locales, dado que al Gobierno local se le delega la gestión integral del territorio y la producción económica. Se promueve así la participación y se favorece la definición de proyectos estratégicos locales.

El riesgo innato a este modelo está dado en que las ciudades se “desconecten” de la situación real de los distritos, de su vínculo con la Provincia y con la Nación. Es decir, que el Estado Nacional sea visto como innecesario cuando no como nefasto.

El dato que surge del análisis de los dos modelos está dado por el riesgo de que ambos se toquen en un punto. Las posiciones neoliberales y las progresistas parecen encontrarse de forma inconciente. Mientras que la primera justifica la descentralización del Estado Nacional para la reducción del gasto público, la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial local.

El municipio autónomo, que se erige como un desafío y una obligación, debe ser alcanzado bajo una estrategia de descentralización y autonomía creciente, **pero subordinándose a un estado soberano en el marco de la misma geografía**: “El gobierno local alcanza su pleno desarrollo cuando es parte de una unidad de destino en lo universal”. El proyecto local se liga, por motivos históricos, al destino provincial y al nacional, por lo que deberán acrecentarse las convicciones referidas a que el desarrollo local es posible en el marco del desarrollo regional, nacional y continental.

Los órdenes de la autonomía

Según el art. 123 del texto constitucional, los órdenes a los que la autonomía municipal se refiere son el institucional, el político, el administrativo, el económico y el financiero.

1) El aspecto institucional, supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. Con respecto a este orden, las provincias podrán categorizar o no a sus municipios para que tengan autonomía municipal plena o semiplena o dicho de otro modo, de dictar su carta orgánica o no dictarla.

Incluso en el orden institucional, las constituciones difieren o pueden diferir en el alcance y contenido de las cartas orgánicas, en la medida en que supongan que:

a. Dichas cartas estén o no sujetas a la revisión del Poder

Legislativo Provincial, y, en caso de que lo estén, deberían contar con la posibilidad de amplia revisión, o, en otros casos, con la posibilidad de que la legislatura sólo apruebe o rechace la carta.

b. Los requisitos que se establecen a las cartas por las constituciones provinciales varían notablemente, lo que también se relaciona con el grado de autonomía de cada convención municipal.

2) El orden político, que implica la potestad de elegir sus propias autoridades y la de escoger entre diferentes formas de gobierno local, sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana para tener decisión tanto sobre la elección como sobre la destitución de los funcionarios locales, y para fomar parte también del proceso de elección de autoridades gubernamentales no municipales aunque íntimamente vinculadas con los asuntos locales.

Más adelante, cuando me refiera a lo que nosotros entendemos por un elemento clave y positivo de la autonomía municipal, que es la participación ciudadana en la elaboración, implementación y control de las políticas públicas, trazaré el panorama que presenta la realidad nacional.

3) El orden administrativo, que importa la posibilidad por parte del Municipio de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno – en nuestro caso, del Gobierno Provincial.

4) En último término, la autonomía de orden económico y financiero, que abarca las facultades relacionadas con la imposición de tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.

La imposición de tributos (poder tributario municipal) comprende la clásica tripartición de:

- impuestos
- tasas
- contribuciones

Si los municipios gozaran de autonomía respecto a sus fuentes de financiamiento, se ampliarían a las siguientes:

Recursos provenientes de:

- 1) Coparticipación
 - a. federal
 - b. provincial
- 2) Tributos

- a. Impuestos
- b. Tasas, patentes, derechos, permisos, licencias.
- c. Contribuciones
- d. Derechos

3) Créditos Internacionales

4) Otros

En el orden nacional existen tres categorías de provincias con respecto a la delegación de los impuestos según su Constitución:

a) Con posibilidad de establecer impuestos: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del estero y Tierra del Fuego.

b) Con la facultad de percibir los impuestos que señala la Constitución o que determina la Legislatura: Chaco, Formosa, Mendoza, Salta y San Luis.

c) No reconocen la posibilidad de percibir impuestos: La Pampa, La Rioja, Santa Fe y Tucumán.

En otras palabras, este aspecto de la autonomía municipal **comprende la libre creación, recaudación e intervención de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local.**

Situación nacional de la participación ciudadana

El diseño institucional de la República reconoce una doble descentralización político-institucional, económica y financiera en las provincias y en los municipios. Esta aseveración no debe perder de vista que la autonomía provincial es plena, de primer grado y originaria, mientras que la autonomía de los municipios de provincia es más acotada y de segundo grado pues, si bien también deriva directamente de la Constitución Nacional donde tiene expreso reconocimiento, depende del alcance y caracterización con que la conciba el derecho público de cada provincia.

En el país no existe un sistema municipal único, sino un complejo y superpuesto entramado local signado por diferencias, de competencias, atribuciones, categorías y modalidades.

Habiendo hecho referencia anteriormente al rezago constitucional que presenta nuestra provincia casi en soledad, pese a haber sido vanguardia en el proceso de autonomización en 1921, se puede decir que en el país conviven hoy provincias cu-

yos municipios gozan de plena autonomía con otras en donde las capacidades de los gobiernos locales son más acotadas, cercanas a la vieja noción de autarquía.

A pesar de la sostenida tendencia a consolidar la autonomía municipal desde la segunda mitad del siglo XX, proceso que se consolida con las reformas constitucionales luego de la recuperación democrática, aún existen tres provincias en donde no se ha producido su recepción: **Buenos Aires, Mendoza y nuestra Provincia de Santa Fe.**

Como he sostenido al comienzo de esta disertación, la importancia de la autonomía se profundiza en los procesos y políticas públicas concretas que afectan la realidad cotidiana de los ciudadanos.

Autonomía municipal, gestión democrática y participación ciudadana en las decisiones colectivas surgen de modo indisoluble para la formación de un nuevo orden sostenido sobre valores progresistas que conforman el imaginario común.

Participación ciudadana en el derecho provincial e internacional comparado

La autonomía política de los municipios presenta como uno de sus principales asuntos la potestad ciudadana de participar en el destino común mediante mecanismos institucionales que lo posibiliten.

La participación, que en forma creciente fue apareciendo en las Constituciones Provinciales como principio genérico orientador de las políticas públicas locales en el marco de los procesos específicos de ordenamiento territorial, requiere canales o mecanismos concretos para materializarla que no la condenen a ser un mero tópico en boca de todos, o a un vacío impreciso.

Como se ha dicho anteriormente, casi la totalidad de las provincias han consagrado en sus Constituciones la autonomía municipal y el fomento de la participación ciudadana.

Un ejemplo de ello es la Provincia de Formosa, que establece que el Gobierno Municipal deberá ser representativo, participativo y social, apareciendo en forma extendida el fomento de la participación ciudadana entre las funciones de los Gobiernos locales. Otro ejemplo es Jujuy, pues dispone que sus Municipios aseguren la mayor y eficaz participación de los vecinos en la gestión de los intereses públicos.

El ordenamiento territorial como materia específica aparece en sólo un par de Constituciones Provinciales y en la Ciudad Autó-

noma de Buenos Aires, por ejemplo. Se obliga a desarrollar en forma indelegable una política de planeamiento y de gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Prevé un Plan Urbano y Ambiental que deberá ser elaborado “con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias”.

Río Negro fija pautas para el uso del suelo y la regulación del desarrollo urbano y rural, que deben ser seguidas tanto por la Provincia como por sus Municipios. Entre esas directrices, establece que la ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de “*la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica*”.

Pero ¿de qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana? ¿cuáles son estos mecanismos concretos?

Los mecanismos concretos de participación en temas territoriales en el ámbito local son:

- 1) **consultas populares**
- 2) **audiencias públicas**
- 3) **el presupuesto participativo**
- 4) **el planeamiento estratégico**

Por ejemplo, en Salta rige la convocatoria obligatoria a consulta popular para modificar límites territoriales de los municipios, mientras que en San Juan, Córdoba, Neuquén, Chubut o Río Negro, rige cuando lo que se pretende es una fusión o escisión entre ellos.

La audiencia pública constituye una instancia a través de la cual los ciudadanos proponen a la Administración Municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales, o bien reciben de ésta la información de las actuaciones político-administrativas en forma verbal y en unidad de acto. Esto posee reconocimiento constitucional en la ciudad de Buenos Aires, La Rioja, y Neuquén; esta última dispone en su reforma que sus municipios pueden convocarla para debatir asuntos concernientes al interés público y al bienestar general, y la misma debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes, derivando en la ley el establecimiento de su procedimiento y los casos en que resulte obligatoria su realización. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires incluye también el presupuesto participativo y el planeamiento estratégico. En el ámbito de sus Comunas – unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial –, prevé la conformación de un organismo consultivo integrado por representantes de entidades vecinales, no gubernamentales, redes

y otras formas de organización, teniendo entre sus funciones la participación en la elaboración de propuestas y la definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas para su jurisdicción.

En el derecho internacional comparado, Brasil es el país que desde hace tiempo se presenta como un ejemplo en materia de autonomía municipal y, específicamente, en materia de participación ciudadana.

Si bien su modelo no puede ser trasladado de manera automática, resulta muy útil para obtener datos importantes a considerar.

La Constitución Federal de 1988 explicita importantes principios y derechos para el desarrollo humano integral, e incorpora amplias temáticas, donde aparece también la participación popular, el tratamiento de la ciudad y las directrices para la política urbana municipal.

Uno de los grandes avances de la Constitución de Brasil es la incorporación de la participación de los ciudadanos en las decisiones de interés público, lo que implica que sus municipios, al sancionar su ley orgánica de organización deban contemplar, entre otras cuestiones, la cooperación de las asociaciones representativas en el planeamiento municipal y la iniciativa popular para proyectos de ley de interés específico del municipio, de la ciudad y de los barrios, a través de la manifestación de, por lo menos, cinco por ciento del electorado.

Aquellos principios constitucionales fueron desplegados mediante la sanción de la ley N° 10.257 en el año 2001, conocida como Estatuto de la Ciudad. Esta norma, al reglamentar los contenidos constitucionales, reúne disposiciones relativas a la acción del poder público para la reglamentación de uso de la propiedad urbana, en pos del interés general, el bienestar de todas las personas, y velando asimismo por el equilibrio ambiental.

No sólo regula el proceso de uso, ocupación y división del suelo urbano, sino también otorga soporte adecuado a las prácticas de gestión urbana.

Entre sus principios se destacan la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, y la gestión democrática, que garantizan la participación de la población y de las organizaciones representativas de varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, lo que se materializa mediante el reconocimiento de una gama de instrumentos y canales específicos.

Esto se suma al conjunto de herramientas para garantizar la gestión democrática de la ciudad, como la conformación de órganos colegiados consultivos, la iniciativa popular legislativa,

la realización de consultas públicas y la gestión presupuestaria participativa, “como condición obligatoria para su aprobación por la Cámara Municipal”.

Tampoco deben olvidarse los instrumentos urbanísticos puntuales, entre los que se destacan la inclusión de los estudios previos de impacto ambiental (EIA) y de impacto de vecindad (EIV), y la asistencia técnica y jurídica para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos.

Consideraciones finales

El atraso normativo en el que está sumergida la Provincia, que ha abandonado los puestos de vanguardia progresista para dar paso a un absurdo retraso, más que un eterno lamento, hoy nos interpela como una oportunidad. Es en esta brecha en donde la mutua dependencia entre derecho y realidad pueden hacer posible reformas del primero, que como un instrumento social dinámico y no exclusivo, otorgue visibilidad y práctica transformadora a un proceso de desarrollo local y regional inclusivo y participativo.

Las herramientas que brinda el orden jurídico, cuando este asume un modelo sólido y progresista y, más aún, cuando la reforma necesaria se centra sobre nuestro acuerdo basal que es la Constitución, permite situar la normativa sobre el terreno de las necesidades sociales y en el camino de una ciudadanía activa.

Ante la necesidad de una reforma, es posible pensar un nuevo modelo de gestión sobre el territorio que incorpore nuevas herramientas urbanísticas y modalidades de participación.

Nuestras ciudades requieren ser construida “para” pero “con” todas y todos; la instrumentación de procedimientos y programas deben estar basados en nuevos paradigmas, principios y marcos de actuación.

Asimismo, la participación debe ser revalorizada como intervención activa y permanente en los asuntos públicos, y plenamente orientada hacia las estrategias de fortalecimiento del poder comunitario, y el planeamiento y la planificación estratégica, como instrumentos privilegiados que marquen el sendero de una ciudadanía activa que, lejos del estatismo del ejercicio apático de sus potestades cívicas, se construya y reconozca en la política que, al decir de Arendt, nace en el *entre-los-hombres y mujeres*.

No obstante, si bien el reconocimiento de nuevas herramientas normativas significaría un avance notable en el camino de la autonomía y la participación, el problema no puede reducirse al marco normativo.

En el contexto actual de divorcio con la cosa pública, de repliegue a lo privado, donde la virtud cívica parece ser patrimonio exclusivo del bronce, la recuperación de capacidades colectivas para el ejercicio de la libertad positiva es una condición necesaria pero no suficiente.

Así como advertí anteriormente, el riesgo de la autonomía radica en su asimilación a la atomización, sobre todo cuando es traducida bajo el signo de la oposición a los niveles superiores. Asimismo, advierto que la viabilización de canales de igualdad política no debe aparejar el ocultamiento de la ignominia cotidiana de la desigualdad material a la que el modelo neoliberal nos arrastró durante treinta años.

No es posible pensar una ciudad de todos y todas sin el respeto por las diversidades y sin la igualdad de oportunidades sobre la cosa común, porque las desigualdades materiales cercenan la libertad a diario de gran parte de la población.

Es por eso que en el eje autonomía/participación/democracia, las falencias no son sólo de arquitectura jurídica, sino que son mucho más profundas, ya que derivan de las debilidades de una cultura democrática y de una sociedad dramáticamente desigual.



RAÚL ALBERTO LAMBERTO

Abogado. Diputado Provincial del Frente Progresista Cívico
y Social.

La autonomía municipal y la Reforma de la Constitución

Introducción

La Constitución Nacional de 1853 estableció en su art. 5 que las Constituciones Provinciales debían asegurar el régimen municipal; la Reforma introducida en el año 1994 amplió este mandato en el art. 123, al agregar que las Constituciones Provinciales debían asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. En la provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial no fue modificada a los fines de asegurar la autonomía que le reconoce a los municipios la Constitución Nacional y reglar su alcance y contenido. Este incumplimiento, luego de haber transcurrido 16 años desde aquella reforma constitucional, no admite excusa legítima alguna e importa una clara y grave omisión constitucional.

El Municipio es el primer eslabón en la cadena del estado y el que en esa cadena tiene mayor contacto con el ciudadano y sus múltiples necesidades. Posibilitar su autonomía es posibilitar su autodeterminación, lo cual significa que las normas y decisiones locales sean provocadas y alimentadas por la comunidad a la que van a regir. En este sentido, es indudable que la autonomía asume una importancia decisiva en el proceso de descentralización y desconcentración del poder del Estado, provocando como contrapartida la disminución de la burocratización y concentración del poder, acercándolo a los requerimientos y necesidades de la gente.

El origen de los municipios se encuentra en la comunidad “natural” de vecinos que, unidos por lazos de convivencia, procuran satisfacer sus necesidades vitales, comunes. Nuestra Constitución Provincial, siguiendo el antecedente de la obra del profesor español Adolfo Posada¹, los define en su art. 106 como una “*comunidad con vida propia*”; pero, más allá de esta expresión que utiliza nuestra Constitución, caracterizan al municipio aspectos sociológicos (territorio, población, historia local), políticos (autoridades, facultades, distribución de competencias) y jurídicos (personalidad pública y estatal, responsabilidad legal).

En este orden de ideas, hablar de autonomía de estas comunidades con vida propia, jurídicamente significa “*el resguardo de competencias que cada nivel gubernativo local posee por haber sido así establecido en la norma fundamental*”², comprendiendo: a) en lo institucional la posibilidad de dictar sus Cartas Orgánicas Municipales, vale decir, diseñar el diagrama de las autoridades por las que desea gobernarse, atribuyéndoles facultades, funciones y deberes; b) en lo político, la elección popular de las autoridades que imprimirán un determinado sentido a ese gobierno; c) en lo económico y financiero, la determinación, recaudación e inversión de sus tributos; y d) en lo administrativo, prestar los servicios públicos sin depender de otros órdenes gubernamentales.

Antecedentes

No es posible hablar de autonomía municipal, sin incluir una mirada sobre ciertos antecedentes históricos que contribuyen a la mejor comprensión de este concepto. Sintéticamente, los antecedentes relevantes que podemos considerar son:

a. Los cabildos como organización institucional hispano-criolla, con verdaderas atribuciones sobre el vecindario y el medio local. Sus comienzos los podemos ubicar en el siglo XVI y su desenvolvimiento y protagonismo hasta el año 1821, en que se dicta la ley de supresión de los “cabildos” durante el gobierno de Martín Rodríguez. Los cabildos entran en crisis en 1820 y desaparecen totalmente en 1837, pasando los gobernadores y las legislaturas provinciales a ejercer las atribuciones que aquellos tenían. De manera que, en 1853 luego de Caseros, son las Provincias las que acudirán a diseñar la organización nacional.

b. La Constitución Nacional de 1853, que establece en su art. 5 que “*cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano*”, mandando asegurar a través de ellas “*su régimen municipal*”, constituye un importante hito en la historia de la organización municipal.

En Santa Fe se dicta en 1856 la primer Constitución posterior a 1853. Y en 1872, estando ya vigente la Reforma Constitucional provincial de ese año, se dicta la ley orgánica que procuró establecer en las municipalidades y colonias agrícolas de nuestra provincia una relativa autonomía municipal, instituyendo municipalidades en parajes con más de 1500 habitantes, en las cuales los cargos municipales se decidían por el voto de los vecinos que pagaban impuestos locales.

¹ Posada, Adolfo, El régimen municipal de la ciudad moderna.

² Losa, Néstor Osvaldo, El Derecho municipal en la Constitución vigente, ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, pp. 46-47.

Luego de varias reformas, se sanciona la Constitución Provincial de 1900/1907. A partir de 1900, el régimen municipal se mantiene hasta las modificaciones introducidas en el año 1927, salvo el breve lapso de vigencia de la Constitución de 1921. En 1927, se dicta la ley provincial 2.147 que establecía que habría municipalidades en aquellas localidades que superaran los 8.000 habitantes, con un intendente nombrado por el gobierno provincial con acuerdo de la Legislatura y un concejo o cuerpo deliberativo. En 1913, se modificó el régimen de las Comisiones de Fomento, que pasaron a ser electivas, dejando de ser designadas por el Poder Ejecutivo provincial.

La constitución de 1900/1907 es reformada en 1962, siendo esta última reforma constitucional la que formula el diseño municipal y comunal vigente en la provincia hasta nuestros días.

En líneas generales, el proceso institucional va siendo impregnado por un debilitamiento cada vez mayor del federalismo, que también contribuye al debilitamiento de las autoridades locales.

c. La Constitución Provincial de 1921, que vuelve a posicionarnos como pioneros en materia autonómica a nivel nacional. En su capítulo VII, al tratar el Régimen Municipal, esta Constitución faculta a los municipios denominados de primera categoría a dictar *“sus respectivas Cartas Orgánicas para el propio gobierno sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución”* (art. 149). Esto dio lugar al dictado de las Cartas Orgánicas de las ciudades de Rosario y Santa Fe.³ Cabe destacar que el nacimiento de esta Constitución de 1921 estuvo signado por innumerables problemas; en efecto, en aquel año la convención constituyente no pudo agotar el temario que tenía establecido y, por tal motivo, autoprorrogó su mandato por 60 días a los fines de seguir deliberando. Pero el gobernador de entonces, Enrique Mosca, resuelve por decreto no reconocer valor alguno a los actos realizados por la Convención con posterioridad a la fecha en que, de acuerdo con lo establecido en el art. 3 de la ley provincial 2.003 – declarativa de la necesidad de reforma –, había terminado el mandato. Esta resolución del gobernador Mosca, dio motivo a la extensa discusión promovida en el Congreso de la Nación, en la doctrina y en la prensa respecto de las facultades del Poder Ejecutivo para desconocer lo sancionado por la Convención Constituyente.

Recién en el año 1932, Luciano Molinas, al ser electo gobernador, se compromete a dictar una nueva Ley Suprema y pone

nuevamente en vigencia la Constitución de 1921. La intervención federal a la provincia del año 1935 termina con el proceso reformador y deroga la Constitución Provincial de 1921.

d. Entre otros antecedentes en materia de autonomía municipal, podemos mencionar los proyectos presentados por la Liga del Sur en 1910;⁴ por el Diputado Mario Bravo del Partido Socialista;⁵ las Constituciones Provinciales de Neuquén⁶ y Misiones.

La Constitución Provincial de 1962

La actual Constitución Provincial fue sancionada el 14 de abril de 1962. Tiene su origen en el mensaje que contenía el proyecto de ley, que declaraba la necesidad de la reforma de la Constitución de 1900/1907, y que enviara el entonces gobernador Sylvestre Begnis a la Legislatura Provincial, el que finalmente obtuvo sanción por mayoría especial en ambas cámaras.

La ley de convocatoria para la elección de los convencionales que se elegirían para reformar la Constitución, contenía una particularidad, que consistía en que una de sus cláusulas otorgaba mayoría al partido que había obtenido la mayoría de votos, distribuyéndose el resto de las bancas entre los partidos que no habían alcanzado esa primer minoría, en forma proporcional al número de votos obtenidos por ellos; es decir, se elegían 60 convencionales, 36 serían del partido que había ganado las elecciones y los 24 restantes se distribuían proporcionalmente entre los demás partidos. Esta modalidad para asignar las bancas – cláusula de mayoría – rige actualmente para la integración de la Cámara de Diputados de la provincia. En la práctica, esta forma de asignar las bancas de convencionales podía significar que un sólo partido se encontrara en condiciones de imponer el contenido de la reforma constitucional.

La Convención se constituyó el 16 de enero de 1962, luego de instalada la misma, el 29 de marzo de 1962, se produjo la destitución del Presidente constitucional de la República, Dr. Arturo Frondizi. Ello implicó continuar deliberando en medio de una realidad institucional muy compleja, de mucha inestabilidad, en la que además, la bancada Laborista abandonó definitivamente la convención reformadora. Las deliberaciones de los convencionales se limitaron a sólo siete sesiones ordinarias, durante las cuales se encontraron apremiados por la inminente interven-

³ La Constitución de 1921, en su art. 145 decía: *“Corresponden al cuerpo electoral los derechos de iniciativa, referéndum y revocación, en la forma que reglamenten las respectivas cartas y ley orgánicas.”*

⁴ Dicho proyecto establecía un programa mínimo en donde los municipios se hacían cargo de la policía local, de la justicia de paz; del registro civil y de la enseñanza primaria.

⁵ Permitía a los Municipios explotar directamente o por concesión los servicios públicos de alumbrado, agua, mercados, transporte de personas y cosas

⁶ Constitución de Neuquén (1957) Artículo 184.-: *“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”.*

ción del Gobierno Federal, que ya había depuesto al Presidente Frondizi; intervención que se concretaría a días de concluido el debate y jurada la nueva Constitución.

El Régimen Municipal en la Reforma de 1962

Según consta en las versiones taquigráficas de la convención reformadora de 1962, se incorpora el proyecto presentado por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), que disponía en su art 109 inc. 1 (actual art. 107 de la Constitución Provincial) lo siguiente: *“los municipios son organizados por las leyes respectivas sobre la base de un gobierno: de naturaleza puramente administrativa, sin otras injerencias sobre su conducción o sus actos que lo que establezca esta constitución o la ley”* y agrega: *“constituido por un intendente municipal designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura por un período que coincida con el de aquel y un concejo municipal elegido directamente por el cuerpo electoral del municipio.”*

Esto definía a los Municipios como entes de naturaleza meramente administrativa, otorgándole carácter electivo solo al Consejo Municipal.

Al momento de tratarse el régimen municipal, la comisión redactora de la Convención, dictamina haciendo suyo el texto propuesto por la UCRI, quedando aprobado el mismo dentro del despacho en general como art. 108. Cuando comienza el tratamiento de los artículos en particular, el Presidente a cargo de la Convención, expresa que había recibido propuestas modificatorias al despacho que acababa de aprobarse. En concreto, las modificaciones que se proponían al **régimen municipal** consistían en mantener la naturaleza puramente administrativa de los Municipios, modificando la forma de elección del Intendente y proponiendo que fuera electo directamente por el pueblo. Asimismo, se agregaba una disposición que generaría algunas dudas en los bloques de convencionales de la minoría, pues en la parte final del art. 108 (actual art. 107) establecía: *“Queda facultada la Legislatura para cambiar el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación”*

Este agregado final del art. 108 (actual art. 107) promovió debates y sobre todo dudas en los convencionales de los bloques de la minoría, que entendían que en el futuro se podría dejar de lado la elección ciudadana del intendente y volver a la designación por el Poder Ejecutivo. Especialmente dos convencio-

nales, Rafael Martínez Raymonda del P.D.P. (Partido Demócrata Progresista) y Aldo Tessio de la U.C.R. (Unión Cívica Radical), sostendrán que debía impedirse la aplicación de este agregado por algunos períodos electorales.

Luego de un cuarto intermedio, vuelve a tratarse el Régimen Municipal y se decide eliminar del texto del art. 108 del despacho aprobado en general (actual 107 de la Constitución Provincial) la frase *“de naturaleza puramente administrativa”*, ratificándose la elección del intendente *“directamente por el pueblo”*, pero se incorpora en las disposiciones transitorias que *“La legislatura sólo podrá usar de la facultad que le acuerda el último párrafo del art. 107, una vez que se haya cumplido el período completo del mandato electivo del intendente”*.

Planteada por los partidos minoritarios, esta cláusula transitoria funcionó como un reaseguro para la elección del intendente por el pueblo, elección que constituyó un avance democrático e institucional garantizado hasta la actualidad (salvo los períodos de *facto* lógicamente). Los bloques minoritarios quisieron evitar que una circunstancial mayoría en la legislatura provincial modificara nuevamente la forma de elección del intendente por una designación, sin por lo menos verificar la experiencia de elegir por el voto del pueblo a los intendentes locales.

La convención reformadora de la Constitución Provincial de 1962, tuvo en cuenta el antecedente la Constitución Italiana de 1947/8, sin embargo, se aparta de ella en relación a la autonomía municipal, pues no la incorpora expresamente como lo hace esa Carta Magna italiana.⁷

Reforma Constitucional de 1994

En 1983, con el advenimiento de la democracia se genera en nuestro país un nuevo proceso autonómico, especialmente a raíz del impulso reformador de las Constituciones Provinciales, que van incorporando la autonomía municipal a la letra de las nuevas cartas constitucionales que se van dictando.⁸

En materia jurisprudencial, cabe destacar el fallo Rivademar c/ Municipalidad de Rosario (21/3/89), que es tal vez la decisión jurisprudencial más importante en favor de la autonomía municipal; en el mismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve revisar la doctrina de la autarquía que venía sosteniendo hasta este fallo y establece las notas distintivas que, según su juicio, existen entre las municipalidades y las entidades autárquicas. Tales notas distintivas que menciona son: origen constitucional y no legal; una base sociológica constituida por

⁷ El art. 114 de la Constitución Italiana declara que son entidades autónomas en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la Republica

su población; imposibilidad de supresión; capacidad de dictar legislación local y no sólo meras resoluciones administrativas; reconocimiento como personas jurídicas de derecho público y de existencia necesaria; alcance general de sus resoluciones a todos los habitantes de su base orgánica; facultad de crear entidades autárquicas, lo que está vedado a éstas; elección popular de sus autoridades. Más allá de la tradicional resistencia a la doctrina de la autonomía, este fallo destaca en sus considerandos el carácter necesario y permanente de la existencia de las instituciones locales.

Sin embargo, este criterio favorable al principio autonómico no fue reiterado por la Corte que, con una nueva composición, en los autos: “Municipalidad de la ciudad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe s/ inconstitucionalidad” (4/6/91), conocido como el caso FAE, con un criterio restrictivo y sin fundar el abandono de la doctrina sostenida en el caso Rivademar, rechazó la demanda del municipio volviendo a la tesis anterior.

No puede dejar de mencionarse también, la incidencia de las corrientes políticas que, a partir de la Reforma de la Constitución Española de 1978, promovieron un fuerte desarrollo autonómico en aquel país y se extendieron a los países de América Latina. Esta orientación autonómica formará parte de los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia y será sostenida por la F. A. M. (Federación Argentina de Municipios).

Así las cosas, se abre el debate sobre la necesidad de establecer constitucionalmente la autonomía de los municipios que es incorporada entre los temas habilitados para la Reforma Constitucional de 1994 por la U. C. R., que toma como base lo dictaminado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia en esta materia.

La ley que declaró la necesidad de la Reforma Constitucional de 1994, no habilitó modificaciones en la parte dogmática de la Constitución de 1853 y, por lo tanto, no se pudo modificar el art. 5 de la Constitución Nacional, que refiere al régimen municipal. Así fue que hubo que incorporar un nuevo artículo, el número 123 para establecer que: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a 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”*.

Esto significó que cada Provincia debía dictar su propia Consti-

tución conforme lo dispuesto en art. 5º y asegurar la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido, es decir, determinando qué tipo de autonomía tendrían los gobiernos locales en el orden institucional – por ejemplo, para dictar sus Cartas Orgánicas –, político – para la elección popular de sus autoridades –, financiero – para la libre determinación, recaudación e inversión de los tributos – y administrativo – para la prestación de servicios públicos sin depender de otros órdenes gubernamentales –.

En definitiva, si bien la idea de autonomía quedó plasmada en el texto de la Constitución Nacional luego de la Reforma del año 1994, en lo concreto la misma quedó condicionada a la reglamentación de ciertos parámetros, alcances o contenidos, que cada constitución provincial debía determinar.

La autonomía y el diagrama institucional argentino

Para hablar sobre autonomía municipal en Santa Fe, es conveniente referirse al esquema institucional diagramado por la Constitución Nacional.

La carta magna de 1853 fue una especie de conciliación o equilibrio, reflejado en ese acuerdo o pacto celebrado entre las provincias preexistentes en el que se establece un sistema federal centralizado, a partir de que las Provincias fueron delegando las competencias que dieron origen a la organización nacional. En resumidas palabras, en este diagrama institucional, la soberanía la tenía la Nación y las Provincias eran autónomas.

Este diagrama se modificó en el año 1994. En efecto, el art. 123, introducido por la reforma constitucional de ese año, estableció que *“cada provincia dicta su constitución conforme a lo dispuesto en el art. 5 [a su vez, este artículo es el que determina que cada provincia dictará su Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y garantizando entre otras cuestiones el régimen municipal] asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*; mientras que el art. 129 afirmaba que *“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades de le-*

⁸ La constitución de Chubut del año 1994 en su art. 225 establece la autonomía política, administrativa y financiera; la de Córdoba del año 2001 en su art. 180 otorga a los municipios la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional al igual que las constituciones de Tucumán del año 2006 – art. 132 – y Corrientes del año 2007 – art. 216 –, la constitución de Salta del año 1998 en su art. 170 establece para sus municipios la autonomía política, económica, financiera y administrativa, la constitución de Chaco del año 1994 prevé la autonomía en el art. 182, la de Jujuy del año 1986 en el art. 178, la de La Pampa del año 1994 – art. 115 –, La Rioja año 2008 – art. 168 –, Neuquén año 2006 – art. 271 –, Río Negro año 1988 – art. 225 –, San Juan año 1986 – art. 247 –, Santa Cruz año 1998 – art. 141 –, Santiago del Estero año 2005 – art. 204 – y Tierra del Fuego año 1991 – art. 169 –, entre otras. Las provincias de Chubut y Misiones incorporaron la autonomía municipal en sus constituciones hacia finales de la década del 50.

gislación y jurisdicción (...)”; de manera que quedan reseñadas en estos dos artículos las principales diferencias con el texto histórico en relación a la materia institucional.

Lo concreto es que con la introducción en la Constitución Nacional del art. 123, surge el reconocimiento de la autonomía municipal y *“cada provincia dicta su Constitución, reglando su alcance y contenido”*. Esto configura una decisión muy concreta, introducida al reformar la Constitución Nacional, lo que implica una decisión categórica del constituyente de crear un nuevo estamento institucional autónomo del Estado y no un juego de palabras. Al opinar sobre el art. 123 (Const. Nac.) dice Gentile que, con dicho artículo, *“se define un tercer nivel estatal que durante mucho tiempo careció de identidad institucional’ y se indica un nuevo horizonte de descentralización política que es esencial dentro de un modelo de sociedad abierta y participativa.”*⁹

Y el otro elemento a considerar es que *“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades de legislación y jurisdicción (...)”*. Vale decir, claramente la reforma introduce un cuarto estamento institucional autónomo, consistente en una ciudad con características de provincia.

En resumen, se puede concluir que, según el nuevo diagrama constitucional de la Reforma de 1994, tenemos cuatro instancias estatales institucionales autónomas, de competencias diferenciadas, que son el Estado Federal, las Provincias Autónomas, los Municipios Autónomos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consecuentemente, no podemos debatir el tema de la autonomía municipal enfocando tan solo las competencias municipales; necesariamente hay que elevar la mirada y llevar el debate hacia una realidad más amplia que comprenda los términos del diagrama institucional en que esa autonomía está inmersa.

La nación argentina se dio un diagrama institucional en la Constitución Nacional de 1853 y en 1994 reestructuró este diagrama, estableciendo nuevas demarcaciones que es preciso cumplir. Hasta ahora, la provincia de Santa Fe no ha cumplido con la manda constitucional contenida en el art. 123, que encomienda a la Constitución de cada provincia la obligación de reglar el alcance y contenido de la autonomía que, por ese mismo artículo, reconoce a los municipios; constituyendo ésta la vía constitucional para evitar la confusión de competencias y la tan negativa inseguridad institucional que otra vía podría ocasionar.

Materias atribuibles a la autonomía municipal

Una vez reconocida la autonomía, el debate central deberá girar entorno a las competencias que le serán asignadas a los municipios. En este sentido, los más firmes defensores de la autonomía del municipio sostienen que todo aquello que pueda ser resuelto en el nivel estatal más inferior, es decir, en el nivel más cercano a la gente, debe serle atribuido al Municipio y no ser transferido a niveles superiores, excepto que sea aconsejable por razones de eficiencia.

Con respecto a las competencias asignadas a los Municipios, las Constituciones Provinciales presentan, en líneas generales, tres características.

Algunas constituciones determinan el número de materias asignadas a los municipios. Otras, que podríamos denominar mixtas, poseen una enumeración taxativa con más una fórmula general¹⁰ y por último otras, como las de las provincias de Santa Fe¹¹ y Formosa sólo han asignado una fórmula general para determinar las competencias de sus municipios.

Es claro que para que una entidad local asuma competencias alguna otra instancia estatal debe resignar esas mismas competencias (excepto las facultades concurrentes), es por ello que como técnica legislativa sería más conveniente establecer una enumeración de competencias municipales que efectuar una formulación general. En relación a esto, veamos cuáles son las competencias más caracterizadas para el municipio.

En el orden institucional, la facultad de los municipios de dictar sus propias Cartas Orgánicas mediante una convención constituyente elegida al efecto y por el voto directo de los ciudadanos.

En el orden político, la facultad de los municipios de elegir sus autoridades, definiendo su sistema electoral, fijando además la fecha de comicios y su modalidad, entre otros.

En orden a su progreso y desarrollo, la promoción del avance económico, urbanístico, social y cultural.

En el orden administrativo, resulta imprescindible determinar las competencias de los municipios en ciertos temas como:

Salud pública: se debe definir a cargo de qué estamento estatal se encuentra esta responsabilidad, si es compartida entre el Municipio y la Provincia o si, por ejemplo, ciertos aspectos de la salud pueden ser afrontados exclusivamente por los gobiernos

⁹ Losa, Néstor Osvaldo, ob. cit., pag. 278.

¹⁰ Las Constituciones de Catamarca (art. 252); Salta (art. 176) y Tucumán (art. 134) son ejemplos de ello, en tanto enumeran las competencias de los Municipios

¹¹ El art. 107 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe establece que “Los municipios son organizados por la ley sobre la base: [...] inc. 3ª Con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes”.

locales – por ejemplo la atención primaria –.

Educación: por ejemplo, las provincias de Corrientes, Entre Ríos y San Luis delegan las funciones educativas a los Gobiernos Locales. En este punto, entiendo que no debe desmembrarse lo atinente a la atención del proceso educativo, pero algunos aspectos vinculados al sistema administrativo podrían contar con participación local.

Seguridad: podrían determinarse algunas competencias para el nivel local. En algunas ciudades europeas, la policía local de los municipios o de las comunidades autónomas es competente para delitos menores, dejando a los denominados delitos complejos y la investigación bajo la responsabilidad de la policía provincial.

En lo relativo a las relaciones con la **sociedad civil:** la participación ciudadana, la descentralización, el derecho a la información de los actos administrativos y de gobierno, el presupuesto participativo, la democracia semidirecta, la responsabilidad de los funcionarios, son materias que deberían incorporarse a la esfera municipal.

La competencia para mantener **relaciones intermunicipales** constituyen otra temática a abordar, por ejemplo en todo lo relativo al transporte, recolección de residuos, medio ambiente; problemáticas todas que exigen políticas mancomunadas que no pueden quedar reducidas en su alcance a los límites de un municipio, ni tampoco éstos deben quedar excluidos de intervenir en ellas. Se trata de materias que deben ser abordadas con la seriedad y proyección de futuro que su importancia y naturaleza demandan. El medio ambiente por ejemplo, no reconoce límites o demarcaciones locales, de manera que en esta materia resulta impropio e insuficiente desarrollar políticas o estrategias dirigidas a actuar sólo fronteras adentro del municipio ya que generalmente implican mayor extensión territorial.

En cuanto a la posibilidad de establecer el sistema electoral, debemos considerar que el art. 29 de la Constitución Provincial dice que *“la legislatura de la Provincia dicta la ley electoral”* Por lo tanto, las modificaciones a implementar, deberían establecer que esta competencia también la puedan ejercer los municipios para los procesos de elección de autoridades locales.

La **Justicia vecinal** o municipal para asuntos de menor cuantía, podría ser una forma de expandir instancias para la resolución de conflictos en el seno de la sociedad. La misma podría entender también en cuestiones vinculadas al consumidor, a la competencia y a los precios, ejerciendo una función jurisdiccional no sólo meramente administrativa, conformando fueros expeditivos que resuelvan de acuerdo a derecho.

En **materia económica y financiera** debería, establecerse que no puede haber transferencia de servicios sin asignación de recursos y también la distribución de éstos en forma directa, automática y en relación a las competencias, servicios y funciones, pues de ello depende el sustento de las políticas autonómicas. En materia de coparticipación a los gobiernos locales, deben establecerse criterios objetivos de reparto y preverse la implementación de leyes convenio, a ser aprobadas por la Legislatura y refrendadas por los Concejos Municipales, ya que no pueden existir al respecto decisiones unilaterales por parte del Gobierno Central que modifiquen los recursos coparticipables. Además, deberá estudiarse la conveniencia de que algunos tributos puedan ser percibidos por los municipios en forma directa.

El tema central es buscar en este marco complejo de competencias nacionales, provinciales y municipales, cómo los Municipios se aseguran un piso para brindar los servicios fundamentales. Una interesante fuente de consulta en este aspecto lo constituye la Constitución Provincial de Córdoba, que reservó para los municipios un porcentaje no inferior al 20% de los recursos provenientes de la coparticipación provincial y federal (art. 188).

Estas son realidades que deberán debatirse, ya que se trata de todo lo vinculado al sustento de las funciones de los gobiernos locales y *“Sin tesoro no hay gobierno, y sin fondos suficientes no existe autonomía efectiva.”*¹² Pero debemos tener en cuenta que en materia de recursos (tributos) no puede existir doble imposición, ni tampoco tributos que colisionen con los provinciales.

En definitiva, la decisión que se adopte, sin duda tendrá que venir de la mano de un debate serio y responsable, que garantice que la autonomía municipal que no sólo es necesaria y conveniente, sino que se encuentra reconocida constitucionalmente, sea una experiencia positiva y de progreso en la vida de nuestras localidades.

Autonomía municipal mediante Reforma Constitucional

Volviendo al debate relativo sobre cuál debe ser la fuente normativa de la autonomía municipal, no podemos dejar de considerar que la atribución por ley de competencias autonómicas no implicaría que las competencias delegadas al Municipio fueran irreversiblemente declinadas por las autoridades provinciales (Poder Ejecutivo o Legislativo según corresponda), ya que se trata de facultades atribuidas a éstas por la propia Constitución.

¹² Losa, Néstor Osvaldo, ob. cit., pag. 49.

Por lo tanto, a pesar de que fueran sancionadas Cartas Orgánicas de los Gobiernos Locales, las atribuciones y competencias correspondientes a la Legislatura provincial quedarían subsistentes y podrían ser ejercidas en el marco de las atribuciones de cada legislador. Tal vez, no para debatir el contenido global de la autonomía, pues existe en la sociedad una generalizada idea a favor de la legitimidad de la autonomía municipal, pero sí para promover legislación particular sobre determinadas materias atribuidas por ley a los municipios que subsistan constitucionalmente en poder de la Legislatura o del Gobernador, sobre todo si consideramos que en la mayoría de los casos estamos no sólo ante facultades sino ante verdaderas facultades-deberes, vinculadas a responsabilidades que la constitución atribuye a las autoridades provinciales. De manera que esta confusión de facultades podría llegar periódicamente a producir conflictos de competencias e inseguridad jurídica.

Por ejemplo, hace poco fue presentado en la Legislatura provincial un proyecto de ley tendiente a que los Directores de Distrito del Municipio de Rosario sean elegidos por el voto ciudadano. Veamos, hay un diagrama institucional del Municipio de Rosario, según el cual los directores de distrito son parte del Ejecutivo Municipal, cuya máxima autoridad es el intendente. Es decir, el Intendente ha definido ejercer la administración de la Municipalidad de Rosario a través de Directores de Distrito, en forma descentralizada. Pero para definir otro criterio, ese debate debería darse en el marco de la autonomía municipal, es decir debe ser decisión de los propios rosarinos. En otras palabras, es la ciudad la que debería definir qué tipo de diagrama institucional prefiere o necesita y en su caso, cuáles van a ser sus autoridades, cómo se las va a elegir y cuales van a ser sus competencias (las de todas las autoridades, Intendente, directores, Concejo Municipal, etc.). Si estas decisiones no fueran tomadas desde la autonomía local, se estaría absorbiendo desde el poder central una atribución que es propia de la ciudad. Por otra parte, podemos pensar en nuevos diagramas institucionales para los Gobiernos Locales, pero previamente debemos discutir las cuestiones relativas al marco de la autonomía municipal y al deslinde de este marco de las atribuciones y competencias, hoy en poder de las autoridades provinciales, y definirlo en la futura reforma de la Constitución Provincial.

Si nos compenetramos en profundidad con el tema de la autonomía municipal, podremos llegar a comprender que se trata de un proceso que debe darse en cada localidad. Es probable que pueda haber notas comunes y notas dispares en cada una de las ciudades, pero en definitiva, dependerá de lo que ellas mismas vayan definiendo en sus respectivas Cartas Orgánicas locales.

El debate pendiente es muy basto, no sólo consiste en determinar si tal o cual función la deben ejercer los Municipios o la Provincia, sino que luego, una vez establecido ese nuevo marco constitucional deberá discutirse el diagrama político-institucional que dentro de ese marco de competencias decida darse cada Municipio.

Volviendo sobre las competencias que tiene la Legislatura de la Provincia, conforme lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución Provincial, entre otras se encuentran, en el inciso 4º- *Dictar leyes de organización y procedimientos judiciales*; 5º- *Organizar el régimen municipal y comunal según bases establecidas por esta Constitución*; 6º- *Legislar sobre la educación*; 7º- *Crear las contribuciones especificadas del artículo 5º*; (...) 15º- *Declarar de interés general las expropiaciones de bienes*; [...] 18º- *Legislar en materia de policía provincial*; [...] 23º- *Dictar leyes sobre organización de la administración pública y el estatuto de los funcionarios y empleados públicos [...]*”.

Y, concretamente, el inciso 27º de este último artículo contiene una formulación paradigmática en relación a las competencias al atribuir la siguiente: *“En general ejercer la potestad legislativa en cuanto se considere necesario o conveniente para la organización y funcionamiento de los poderes públicos y para la consecución de los fines de esta Constitución, en ejercicio de los poderes no delegados al gobierno federal, sin otras limitaciones que las emergentes de dicha Constitución o de la Nacional.”*

Si analizamos este artículo y, en particular, este último inciso, vemos que las competencias de la Legislatura son muy amplias. Cuesta imaginar que una ley que otorgue competencias autonómicas a los Municipios pueda ser eficaz para restar en el futuro tamañas competencias constitucionales que posee la Legislatura provincial.

De hecho, siempre he sido consciente de ello y no obstante haber sido autor de dos proyectos de ley para el otorgamiento de autonomía a los municipios (uno en el año 2003 y otro en el año 2005), nunca he dejado de mencionar en los considerandos que esta dificultad era imposible de soslayar sin modificar el marco constitucional. Es decir, nos hemos situado en posición de otorgar mayores competencias a los municipios, lo cual nos parecía y nos sigue pareciendo importante, pero llamando la atención acerca de que una cosa es esa definición y otra muy distinta colocar ese debate en términos institucionales.

Por ejemplo, en el caso de los servicios sanitarios de agua potable y cloacas, actualmente gestionados en las quince principales ciudades de la provincia por la empresa ASSA, cabe preguntarnos si dichos servicios deberían prestarse en forma centralizada o en forma descentralizada, regional o localmente.

Debemos recordar que, en algún tiempo, el poder concedente de los servicios sanitarios fue municipal. También podría funcionar el principio de mancomunidad intergubernamental y constituirse la región gran Rosario o gran Santa Fe y/o región metropolitana para el servicio de agua y cloacas en dichas zonas. Ahora bien, hay que tener en cuenta que la recaudación por la prestación de los servicios en las ciudades grandes ayuda a la prestación del servicio en las demás localidades. Esto debería tener solución manteniendo criterios de eficiencia y aplicando una contribución equitativa para extender derechos. Como vemos, el tema de las competencias es sumamente complejo, no sólo en su dinámica vertical entre provincia y municipios, sino también en cuanto a la relación de los Gobiernos Locales entre sí.

Si planteamos el debate de la autonomía en términos de rivalidades, en términos de blanco o negro, no daremos con la solución que espera la ciudadanía. La ciudadanía está entusiasmada y hay mucha expectativa con la posibilidad de que le sea otorgada autonomía a Rosario. Según una encuesta reciente, el 78% de los encuestados en Rosario está a favor de la autonomía. Esta expectativa, aunque en menor grado, es también relevante en la ciudad de Santa Fe; en ella el 54,1% de los encuestados está de acuerdo con que se establezca la autonomía municipal y solo un 12,2% está en contra. Este es un grado de expectativa, muy importante que no puede ser dejado de lado y es responsabilidad de todos la promoción de un debate maduro en orden al alcance y contenido de la autonomía municipal, tal como lo requiere la Constitución Nacional.

El artículo 5 de la Constitución Nacional

El debate pendiente tiene que ver con el contenido del artículo 5 de la Constitución Nacional. Se trata de un artículo clave para la organización nacional. Por él, los convencionales de 1853, que representaban a las provincias argentinas de aquel entonces, reconocen autonomía a las provincias y mandan dictar una Constitución a cada una de ellas. Pero no cualquier Constitución, la manda circunscribir los rasgos políticos esenciales que debían guardar esas Constituciones y también las funciones esenciales que debían garantizar las Provincias, siendo su cumplimiento condición indispensable para que el Gobierno Federal las reconociera, defendiera o sostuviera en sus instituciones, vale decir en su autonomía.

El artículo 5 puso condiciones para que el edificio institucional que estaba cimentando no fuera regresivo en su desarrollo y

quedaran garantizados en la futura construcción provincial, por lo menos los principios políticos que se habían logrado alcanzar y acordar en aquella convención fundante de 1853.

Primera condición: *“Cada provincia dictará para sí una constitución, bajo el sistema representativo republicano [...]”*

Segunda condición: *“[...] de acuerdo con los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; [...]”*

Tercera condición: *“[...] que asegure su administración de justicia, [...]”*

Cuarta condición: *“[...] su régimen municipal, [...]”*

Quinta y última condición: *“[...] y la educación primaria. [...]”*

Se completa este artículo de la siguiente manera: *“[...] Bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones.”*

Hago referencia a este artículo porque, complementado con el artículo 123, son los que establecen las condiciones que integran el marco normativo fundamental que las provincias argentinas deben respetar para erigir su sistema institucional.

Si analizamos este marco normativo de condiciones que la provincia debe cumplir, aparece en forma evidente que Santa Fe está en mora constitucional en orden a la autonomía municipal. Pero curiosamente, el ejemplo siguiente da cuenta de que no sólo estamos en mora por el tema de la autonomía, sino también lo estamos en relación a la administración de justicia.

En efecto, el sistema provincial de procedimiento penal no respeta esenciales derechos y garantías vinculados al derecho de defensa, al debido proceso, contenidos en el bloque de constitucionalidad del orden federal, en razón de que consiste en un sistema inquisitivo, en el cual el mismo juez que acusa y lleva adelante la investigación, también juzga.

A iniciativa del Ejecutivo Provincial y luego de amplios debates en el ámbito de la Legislatura, fueron aprobadas modificaciones a fin de adecuar el sistema a los principios y garantías constitucionales vigentes. El nuevo sistema de enjuiciamiento penal es de naturaleza acusatoria y prevé un órgano (fiscalía) que lleva adelante la persecución penal, otro encargado de la defensa penal y un tercero imparcial (juez), que no forma parte de las dos funciones anteriores y es el encargado de dictar sentencia. En consonancia con el nuevo sistema fueron aprobadas dos leyes, una que crea el Servicio Público de la Defensa Penal y otra que crea el Ministerio Público de la Acusación, ambos dentro del Poder Judicial, pero con autonomía funcional y autarquía financiera y a cargo de un Defensor General y un Fiscal General, respectivamente, cuyos concursos hoy se están sustanciando.

Estas leyes fueron impugnadas por el actual Procurador General (que de acuerdo a la Constitución Provincial integra la Corte

Suprema de Justicia de la provincia), basándose para ello en que dicha autonomía funcional y autarquía eran inconstitucionales. Al resolver este conflicto, nuestra Corte en su fallo reconoce la discrepancia y disonancia de nuestra Constitución Provincial con la Nacional y se vio obligada a acudir a lo que denominó *interpretación sistemática*, para poder imponer los principios del bloque de constitucionalidad nacional, sorteando la Constitución Provincial que los contradice, para declarar la validez constitucional del nuevo sistema.

Por lo tanto, hasta aquí podemos decir que de las condiciones y obligaciones enumeradas en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, tres no se cumplen y son: los derechos y garantías, el régimen municipal autónomo y un sistema de administración de justicia adaptado al bloque de constitucionalidad previsto en la Constitución Nacional. Es acertado afirmar entonces, que como dice el gobernador Hermes Binner, que *“en Santa Fe tenemos una Constitución inconstitucional”*.

Pero esto no termina ahí, porque no podemos dejar de mencionar también que la carta magna provincial es una Constitución que, en muchos aspectos, ha quedado fuera de la realidad y, vía decretos y leyes, se le han ido introduciendo verdaderas y necesarias modificaciones e instituciones, tales como el Consejo de la Magistratura, que interviene en la designación de los jueces; la Sindicatura General de la Provincia (organismo destinado al control interno de la administración) y las funciones y forma de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas.

Tenemos una especie de corsé Constitucional, que en la urgencia nos va obligando a buscar soluciones de coyuntura mediante leyes y decretos, que no sólo adolecen de la temporalidad propia de normativa de jerarquía inferior a la constitución, y que puede ser modificada por leyes o decretos posteriores, sino que además, al modificar la propia Constitución, pueden ser fuente de demandas de inconstitucionalidad. Esto, evidentemente, genera inseguridad jurídica.

Además, si la autonomía no es simplemente un problema de competencias, sino un problema de diagrama institucional, lo que nos queda es determinar cómo modificamos este diagrama, cómo superar el estancamiento y adecuamos la Constitución Provincial a los nuevos tiempos. De hecho, haber negado sistemáticamente la reforma de la Constitución es lo que nos llevó a tener una Constitución Provincial ciertamente discrepante y regresiva respecto de las Constituciones Provinciales dictadas a partir de 1983, la Constitución Nacional de 1994 y los fallos judiciales del más alto tribunal de justicia del país.

Conclusión

En definitiva, con esta realidad, en la Cuna de las Constituciones, nos encontramos con que tenemos una Constitución que no respeta el diagrama que el bloque de constitucionalidad, definido en la Constitución Nacional, ha determinado a partir de 1994.

Rescatamos y defendemos la importancia de garantizar definitivamente en nuestra provincia la autonomía plena de los municipios en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Adolfo Posada decía que *“la autonomía de la ciudad es algo delicadísimo y difícil”*, y agregaba que *“tiene que garantizarse la libertad de la ciudad para obrar como quiera, en casi todas las materias que afecten su vida”*.¹³

Lo más adecuado es que la autonomía se otorgue a través de la Reforma de la Constitución Provincial, por ser éste el mandato del art. 123 de la Constitución Nacional y además, por constituir mejor garantía de armonía institucional y seguridad jurídica, colocando a la sociedad a cubierto de evitables crisis y bajo mayor certidumbre las relaciones del municipio con terceros.

Otorgar competencias por ley puede significar un avance para el municipio en relación a la situación actual, al permitirle mayor autodeterminación, pero sin duda no garantizará autonomía plena si mantenemos el diagrama institucional vigente de la Constitución Provincial.

La autonomía debe ser una base que permita a los municipios determinar su alcance y contenido de acuerdo a sus capacidades y posibilidades, pero tiene que existir un piso común para que cada núcleo poblacional, por propia decisión y teniendo como único límite la Constitución, decida su propio destino.

¹³ Posada, Adolfo, “El régimen municipal de la ciudad moderna”

ADRIANA TALLER

Abogada. Profesora Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

Hacia la autonomía municipal: “Un asunto de todos”*

Hablar de autonomía municipal implica, por un lado, abandonar la vieja concepción racionalista que considera al Municipio como una entidad administrativa de creación normativa y autárquica con poder delegado y, por el otro, revitalizar la concepción histórica del Municipio que lo ubica como una entidad política autónoma con poder originario.

Haciendo un poco de historia, podemos decir que nuestra Constitución Nacional de 1953 le imponía a las Provincias el deber de asegurar el régimen municipal, pero sin precisar el alcance de sus potestades ni de sus competencias. Sobre la base de esta institucionalidad, la Constitución de nuestra Provincia de Santa Fe considera a los Municipios como entidades autárquicas. El texto constitucional establece cuáles son las facultades y atribuciones de los municipios, concediéndoles el carácter de autárquicos, ya que dispone que tengan un Gobierno dotado de facultades propias (art. 107 incs. 1 y 2) y con las atribuciones necesarias para una gestión eficaz de los intereses locales (art. 107 inc. 3).

En este aspecto, nuestra Constitución se engloba en la corriente de los llamados municipios de delegación, que sólo gozan de autonomía administrativa, económica y financiera (autonomía relativa), mientras que deberíamos aspirar a lograr la categoría de los municipios de convención, que son aquellos que, además, gozan de autonomía institucional y política (autonomía plena), y por ende pueden dictarse sus propias cartas orgánicas mediante una convención convocada a tal efecto, concretando así los grandes principios que inspiran las Constituciones Provinciales respecto al régimen municipal: la autonomía, la vinculación de la democracia con la eficacia y la plena participación ciudadana.

En el caso de Santa Fe, la competencia de las autoridades municipales es fijada por una ley dictada por la Legislatura Provincial – la Ley 2756, L.O.M. En este aspecto, se torna imprescindible una pronta reforma de la Constitución, a fin de adecuarla a lo normado por la Constitución Nacional en su art. 123, que establece que *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institu-*

cional, político, administrativo, económico y financiero.”

Los órdenes que señala el citado artículo constitucional consisten en lograr la autonomatividad constituyente de los municipios, pudiendo darse así su propia Carta Orgánica y definir su forma de gobierno, sus órganos e integración de los mismos, el sistema de elección y representación de los concejales, y los sistemas de control, entre otros.; la autodeterminación política, con el consiguiente reconocimiento de las garantías frente a las presiones políticas o económicas que, realizadas desde instancias de decisión más abarcativas, puedan condicionar el ejercicio político; alcanzar plena eficacia y eficiencia en la gestión del Gobierno Local, fijando las competencias locales en función de todo lo que el Municipio sea capaz de resolver para mejorar la calidad de vida de los habitantes; la autosatisfacción económica y financiera derivada de la posesión de recursos propios y complementarios, con la posibilidad de disponer de ellos, es decir, de generar sus propios recursos y administrarlos libremente, sin sujeción a ningún otro poder, pudiendo aplicar así los ingresos a las funciones esenciales del municipio. Son éstas las competencias materiales que deben poseer para atender íntegramente las cuestiones de índole local, tales como los servicios públicos y el poder de policía, entre otros.

Ahora bien, los constituyentes de 1994 dejaron a criterio de las autoridades provinciales la potestad de reglar el alcance y el contenido de la autonomía municipal, para que cada uno de estos núcleos poblacionales, que tienen particularidades socio-económico-culturales que les son propias, dicten sus propias Cartas Orgánicas municipales a los efectos de no homogeneizar la legislación. La gran diversidad de municipios no podía ser regulada uniformemente por la Constitución Nacional, por lo que las Constituciones Provinciales son las que deben hacerlo, respetando los principios, derechos y garantías establecidas en la carta fundamental de la República, pues se trata de una materia ajena a la Nación.

Así, respetando los órdenes enunciados precedentemente, la autonomía plena no solo reconocería las materias propias del orden municipal, sino que le otorgaría también la integridad de las facultades de legislación, ejecución y jurisdicción.

Por ello, resulta prudente que la Constitución Provincial reformada establezca distintas categorías de municipios y diferentes grados de reconocimiento de autonomía, otorgándoles una mayor independencia, ya que se encuentran en condiciones diversas de manejar con aptitud sus instituciones y recursos según su cantidad de habitantes, su ubicación estratégica, su desarrollo económico, industrial, comercial y cultural, y según los aportes

*Extracto de la exposición “Jornadas Barriales” celebradas en el Distrito Centro, Municipalidad de Rosario.

que reciben de los fondos coparticipables.

En definitiva, la autonomía constituye una forma superior de descentralización política, ya que traduce el reconocimiento de la entidad autónoma en la facultad de darse sus propias normas fundamentales.

Será necesario, entonces, establecer distintos grados de reconocimiento de acuerdo a la multiplicidad de realidades municipales. En esto consistirá la tarea de los futuros convencionales constituyentes de Santa Fe.

En este sentido, me permito esbozar la existencia de distintos órdenes de autonomía. Además de la autonomía provincial, que es de primer orden, existe la autonomía municipal, de segundo orden y que presenta distintos grados de regulación, tales como, 1) autonomía municipal plena: se da su propia carta, en convención municipal, 2) autonomía municipal plena reducida: la carta municipal requiere la aprobación de la legislatura provincial y 3) autonomía semiplena: no tiene poder constituyente, pues la organización y funcionamiento del municipio son reguladas por el Gobierno Provincial mediante una ley dictada al efecto.

Tomando esta clasificación, vemos que es menester que la propia Constitución Provincial, en su reforma, deslinde las competencias que hacen al orden provincial de aquellas que hacen al orden local, ya que si bien probablemente no existan dificultades en el otorgamiento de atribuciones políticas y administrativas a los municipios – salvo en cuestiones como la de la policía de seguridad –, sí pueden llegar a suscitarse conflictos en torno a las potestades legislativas y judiciales que serán delegadas al ámbito municipal, lo que requerirá un análisis más pormenorizado.

Seguramente, el primer tema a debatir será el presupuestario, ya que debe tenerse en cuenta la cantidad de recursos con los que cuentan los municipios para ejercer su autonomía, así como el erario que disponen para ampliar sus funciones ejecutivas y legislativas, y para organizar las judiciales. Este aspecto deberá ser discutido a fin brindarle un marco institucional provincial a la autonomía reconocida en el art. 123 de la Constitución Nacional. La respuesta a esta problemática es la que le dará la viabilidad al reconocimiento de los distintos grados de autonomía y categorización de los diferentes municipios existentes en la provincia.

Asimismo, aún resta extinguir ciertas prácticas centralizadas provenientes de los Gobiernos Provinciales, lo que demuestra que el reconocimiento de la autonomía municipal deberá recorrer un camino de análisis, de debate y de consenso para quedar arraigado definitivamente.

Es por ello que resulta imperioso analizar, en el marco del ac-

tual régimen político santafesino, el rol de la autonomía y el nivel de desarrollo de las actuales estructuras políticas municipales, para así poder llevarlas a la práctica, ya que la mayor o menor autonomía de un municipio respecto a la Provincia, no puede ser consecuencia de una decisión unilateral de ésta última, sino que deber ser el resultado del reconocimiento de un proceso de desarrollo y crecimiento de las propias comunidades locales que, al adquirir mayores responsabilidades en la toma de decisiones globales, requieren también de un mayor margen de autonomía.

Finalmente, debemos dejar en claro que **la reivindicación de las autonomías municipales es una acción estratégica para fortalecer el federalismo.**

El sentido y alcance de la autonomía en la voz de los vecinos



La iniciativa de colocar en la agenda cotidiana de gestión de los distritos la temática de la autonomía municipal, y de permitir la participación de vecinos y vecinas, ha dejado frutos importantes para seguir avanzando en una reflexión y discusión constructiva en base a las ideas y expectativas que la cuestión suscitó en nuestra ciudad, lo que fue plasmado durante la realización de estas jornadas.

La discusión de este tema debe necesariamente incluir la voz de la ciudadanía, ya que la misma constituye la piedra basal que da contenido a las transformaciones que se van produciendo en la ciudad.

A continuación, presentamos las opiniones de los vecinos expresadas en las seis jornadas barriales.

Una de las primeras cuestiones aborda las inquietudes, interrogantes y demandas de una mayor información y comunicación respecto del significado y alcance de la autonomía.

-“Necesitamos más información sobre cómo funcionaría la autonomía municipal. ¿Cómo cambiaría la vida de los ciudadanos?”

-“Estos temas de derechos nuevos y cambios políticos deberían incluirse en la escuela primaria y continuarse en la secundaria como forma de concientizar a los chicos; lo digo como mamá y ciudadana movilizada”.

-“Como ciudadanos, ¿qué podemos hacer desde nuestro lugar para lograr los cambios en la Constitución Provincial y alcanzar la autonomía municipal?”

-“Nosotros, como ciudadanos, tenemos la obligación de participar. ¿Con el tema de la reforma de la Constitución qué podemos hacer? Hay lugares para juntar firmas, mandar e-mails, hacer presión para que sepan que en Rosario - en todos los distritos - tenemos interés por la reforma. ¿Cómo lo canalizamos?”

En este contexto, y avanzando en las reflexiones de los vecinos, la autonomía local es valorada como un proceso que profundiza la

democracia participativa. Se evidencia el compromiso cívico de la ciudadanía para involucrarse en las cuestiones del desarrollo local, debatiendo acerca de los nuevos mecanismos de participación que posibilitarían la concreción de la autonomía.

-“¿Cómo se podrían consolidar los mecanismos de participación ciudadana y de representación? ¿Cómo sería la elección de concejales en una ciudad con autonomía?”

-“Los mecanismos de participación ciudadana serán discutidos cuando Rosario se sienta a darse su propia Constitución o Carta Orgánica, elegir qué ciudad queremos y elegir convencionales que lleven adelante esas propuestas va a ser superador de lo que ya tenemos, como es el presupuesto participativo”.

-“Es muy interesante pensar cómo la autonomía municipal puede reforzar la representación barrial en el concejo”.

-“La autonomía puede potenciar la mayor participación de los vecinos en el gobierno de la ciudad”.

Además, aparecen expectativas en torno a distintas formas de pensar un nuevo sistema de representación y elección de autoridades locales.

-“Tenemos que tomar la problemática cada uno de nosotros, y comprender que ser ciudadanos no es un derecho que se ejerce sólo cuando votamos. Ser ciudadano es una responsabilidad que se cumple cuando uno participa en las problemáticas de la comunidad en que vive”.

-“En cuanto a la autonomía municipal, hay que pensar en una ciudad autónoma con distritos autónomos. Hay que tratar que cada uno de los distritos tenga representación en el parlamento local, porque los barrios tienen su derecho a tener sus representantes”.

-“El sistema electoral de la ciudad autónoma debe discutirse. Que no se decidan la cantidad de concejales por ley provincial. Sería muy interesante tener concejales por un sistema mixto: lista sábana y por distrito”.

-“Con la autonomía podríamos organizar a los vecinos para postularnos a cargos representativos, ya que ahora votamos pero no elegimos; porque los candidatos los ponen los partidos políticos”.

Otro aspecto valorado por los vecinos refiere a las posibilidades de manejar los recursos que le corresponden a la ciudad, a fin de mejorar la organización y administración de los mismos.

-“La autonomía abre el debate sobre la posibilidad de ampliación de servicios que brinda el municipio, como puede ser para tener una fuerza de seguridad propia y también mejorar lo que ya existe”.

-“Rosario debe ser autónoma para que los recursos que se recaudan se reinviertan todos acá”.

-“Si Rosario fuese autónoma manejaríamos nosotros nuestro dinero, los fondos que logramos con el pago de los impuestos y sería mucho mejor. Hay otras localidades o ciudades de la provincia que no tienen muchos fondos, y tenemos nosotros que ayudarlos”.

-“Es muy bueno luchar por la autonomía de la ciudad, para eso hacen falta recursos y muchas veces uno se pregunta dónde están los recursos que la co-participación nacional le da a las provincias, porque servirían para posibilitar la autonomía”.

Estos extractos forman parte del sentir de los vecinos, los mismos nos invitan a explorar nuevos horizontes y nos muestran el compromiso de la ciudadanía con el diseño de políticas públicas locales. Asimismo, este proceso evidencia la consolidación de un capital social para la construcción de un modelo de ciudad más democrático y equitativo.

