



UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

Carrera de Abogacía

EL MUNICIPIO Y SUS POSIBILIDADES TRIBUTARIAS

Tutor: Maiztegui, Raúl René

Alumno: Pin Huwyler, Fernando Nicolás

Título al que aspira: Abogado

Fecha de presentación: 13/02/2012

A mi hija Valentina,

Por ser la luz que me ilumina en cada despertar.

A mis padres,

Por darme su apoyo día a día para cumplir mi sueño.

A mi hermano David,

Pilar fundamental en mi vida.

A mis docentes de la UAI,

En especial a mi tutor Raúl Maiztegui, excelente persona y profesional quien se ha brindado completamente para guiarme en la realización de este trabajo.

A mis familiares en general,

Quienes me manifestaron su incondicional apoyo y estuvieron a mi lado siempre, siendo partícipes de todos mis logros.

Resumen:

Durante gran parte del siglo XX en Argentina la discusión en el derecho municipal versó sobre si los municipios eran entidades autárquicas, meras descentralizaciones administrativas del poder provincial o si se trataba de verdaderos estados autónomos con poder originario para sancionar su Carta Orgánica, regular su conformación política, elección de autoridades, sanción y cobro de impuestos, etc.

Autarquía versus Autonomía era el principal eje de de la contienda; ya que el apoyo a una u otra teoría derivaba en innumerables consecuencias para los municipios. El Dr. Rafael Bielsa, figura principal de la escuela del Litoral, sostenía el carácter autárquico de los municipios y se enfrentaba a la opinión de la escuela de La Plata, liderada por Adolfo Korn Villafañe, quienes consideraban como autónomos a los entes locales.

Gracias a la reforma constitucional de 1994 se han clarificado las cosas. La Constitución, en su artículo 123 se ha pronunciado a favor de la Autonomía Municipal instando a cada provincia a asegurar “la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

La institución comunal es el ente de gobierno más cercano al ciudadano y por tanto la responsabilidad de resolver los asuntos más urgentes de la población. Por tal motivo es fundamental la necesidad de otorgarle al municipio las herramientas necesarias para poder cumplir con esta tarea.

Es correcto afirmar que la autonomía no es un concepto rígido ya que tiene sus diferentes niveles.

Cada provincia en particular incorporó a su sistema municipal la autonomía, otorgándole diferentes alcances a la cuestión dentro de cada municipio.

La jurisprudencia, especialmente de la Corte Suprema de la Nación, ha tenido que expedirse en múltiples ocasiones sobre el alcance de las atribuciones de los municipios.

Introducción

En este trabajo predomina como área, la rama del Derecho Público, especialmente el Derecho Administrativo conjuntamente con el Derecho Tributario. Tratamos como temas la potestad tributaria municipal, las facultades que la Constitución Nacional expresamente le otorga a los municipios, la escasa autonomía que poseen los mismos en materia tributaria. La importancia de la autonomía radica en la posibilidad que tiene el municipio de crear impuestos ejerciendo una facultad que se encuentra radicada en nuestra Carta Magna.

El título provisorio del presente trabajo, es la “El municipio y sus potestades tributarias”.

Se presenta el siguiente problema: al existir en la Constitución Nacional un artículo que fija expresamente la autonomía de los municipios, ¿Cuáles son los límites al ejercicio de la autonomía en materia tributaria?

Planteamos como hipótesis, que a pesar de que el artículo 123 de la Constitución Nacional declare la autonomía municipal en materia de potestad tributaria, los municipios solo pueden alcanzar una autonomía atenuada y no plena.

Los puntos que se demostrarán y defenderán son:

1. La limitada potestad tributaria de los municipios.
2. El funcionamiento del régimen legal tributario a nivel municipal.
3. La posición que toma nuestra Constitución Nacional en el tema que nos ocupa.
4. Superación de la tesis de la autarquía.

El objetivo general que se persigue es demostrar que los municipios, a pesar de ser declarados autónomos, tienen restringida su potestad en materia tributaria

Los objetivos específicos son: dilucidar qué tipo de autonomía tienen las municipalidades; analizar el grado de legitimidad de los tributos nacidos en el seno del municipio; estudiar la incidencia de los tributos municipales en materia local, examinar qué tipo de tributos pueden crear los municipios..

Las metodologías a utilizarse son: las Técnicas, como por ejemplo, hermenéutica de los datos recolectados, comparación y cruzamiento de datos, interpretación de declaraciones oficiales y extraoficiales de autoridades supremas de Gobierno, interpretación lógica, semántica y axiológica de legislación, doctrina y jurisprudencia.

Por último, medios y recursos, como por ejemplo, bibliografía de Derecho Administrativo y Tributario, Doctrina, páginas Web de organizaciones públicas y privadas, Revistas Jurídicas, Derecho Comparado, sentencias judiciales, textos legales completos.

Breve Estado del arte

La municipalidad es el nivel del Estado más próximo a los ciudadanos. Dicha institución representa la voluntad democrática de la sociedad local para la organización y gestión de sus intereses. Posibilitar su autonomía es facilitar su autodeterminación, lo cual significa que la propia comunidad participe de la toma de decisiones públicas y acuerde las normas que la van a regir, evitando que las reglas de convivencia aparezcan como impuestas y resulten ineficaces.

La autonomía permite avanzar con la descentralización de los poderes y de los recursos. Lo que se quiere lograr es la redistribución equilibrada de competencias entre el gobierno nacional, provincial y municipal, con intenciones de alcanzar una mayor

eficacia administrativa y de servicios, y un fortalecimiento del federalismo impulsado por la Constitución.

En la reforma constitucional de 1994 se dispuso que los municipios sean autónomos y se ordenó que las Constituciones Provinciales reglamenten su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Nace de esta forma un mandato claro hacia las Provincias, que tiene como premisa fundamental garantizar un régimen municipal autónomo. Dicha autonomía quedó plasmada en el artículo 123 de la Carta Magna.

Luego de más de un siglo y medio de la sanción de nuestra Constitución, con la reforma constitucional de 1994, el constituyente ha terminado con el conflicto respecto a qué debía interpretarse por el régimen municipal que debían asegurar las provincias (artículo 5 de la Constitución Nacional), consagrando la mentada autonomía municipal, y de esta manera, dando por tierra definitivamente con la posición que sostenía fuertemente a los municipios como simples delegaciones administrativas de los gobiernos de provincia.

En Santa Fe aún no se ha modificado la Constitución para poder cumplir con el mandato del artículo 123 de asegurar la autonomía municipal y de reglar su alcance y contenido; hallándonos frente a una evidente omisión. No se puede dejar de lado el precepto constitucional de la incorporación de la autonomía municipal sin entrar en contradicción con la Constitución Nacional.

La Constitución Nacional es superior respecto de las normas provinciales (artículos 5º, 31º y 128º de la Constitución Nacional), motivo por el cual a partir del año 1994 el régimen municipal debe garantizarse con municipios autónomos.

Todas las leyes provinciales deben necesariamente adecuarse a la manda del artículo 123.

Hasta el día de la fecha no se han alcanzado los consensos legislativos necesarios para llevar adelante la reforma de la Constitución de nuestra Provincia sancionada en 1962, tarea que resulta de vital importancia para alcanzar el mandamiento radicado en la Constitución Nacional (artículo 123).

Por lo expuesto, queda clara la importancia del tratamiento de la situación institucional del municipio en cuanto a su autonomía, así como de la formulación de propuestas concretas para reglar su alcance y contenido como lo expresa el mandato constitucional.

Las constituciones provinciales dictadas a partir 1983, se caracterizan por el reconocimiento de las autonomías municipales, dejando de lado las ideas de la doctrina de la autarquía que predominó por largo tiempo en la jurisprudencia de nuestro país.

La Provincia tiene un mandato constitucional que no puede soslayar. La Constitución Nacional es suprema respecto de la normativa provincial, de ahí que a partir del año 1994 el régimen autonómico de los municipios debe ser moneda corriente.

Es imperiosa la necesidad de Reforma la Constitución Provincial para que se adecúe al texto de la Constitución Nacional; entendemos que la misma no es una tarea fácil y sencilla. Por esta razón se busca gestar un proyecto de ley que proponga soluciones a corto plazo.

Marco Teórico

La historia del país ha estado marcada por una progresiva centralización del poder en el gobierno nacional, tanto en materia de gasto público, como de potestades tributarias y facultades regulatorias. Las unidades menores de gobierno han dependido – y aun dependen- notablemente, de manera directa o indirecta, de las decisiones y el financiamiento de los niveles superiores.

El resultado ha sido la débil autonomía de los niveles inferiores de gobierno, la falta de equidad interprovincial e intermunicipal y la explosión de las demandas de las diferentes jurisdicciones, con ausencia de mecanismos autocorrectores (los que han dependido de las acción del gobierno central / provincial – según el caso-, dado el fuerte desequilibrio existente en lo que hace a la correspondencia fiscal).

Pese a la tendencia de considerar autónomos a los municipios, hay provincias, y entre ellas algunas de gran importancia, como Buenos Aires y Santa Fe, en donde siguen siendo tratados como entidades autárquicas. Por tanto, persiste cierta confusión en lo que hace a la situación jurídica de las municipalidades, la cual se traslada al momento de determinar sus facultades y competencias.

Aún cuando la mayor parte de las provincias reconocen la autonomía de los municipios, la ejecución efectiva de las potestades tributarias que dicha autonomía conlleva es, en la práctica, limitada.

La pregunta acerca de si los municipios tienen potestad tributaria (en especial “impositiva”) originaria o si tal capacidad le es delegada por la provincia, en la estricta medida en la que ésta lo determine, ha seguido las mismas vicisitudes acerca de la naturaleza jurídica (autonomía vs autarquía) de los entes territoriales locales.

Las primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, realizadas en Montevideo (Uruguay) entre el 15 y el 20 de octubre de 1956, recomendaron que el mejor medio para asegurar el normal desenvolvimiento de los estados miembros u otros organismos locales que – según las características de cada país – constituyan una unidad política, social y económica es el reconocerles u otorgarles autonomía financiera, comprendida en este concepto la atribución de establecer recursos, inclusive impuestos y emitir títulos de deuda pública¹ en las esferas de sus competencias.

A pesar de que Alberdi² enfáticamente sostenía la noción de la autonomía municipal, asignándole el papel de verdadero poder político del que emana la soberanía comunal, la mayoría sostiene que los municipios carecen de autonomía completa. Además de carecer de atribuciones para darse su propia legislación, reciben sus facultades y obligaciones de un ente superior que es la Provincia, que enmarca su quehacer y a cuyo control se encuentra sometida.

Se ha sostenido que el municipio no es un ente autárquico, sino que goza de autonomía, más restringida que la provincia, pero autonomía al fin.³

La actual interpretación jurisprudencial realizada por la Corte Suprema de Justicia, resalta el carácter de autónomos de los municipios, pero con el límite de admitirlo con carácter restringido.

CAPITULO 1

EL MUNICIPIO

SUMARIO: 1- El municipio. Concepto. 2- Etapas del municipalismo en nuestro país. Época de los cabildos. Municipio constitucional. La reforma de 1994. 3- Evolución de la idea de autonomía en el Derecho Publico Provincial. La Constitución de Santa Fe de 1921. Convención constituyente de Córdoba de 1923. El ciclo de convenciones constituyentes entre 1958 y 1966. El ciclo de convenciones constituyentes a partir de 1986. 4- Proyección sobre la realidad municipal Argentina.

1- El Municipio

1.1- Concepto

Juristas clásicos:

Postura de Lisandro de la Torre: Se trata de una “organización completamente natural, que nace sin violencia dondequiera que exista una agrupación de individuos”⁴

Criterio de Adolfo González Posada: “Es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”⁵

Idea de Rafael Bielsa: Nos brinda una caracterización que se acerca a la posición de típico cuño administrativista, que tiene a los municipios como autárquicos. En tal sentido, nos dice que la institución municipal “es la unidad administrativa más simple y bien podría considerársele como la célula del Estado”.⁶

Publicistas modernos:

Versión de Daniel Hugo Martins: para este autor se trata de la “institución político – administrativa – territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”.⁷

Enfoque de Antonio María Hernández (h): Este sobresaliente autor caracteriza al municipio diciendo que es “la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de

capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal”.⁸

Posición de Ricardo Miguel Zuccherino: el municipio es la unidad básica, autónoma y fundamental, generada naturalmente en función de la suma de intereses y necesidades determinados por la vecindad y provista por la ley de la categoría de persona jurídica de derecho público.

La caracterización suministrada requiere de una explicación pormenorizada. Así es como de ella se desprenda:

Que la expresión “unidad básica” quiere significar que estamos frente a la mínima e irreductible manifestación de los grados de descentralización política admitidos por una estructura del tipo Estado Federal.

Con la aseveración “unidad autónoma” se busca reafirmar el carácter autónomo del municipio.

La afirmación “unidad fundamental” viene a establecer que sin la presencia del municipio se hace ilusoria e imposible toda practica posible de federalismo, además de tornarse no viable su explicación teórica.

La referencia a la condición de “generada naturalmente” que asume el municipio, quiere resaltar su nacimiento espontaneo, que le otorga un neto e incontrovertible carácter de instituto previo a todo ordenamiento jurídico positivo.

Con respecto a “la suma de intereses y necesidades determinadas por la vecindad” va encaminada a señalar a ellos como factor determinante del florecer del municipio.

Finalmente las expresiones “provistas por la ley de la categoría de persona jurídica de derecho público” comienzan por aclarar que la legislación se limita a

reconocer al municipio, pues nunca podría pretender crearlo, dado que la institución municipal es previa en el tiempo a toda presencia legal positiva, para luego puntualizar el preponderante carácter del reconocimiento, estatuido en el grado de persona jurídica de derecho público del ordenamiento legal argentino.⁹

Esta temática ha generado controversias en el esclarecimiento de si la institución municipal es anterior a la legislación o si es nacida por ley.

Para poder dar respuesta a este interrogante, los pensadores se han dividido en diversas escuelas.

Las escuelas sociológicas convienen en afirmar que el municipio es una institución previa y anterior a toda legislación.

Las escuelas jurídicas estiman que es la ley quien da vida al municipio.

Las escuelas sociológicas:

Consideran al municipio como creación natural y espontánea; la misma es anterior a toda legislación positiva.

Escuela jusnaturalista: Para esta corriente, el municipio se forma mediante la atracción que se ejerce sobre un número de familias, las cuales se agrupan en un centro común. Aquí se constituyen en órganos y representantes suyos.

Esta reunión de individuos y familias se utiliza para auxiliarse mutuamente en la satisfacción de necesidades. Se origina en el principio de asociación.

Los principales seguidores de esta corriente son: Cristian Federico Krause; Francisco Pi y Margall, María de Hostos, entre otros.

Escuela social católica: El comienzo de esta postura se da gracias al pensamiento de Santo Tomas de Aquino (1227 – 1274). Quienes se encuentran enrolados en esta

postura, muestran al municipio como entidad de derecho natural; esto hace que se anterior al ordenamiento jurídico positivo.

Escuela economista: Ve a la institución como un conjunto de familias que tiene razón de ser gracias a un objetivo netamente económico. Adhieren a las ideas del materialismo dialectico.

Escuela institucionalista: Sostienen que el municipio es una institución natural y necesaria, creada por la agrupación de familias en un lugar determinado; generadora de un derecho propio y detentadora de una autoridad efectiva encarnada en el poder municipal.

Escuelas juristas: Sostienen que la institución municipal es creada por el derecho positivo.

Escuela del individualismo liberal: El sistema que plantean se aplica en Estados unitarios ya que el municipio opera como una simple descentralización administrativa.

Las constituciones unitarias, limitan notoriamente las facultades municipales

Escuela administrativista: Para ellos, el municipio, es un ente administrativo autárquico, excluyente de toda connotación de índole política. ¹⁰ Definen al municipio como “la unidad administrativa más simple”¹¹. Por esta razón, siempre está subordinado a leyes generales. Esta corriente de pensamiento desnaturaliza plenamente al federalismo, “ya que suprime el segundo grado de descentralización política y con ello elimina su piedra basal”¹².

Idea de Hans Kelsen: Considera a la institución municipal como una creación estatal, agregando que “solo en el Estado puede hablarse de la comunidad municipal”. ¹³

Posición de Ricardo Zuccherino: El municipio es una institución natural que nace en forma espontanea y en función de razones de vecindad. El derecho positivo no

crea al municipio; solamente se limita a reconocerlo dada su condición previa de existencia.¹⁴

Acertadamente, este último autor, enfatiza que si admitimos que un ente autárquico es creado por una ley y regido por ese mismo cuerpo legal, debemos convenir que el municipio no puede nunca ser calificado de autárquico, dado que la legislación no lo crea, sino que simplemente se limita a reconocerlo en su existencia previa y anterior.

2- Etapas del municipio en nuestro país

2.1- Época de los cabildos

Por cabildo se entendía la cabeza de la ciudad y de ella surgían sus atribuciones en materia de sanidad, servicios públicos, etc.

Esta institución regia la vida de la ciudad y se explayaba en grandes poderes de policía. Por esta situación, se llegó a hablar de “los cincuenta brazos del cabildo”; graficando lo extenso de sus contenidos.

Estaban integrados por diferentes personas que cumplían varias actividades:

- Regidores: comandaban los destinos de la ciudad
- Alcaldes ordinarios: llevaban a cabo la actividad judicial
- Fiel ejecutor: ejercía la vigilancia de precios y de comercios
- Alférez real: tenía bajo su mando la custodia, paseo y guarda del estandarte real.
- Sindico procurador: representaba a la ciudad frente al Cabildo.
- Alguacil: ponía en práctica los mandamientos expedidos por la corporación.
- Alcaldes de hermandad: realizaban tareas de policía de seguridad en los lugares de campaña.
- Alarife: conducía el rubro obras públicas.

- Escribano: realizaba las actas de las sesiones del cabildo.
- Tesorero: administraba los fondos municipales

En relación a los recursos económicos – financieros, los mismos se dividían en ordinarios y extraordinarios.

Los primeros eran el fruto del producido de los bienes integrantes del patrimonio del cabildo.

Los segundos eran las contribuciones que se imponían para socorrer a las arcas de la institución.

A partir de mayo de 1810 y hasta el dictado de la constitución de 1853 el problema del municipio argentino, al igual que el de la provincia argentina, era de supervivencia. Lo que estaba en discusión era si las comunidades relativamente autosuficientes (en términos socioeconómicos y políticos – culturales) esparcidas en el territorio nacional, debían existir como categorías jurídicas específicas.

El municipio y la provincia eran casi la misma cosa porque la provincia era la ciudad, o el centro poblado con su amplia zona de influencia. El núcleo urbano se zonifica en una dimensión geográfica de influencia más amplia, no obstante lo cual tiene razón Zorraquin Becú cuando afirma que la transformación de ese núcleo en distrito territorial no alcanza a explicar el origen del federalismo.¹⁵

Rivadavia encarna en aquellos tiempos el protagonismo de la norma por sobre la realidad, apuesta a la organización deductiva: desde lo general (que es lo nacional) a lo particular (que es lo local). La obra de Rivadavia, en procura de destruir los focos de descentralización política en el país, comienza con la abolición de los Cabildos (tarea que finalmente consigue)¹⁶; pero como estas instituciones no son los municipios ni las provincias argentinas, no

logra matar al federalismo. Casi bastaría con este solo argumento para desacreditar aquella tesis tan reiterada de que el municipio argentino es sociopolíticamente la prolongación del Cabildo colonial.

En general y especialmente en lo que al Cabildo de Buenos Aires se refiere, la historia no presenta a los cabildos como una institución secundaria, de vida vacilante y marchar indeciso. Gobernadores y Virreyes, en el ansia de acumular poderes, ejercieron sobre la organización municipal americana una influencia desastrosa, inmiscuyéndose a cada paso en la gestión de los asuntos comunales, adoptando motu proprio, medidas de carácter genuinamente municipales, oponiéndose a la acción desenvuelta cuando no era de su agrado y contrariaba su capricho o interés. Convirtieron a los Cabildos en obedientes servidores, modificando su constitución cuando les desagradaba la que legalmente habían practicado, aprisionando a sus miembros, obrando, en una palabra, a su gusto y antojo.¹⁷

Es dable señalar que los cabildos coloniales son un antecedente histórico de nuestro sistema republicano representativo.

El célebre autor José R. Dromi opino lo siguiente: “Desde un enfoque histórico los cabildos coloniales fueron los intérpretes más fieles del sentir popular, dando incipiente pero concreta participación a los vecinos. En el cabildo se encuentra la raíz histórica del gobierno local desde la época de la colonia, experimentando, a través de la evolución institucional, diversas modificaciones, pasando sus funciones primero a las Jefaturas de Policía y región, con la organización nacional del municipio que asume dichas funciones de interés local, como presupuesto vital del sistema federal y de la democracia”¹⁸.

Por su parte, el Dr. Rafael Bielsa decía: “Así como el consejo medieval surgió de las

ruinas del municipio romano y de él el ayuntamiento español, así también los municipios argentinos descienden de los antiguos Cabildos coloniales, trasplantados, en germen, de la madre patria”.¹⁹

2.2- Municipio constitucional

El año 1853 encuentra a los municipios situados en un lugar de poca relevancia. La Constitución sancionada en ese año se ocupó de los mismos sólo en su art. 5°. Fueron las provincias las que acudieron a aquella Convención Constituyente y sobre una base de delegaciones sancionan el texto constitucional estableciendo el sistema político. La municipalidad estaba totalmente absorbida en la vida provincial.²⁰

Una de las facultades reservadas es la de organizar su propio régimen municipal. Así las cosas, lo que resulta uniforme a todos los estados provinciales en materia municipal, son las obligaciones que surgen de la Constitución Nacional. La primera obligación constitucional es la de asegurar el régimen municipal

El referido art. 5 estableció: “Cada provincia dictará para sí una Constitución...que asegure...su régimen municipal...” La Carta Magna le impone la obligación de organizar los municipios a las provincias pero no determina bajo que principios debía darse esta organización.

La etapa constitucional comienza con el municipio subordinado a la provincia y con una suerte que dependerá del régimen que esta elija para su establecimiento. Las provincias, dentro del marco amplio del artículo 5 organizaron su régimen municipal con bastante libertad. En cuanto a la redacción del artículo citado, 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. Y esta impresión – que permite las interpretaciones

antinómicas – ha generado el vía crucis municipal elongado desde 1853 hasta hoy: es el problema de la naturaleza jurídica, sobre el que tanta tinta se ha derramado.

Entre 1810 y 1853 el problema del municipio argentino era de supervivencia, de autoafirmación; ahora decimos que desde 1853 hasta nuestros días el problema del municipio argentino es de inserción: lo que todavía resta es determinar su ubicación dentro de la sociedad y el Estado sin dejar de lado qué facultades tienen los mismos.

2.3- La reforma de 1994

La situación cambió, no obstante muchas provincias haber reformado sus constituciones adoptando la autonomía como modelo municipal, con la reforma de la Constitución Nacional de 1994. A partir de entonces se impone a las provincias respetar la autonomía de sus municipios reglando su alcance y contenido en los aspectos, institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Surge a partir del nuevo artículo 123 otra obligación que pesa sobre las provincias en referencia a la organización del régimen de gobiernos locales. Es la obligación de asegurar la autonomía municipal.

3- Evolución de la idea de autonomía en el derecho público provincial

Las provincias argentinas, de manera gradual, han ido reconociendo, los principios jurídicos de la autonomía en la estructuración de su régimen municipal. El estado actual del municipalismo en las provincias fue precedido de una rica historia del derecho público provincial en cuanto a la cuestión de la autonomía. Sin ánimo de ser exhaustivos mencionamos algunos hitos fundacionales en nuestro país a la par de aludir a los dos procesos constitucionalistas en los que la idea impregno las Cartas Magnas provinciales.

3.1- Constitución de Santa Fe de 1921

Se trata del primer antecedente del reconocimiento del máximo grado de autonomía en el derecho argentino, y unos de las más importantes del continente. Se reconocía a las ciudades (las de más de 25.000 habitantes) el derecho a dictar su propia Carta Orgánica, mediante una convención convocada al efecto.

Esta Constitución, fue suspendida, por un defecto de forma, luego de ser intervenida la provincia. Luego, entre 1932 y 1935, la misma fue reinstalada por el gobernador Luciano Molinas. Esto permitió que las ciudades de Rosario y Santa Fe, en el año 1933, dictaran sus respectivas cartas orgánicas.

Esta Constitución establecía tres categorías de municipio: de 1ª, más de 25.000 habitantes; de 2ª, entre 3000 y menos de 25.000 habitantes; y de 3ª, más de 500 y menos de 3.000 habitantes. Los que no estaban facultados para dictar Carta Orgánica, se regulaban a partir de una Ley Orgánica municipal que debía dictar la Legislatura. Carta y Ley Orgánica debía adecuarse a lo dispuesto por la Constitución.

Consideraba como electores municipales a todos su pobladores, mas los extranjeros contribuyentes y los casados con mujer argentina, y mujeres que tengan libre administración de sus bienes

El artículo 142 enumeraba las atribuciones comunes a todos los municipios. Les estaba autorizado, entre otras cosas, organizarse legalmente y tener un libre funcionamiento económico, administrativo y electoral. Tener un plan edilicio propio, regular el tráfico y vialidad, transporte y comunicaciones urbanas. Crear recursos permanentes o transitorios, estableciendo impuestos, tasas o cotizaciones de mejoras, aplicando criterios de equidad, proporcionalidad y progresividad. Recaudar e invertir

libremente sus recursos, sin más límites que los impuestos por la Constitución y la Ley Orgánica. Imponer sanciones. Expropiar, con autorización legislativa.

“Las facultades enumeradas en este art. 142 de la Constitución, nos retrotraen a los “cincuenta brazos”, del cabildo en el periodo hispano, como que delimitan una esfera de acción de gobierno municipal amplia y efectiva en materias o ramos que son, efectivamente, y por tradición histórica y legal, propias del quehacer municipal. En este sentido, la cláusula constitucional santafesina es ejemplarizadora y resume postulaciones municipalistas de antigua data.”²¹

3.2- Convención constituyente de Córdoba de 1923

El despacho de la Comisión de Régimen Municipal, hubiera instalado en la provincia de Córdoba, “la legislación más avanzada del país en aquellos tiempos”²²

“Las comunas son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las leyes, que dicte la legislatura con arreglo al inc. 3 del art. 83”, rezaba el art. 144, en una definición “rotundamente autonomista” al decir de Hernández (h).²³

Incluía dicha Constitución, en el cuerpo electoral municipal a las mujeres argentinas mayores de edad “que tengan la libre administración de sus bienes o posean diploma que las habilite para ejercer una profesión liberal” (art. 151), lo que constituía un adelanto extraordinario para la época.

Regulaba instrumentos de democracia directa o semidirecta, como iniciativa popular, referéndum y revocatoria de mandato (art. 152). Asimismo, fijaba como bases del régimen electoral municipal, el sistema proporcional, cuando sea posible el voto secreto, descentralización de los comicios y fiscalización de los partidos (art. 153).

Establecía amplias atribuciones a todos los municipios, de manera similar a la Constitución santafesina.

Posibilitaba a los municipios de primera categoría a dictar su propia Carta Orgánica, sin más límites que los constitucionales. Se podía optar entre los siguientes sistemas de gobierno: Concejo Deliberante y Departamento Ejecutivo, Comisión y Comisión con Gerente. La Constitución, además, establecía como debía organizarse y actuar la Convención Constituyente. Debía ser convocada por la autoridad ejecutiva de la ciudad, tendría 20 miembros por los primeros cincuenta mil habitantes y uno por cada diez mil más o fracción que no baje de cinco mil, elegidos directamente por el cuerpo electoral. Se requería, para ser convencional, ser ciudadano argentino. Las Cartas establecerían el procedimiento para ser reformadas.

Los municipios de segunda categoría se regirían por una Ley Orgánica que dictaría la Legislatura. En dicha ley se “podrán establecer para determinada o determinadas comunas diferentes tipos de gobierno, que consulten la densidad, capacidad económica y costumbres de la población respectivas...”

Este despacho no fue aprobado íntegramente por la Convención Constituyente. No se permitió, por ejemplo, a las municipalidades de primera categoría sancionar su Carta Orgánica.

De todos modos estamos ante uno de los más grandes precedentes de la lucha librada por algunos hombres del derecho argentino por instalar la autonomía municipal plena en las provincias argentinas.

3.3- El ciclo de convenciones constituyentes entre 1958 y 1966

Se trata de un periodo de convenciones constituyentes provinciales a partir de la creación de nuevas provincias y de la reforma de la Constitución Nacional en 1957. Este

proceso, al decir de Hernández (h)²⁴ “afirmó el rumbo autonomista”. Entre las nuevas provincias que reconocieron las autonomías provinciales (aunque con distintos alcances) encontramos la Constitución de Chubut (arts. 207 y 209), Formosa (art. 141, inc. 8), Neuquén (art. 186) y Río Negro (art. 176) en 1957 y Misiones (art. 170) en 1958. Además, modificaron sus leyes fundamentales, reconociendo la autonomía, Santiago del Estero en 1960 y Catamarca en 1966.

Siete Provincias permitieron, a partir de sus Constituciones, sancionar Carta Orgánica a sus municipios. Sólo la ciudad de Santiago del Estero sancionó la suya en 1961.

3.4- El ciclo de convenciones constituyentes a partir de 1986

Este periodo, a diferencia del anterior, no se sucede a partir de la reforma de la Constitución Nacional. Se da a partir de la profunda reforma institucional encarada con la recuperación de la democracia.

En este ciclo, se ejerció, además del poder constituyente derivado, el poder constituyente originario, a partir que una nueva provincia argentina, Tierra del Fuego, sancionó su Constitución en 1991.

Se reformaron las Constituciones de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero en 1986; de Córdoba y San Luis en 1987; de Tucumán en 1988; de Formosa en 1991; de Corrientes en 1993 y de Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén y Santa Cruz en 1994. En el año 1997 reformó nuevamente su constitución Santiago del Estero. En el año 1998 hicieron lo propio La Rioja y Salta. En 2001, nuevamente Córdoba. En 2002 nuevamente La Rioja. En 2003 Formosa. En 2005 Santiago del Estero. En 2006 Tucumán y Neuquén, y en el año 2007 Corrientes. Como ya

mencionamos, también la nueva provincia de Tierra del Fuego sancionó su Constitución en 1991.

Se percibe, como indudable tendencia del derecho público provincial, la afirmación de la autonomía municipal, como la naturaleza jurídica propia de los estados locales. En todos los casos han sido reconocidos los cuatro aspectos de ella (político, administrativo, económico y financiero), y además en los municipios más importantes se ha reconocido la autonomía institucional.

En este lapso sólo dos estados provinciales no modificaron sus Leyes Fundamentales: Mendoza y Santa Fe y tres son los que aún no han asegurado la autonomía municipal: Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe. La Convención Constituyente de la provincia de Entre Ríos en el año 2008 ha reformado la Constitución de esa provincia, reconociendo la autonomía a sus municipios.

4- Proyección sobre la realidad municipal argentina

En la Republica Argentina hay “pos municipalismo”. Ellos se evidencia notoriamente en el caso de la ciudad de Buenos Aires, distrito que con 199,5 km² de superficie, cuenta con una densidad de población cercana a los 15.000 habitantes por kilómetro cuadrado ²⁵.

Por consiguiente resulta absurdo asimilar el régimen jurídico de los municipios provinciales (art 5 CN) con el correspondiente al distrito federal (art. 67, inc. 27, CN). Tal igualación resultaría ficticia, porque solo se observaría en la norma y no en la realidad.

Con tendencias al “posmunicipalismo” se encuentran las comunidades adyacentes a la Capital Federal que – contagiadas por el “efecto borde” propio de las

grandes metrópolis-participan de alguno de los beneficios y de muchos de sus inconvenientes.

En salvaguarda del municipalismo, se impone allí como necesaria una “política legislativa” de regulación de la influencia cosmopolita metropolitana, dado que la heterosuficiencia de las comunidades limítrofes, se aproxima peligrosamente al “satelitalismo” o la dependencia.

Es obvio que la reversión de esta tendencia no dependerá solo del legislador, sino de una programación económica y cultural que posibilite reimplantar cierto grado de ensimismamiento.

En el resto del país, las ciudades de Córdoba y Rosario, revelan una notoria tendencia hacia el desborde de la armonía municipalista, toda vez que ambas ciudades han superado el millón de habitantes²⁶.

Nuestro país ofrece numerosos ejemplos de comunidades en las que anida el “municipalismo”. Comunidades con vida propia en las que reina la armonía hombre – naturaleza, donde la relación población – espacio físico – recursos, no ha tenido desequilibrios traumáticos.

CAPITULO 2

LA AUTONOMIA

SUMARIO: 1-Autonomia. Terminología. 2-Contenidos de la autonomía. 3-Clasificación de la autonomía. La autonomía municipal, definición. Autonomía municipal en la historia: en la antigüedad; en los tiempos modernos; en el plano argentino; en el derecho comparado. 4-La reforma constitucional de 1994. Orden institucional. La Carta Orgánica. Orden Político. Las diferentes formas de gobierno en un municipio. 5-El alcance y contenido de la autonomía en la provincia. Naturaleza autónoma del municipio. La categorización del municipio. Cartas orgánicas municipales. Formas de gobierno. 6- Impuestos municipales. Coparticipación impositiva. Ventajas y desventajas. 7-Control de legalidad en materia financiera. 8-Competencias territorial. 9-Desafíos para la próxima década.

1-Autonomía

En los tiempos que corren el gran tema del derecho municipal (por lo menos en la provincia de Santa Fe) es la determinación del alcance y contenido de la autonomía municipal reconocida expresamente en el art. 123 de la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994.

Este tema, como bien lo expresa Hernández (h)²⁷, se inscribe en el de las relaciones del estado (nacional y provincial) con el municipio. Es rasgo esencial del municipio estar incluido en una unidad política superior.

Con respecto al estado, el municipio, puede situarse de distintos modos que van desde la dependiente centralización hasta la máxima descentralización, que es la autonomía plena. Consecuencia de esto es la diversa naturaleza jurídica que los regímenes políticos atribuyen a los entes locales, originándose distintas relaciones entre ellos.

Además, la autonomía, como característica del municipio, fue variando a lo largo de la historia. La antigüedad, el medioevo y la modernidad apreciaron de distinto modo este concepto.

La primera consecuencia que deducimos de estos conceptos es que hablar de autonomía municipal en abstracto adolece de demasiada vaguedad. La autonomía debe estar referenciada en un determinado contexto. Un municipio puede ser más o menos

autónomo que otro, puede tener la posibilidad de ejercer más o menos funciones con respecto a la provincia o la Nación.

1.2-Terminología

Si lo crucial es reconocer o negar autonomía al municipio, comencemos por tratar de descifrar qué es la autonomía.

Los griegos llamaban *autonomoi* y los romanos *autonomi* a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.²⁸

Afirma Trentin que la autonomía “es la prerrogativa propia de las colectividades públicas menores para concurrir dentro de la organización estadual al ejercicio de la soberanía”.²⁹

El concepto autonomía, ubicado en el mundo de la ciencia política, no puede ser reducido a un estricto encuadre jurídico. Desde esta perspectiva más amplia, el ente autónomo no es solo el que se da su propia norma en sentido formal, sino también el que corre con las consecuencias que a partir de ella se generan. La posibilidad de autonormarse es el comienzo y no el final de la autonomía.

2- Contenidos de la autonomía

Es menester identificar cuando un ente es autónomo; o mejor dicho, qué requisitos tiene que reunir un ente para ser autónomo. Hablamos de ente y no sólo de norma positiva autónoma, por cuanto consideramos que el orden jurídico se haya inserto en un orden político y social que lo condiciona e inspira y que desde el punto de vista institucional, el contenido del vocablo “autonomía” desborda el estrecho margen de la norma mensurada, para ser considerado en el amplio marco de las relaciones intersubjetivas.

Cierta doctrina municipalista ha intentado especificar los modos de concreción de la autonomía.

Para Dana Montaña, constituyen manifestaciones de autonomía municipal:³⁰

- 1- El poder constituyente o facultad de darse su propia Carta Orgánica.
- 2- El poder legislativo para reglar jurídicamente, por medio de reglamentos y ordenanzas, las materias de su competencia.
- 3- El poder ejecutivo para realizar sus decisiones.
- 4- El poder impositivo y financiero para costear los servicios locales
- 5- El poder jurisdiccional para resolver sus propios litigios.

Por su parte, Antonio Hernando (h), comenta que la autonomía municipal comprende los siguientes aspectos:³¹

- 1- Institucional: es la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica.
- 2- Político: organización y gobierno con base popular, electiva y democrática.
- 3- Administrativo: posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno.
- 4- Financiero: libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otro que el bien común de la sociedad local

El IV Congreso Municipal Interamericano, celebrado en Montevideo en 1953, declaro que la autonomía municipal se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución Nacional de:

- 1- Autonomía política, fundada en principios democráticos.

- 2- Capacidad financiera, con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines.
- 3- Administración propia de los servicios públicos locales.³²

En nuestra opinión, parece sensato reconocer “autonomía” a todo ente que reúna las siguientes atribuciones:

- 1- Autonormatividad constituyente: significa capacidad para darse la propia norma fundamental en el marco del derecho no originario.

El ejercicio de esta atribución da surgimiento al tipo de descentralización que Kelsen llama “estática y dinámica”; es decir, cuando el orden jurídico válido solamente para una comunidad parcial (descentralización estática) es creado por órganos elegidos simplemente por los miembros de esta comunidad parcial (descentralización dinámica)³³

En nuestro país, el primer antecedente de ejercicio de autonormatividad constituyente municipal es el de la ciudades de Rosario (Carta sancionada el 28-08-1933 y aprobada por ley provincial 2352 de 12-12-1933) y Santa Fe (Carta sancionada el 18-09-1933 y aprobada por ley provincial 2353 del 12-12-1933), que dieron sus propias cartas orgánicas operativizando el artículo 149 de la Constitución Provincial de Santa Fe del año 1921.

En el Estado federal argentino, y de conformidad con la interpretación mayoritaria de la doctrina, corresponde a las provincias reconocer o asignar la autonormatividad constituyente a sus municipios.³⁴

- 2- Autocefalía: importa la capacidad de elegir las propias autoridades, aquellas que han de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales.

3- Autarcía: Significa autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos.

Cuando rotulamos a esta atribución con el nombre de “autarquía” utilizamos la derivación del término griego *autarkeia* (auto: uno mismo y arkein: bastar, ser suficiente).

Si la autarquía como requisito integrante de la autonomía importa la posesión de recursos propios complementada con la posibilidad de disponer de ellos, debemos preguntarnos qué tipo de acto político asigna o reconoce esos medios y esa autorización para manejarlos. Centrando la cuestión en el municipio, es claro que el acto de asignación de recursos propios debe provenir de una disposición constitucional y/o legal de carácter juspublicista (ley orgánica o norma impositiva o fiscal) y en cuanto a la facultad de disponer de ellos, deviene correlato necesario de la autogestión encaminada al cumplimiento de un fin público.

Cuando la Constitución Nacional manda a las provincias en el artículo 5° a “asegurar el régimen municipal” esta ordenando la mantención de una realidad preexistente que solo puede garantizarse con el reconocimiento del “derecho a los medios”.

Thomas Hobbes lo decía con claridad: “Aquel que transfiere un derecho, transfiere los medios de gozarlo, en la medida en que esté en su poder [...] Y se entiende que aquellos que dan a un hombre el derecho de gobierno en soberanía, le dan el derecho de recaudar dinero para mantener soldados, y el de designar magistrados para la administración de justicia”³⁵

Importa manifestar que para el mundo del Derecho, el municipio como ente autónomo, encuentra su origen normativo en la Constitución Nacional y el quantum de

sus atribuciones en las Constituciones Provinciales y demás normas complementarias de Derecho Público interno.

4- Materia propia: implica posesión de una materia o contenido específico, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción.

5- Autodeterminación política: equivale a no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo desde el exterior (lo provincial, lo regional, lo nacional o lo internacional), que le impidan cumplir en la práctica las facultades que le son propias.

3-Clasificación de la autonomía

Es conteste en la doctrina municipalista, al hablar de autonomía municipal, distinguir entre autonomía municipal plena y autonomía semiplena³⁶; o autonomía absoluta y autonomía relativa o restringida.³⁷ Con respecto a la autonomía plena o absoluta, cabe decir que su afirmación importa el reconocimiento a los municipios de los cinco planos u órdenes que la conforman. A saber: orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. En cambio, en el caso de autonomía semiplena, relativa o restringida no se reconoce a los municipios el ejercicio del poder constituyente, o sea la posibilidad de sancionar su propia Carta Orgánica. El plano institucional de la autonomía municipal no es concedido en los casos de autonomía semiplena.

El Dr. Bianchi, en defensa de la tesis de la “autarquía municipal” diferencia la autonomía formal de la autonomía material. “Hasta el momento (pronunciamiento del fallo Rivademar, 1989) los municipios han gozado de una autonomía material que se manifestó en la posibilidad de ejercer su propio poder de policía, de ejecutar por sí obras públicas, de elegir por sí a sus gobernantes, de percibir ciertas contribuciones, etc. De tal modo que lo que ahora han obtenido es más bien la autonomía formal, la

declaración de autonomía, tal como obtienen la declaración de independencia aquellos pueblos que se liberan de su metrópoli, habiendo vivido en la práctica bajo un régimen de completa soberanía.”³⁸

Más allá de que la clasificación pueda resultar útil para algún supuesto particular, no compartimos la argumentación expresada, pues el concepto de autonomía del que parte Bianchi es demasiado estrecho, y no se condice con el reconocido por la Constitución cinco años más tarde.

3.1- La autonomía municipal

El municipio, es la piedra basal para la construcción democrática del Estado.

La palabra autonomía podemos encontrarla en cartas orgánicas, constituciones, leyes, declaraciones, etc.; y sin embargo no ha alcanzado a imprimirle la efectividad que dicho vocablo merece.

En el mundo, el municipio y su autonomía, son considerados piezas de suma importancia para cualquier idea de desarrollo humano.

La autonomía local es la capacidad de decisión libre, bajo la propia responsabilidad, a través de la organización institucionalizadora de la comunidad a la que pertenece, sobre las bases de legitimación democrática.

La autonomía considerada como autogobierno bajo la propia responsabilidad, importa la determinación de competencias propias para llevar a cabo los fines locales. Los mismos exigen la posesión de medios suficientes para poder llevarlos a cabo. Es evidente que al referirnos a “medios”, estamos poniendo el ojo sobre los de naturaleza económica – financiera; o sea, la capacidad propia de imposición tributaria. Sin esa capacidad, no es posible proyectar la autonomía en el municipio.

Estamos en condiciones de afirmar que la autonomía como garantía está reconocida expresamente por la Constitución Nacional.

3.2- La autonomía municipal en la historia

3.2.1- Autonomía en la antigüedad

Los agrupamientos humanos durante los primeros tiempos de la historia, eran muy diferentes a los que tenemos en los tiempos modernos.

En el imperio romano, podemos ver que ya existía una superestructura organizativa de ciudades. Roma iba conquistando y gobernando otras ciudades a las cuales les era respetada su autonomía.

Si nos remontamos a la historia del municipio hispano, podemos ver que los pueblos que avanzaban contra los moros en la lucha encarnizada por la posesión del territorio español, eran beneficiados por parte del monarca con la concesión de los fueros, base autónoma de las ciudades hispanas.

3.2.2- Autonomía en los tiempos modernos

Estados Unidos de América nos brinda un ejemplo muy elocuente. Si bien su Constitución de 1787 no hace referencia concreta a la autonomía municipal, pesaba sobre las urbes estadounidenses la suculenta herencia inglesa. Allí, los reyes, llevaron a cabo concesiones que con el correr del tiempo dieron como resultado la consolidación de una estructura de legítima autonomía. Estos antecedentes produjeron que las cartas municipales que se fueron dictando, gocen de plena autonomía.

3.2.3- Autonomía en el plano argentino

Debemos reconocer que la institución municipal llega a nuestro país de la mano de España. En esta etapa, flotaba ya en América la idea libertaria de los comuneros. A

su evocación la institución municipal recordó las mejores tradiciones conquistadas en los tiempos duros de la Reconquista. Por ello la institución instituida en nuestro continente reivindica su vocación de autonomía. Sin embargo, la aptitud libertaria terminaba allí, en su resistencia a la Corona, puesto que en su mecanismo interno, en su composición, en su trato con el pueblo y en sus actitudes hostiles a los criollos, la institución marca pautas claras de neto corte antidemocrático.

Continuando con la historia, podemos afirmar que la Revolución de Mayo es de típico corte comunal. Se concreta por la posibilidad relativamente democrática que la institución ofrecía a través del Cabildo Abierto.

Los años posteriores muestran al Cabildo como expresión de los intereses de los comerciantes porteños (el centralismo en ellos estaba a la orden del día). Esto dio como resultado practicas de sometimiento sobre los pueblos del interior. Con este panorama es impensada la idea de un municipio autónomo.

Más adelante en la historia, aproximándonos al año 1852, podemos decir que la institución municipal reaparece en Buenos Aires. Urquiza, por decreto, reconoce en forma expresa que el instituto es de neto corte natural y es el fruto espontaneo de la convivencia social.

Al poco tiempo, el 04/05/1853, el Congreso Constituyente dicto la Ley de Capitalización y dos días después, la ley que establecía el municipio de la Ciudad de Buenos Aires. Aquí se organiza al gobierno de dicha ciudad como una republica representativa municipal.

De acuerdo con la solución de los constituyentes de 1853, en la ciudad de Buenos Aires debían residir tres órdenes distintos de autoridades: las nacionales, que iban a ejercer el gobierno federal, correspondientes a la provincia de Buenos Aires y las

municipales, pertenecientes a la municipalidad que se había restablecido. Con toda claridad y armonía determinaron los límites de las respectivas funciones y establecieron que el presidente de la Nación era la mayor jerarquía política y, además, el jefe inmediato y local de la Capital frente a las autoridades provinciales y municipales, a las que no excluía ni podía sustituir en manera alguna. El art. 86, inc. 3°, resguardaba la supremacía y la dignidad del presidente, pero en nada interfería en el funcionamiento de un municipio autónomo al estilo del creado por el decreto de Urquiza.³⁹

Gracias al anteproyecto Constitucional para Mendoza esbozado por el maestro Alberdi, la idea de autonomía municipal se mantiene presente frente a una orientación general de las cartas estatales, que se inclinan por la tesis contraria de la autarquía municipal.

En 1921, y de la mano de la constitución santafesina, se abre camino a favor de la autonomía municipal absoluta; se busca el cambio rotundo de ideas. Se intenta dejar atrás a la autarquía. Esta carta estatal fue la gran precursora. Su idea municipalista consagró la autonomía absoluta de la institución.

Los años posteriores se vieron marcados por la continuidad de una corriente que velaban por la supremacía de la idea de la autarquía municipal, por lo menos en los textos constitucionales estatales. En el terreno doctrinal, sucede la reacción de algunos pensadores (Korn Villafañe por ejemplo), dando nacimiento a la Escuela de La Plata, patentemente alistada en la defensa de la tesis de la autonomía.

El gran movimiento constitucionalista generado por la transformación en Estados miembros de los antiguos territorios, concreta el resurgimiento del criterio de autonomía. Esto se vio apoyado por las nuevas cartas dictadas en Chubut, Misiones y Neuquén.

En ellas se consagra la autonomía municipal absoluta, ya que le otorgan al municipio la facultad de dictarse sus respectivas cartas orgánicas.

El valioso movimiento constitucionalista generado en los Estados miembros de la unión federal argentina ha traído la definitiva consagración de la autonomía municipal absoluta. Claro ejemplo de esto son las cartas de: Catamarca (1988), Córdoba (1987), Jujuy (1986), La Rioja (1986), Rio Negro (1988), Salta (1986), San Juan (1986), San Luis (1987), Santiago del Estero (1986), Chubut (1957), Misiones (1958), Neuquén (1957), Tucumán (1990).

Otras provincias como Chaco (Carta de 1957), Formosa (Constitución de 1957), La Pampa (Carta de 1960), Santa Cruz (Constitución de 1957) establecieron constituciones estatales bajo el régimen de la autonomía municipal restringida.

Por su parte, Buenos Aires (Carta de 1934), Entre Ríos (Constitución de 1933), Mendoza (Carta de 1916, con varias reformas) y Santa Fe (Constitución de 1962) omiten en sus constituciones la autonomía municipal.

En el caso particular de la constitución santafesina, se deja de lado todo el rico historial municipalista a favor de la autonomía, lo que resulta un gran retroceso.

3.2.4- La autonomía municipal en el derecho comparado

Con respecto a la autonomía municipal en la legislación europea vigente, podemos decir que resultan hitos fundamentales en la consagración de la autonomía municipal en el Viejo Continente las cartas constitucionales de la Republica Francesa, dada en 1946; Republica de Italia, sancionada en 1948; y la propia del Reino de España, de 1978. El documento conocido con el nombre de “Carta de las libertades locales” – dado en 1953- representa los esfuerzos conjuntos de prestigiosas entidades dedicadas a

la materia municipal, tales como “Unión Internacional de Villas y Poderes Locales” y el “Consejo de las Comunas de Europa”, en pro de las autonomía municipal.

Si nos remontamos a la autonomía municipal en la legislación de los Estados Unidos de América, podemos señalar que el sistema de carta se inicio en el Estado de Missouri en el transcurso del año 1872. En efecto, la enmienda a la carta estadual indicada concedió a los municipios con más de 100.000 pobladores la facultad del dictado de su propia Carta Orgánica.

A partir de ese momento, el sistema se ha ido imponiendo lento pero firmemente, a tal punto que los inicios de la década de 1930 mostraban a dieciséis Estados miembros de la Unión norteamericana como adoptantes del sistema.

4- La reforma constitucional de 1994

La reforma de 1994 profundizó la disposición del art. 5 de la Constitución de 1853. La norma originaria imponía a las provincias, como garantía de su autonomía, el deber organizar su régimen municipal. Las provincias, según interpretación de la CSJN por 80 años, tenían atribuciones para optar por organizar a sus municipalidades como meras descentralizaciones administrativas o como verdaderos entes políticos con autonomía.

Como la ley declarativa de la necesidad de reforma no permitía reformar los artículos de la primera parte de la Constitución, se modificó el art. 106 (hoy 123). La nueva disposición reza: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a los dispuesto en el art. 5, asegurando, la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

Cabe mencionar, siguiendo a Hernández (h)⁴⁰, que se clausura un profundo debate sobre la naturaleza jurídica de los estados locales, consagrándose definitivamente la autonomía municipal.

Se produjo una profundización del imperativo constitucional, un acortamiento de las facultades provinciales para organizar el régimen municipal, que en un primer momento (antes del 94) era más elástico, pudiendo optar por sistemas autárquicos o autónomos, para pasar a un recorte de esa facultad. Las provincias hoy tienen el deber de organizar su régimen municipal, bajo el signo de la autonomía. Les queda por reglar el alcance y contenido de este principio, en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Reafirma la idea de autonomía, en este caso económica y financiera, el nuevo art. 75 inc. 30. El mismo reza, en su parte final, que “Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos (de utilidad nacional), en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.”

4.1- Orden institucional

En el orden institucional, las provincias deberán (o ya lo hicieron según el caso) optar por categorizar o no a sus municipios, para que tengan autonomía municipal plena o autonomía municipal semiplena.

Existen diversos criterios para clasificar a las ciudades, o más precisamente, a los municipios. Podría hacerse en base a los ingresos promedio de su población, así hablamos de ciudades con ingreso promedio alto, medio o bajo. También puede echarse mano al criterio de la actividad característica de la ciudad; de esta manera hablamos de ciudades industriales, pesqueras, agrarias, etc.

La tipología estructural clásica de las ciudades se erige sobre la base de la población. Como nos enseña Hernández (h)⁴¹, esta constituye el elemento sustancial de la indescriptible realidad sociológica.

Las provincias argentinas que han receptado la autonomía municipal eligieron diferenciar a sus municipios, estableciendo diversas categorías, según la cantidad de población. Sólo un escenario de ciudades homogéneas desde el punto de vista poblacional, lo que no sucede en general en nuestro país, podría dar lugar a un sistema uniforme a la hora de reconocer los principios autonómicos a los municipios.

Adelantamos nuestra posición favorable a la diferenciación. Como nos enseña Hernández (h) “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”⁴²

Además, es necesario tener en cuenta la realidad de cada provincia. Tenemos en nuestro país diferentes situaciones. Cada provincia tiene una base poblacional diversa, tanto en lo relativo a la cantidad como a su dispersión en el territorio. Estas son cuestiones que no pueden soslayarse al elegir el criterio de diferenciación municipal que efectivice cada estado provincial.

4.2- La Carta Orgánica

Una autonomía institucional plena permitirá a las ciudades sancionar su Carta Orgánica. Una especie de Constitución local que regula los distintos aspectos del sistema municipal de la ciudad en cuestión: forma de gobierno, finanzas locales, poder de policía, servicios públicos, responsabilidad de los funcionarios, formas de participación ciudadana, relaciones intermunicipales, etc.

En el proceso de sanción de las cartas orgánicas municipales se está ejerciendo un poder constituyente de tercer grado.⁴³ En este sentido, sólo deben respetar los principios de la Constitución Nacional y la Constitución Provincial respectiva, no hallándose subordinadas a las leyes orgánicas de municipios que dicte la provincia.

Con respecto a la facultad de los municipios para sancionar su Carta Orgánica, varía según cada Constitución. En algunos casos están sujetas a revisión del Poder Legislativo de cada provincia. La Legislatura, según el caso, tendrá una amplia facultad de revisión o sólo podrá limitarse a aprobarla o rechazarla. También varían los requisitos que las constituciones exigen para que sean cumplimentados por las cartas orgánicas municipales.

4.3 - Orden político

En este aspecto se incluye todo lo relativo a los gobiernos de los municipios. Así pueden establecerse múltiples formas de gobierno local o sistemas de opción para que los municipios resuelvan al respecto. Puede estarse, además, a distintos sistemas electorales para la conformación de los órganos de gobierno. Puede darse mayor o menor participación a la ciudadanía regulando los diversos institutos de democracia directa y semidirecta. En este aspecto el criterio más moderno, siguiendo a la Constitución Nacional, es ampliar las esferas de participación de los ciudadanos.

4.3.1 - Las diferentes formas de gobierno en un municipio

Básicamente, y mencionando las formas más utilizadas para conformar el gobierno municipal en ciudades modernas de esta parte del mundo encontramos: la Comisión, la Comisión con Gerente y el sistema de División de Poderes. Todo esto sin dejar de tener en cuenta que existen otros sistemas, como es el caso de la democracia

directa en algunos cantones suizos, el sistema bicameral europeo, el sistema unipersonal europeo de la Italia fascista o la Alemania Nazi, u otros sistemas menores en EEUU.

El sistema de *división de poderes* o denominado por algunos *presidencialista* parte de distinguir las atribuciones legislativas o normativas y las de gestión. Las primeras están a cargo de un cuerpo colegiado, cuyos miembros se eligen mediante voto popular. Las de gestión están a cargo de un órgano unipersonal, y en la mayoría de los casos también es elegido por voto popular. Es el sistema seguido por casi todas las provincias argentinas.

El sistema de la *comisión* apareció en Galveston allá por 1901. Se entrega el gobierno municipal a una comisión integrada por cinco miembros elegidos por el sufragio popular y sobre los que pesa el recurso de revocatoria de mandato para el caso de mal desempeño de las funciones. El mandato generalmente se extiende en un plazo que va desde 2 a 4 años. Este sistema fue defendido en nuestro país, entre otros, por Rafael Bielsa.⁴⁴ Generalmente se dice que es apropiado para los municipios pequeños.

El sistema de la *comisión y del manager o gerente* es una idea que surgió en los Estados Unidos y luego pasó a varios países como por ejemplo Canadá e Irlanda. Este sistema fue recomendado para la consideración de los estados americanos por el Primer Congreso Panamericano de Municipios reunido en La Habana, Cuba en 1938. Defendió esta forma de gobierno para el municipio de Rosario el bloque Demócrata Progresista en la Convención Constituyente de 1933. El sistema postula una Comisión elegida mediante el voto popular y un gerente o manager nombrado por la propia Comisión en razón de sus cualidades técnicas para el manejo de las cuestiones municipales. La Comisión se reserva el derecho de renovar al manager cuando lo crea necesario. Para ser gerente se requiere una formación terciaria o universitaria determinada. De esta

manera, expresándose a favor de esta forma de gobierno, marca Zucherino⁴⁵: “la comisión representa así la nota de democracia de la que nosotros no podemos renegar porque (como alguna vez lo marcó a fuego Esteban Echeverría) es para los argentinos un estilo de vida, y no meramente una forma de gobierno. A su turno, el manager o gerente simboliza la dosis de eficacia gubernativa que nos falta desde antaño a los argentinos y que debemos por fuerza alcanzar con preparación responsable y honestidad prístina.”

5- El alcance y contenido de la autonomía en las provincias

Bien sabemos que el actual proceso de convenciones constituyentes provinciales receptoras de la autonomía municipal comenzó con la última recuperación democrática del país. Algunas provincias acogieron la autonomía para sus municipios varios años antes de la reforma constitucional de 1994.

Al reglar el alcance y contenido de los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero cumpliendo con la atribución que le otorga el art. 123 de la CN han utilizado diversos criterios.

Seguimos en este tema, fundamentalmente el impecable trabajo del doctor Antonio María Hernández (h)⁴⁶.

5.1- Naturaleza autónoma del municipio

Las provincias que en sus Constituciones rescatan la autonomía para sus municipios echan mano a un reconocimiento expreso de la naturaleza de los mismos.

Todas se expresan en una fórmula similar a la utilizada por la Constitución de la Provincia de Córdoba: “Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal

basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional” (art. 180).

5.2.- La categorización del municipio

Es posición mayoritaria en las constituciones provinciales categorizar a sus municipios según la cantidad de población. Así, a mayor cantidad de población, mayor alcance de la autonomía en los distintos órdenes, dando lugar a los conceptos ya mencionados de autonomía municipal plena y semiplena según el caso.

Algunas de las provincias argentinas prescriben las siguientes categorizaciones municipales: Catamarca (arts. 244 y 245) y Córdoba (art. 181), municipios que puedan o no sancionar la carta orgánica, según lo establezca la ley. Corrientes (art. 157), 1ª categoría, más de 15.000 habitantes; 2ª categoría, más de 5.000 hasta 15.000; y 3ª, más de 500 a 5.000. Chubut (arts. 206 y 219), municipios que pueden sancionar cartas orgánicas, con más de 4.000 inscriptos en el padrón electoral, y los que no pueden hacerlo, que tienen menos de esa cifra y más de 500 electores. Formosa (art. 177), municipios que puedan o no sancionar Carta Orgánica, según tengan o no plan regulado aprobado por su Concejo Deliberante. Misiones (art. 162), tres categorías de municipios según lo establezca la ley. Salta (art. 168); municipios que puedan sancionar Carta Orgánica con más de 10.000 habitantes, y los otros regido por la ley orgánica municipal. San Luis (arts. 250, 254 y 256); municipios que puedan sancionar la carta orgánica, con más de 25.000 habitantes; centros poblados con más de 1.500 habitantes tienen una municipalidad; y entre 801 y 1.500 una comisión municipal. Santiago del Estero (art. 218); 1ª categoría, las ciudades de Santiago del Estero, La Banda, Las Termas de Río Hondo, Frías, Añatuya, y las que superen los 20.000 habitantes; 2ª, las ciudades de

Quimilí, Fernández, Loreto, Clodomira, Monte Quemado y las que cuenten de 9.000 a 20.000 habitantes; 3ª, de 2.000 a 9.000 habitantes. Tierra del Fuego (art. 170); municipios que puedan sancionar la carta orgánica, con más de 10.000 habitantes; y los otros, regidos por la ley orgánica municipal.

No presentan criterios de categorización las constituciones provinciales de Buenos Aires, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro y Santa Cruz.

5.3- Cartas orgánicas municipales.

En base a la categorización que cada provincia realiza para sus municipios, se reconocen a los de mayor población, la posibilidad de sancionar sus propias cartas orgánicas. La cantidad de población necesaria para poder sancionar Carta Orgánica varía de acuerdo a las particularidades cada provincia. En este sentido, la Constitución cordobesa delega en la ley la facultad de reconocer a determinados municipios el carácter de ciudades y por lo tanto facultarlos a dictar sus propias cartas orgánicas (art. 182).

Disponen la potestad para sancionar Carta Orgánica a todos sus municipios La Rioja (art. 154); Río Negro (art. 225) y Santa Cruz (art. 141). También debe incluirse a Formosa (art. 177) que establece que pueden hacerlo los que tengan plan regulado aprobado por el Concejo Deliberante. Se advierte, como nos marca Hernández (h)⁴⁷, una obligación de sancionar las cartas para todos los municipios de La Rioja, a diferencia de las otras provincias que prescriben una potestad de realizarlo.

Señalamos que hay constituciones que requieren la aprobación de la Carta Orgánica por parte de la Legislatura, y otras que no lo hacen. Sólo las leyes supremas de Chubut, art. 231, Neuquén, art. 188, y Salta, art. 168, establecen dicha aprobación.

Las constituciones prescriben requisitos para las cartas que pueden ser resumidos en los mencionados por la Constitución cordobesa. “Las Cartas Orgánicas Municipales deben asegurar: El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros; la elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes; un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría; los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria; el reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y respetando el régimen representativo y republicano y los demás requisitos que establece la Constitución (art. 183).

En cuanto al procedimiento, una amplia mayoría de las constituciones indica que las convocatorias de las convenciones municipales deben efectuarlas los departamentos ejecutivos en virtud de ordenanzas sancionadas por los concejos deliberantes: Catamarca (art. 245), Córdoba (art. 182) y Chubut (art. 230), entre otras.

Respecto de los requisitos para ser convencional, las constituciones exigen los correspondientes a los concejales. En cuanto al número de convencionales, las leyes supremas de Corrientes (art. 158), Chubut (art. 230), La Rioja art. 154) y Santiago del Estero (art. 220) establecen el mismo número que el de concejales; prescriben el doble de dicho número, Catamarca (art. 246), Córdoba (art. 182), Chaco (art. 185), Santa Cruz (art. 143), Tierra del Fuego (art. 176), siempre que no excedan de quince. Ordenan que no se pueden exceder el doble de número de concejales las constituciones de Formosa

(art. 177) y Salta (art. 168) y fijan un número de doce convencionales Jujuy (art. 188 inc. 2), y de quince convencionales Río Negro (art. 228).

Sobre el sistema electoral para la elección de convencionales, la mayoría de las leyes supremas prescribe el de representación proporcional: por ejemplo Córdoba (art. 182) y Chubut (art. 230).

Respecto al término del mandato de las convenciones, en general nada se prescribe, lo que significa que ello queda diferido a las ordenanzas de los respectivos concejos deliberantes o a las propias convenciones. Son excepciones Jujuy (art. 188 inc. 2) que impone un plazo “no mayor de seis meses contados a partir de su integración” y Tierra del Fuego, que en el art. 176 establece uno de noventa días prorrogable por una sola vez por treinta días.

5.4- Formas de gobierno

Las constituciones de las provincias argentinas prescriben para sus municipios distintas formas de gobierno.

El *sistema de opción* que algunas de las provincias establecen es el que más respeta los principios de la autonomía municipal y es el mayor alcance que puede reconocerse en el orden político. La Constitución cordobesa otorga la posibilidad a sus municipios de elegir entre distintas formas de gobierno. Lo respeta tanto para los que puedan dictar Carta Orgánica como para aquellos que se rijan por la Ley Orgánica de Municipalidades (arts. 183, inc. 2 y 184). Las constituciones de Neuquén (art. 186), Río Negro (art. 228 inc. 2) y Tierra del Fuego (art. 175 inc. 2) le otorgan esa posibilidad a los municipios que pueden sancionar su Carta Orgánica.

El sistema de *Intendente y Concejo Deliberante* es el más utilizado por las provincias argentinas. Respeto la tipología clásica de división de poderes en ejecutivo y deliberativo.

Las *Comisiones Vecinales o Juntas de Fomento* suelen utilizarse como sistema de gobierno de los municipios más pequeños. Se trata de cuerpos electivos donde están resumidas las facultades ejecutivas y deliberativas. La Constitución cordobesa lo establece para los municipios con menos de dos mil habitantes (art. 194).

Los *Comisionados Municipales* son elegidos a simple pluralidad de sufragios para los centros urbanos de hasta ochocientos habitantes, en la Constitución de San Luis (art. 251) y hasta mil habitantes, en la de Santiago del Estero (art. 220)

Las *Delegaciones Municipales* que se constituyen en centros urbanos con dependencia del municipio más cercano, según la ley orgánica de municipalidades. La Constitución de Chaco lo establece para los centros con menos de ochocientos habitantes (art. 186), la de Salta para aquellos con menos de novecientos habitantes (art. 164), y la de San Luis, en los centros urbanos que cuenten con más de 80 electores y con un delegado elegido en forma directa y a simple pluralidad de sufragios (art. 252).

6- Impuestos municipales

En general, siempre se les ha reconocido a los municipios la facultad de cobrar tasas y contribuciones; usar el crédito y administrar las rentas. En rigor de verdad no estaríamos ante características diferenciales de un gobierno municipal autónomo.

El tema comienza a complicarse cuando se discute la facultad de los municipios para sancionar y recaudar impuestos. Veamos, siguiendo la clasificación de Antonio Hernández (h)⁴⁸, que alcance le han dado las provincias a la facultad tributaria de sus municipios.

Existen provincias que le reconocen a sus municipios la posibilidad de establecer impuestos locales siempre que versen sobre la materia de su competencia, en este sentido tenemos por ejemplo a Córdoba (arts. 186 inc. 3 y 188 inc. 1). La Constitución correntina lo permite “sobre las personas y cosas sometidas a su jurisdicción” (art. 164 inc. 6). En el mismo sentido, Catamarca (art. 253, inc. 2), Chubut (art. 240), Jujuy (art. 192, inc. 2), Misiones (art. 171, inc. 4), Neuquén (arts. 204, inc. 6 y 205), Río Negro (art. 230, inc. 2), San Juan (art. 253, inc. 1), Santa Cruz (arts. 152 y 153), Santiago del Estero (art. 220, inc. 8) y Tierra del Fuego (art. 179, inc. 2)

Otra de las fórmulas utilizadas habilita a los municipios a percibir los impuestos que señale la Constitución de la provincia o que por ley determine la Legislatura, verbigracia la provincia de Chaco (arts. 196 y 197); Formosa (art. 178, inc. 1), Mendoza (art. 1999, inc. 6); Salta (art. 169, incs. 1, 2 y 3) y San Luis (art. 270, inc. 5).

Por último encontramos a aquellas que no reconocen expresamente la posibilidad de percibir impuestos a sus municipios. Este es el caso de La Pampa (art. 121) y La Rioja (art. 158).

6.1- Coparticipación impositiva

En general las provincias que han reconocido constitucionalmente la autonomía a sus municipios establecen la obligatoriedad de la coparticipación impositiva federal y provincial a las instituciones locales. Así, Catamarca (art. 253, inc 5), Córdoba (art. 188, inc 3), Corrientes (art. 164, incs. 1 y 6); Chaco (art. 197 inc. 4), Chubut (art. 239) Formosa (art. 178 inc5), Jujuy (art. 192, inc. 2.6) La Pampa (art 121), La Rioja (art. 158), Neuquén (art. 205), Río Negro (art. 231, inc. 8), Salta (art. 169 inc. 7), San Juan (art. 253 inc. 8), San Luis (art. 270, inc. 9), Santa Cruz (art. 154), Santiago del Estero (art. 220, inc. 10) y Tierra del Fuego (art. 179, inc. 4).

No obstante esto, algunas van más allá y fijaron los porcentajes de la coparticipación Federal y Provincial que corresponde a los municipios en la propia Constitución. De esta manera, la Constitución de Córdoba establece, al regular sobre los recursos de las municipalidades, que aquellos provenientes de la coparticipación provincial y federal no pueden ser inferiores a un porcentaje del veinte por ciento (art. 188 inc. 3). Por su parte la Constitución de Corrientes determina que el municipio “participa en la forma y proporción que determina la ley, de los fondos que la provincia percibe en los impuestos internos unificados, que no será nunca inferior a un 10% ni mayor que un 50% (art. 164 inc. 6). También Jujuy (art. 192, inc. 2.6) con el 50% del impuesto inmobiliario y Santiago del Estero (art. 220 inc. 10) con un 25% de la coparticipación en impuestos provinciales y un 15% de la coparticipación en impuestos nacionales.

6.1.1- Ventajas de la coparticipación

1- Evita la doble o múltiple imposición, la superposición burocrática que ella genera y la competencia que se plantea entre distintas jurisdicciones en su lucha por conseguir inversores.

2- Permite a los fiscos menores el acceso a fuentes tributarias normalmente inaccesibles y –simétricamente – desalienta la apelación a tributos de bajo rendimiento o alta conflictividad por parte de los gobiernos locales.

6.1.2- Desventajas de la coparticipación

1- Constituye una cesión o delegación de facultades tributarias propias de los gobiernos locales.

2- Puede relajar la disciplina recaudatoria de los entes locales, en la medida en que consideren que tiene sus fondos relativamente seguros.

7- **Control de legalidad en materia financiera**

Se presentan diversos sistemas.

En primer lugar encontramos constituciones que nada dicen al respecto, salvo las atribuciones conferidas en tal sentido a los Concejos Deliberantes. Es el caso de Catamarca, Corrientes, Chubut, Formosa, La Pampa y Misiones.

Otras establecen que el control será realizado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Así lo disponen Chaco (art. 178), Jujuy (art. 190, inc. 17), La Pampa (art. 124, solo para municipios intervenidos), Neuquén (art. 204, inc. g), Salta (art. 163), San Juan (art. 256), San Luis (art. 238 inc. 1), Santa Cruz (art. 123) y Santiago del Estero (art. 148 inc. 1 para los municipios que no sean de primera categoría).

En algunos casos el control de legalidad se da en el mismo municipio, aunque sin llegar a crear el Tribunal de Cuentas. Lo establecen de esta manera y para los municipios con Carta Orgánica las constituciones de San Juan (art. 242, inc. 4), San Luis (art. 254, inc. 4), Santa Cruz (art. 145, inc. 5) y Tierra del Fuego (art. 177, inc. 4)

Por último encontramos el control realizado por el Tribunal de Cuentas Municipal. Es lo que prescriben las leyes supremas de Córdoba (arts. 183 inc. 3, y 184), Río Negro (art. 236) y Santiago del Estero (art. 220, inc. 3, d, para los municipios de primera categoría)

8- **Competencia territorial**

Se perciben, en lo que a la competencia territorial se refiere, varios sistemas.

El de ejido urbano o villa que receptan las constituciones de Catamarca (art. 244), Córdoba (art. 185), Chaco (art. 186), Chubut (art. 227), Entre Ríos (art. 180),

Formosa (art. 174), Jujuy (art. 179), La Pampa (art. 115), Misiones (art.162), Neuquén (art. 182), Salta (art. 164, San Luis (art. 247), Santa Cruz (art. 140), Santa Fe (art. 106), Santiago del Estero (arts. 216 y 217) y Tierra del Fuego (arts. 169 y 170).

El sistema de condado, departamento o distrito las Constituciones provinciales de Buenos Aires (art. 181), La Rioja (art. 157) y Mendoza (art. 197).

Existe también un sistema que Hernández (h) denomina “especial” y recepta la Constitución de Corrientes (art. 156) y la de Río Negro (art. 227), porque “partiendo del primero, posibilitan que la legislatura extienda la competencia sobre todo el departamento o hasta que existan radios colindantes, respectivamente.”⁴⁹

9- Desafíos para la próxima década

Desde la perspectiva municipal, construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva; en otra, organizada, cohesionada, consciente de la idea de sociedad – región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

El poder tributario dentro del régimen municipal argentino, nos conduce a replantearnos el sistema federal desde la visión de las potestades tributarias de los distintos escalones de poder, con particular énfasis en las del municipio.

El Congreso toma para sí potestades en detrimento de los poderes de las provincias, camuflando los acuerdos que el Poder Ejecutivo Nacional suscribe con los gobiernos provinciales, que ceden facultades propias y ajenas, como por ejemplo las de competencia municipal sin ninguna participación de éstos.

CAPITULO 3

LAS FACULTADES MUNICIPALES EN LA JURISPRUDENCIA

Sumario: 1. La jurisprudencia de los tribunales de provincia. Córdoba. Mendoza. Buenos Aires. Santa Fe. 2. La Corte Suprema de Justicia de la Nación. Primera etapa autonomista. Etapa autarquista. La doctrina “Rivademar”. Los Fallos Posteriores. Etapa post-reforma de la Constitución Nacional. El caso “Ponce”. Los hechos. Doctrina de la CSJN.

1- La jurisprudencia de los tribunales de provincia

Los tribunales provinciales se han pronunciado muchas veces, al resolver diferentes cuestiones concretas, sobre la naturaleza jurídica de los municipios y el alcance y contenido de sus facultades.

Históricamente los estados nacional y provincial, en un esquema de excesiva centralización de poder, han avanzado sobre las facultades de los municipios. De ahí la importancia de los Tribunales a la hora de hacer respetar las atribuciones de los entes locales y evitar las intromisiones ilegítimas.

De esta manera encontramos tribunales provinciales que constantemente han defendido la autonomía municipal, incluso mucho antes de su reconocimiento constitucional o legal y a la par encontramos otros, como la Corte Suprema de la Provincia de Santa Fe, que aún después del reconocimiento expreso de la autonomía por la CN, niegan a los entes locales facultades imprescindibles para el cumplimiento de sus fines.

1.1- Córdoba

Los tribunales cordobeses han sido vanguardistas en reconocer la naturaleza autónoma a sus municipios y atribuirles una amplia gama de facultades que en otras provincias les fueron negadas.

Ya en el año 1972, el máximo Tribunal Cordobés expresó: “El municipio constituye un nucleamiento político autónomo impuesto obligatoriamente por la Constitución Nacional (art. 5) como condición para gozar de la garantía federal”⁵⁰

El mismo Tribunal, en fallo citado por Losa⁵¹, dijo: “En aras de interés general, los municipios de la provincia de Córdoba, están facultados para imponer restricciones o prohibiciones absolutas sobre expendio de bebidas alcohólicas en determinados establecimientos comerciales (en el caso, kioscos, estaciones de servicios y expendedores de combustible situados dentro del Municipio de Bell Ville), siempre que las medidas adoptadas no sean arbitrarias, desiguales, carentes de fundamentos elementales o discriminatorios”.⁵² Como veremos luego, antes similar situación fáctica, la Suprema Corte de Santa Fe falló en forma diametralmente opuesta negándole a la municipalidad de Rosario facultades para reglar sobre la materia. Esto se enmarca en una filosofía de los municipios que no se condice con la del artículo 123 de la Constitución Nacional.

En otro fallo de idéntico Tribunal, citado por el mismo autor⁵³ se dijo: “El poder municipal es una reproducción del Estado federal y provincial, pudiendo ejercitar, en las materias que caen dentro de la jurisdicción, una verdadera función legislativa de creación de derecho nuevo, y al dictar una norma que reúna los ingredientes de generalidad y obligatoriedad, constituyen propiamente leyes de carácter local.”⁵⁴

En materia administrativa se le reconoció a una municipalidad de esa provincia la facultad para establecer los requisitos mínimos para habilitar locales que expendan combustible. “Corresponde declarar la plena vigencia constitucional de la Ordenanza 1168/00 de la Municipalidad de Río Ceballos, toda vez que la normativa citada, al establecer los requisitos mínimos a cumplimentar por los particulares a los fines de obtener la habilitación municipal para expender combustible, es el resultado pleno y libre ejercicio por parte del municipio demandado de las atribuciones de reglamentación y control que le han sido conferidas por el ordenamiento jurídico vigente.”⁵⁵ Aquí otra

muestra de la amplia interpretación del concepto de autonomía de la jurisprudencia cordobesa, que al decir de Losa⁵⁶ es la que mejor lo interpreta.

En un decisorio sobre el poder de policía de tránsito de los municipios la Cámara de San Francisco resolvió: “Es facultad de las municipalidades, en virtud de la ley nacional de tránsito 24.449, artículo 2 párrafo 3° (Adla. LV – a. 327) y la ley provincial 8560 en su artículo 25, dirigir y establecer reglas de conducción, distintas a los principios generales, si la exigencia de la circulación dentro de la ciudad así lo impone.”⁵⁷

1.2- **Mendoza**

La provincia de Mendoza, el 12 de mayo de 1994, tres meses y medio antes de consagrarse la última enmienda constitucional, dictó su famoso fallo en autos “*Municipalidad de Mendoza c/ Provincia de Mendoza s/ Conflicto*”. Al sentenciar dijo: “Aun el sentido ontológico del término autárquico: autogobierno o autosuficiencia... Lo que muchas veces ha ocurrido, es una suerte de desjerarquización del Municipio, al clasificarlo como una mera entidad administrativa descentralizada y visualizarlo como una dependencia descentralizada más del gobierno provincial y por ello, alternativamente, la Provincia le asignaba y les disminuía competencias, creando un órgano paralelo... Genéricamente corresponde acudir al artículo 197 (Constitución de Mendoza)⁵⁸, para obtener el concepto constitucional de una Municipalidad”. Antes de aludir también al artículo 209⁵⁹ de la Constitución provincial, de manera enfática se dijo: “De ninguna manera entiendo que, por reglamentación o delegación administrativa, alguna autoridad provincial, pueda coartarle o interferirle el poder a las municipalidades... No se trata de un órgano más o una repartición del gobierno provincial, se trata del Ente que gobierna un territorio –la ciudad y el departamento en

calidad de gobierno local. Su relación institucional es y debe ser, en el más alto nivel (gobernador = intendente o Legislatura = Concejo Deliberante). La sujeción del accionar municipal a la voluntad de cualquier director de entes provinciales, produce desde luego una desjerarquización y una desnaturalización del gobierno municipal”.⁶⁰

Con respecto al plano administrativo de la autonomía, el máximo Tribunal mendocino sostuvo: “La necesaria exigencia del régimen municipal impuesta por el art. 5 de la Constitución Nacional impide a una ley provincial privar al municipio 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 (...). La normativa provincial no puede imponer al municipio la creación de cargos escalafonarios diversos a los que éstos tienen en sus presupuestos.”⁶¹ No obstante el hecho que Mendoza aun no ha incorporado la autonomía a través de una reforma constitucional, su Suprema Corte, receptando la doctrina del fallo “Rivademar”, reconoce autonomía administrativa a un municipio.

1.3- **Buenos Aires**

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en materia de “poder de policía” aseveró: “El poder de policía conferido a los municipios debe ser ejercido conforme a pautas de legitimidad y razonabilidad (...). Es procedente la orden municipal de erradicar un negocio de compraventa de automóviles usados sito en la zona céntrica de La Plata, si se acreditó que había extendido sus actividades a otras operaciones no comprendidas en la habilitación.”⁶²

Tanto este fallo como los del máximo tribunal de la provincia cuyana tienen la importancia de darse en un contexto de no reconocimiento expreso de la autonomía municipal por parte de las respectivas provincias. No obstante esta situación los

máximos órganos de la justicia provinciales no han negado la naturaleza autónoma de los municipios y el reconocimiento de determinadas facultades indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

1.4- **Santa Fe**

En un fallo del año 2000, a contramano de la Constitución Nacional y de la doctrina de la CSJN, la Suprema Corte Santafesina resolvió: “La ilegitimidad de la ordenanza 6625 de la Municipalidad de Rosario (que dispuso la prohibición de venta y exhibición de bebidas alcohólicas en estaciones de servicio) aparece “prima facie” verosímil, por cuanto se encuentra en juego el derecho de iniciativa económica que sólo puede ser limitado por ley con medidas que encuadren en la potestad del gobierno local (art. 15 Constitución Provincial), debiendo entenderse por tal a la provincia (...) Es procedente la medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de la ordenanza 6625 de la Municipalidad de Rosario (en cuanto prohíbe la venta y exhibición de bebidas alcohólicas en estaciones de servicios), ya que las atribuciones de los municipios y comunas son derivadas y excepcionales frente a las de la Provincia y la ley 11.607 contiene previsiones sobre algunos aspectos vinculados al expendio de bebidas alcohólicas, tornándose verosímil el planteo de la actora acerca del órgano competente para legislar en la materia”⁶³

Sin embargo, es de destacar en este fallo la disidencia del doctor Falistocco, quien, en posición antagónica a la mayoría aseveró: “Corresponde no hacer lugar a la suspensión de la ordenanza 6625 de la Municipalidad de Rosario, por cuanto constituye materia discutible determinar si la prohibición de exhibir y vender cierta mercancía (en el caso, bebidas alcohólicas) es una medida que sólo puede ser adoptada por la Provincia y que le está vedada a la Municipalidad, la que (en el caso) la dispuso para

lograr mayor seguridad en el tránsito, cometido que “prima facie” no es ajeno a sus facultades propias’⁶⁴

La Jurisprudencia Rosarina, por su parte, en un fallo sobre las atribuciones tributarias de los municipios, resolvió: “La Provincia de Santa Fe no puede imponer a cada municipalidad y comuna la aplicación de un plan moratorio de tasas y contribuciones, por ser tal cuestión de la pertinencia y competencia de estos entes, de conformidad con lo establecido en los artículos 106 a 108 de la Constitución local”⁶⁵

2- La Corte Suprema de Justicia de la Nación

2.1- Primera etapa autonomista

En los primeros tiempos del máximo tribunal, éste se expresó a favor de la naturaleza autónoma del municipio.⁶⁶ En el año 1870, “en ocasión de decidir acerca de su competencia para conocer de una demanda de un particular contra la provincia de Santa Fe, afirmó enfáticamente la independencia de las provincias, frente a los poderes de la Nación, para decidir lo que hace al régimen de sus propias instituciones, materia dentro de la que se incluye el derecho municipal, el que entendió de competencia exclusiva del ordenamiento local.”⁶⁷ Declaró la CSJN que la obligación impuesta a las provincias por el art. 5 de la CN, era reflejo de la tradición hispánico criolla, de donde surge, la existencia de un derecho municipal autónomo, que rige independientemente del legislador y solamente sujeto a la competencia exclusiva del “municipio”.⁶⁸ En fallos posteriores se expresó “que eran gobiernos o poderes dotados de parte de la soberanía popular para el régimen de las localidades”.⁶⁹

2.2- Etapa autarquista

El cambio de criterio se dio en el recordado caso “Ferrocarril del Sud contra Municipalidad de La Plata”⁷⁰, del 1º de junio de 1911. La CSJN afirma la posición autarquista cuando determina que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites previstos como entidades de régimen provincial y sujetas a su legislación. Para ello ejercen facultades impositivas y coextensivas en la parte del poder que para ese objeto le acuerdan las Constituciones y las leyes provinciales, en uso de su derecho primordial de autonomía.⁷¹ Durante casi ocho décadas esta fue, con algunos matices, la doctrina que sostuvo nuestro máximo tribunal: Era facultad de las provincias, de acuerdo a la interpretación del artículo 5 de la Constitución Nacional, organizar el régimen comunal y otorgarle las atribuciones que creyeran conveniente, teniendo como único límite los principios de nuestra Carta Magna.

La doctrina autonomista ha sido muy crítica en esta etapa de la Corte. Bidart Campos expresó “la Corte Suprema se ha encargado de difundir una jurisprudencia reñida con la técnica comunal de la libertad.”⁷² Rosatti, por su parte, dijo que la Corte se ha manejado casi exclusivamente en el campo normativo-positivista, siendo magro su aporte para dilucidar la problemática.⁷³

2.3- La doctrina “Rivademar”⁷⁴

En el año 1989 la CSJN resolvió el caso Rivademar, “leading case” en materia de autonomía municipal en nuestro país. El máximo tribunal, al decir de Bianchi⁷⁵, “devolvió a los municipios la autonomía que hace 78 años les había quitado...”

Hechos relevantes: La parte actora, en su condición de músico, fue incorporada en la planta permanente de la Municipalidad de Rosario mediante un decreto dictado

por el gobierno de facto durante el año 1983. Luego, su designación fue dejada sin efecto en virtud de un nuevo decreto del intendente municipal durante el periodo democrático, y en ejercicio de la autoridad conferida por el consejo municipal de revisar los nombramientos realizados durante el último gobierno de facto. En ese contexto, la actora impugnó esa decisión por vía del recurso administrativo de plena jurisdicción, que fue rechazado por el municipio en tanto sostuvo el carácter inconstitucional de las normas que motivaron el nombramiento.

Más adelante, en el marco del planteo judicial posterior, la Corte Suprema de la Provincia de Santa Fe anuló la decisión del Intendente municipal, y ordenó su reincorporación. Por último el municipio interpuso el recurso extraordinario que originó el siguiente fallo.

Decisión judicial, fundamentos y análisis: El tribunal comenzó diciendo que, según su criterio doctrinario, los municipios son entes autárquicos. Así, la Corte en sus precedentes definió a los municipios como “delegaciones de los mismo poderes provinciales”. Sin embargo, en el presente caso, los jueces modificaron su criterio anterior y sostuvieron que, en verdad, los caracteres de los municipios no coinciden con las propiedades de los entes autárquicos. Veamos cuales son, según el tribunal, los caracteres de los municipios:

- 1- Su origen constitucional
- 2- Su base sociológica constituida por la población
- 3- La imposibilidad de su supresión
- 4- El carácter de persona jurídica de derecho público, y de carácter necesario
- 5- El carácter de legislación local de sus ordenanzas

- 6- El alcance de sus resoluciones que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial
- 7- La posibilidad de creación de entidades autárquicas
- 8- La elección popular de sus autoridades

En el fallo “*Rivademar*”, la Corte destacó el carácter autónomo de los municipios y más precisamente reconoció el derecho de estos para sancionar el estatuto y escalafón del personal municipal, adjudicándoles determinado grado de autonomía administrativa. La Corte dijo (en sus considerandos 8° y 9°): “Que un nuevo y más detenido examen de la cuestión aconseja, en el momento actual, revisar esa doctrina que se ha mantenido casi invariablemente en la jurisprudencia de esta Corte. En primer lugar, como bien señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, ella de ningún modo podría ser afirmada con carácter uniforme para todo el territorio de la Nación, ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales han consagrado el criterio de la autonomía de los municipios, que puede ser plena, cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza a esa atribución.

Por otra parte, aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, 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 del Código Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sársfield), frente al carácter posible o 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; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

Que sin embargo, aun 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. Fácil es advertir que si se encontraran sujetos en esos 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.”

2.3.1- Los fallos posteriores

La Corte ratificó el criterio autonomista al fallar en el caso “*Promenade, S.R.L. c/ Municipalidad de San Isidro sobre Recurso Extraordinario*” en agosto de 1989. Se

dijo en el fallo de marras que las ordenanzas municipales tienen naturaleza de actos legislativos de sustancia normativa, asemejándolas a las leyes del congreso.⁷⁶

En el mes de junio de 1991, se produjo al decir de Tenaglia⁷⁷, una “abandono virtual del criterio del caso Rivademar”. Se trata del caso “*Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ provincia de Santa Fe sobre inconstitucionalidad*”, en el que se rechazó una pretensión de la Municipalidad de Rosario que controvertía la validez de disposiciones legales provinciales que afectaban la libre disponibilidad de recursos municipales. “...la interferencia del poder provincial en el ámbito municipal, es planteada por la actora como una amenaza de futuros avances que podrían desarticular su autonomía gubernamental, sin invocar ni mucho menos demostrar, que la aplicación actual de las normas provinciales que impugna, constituye un impedimento para subsistir como unidad política autónoma.” No obstante esto, la minoría de la Corte sostuvo los criterios autonómicos de Rivademar: “las normas legales cuestionadas importaban la asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y destino de sus recursos.”

A partir del pronunciamiento “Rivademar” y de otros en el mismo tenor, se impuso una posición que sería la adoptada por la reforma de 1994. En este sentido se percibió a partir de entonces una evolución favorable de la interpretación de la autonomía en la CSJN.

2.4- Etapa post-reforma de la Constitución Nacional

Una vez vigente el artículo 123 de la Constitución reformada, la Corte hizo interpretación del mismo en diferentes casos particulares, resolviendo sobre los alcances y el contenido de las distintas atribuciones municipales.

En materia de la facultad impositiva de los municipios se dijo: “Resulta procedente el recurso extraordinario si la sentencia apelada negó a la Municipalidad de Córdoba la potestad jurídica de exigir a la actora (empresa prestataria del servicio público nacional de telefonía) las tasas controvertidas en el caso, adoptando un criterio opuesto al establecido por la Corte en la causa T.375.XXXI “*Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de Chascomús s/ Acción meramente declaratoria*”. Sentencia del 18 de abril de 1997”⁷⁸

En otro pronunciamiento manifestó: “Es parcialmente procedente el recurso extraordinario (en el caso, se resolvió la improcedencia parcial del recurso respecto de la pretensión de cobro de la tasa por inspección de motores y calderas) contra la sentencia de Cámara que, al admitir una excepción de inhabilidad de título, juzgó que la municipalidad ejecutante carecía de facultades para exigir el pago de la tasa por inspección de seguridad e higiene, pues resulta inequívoca la pertenencia de dicho tributo al ámbito de facultades propias de los municipios”⁷⁹

El doctor Losa⁸⁰, destaca especialmente un pronunciamiento del máximo tribunal federal por su carácter esclarecedor. En resumidas cuentas el Estado Nacional ocurrió ante la CSJN en instancia originaria y demandó a la Provincia del Chaco, con base en las leyes nacionales 23.554 y 23.985, para que se declararan inconstitucionales la ordenanza del municipio de Resistencia que catalogó como vacante un predio afectado a la defensa nacional y el Decreto que promulgó la Ordenanza. Además

solicitó con carácter cautelar una prohibición de innovar. La Corte Suprema declaró su incompetencia. Dijo la CSJN: “A fin de habilitar la competencia originaria de la Corte Suprema, las comunas con asiento en las provincias no pueden identificarse con el Estado provincial. La Corte Suprema de Justicia de la Nación carece de competencia originaria para conocer en las demandas de inconstitucionalidad promovidas por el Estado Nacional contra actos de gobierno emanados de municipios provinciales (en el caso, la ordenanza de la Ciudad de Resistencia que catalogó como vacante un predio afectados a la defensa nacional y el decreto que la promulgó).”⁸¹

Como dice el comentario de Losa⁸², “...se puede observar que el máximo tribunal establece explícitamente la naturaleza jurídica autonómica del municipio sin mencionar el término expresamente... y traza una línea divisoria con la provincia, tratando a ambas estructuras gubernamentales como sujetos políticos distintos y con potestades diferenciadas.”

En materia tributaria, la Corte Suprema se pronunció respecto a un conflicto entre el municipio de La Quiaca contra la Aduana Nacional (delegación La Quiaca) en una ejecución fiscal. Tanto en primera instancia como en la Cámara Federal de Apelaciones de Salta, se rechazó la defensa opuesta por la Aduana que con fundamento en Decretos Nacionales (1110.643/42 del PEN y 14.635/44), pretendía eludir pagos reclamados por la Municipalidad de La Quiaca en base a la prelación normativa federal, La CSJN ratificó las sentencias recurridas y reconoció el derecho de imposición al municipio demandante por lo cual el Gobierno de la Nación debió abonar la tasa retributiva de servicios impuesta por leyes provinciales u ordenanzas municipales, sin importar si los inmuebles son propiedad de la comuna, de la provincia o del Estado Federal.⁸³

2.4.1- El caso “Ponce”

2.4.1.1- Los hechos

El caso “*Ponce*” tiene la importancia de ser el último pronunciamiento de nuestra Corte Suprema, ya con su actual composición, sobre la naturaleza autónoma de los municipios y sobre el alcance y contenido de las facultades municipales.

En el mismo Carlos Alberto Ponce, intendente de la ciudad de San Luis promovió acción declarativa de certeza a fin de que se declare la inconstitucionalidad de una ley local y de un decreto provincial pues los consideró violatorios de los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, como así también de disposiciones de la Constitución provincial. Sostuvo que las normas que se pretendía aplicar afectaban el sistema representativo y republicano de gobierno, el principio de la soberanía popular, de sus derechos políticos y la autonomía municipal.

El actor señaló que mediante la ley 5324 la provincia aprobó someter a la consideración del pueblo de San Luis, en la elección del 27 de abril de 2003, la incorporación a la Constitución provincial de una cláusula transitoria por la cual se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, a la par que habilitaba al Poder Ejecutivo provincial, por una única vez, para convocar a elecciones a fin de cubrir esos cargos.

Mediante una medida cautelar, la justicia impidió a la Provincia convocar a nuevas elecciones. No obstante esto, la Comuna convoca a elecciones, de acuerdo a facultades que le eran propias y elige como nuevo intendente al Sr. Pérsico.

El señor Daniel Raúl Pérsico se presenta en su condición de nuevo intendente de la municipalidad demandante, a fin de que se ratifique la declaración de que corresponde al intendente de San Luis el llamado a elecciones para dicho cargo, que se

anulen los actos de los poderes de la provincia que desconocieron la convocatoria a los comicios efectuada por la comuna y que se convaliden los resultados de dicho acto electoral.

El superior tribunal local sobre la base de que las autoridades municipales habían desobedecido la medida cautelar que impedía a la provincia convocar a elecciones, convocó a comicios para la elección de intendente y concejales, los que se realizarían el 23 de noviembre de 2003. En dicho acto fue electo como "segundo" intendente la Srta. María Angélica Torrontegui, que se presentó como titular del municipio y obtuvo del superior tribunal una serie de resoluciones que, además de otorgarle el manejo de los dineros públicos comunales, dispusieron que el intendente de San Luis era la persona elegida en el marco de la segunda elección, realizada el 23 de noviembre de 2003.

2.4.1.2- Doctrina de la CSJN

La CSJN, al fallar el fondo del asunto entendió que “la pretensión sustancial deducida tiene por objeto la protección de la autonomía municipal, con base en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional.” Aludiendo a las conclusiones del dictamen del Procurador General de la Nación, declara inconstitucionales las normas provinciales en cuestión.

Dijo la Corte: “El fundamento esencial que da lugar a la invalidez declarada tiene su razón de ser -como también lo destaca el señor Procurador General- en que toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales -como es convocar a elecciones dentro de ese ámbito-, afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño

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

Agrego el máximo tribunal que “el mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado mediante una reglamentación que produzca la caducidad de los mandatos.”

“Así pues, además de las normas declaradas inconstitucionales, cabe descalificar los actos que se fundaron en ellas, pues también han contribuido a desarticular las bases de la organización funcional del municipio, siendo este un valor que debe ser preservado (Fallos: 312:326).”

El Doctor Lorenzetti en su voto afirmó que “La autonomía municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo. Esta orientación fue promovida por el art. 3°, de la ley 24.309, que convocó a la reforma constitucional de 1994 con el fin de "fortalecer el federalismo" y se plasmó en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional. La norma constitucional debe ser interpretada como un compromiso que asumieron las provincias de asegurar su régimen municipal, lo que importa no sólo el reconocimiento

del estatuto municipal autónomo sino el de las facultades mínimas y necesarias para no desarticular su funcionamiento.

Estas normas permiten identificar un principio general de descentralización institucional, inspirado en el objetivo de lograr una sociedad más abierta y participativa. Como todo principio, constituye un mandato para lograr su máxima satisfacción compatible con otros que resulten aplicables al caso mediante un juicio de ponderación judicial.” (Del Voto del Doctor Lorenzetti).

La CSJN realizó en este pronunciamiento una defensa ferviente de los principios autonómicos, destacando su consagración en la Constitución Nacional y la obligación de respetarlos que pesa sobre las provincias. Por su parte es muy interesante el aporte del Dr. Lorenzetti, quien nos enseña que la relación Nación, provincia y municipios debe ser entendida en este nuevo marco, que a partir de la reforma de 1994, está vinculado a los principios de “descentralización” y “federalismo cooperativo.”

CAPITULO 4

ENFOQUE HACIA UNA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN SANTA FE

Sumario: 1- El municipalismo en la provincia de Santa Fe. 2-Intepretacion del artículo 123 de la Const. Nacional. 3- La realidad provincial hoy. La Constitución vigente. La legislación provincial. La ley orgánica de municipalidades y legislación complementaria. Aspecto institucional, político, económico y financiero. Recursos propios. Coparticipación. Deuda pública. Aspecto administrativo. Facultades contractuales. Expropiación por causa de utilidad publica. Recursos administrativos. Ley orgánica de comunas. Determinación de las competencias del municipio. Categorización del municipio. Cartas orgánicas municipales. Institutos de democracia semi directa. Recursos municipales. Competencia territorial. Intervención a los municipios. Privilegios de los miembros del gobierno local. Reconocimiento de la facultad de relacionarse con otras personas jurídicas.

1- El municipalismo en la provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe al definir su régimen municipal, de acuerdo lo dispuesto por el artículo 5° de la Constitución Nacional de 1853, se ha pronunciado por un esquema autárquico en su Constitución de 1962. Dada la amplitud que el precepto constitucional otorgaba a las provincias para “garantizar el régimen municipal”, Santa Fe se inclinó por este criterio, no obstante antiguamente haber sido pionera en lo que respecta a la adopción de la autonomía para sus municipios con la Constitución de 1921. Tomando las palabras del dictamen de la Procuradora de la CSJN en el fallo Rivademar⁸⁴, “... de los grados de descentralización que admite el art. 5 de la Constitución Nacional, la Carta Fundamental de Santa Fe ha escogido el de menos independencia, sujetando el municipio a las normas de la legislatura local.”

Con la reforma de 1994 el marco constitucional ha cambiado. El margen de elección para organizar el régimen municipal que la Constitución de 1853 le daba a las provincias ya no es tan amplio. El nuevo art. 123 se ha pronunciado a favor de la “autonomía municipal”, restándole a las provincias reglar su alcance y contenido en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Interesa también, como un desarrollo suyo previsto y propuesto en la etapa pre reformista de 1994, examinar la génesis del artículo 123 de la Constitución Nacional para avanzar luego en una interpretación sistémica, que convenga a la autonomía municipal en su exacto contenido y aun plantear una alternativa que supere la idea de aquellos pensadores adeptos a la postura del municipio autárquico.

En el seno de la Convención Constituyente de 1994 surgieron diferentes conclusiones:

1- En varios proyectos presentados en la Convención Constituyente de 1994, se observa la perdurabilidad de la idea de que el municipio es un Estado – poder de tercer grado, obviamente después de la Nación y de las Provincias. Así como dan por supuesto que la antigua controversia entre los partidarios de la autonomía, por un lado, y de la autarquía, por el otro, ha perdido sentido en cuanto la tesis de la autonomía municipal es al presente prácticamente unánime.

2- De otra parte, no se avanzó hacia la definición constitucional de la potestad originaria de los municipios.

En verdad, respecto a este tema de la autonomía económica – financiera, los tiempos para la Argentina no ha ahondado lo suficiente como para que la cosa sea exactamente a la inversa de lo que es ahora. Podemos decir, y sobre todo en las provincias del norte argentino, que la participación de las misma está compuesta en un 85% de ingresos de origen nacional, coparticipación, regalías y otros. La percepción local escasamente puede llegar a un 7 u 8 % y casi nada para los municipios.

Los tiempos no han cambiado para los argentinos, porque en los países desarrollados donde el municipio funciona extraordinariamente bien, es cuando la cosa es exactamente a la inversa, por supuesto se cobra en los municipios. Entonces esta inmediatez donde el individuo paga y ve la ejecución de la obra, lo convierte en un contribuyente que controla y no como ahora que no sabe qué camino todo el dinero. Esta inmediatez sería lo ideal, pero estamos a años luz de esto.

Vamos a recordar algunos conceptos que bien explica Héctor Belisario Villegas⁸⁵: Se ha dicho con razón que el municipio es la gran cenicienta de la tributación en la Republica Argentina.

Los municipios se transforman en el primer escenario de todos los temas comunitarios.

Más allá de las competencias que marca la ley, el vecino acude a la municipalidad por todas sus demandas vinculadas a las necesidades públicas.

Su rol es complicado. La Nación puede delegar o transferir responsabilidades a las provincias, como de hecho ha ocurrido, y las provincias han adoptado la misma actitud con los municipios.

Pero no es posible a la Municipalidad repetir el esquema porque tiene delante la trinchera social. Sus demandantes son vecinos de carne y hueso, caras que se cruzan a diario, vidas compartidas y circunstancias similares frente a las cuales se anegan todas las razones legales.

Frentes a estas responsabilidades exigidas por la población, se contraponen la pirámide invertida de los recursos. La Nación recauda lo más, la Provincia lo medio y para la Municipalidad quedan los restos.

El art 123 de la CN reconoce autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su alcance y contenido. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan con el mayor grado de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art 123.

2- Interpretación del artículo 123 de la Constitución Nacional

Ponemos de manifiesto las dificultades interpretativas que la literalidad del artículo mencionado trajo aparejadas desde su concepción. En el seno de la asamblea que lo alumbró se evidenciaron dudas y diferencias respecto de sus alcances.

Más allá de las distintas versiones alumbradas en dicha asamblea, el artículo 5 junto con el artículo 123 de la Constitución Nacional deben leerse como garantía inderogable para las provincias de la autonomía municipal. Además, se establece que el régimen municipal es uno de los tres requisitos que las provincias deben asumir para sujetarse a la garantía federal.

Creemos firmemente que el municipio debe ser autónomo, o, mejor dicho, es autónomo por su condición de ente natural preexistente que la Constitución Nacional le reconoce. Esa autonomía que le es inherente debe sustentarse con recursos propios y así establecerse en el texto constitucional con jerarquía inderogable para las provincias.

Es menester entender la autonomía como una garantía de la Constitución Nacional, con preeminencia sobre las constituciones provinciales en virtud de lo que dispone el artículo 5. Ésa es la garantía normativa con jerarquía inderogable.

La autonomía es inherente a toda comunidad natural, sin distinciones de tamaños y de potencialidad de recursos. Si éstos son escasos, vendrán los entes mayores –por su tamaño, no por su jerarquía- en auxilio de esa autonomía bajo el principio de la solidaridad con respeto por la dignidad institucional.

El contenido del artículo 123 de la Constitución ratifica que la autonomía municipal se erige inequívocamente en una manda insuperable para las provincias ya que la carta suprema la garantiza.

Ha de ponerse cuidado en advertir que la interpretación del artículo 123 de la Constitución Nacional se hace en consonancia con el artículo 5, que conviene a la autonomía municipal, sin perjuicio de postular que la consagración en la letra de la Constitución de nuestra propuesta significaría que la postura autarquista se quedaría sin los fundamentos literales a que acude hoy.

Santa fe lleva a este momento 14 años de mora en receptar el imperativo de nuestra Carta Magna Nacional.

3- La realidad provincial hoy

El municipalismo de la provincia de Santa Fe vive en la paradoja histórica de haber sido pionero de la autonomía municipal con su Constitución de 1921 y estar hoy entre las provincias, que omitiendo el mandato del constituyente de 1994, aun no han receptado los principios de la autonomía municipal, manteniendo un régimen comunal vetusto, que no se condice con los criterios de los nuevos tiempos en la materia.

Los municipios y comunas se encuentran fuertemente subordinados al poder central de la provincia. En este sentido el de la autonomía es “un debate que no puede seguir postergándose. En la esencia de esta situación subyacen cuestiones fundamentales para el ciudadano de hoy: o delega su responsabilidad en un "Estado todopoderoso" en busca de una ilusoria seguridad o adquiere su protagonismo impulsando todas las modalidades que promuevan la descentralización del poder político, económico y social. La afirmación del camino de la libertad implica la descentralización del poder y ello está directamente relacionado con la consolidación de las autonomías locales.

El tratamiento de la autonomía municipal adquiere importancia en el proceso de descentralización del poder que garantice el abandono de tuteladas paternalistas, el

rechazo de los propios temores de participación ciudadana y el olvido de egoísmos que la privan de alcanzar el real sentido de una enriquecedora convivencia.”⁸⁶

He aquí una situación impostergable. Estamos convencidos de la importancia trascendental del tratamiento de la situación institucional del municipio santafesino, de la necesidad de formulación de propuestas de cambio respecto de ésta provenientes de todos los sectores de la sociedad civil y del urgente establecimiento de una agenda concreta para un amplio debate reiteradamente postergado.

3.1- La Constitución vigente

La Constitución vigente en la Provincia de Santa Fe fue sancionada en el año 1962, bajo el gobierno del Dr. Silvestre Begnis, y por lo tanto es parte del primer período de reformas constitucionales que incorporaron, a partir del año 1958, la idea de autonomía para sus municipios. No obstante la participación temporal en este proceso, la misma no fue tal en cuanto a la filosofía municipal adoptada. Se sancionó un régimen municipal bajo la idea de descentralización meramente administrativa (autarquía) a contramano del esquema que comenzaba a imponerse por esos tiempos. Por otra parte, Santa fe no fue parte del proceso iniciado a partir de la última recuperación democrática en el que la mayoría de las provincias argentinas reformaron sus leyes supremas.

Se estableció un régimen de poder concentrado en la provincia, y particularmente en el gobernador, al cual el sistema municipal no fue ajeno. Todos los aspectos de la vida municipal estaban (y lo están aún hoy), más allá de alguna declaración formal, impregnados de una fuerte regulación provincial, tanto desde la propia Constitución como desde las respectivas leyes orgánicas de municipios y comunas, y demás reglamentación.

En la sección séptima, en un capítulo único, la Constitución de la Provincia de Santa fe regula lo atinente al régimen municipal.

Toda población que constituya una comunidad gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de la Constitución y de las leyes que se sancionen para tal fin (art. 106).

Realiza una categorización de las poblaciones en Municipios y Comunas de acuerdo a si superan o no los diez mil habitantes. Manifiesta, además, que la ley determina la jurisdicción de los municipios y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten (art. 106).

En lo referente a su organización, dice que tendrán un gobierno con facultades propias, constituido por intendente, elegido directamente por el pueblo y con mandato por cuatro años y Concejo Municipal elegido de la misma manera, con representación de las minorías y renovado bienalmente por mitades.

Se le reconocen a los municipios “las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes.” (art. 107 inc. 3º) Se los faculta a crear y percibir tasas y contribuciones y los hace acreedores de los 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.” (art. 107)

Las comunas, salvo la forma de gobierno, se rigen por las mismas normas fundamentales. Su gobierno está a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad.

En su art. 108 faculta a la provincia a intervenir a los Municipios y Comunas “a los solos efectos de constituir sus autoridades en caso de acefalía total, o de normalizar una situación institucional subvertida.”

3.2- La legislación provincial

La Provincia de Santa Fe establece el régimen de los entes locales diferenciando entre Municipios (centros de población con 10.000 habitantes o más) y Comunas (centros de población con menos de 10.000 habitantes)

“La palabra comuna suele ser considerada como equivalente a municipalidad, pero ambas refieren a un orden de ideas diferente. Resulta (quizás) difícil de explicar, la razón por la cual el régimen municipal santafesino ha adoptado una denominación tan históricamente contradictoria y de origen diverso, para la designación de sus entes locales

Existe una distinción entre las instituciones comunales y las instituciones municipales que se remontan a los sucesores de Hugo Capeto⁸⁷. Mientras que las comunas tienen origen feudal, los municipios tienen origen romano. Las comunas refieren al feudo y los municipios a la ciudad.”⁸⁸

En este orden encontramos dos leyes orgánicas que regulan el sistema: La ley orgánica de comunas N° 2439 y la ley orgánica de municipalidades N° 2756. Ambas leyes datan de la década de 1930 y resultan absolutamente obsoletas y después de la reforma constitucional de 1994, inconstitucionales.

Allá por el año 1994, Carrillo Bascary y Grignafini decían que “la vital riqueza del municipio santafesino continúa con sus posibilidades férreamente atadas por las ya enmohecidas cadenas de aquella Ley Orgánica de 1939 (LOM 2756), y su coetánea, la ley de Comunas (LOC 2439)”.⁸⁹

3.3- La ley orgánica de municipalidades y legislación complementaria

3.3.1- Aspecto institucional

Teniendo en cuenta que en nuestra provincia no se reconoce la autonomía institucional a los municipios, ni siquiera a las más grandes aglomeraciones como son Rosario y Santa fe, la regulación del sistema municipal, junto con la Constitución de la Provincia, es realizada por la ley orgánica de municipalidades N° 2756 y otras leyes complementarias.

Así, profundizando la categorización realizada por la Constitución, esta ley, diferencia a los municipios en dos categorías: 1ª Categoría, municipios de más de doscientos mil habitantes y 2ª categoría, municipios que tengan entre diez mil y doscientos mil. A partir de esta clasificación realiza, en algunas materias, regulaciones diferenciadas.

3.3.2- Aspecto político

El capítulo II de la LOM regula la forma de gobierno de las municipalidades en nuestra provincia, siendo una muestra más de que el sistema municipal santafesino no reconoce la autonomía en sus aspectos institucional y político. Establece, siguiendo lo dispuesto por la Constitución de la Provincia, que la forma de gobierno será a partir de un Departamento Ejecutivo y un Concejo Municipal, no permitiendo otras alternativas. Desarrolla en forma detallada la organización, funcionamiento y atribuciones de los órganos de gobierno municipales. La regulación con respecto al funcionamiento del Concejo Municipal es tan detallada que en gran medida los reglamentos que estos sancionan para su funcionamiento son una copia de la LOM.

El sistema electoral está reglado a partir de la ley 12.367 que reemplazó a la ley de lemas, pero le sigue negando a los municipios la facultad de decidir a qué régimen electoral someterse para la elección de sus autoridades.

3.3.3- Aspecto económico y financiero

Cómo manifestamos ut-supra, todos los aspectos de la autonomía municipal se verían desvirtuados sin la autonomía económica y financiera. La LOM en sintonía con la naturaleza autárquica que le adjudica al municipio cercena de sobremanera estas facultades a los entes locales.

3.3.3.1- Recursos propios

La legislación local presenta algunas contradicciones en referencia a la facultad de los municipios santafesinos para establecer impuestos. Mientras la Constitución Provincial y la LOM se lo permiten, el Código Tributario Municipal restringe esa posibilidad.

Aunque no lo manifiesta expresamente la Constitución de 1962 en su art. 107 inc. 3 estipula que los municipios cuentan con “las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes.” Por su parte, la LOM, art. 2, admite que estos entes locales “formen sus rentas” creando impuestos, entre otros recursos.

Por otro lado, las facultades tributarias de los entes locales para establecer impuestos se encuentran restringidas por el código Tributario Municipal, ley 8173, que establece taxativamente que los códigos tributarios de los municipios y comunas podrán contar como recursos con tasas, derechos y contribuciones de mejoras.⁹⁰

3.3.3.2- Coparticipación

Más allá de la disposición constitucional (art. 107) de coparticipar a los entes locales “de los 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”, el régimen de coparticipación local es regido por la ley 7457/75, modificada por la ley 8437/76 que establece la proporción correspondiente.

De acuerdo lo dispone la normativa referida, el monto que la provincia cede a cada municipio y comuna en concepto de coparticipación de impuestos nacionales e ingresos brutos se determina en base a tres parámetros: “población”, “partes iguales” y “recaudación del municipio o comuna”.⁹¹ En referencia al impuesto inmobiliario se coparticipa el 50% y al impuesto a la patente automotor el 90% de lo recaudado en cada municipio.

3.3.3.3- Deuda pública

Según la LOM art. 9 “las municipalidades no podrán contraer empréstitos dentro o fuera de la república...sin autorización de las Honorables Cámaras Legislativas.”

No obstante este claro ataque al artículo 123 de la CN, la provincia de Santa Fe autorizó a sus municipalidades y comunas en 1999, a partir de la ley 11.678, a concertar operaciones de crédito con entidades financieras para la cancelación de pasivos ciertos, exigibles y no exigibles, certificados por profesional habilitado en tanto las operaciones fueran convenidas en condiciones más ventajosas a las de la deuda original. De toda forma la operatoria debe ser consentida por el Poder Ejecutivo provincial, mediante resolución conjunta del Ministerio de Hacienda y Finanzas y la Secretaria General de la Gobernación, a los efectos de evaluar las condiciones de la operación y la capacidad de

endeudamiento de los entes, siendo de aplicación lo dispuesto en las leyes 2756 y 2439. A través de esta normativa, también se autoriza a municipalidades y comunas “a hacer uso del crédito a corto plazo, el que deberá ser cancelado dentro del mismo ejercicio fiscal, así como para hacer frente a necesidades ocasionales de caja, excepto publicidad y propaganda.”

3.3.3.4- Aspecto administrativo

El avance de la ley sobre las facultades administrativas de los municipios también es importante, no obstante ser el aspecto de la autonomía que más desarrollo ha tenido. En la ciudad de Rosario, la creación de un Tribunal de Cuentas, de Tribunales de Faltas Municipales, el establecimiento del procedimiento de Audiencia Pública son claros ejemplos del avance del aspecto administrativo de la autonomía.

3.3.3.5- Facultades contractuales

La LOM regula pormenorizadamente el modo de selección de los contratantes de la administración y más precisamente la licitación pública para los contratos de mayor monto (arts.10, 11y 12 LOM). También establece normas relativas a los contratos administrativos (arts. 10 LOM).

3.3.3.6- Expropiación por causa de utilidad pública

La municipalidad que quiera llevar adelante una expropiación por causas de utilidad pública debe solicitar la correspondiente autorización a la Legislatura Provincial (art. 39 inc. 15).

3.3.3.7- Recursos administrativos

En el capítulo VII, reformulado en 1974 a partir de la ley 7343, regula detalladamente los recursos administrativos, herramientas de los administrados para impugnar la actividad de los municipios.

Como bien lo expresamos, por ejemplo en la ciudad de Rosario, la Municipalidad ha hecho su propia regulación sobre cuestiones administrativas, muchas veces ampliando o aun contraviniendo lo dispuesto por la legislación provincial. Estas regulaciones propias sobre cuestiones administrativas han sido convalidadas, fundamentalmente a partir del renombrado caso “Rivademar”.

3.4- Ley orgánica de comunas

Para los centros urbanos de menos de 10.000 habitantes (que en nuestra provincia son la mayor cantidad) se establece un régimen de Comunas. El mismo está regulado por una ley orgánica distinta a la de las municipalidades, y que lleva el N° 2439.

Se establece como gobierno de las Comunas una Comisión de 5 o 3 miembros según superen o no los dos mil habitantes y para control una Comisión Revisora de Cuentas de tres o dos miembros respectivamente.

La Comisión Comunal, a su vez, elige de su seno un miembro que oficiara las funciones de Presidente.

Esta ley, no obstante disponerlo también la Constitución santafesina, establece un mandato de dos años (lo que casi no tiene antecedentes en el derecho público provincial) para los gobiernos comunales. Es un plazo demasiado breve para concretar un plan de gobierno posible y realizable. La fugacidad del período de gobierno atenta contra la indemnidad política de la Comuna y consecuentemente la debilita.⁹²

Cabe rescatar positivamente de esta ley la regulación de los institutos de democracia semidirecta como son la iniciativa popular, el referéndum, y la revocatoria de mandato.

3.4.1- Determinación de las competencias del municipio

Entre la rigidez del sistema de “enumeración concreta” de las facultades municipales que establece la Constitución correntina, y que además tiene el defecto de la imposibilidad fáctica de abarcar todas las atribuciones que le corresponden a los entes locales, y la extrema amplitud del sistema de la “cláusula general” para determinar las competencias municipales, optamos, tratando de encontrar un justo medio, por el sistema denominado “mixto” (utilizado por la mayoría de las constituciones provinciales) a partir de una enumeración concreta realizada por la propia Constitución y/o la ley más una cláusula general que amplía su competencia. De esta manera la enumeración muestra determinadas competencias que no pueden serle sustraídas a los municipios, asegurándoselas la propia Constitución de manera expresa, y a la par la cláusula general le otorga la suficiente elasticidad al esquema a los fines de adaptarse a determinadas situaciones no previstas.

A diferencia de constituciones como la chaqueña que distingue entre las atribuciones del Concejo Municipal y del Intendente propiciamos un artículo genérico sobre competencia material de los municipios. Esto es consecuencia de ser partícipes de la idea que los municipios con autonomía plena puedan optar por la forma de gobierno que estimen más adecuada, además de corresponderles a ellos esa diferenciación

3.5- Categorización del municipio

Cualquier categorización que se intente con respecto las ciudades santafesinas no puede desconocer la existente a este momento. De esta manera, proponemos que los

centros urbanos con más de diez mil habitantes, a los que la Constitución y la LOM actualmente permite organizarse como “municipalidades”, se les reconozca autonomía plena, en referencia a los cinco aspectos que menciona el artículo 123 CN.

A los que no cumplan con este requisito, se les reconozca una autonomía semiplena, con excepción del aspecto institucional.

A diferencia de algunas provincias que exigen un número mínimo de habitantes para ser considerado municipio, para la realidad santafesina nos parece oportuno no efectuar esta exigencia, conservando, en referencia a este aspecto, la primer frase del artículo 106 de la CP: “Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales...”

3.6- Cartas orgánicas municipales

Según vimos en las constituciones provinciales, la cantidad de población necesaria para que un municipio sea habilitado a sancionar su Carta Orgánica varía de acuerdo a las particularidades cada provincia.

De acuerdo lo dijimos anteriormente, creemos que todos los municipios como más de diez mil habitantes deben tener la posibilidad de sancionar su Carta Orgánica.

Las Constituciones suelen establecer determinados requisitos que deben respetar los municipio para sancionarlas, referidos tanto al procedimiento como al contenido. De esta manera se regula la convocatoria a la convención, la integración, el régimen electoral y las condiciones para ser convencional. También se establecen las cuestiones que deben asegurar en lo que respecta al contenido, ya sea de una manera genérica o detallada.

Valorizamos positivamente estas referencias a los efectos de garantizar los principios de la democracia y de la participación de la ciudadanía en la vida municipal, tanto en el procedimiento de sanción como en su contenido.

3.7- Institutos de democracia semi directa

Son contestes las constituciones en imponer a sus municipios como contrapartida de la autonomía el deber de reglamentar los mecanismos de participación popular.

Somos partidarios de la idea de otorgarle a la ciudadanía medios de incidir en la voluntad colectiva. De esta manera los municipios deberán asegurar a sus ciudadanos los derechos de iniciativa popular, consulta popular y revocatoria, entre otros.

3.8- Recursos municipales

Se plantean problemas en torno a la competencia impositiva de los municipios. De esta manera encontramos constituciones de provincias que nada dicen sobre las facultades para cobrar impuestos de los municipios. Otras posibilitan el cobro de los impuestos que señale la Constitución de la provincia o que por ley determine la Legislatura. Por último, y de acuerdo a la mejor opción en lo que respecta al reconocimiento del Poder Tributario originario de los Municipios encontramos las que le reconocen la posibilidad de establecer impuestos locales siempre que versen sobre la materia de su competencia.

De esta manera, siempre en el marco de competencias bien definidas, en armonía con el régimen impositivo provincial y federal, y respetando los principios constitucionales de la tributación, debe otorgarse margen a los municipios para sancionar y cobrar impuestos.

La coparticipación está expresamente incluida en las Constituciones como recurso asegurado a las municipalidades. Algunas, incluso fijan porcentajes mínimos de coparticipación. Creemos que este último es el mejor sistema a los fines de garantizar la autonomía municipal y que no queden totalmente supeditados los montos coparticipables a la voluntad del gobierno de turno. Nos inclinamos por un porcentaje sobre el total de los montos coparticipables y no de porcentajes por impuesto, pues lo consideramos un sistema más flexible a los fines de rediscutir periódicamente la coparticipación entre provincia y municipios.

3.9- Competencia territorial

El municipio en Santa Fe es “sinónimo” de ciudad o pueblo. Ajeno a nuestra historia, incluso también me animo a decir, a la autonomía municipal, es el sistema de departamentos o partidos.

Su competencia territorial comprenderá, como hasta ahora, la zona de jurisdicción del centro urbano en cuestión. La Legislatura deberá determinar, por ley, un procedimiento para la fijación de límites.

3.10- Intervención a los municipios

Estrictas condiciones para proceder a la intervención de los municipios son garantía de autonomía municipal. En este sentido debe exigirse ley de la legislatura, un quórum agravado, causales específicas, y tiempo determinado de duración de la intervención.

3.11- Privilegio de los miembros del gobierno local

Nos inclinamos por reconocer a los miembros de los gobiernos locales inmunidad similar a los del gobierno provincial a los fines de garantizar el funcionamiento de las instituciones democráticas.

3.12- Reconocimiento de la facultad de relacionarse con otras personas jurídicas

Es fundamental para el pleno ejercicio de las facultades municipales el reconocimiento explícito del derecho de relacionarse con los otros niveles del estado (Nación y Provincia) así como con otros entes estatales y no estatales, públicos y privados. Particularmente se destaca la importancia de las relaciones con otros municipios para afrontar determinadas problemáticas relacionadas con una comarca e incluso para afrontar prestaciones de servicios públicos no rentables aisladamente.

CAPITULO 5

CONCLUSIONES FINALES Y PROPUESTAS

Sumario: 1- Conclusiones. 2- Propuesta. Necesidad de reformar la Constitución Provincial. ¿La autonomía debe reconocerse a través de una reforma constitucional?. 3- La nueva Constitución. Reconocimiento de la autonomía

1- **Conclusiones**

Cabe decir en primer lugar que ya no puede discutirse el carácter autónomo de los municipios, atento a la actual redacción del art. 123 de la CN. Corresponde a las provincias, entonces, determinar el alcance y contenido de la autonomía para sus municipios en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero.

No hay una fórmula única para reglar este alcance y contenido. Las provincias argentinas lo han hecho de un modo diverso, teniendo en cuentas las particularidades de sus entes locales.

Se percibe en los tribunales de provincia, en general, un amplio reconocimiento de las facultades municipales, concordantes con la naturaleza autónoma de los municipios. De la misma manera la CSJN ha consolidado la doctrina “Rivademar” a partir de la reforma de 1994, siendo su último fallo en este sentido el dictado en el caso “Ponce”. En el mismo se frena el avance de la provincia sobre uno de sus municipios fundamentándose en el carácter autónomo del mismo y particularmente en su facultad de elegir a su gobierno y llamar a elecciones. En este sentido, la jurisprudencia de nuestra provincia, en especial la de la Corte Suprema, está en deuda con la Constitución, pues todavía no ha receptado de una manera clara y precisa la doctrina de la “autonomía municipal”.

Santa Fe, junto con Mendoza y Buenos Aires, está en mora con la Carta Magna. Mantiene un régimen municipal en pugna con lo que dispone la misma y persiste en el retraso por receptar este imperativo constitucional. Se torna impostergable reconocer la

autonomía a los municipios santafesinos y determinar el alcance y contenido de la misma. A partir de esto es que realizamos algunas propuestas para revertir esta situación. Las mismas no intentan consagrar dogmas incuestionables sino abrir la discusión sobre tan diferida materia.

2- **Propuesta**

Cómo manifestamos, la Provincia de Santa Fe es una de las pocas que no ha reconocido la autonomía a sus municipios. Mantiene un régimen que va a contramano del imperativo del art. 123 de la Constitución Nacional. Se torna insoslayable reconocer la autonomía a los municipios santafesinos y dar fin al sistema de una provincia que avanza sobre las facultades de los mismos, concentrándolas en detrimento de estos.

2.1- Necesidad de reformar la Constitución provincial

En este sentido cabe preguntarse: ¿es indispensable (o al menos necesario) reformar la ley suprema provincial o podemos seguir funcionando con la actual, sin modificaciones, que data de 1962?

La reforma de 1994 fue la más significativa en cuanto a cantidad de artículos reformados e incorporados desde 1853. Esta “nueva” Constitución incidió directamente en las constituciones provinciales, y a la par incorporó institutos de avanzada en el derecho constitucional. La Constitución santafesina, avanzada en algunos aspectos para su época, quedo sobrepasada por los grandes avances producidos en la materia.

El derecho, que en el orden constitucional se revela como organización del poder del estado y reconocimiento de derechos y garantías a los habitantes, no puede quedar constantemente a la zaga de la realidad. Llegado el momento en que la norma ya no refleja el cuadro de situación existente, debe modificarse con la finalidad de dar respuesta a la nueva realidad. La Constitución de la Provincia de Santa Fe ya no

responde a las exigencias de la vida contemporánea. Las relaciones sociales, políticas y económicas se han complejizado a tal punto que, en muchos casos, no son contenidas por sus disposiciones.

Una provincia que pretende marchar a la vanguardia de un nuevo modelo en la concepción de la gestión pública y en la relación de ésta con los habitantes, precisa de una nueva Constitución que permita la importante transformación proyectada.

2.2- ¿La autonomía debe reconocerse a través de una reforma constitucional?

Es preciso comenzar por respondernos si para reconocer la autonomía a los municipios de nuestra provincia, es necesario reformar la Constitución o puede impulsarse a través de una ley.

Una primera posición sostiene que de manera insoslayable debe reformarse la Constitución de la provincia para incorporar la autonomía municipal y así cumplir con el mandato del constituyente de 1994.⁹³

Los que la sostienen advierten que no podría consagrarse la autonomía municipal mediante el dictado de leyes emitidas por el legislador ordinario, puesto que así como la Constitución Nacional obliga a las provincias en ese sentido, la misma es clara al reconocer como potestad provincial, establecer su extensión y modalidad adaptada a cada realidad.

Si se unen las disposiciones de la Constitución Nacional: imposición de un régimen municipal autónomo institucional, político, administrativo, económico y financiero (arts. 5 y 123 C.N.) y que ello debe plasmarse en la Constitución provincial (art. 123) no quedan dudas de la afirmación antes expresada.

Si a esto le unimos la imposibilidad de que este mandato pueda ser suplido por normas constitucionales operativas o por el propio Poder Judicial, nos encontramos en un callejón sin salida, del cual no se puede salir sin una reforma constitucional que establezca los parámetros y modalidades que solo el convencional constituyente puede dar.

En tal aspecto, no debemos desconocer la normativa que contiene la Constitución Nacional de 1994, que en su art.123 reserva la facultad a “cada provincia” para que dicte su propia Constitución. Dicha facultad, a su vez, le establece una condición que para el caso es “sine qua non” cuando dispone que debe asegurar “... la autonomía municipal...”, agregando que debe regular el alcance y contenido de la misma, y que dicha regulación debe darse en el “... orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

Otros en cambio, creen que la no inclusión de la autonomía a través de una reforma constitucional no es óbice para su reconocimiento por ley de la Legislatura Provincial. La reforma constitucional no es antagónica y menos aun excluyente de la viabilidad de otorgar por ley, en lo inmediato, las atribuciones que la Constitución Nacional ha asegurado a los municipios en los planos institucional, político, administrativo, económico y financiero.⁹⁴ De esta manera se interpreta, que al menos por el momento, y a los efectos de cesar con la mora provincial en materia de reconocimiento de la autonomía municipal, puede echarse mano a una ley que regule los aspectos que le corresponde a la provincia según el art. 123 CN.

Básicamente el alcance de la autonomía conforma un problema de competencias. La futura reforma constitucional provincial podrá ampliar sustancialmente el campo de la competencia autonómica de los municipios, pero hasta tanto ello ocurra podrá

comenzarse a transitar el camino, confiriendo por vía legal a los municipios todas las competencias que surgen de su naturaleza para que puedan actuar sin injerencia de otro poder, con el límite de no ser contrarias a la Constitución provincial. Esto no resulta antagónico con lo que indica el artículo 123 de la CN en cuanto a que las constituciones provinciales deben reglar el alcance y contenido de la autonomía local.

Somos partidarios de esta última posición, el constituyente de 1994 estableció un mandato de máxima: Constitución provincial que asegure la autonomía municipal reglando el alcance y contenido en los aspectos mencionados. Pero esto no impide que gradualmente se llegue a cumplimentar con él, reconociendo y regulando el alcance y contenido de la autonomía a través de una ley. Todo esto sin desconocer que la actual Constitución provincial establece un esquema autárquico y que sólo se cumplirá cabalmente con aquel mandato cuando se reforme la misma y se sienten en ella las bases de la autonomía.

Además, sólo a través de una reforma constitucional podrá darse un ordenamiento armónico entre las competencias provinciales y municipales en los órdenes referidos.

Si bien pensamos que nada impide avanzar en el reconocimiento de la autonomía mediante una ley, sólo se cumplirá plenamente con el mandato del constituyente de 1994 cuando se reconozca la autonomía, reglando su alcance y contenido, en la Constitución de la provincia.

3- **La nueva Constitución**

La “nueva” Constitución de Santa Fe deberá receptor el mandato del Constituyente de 1994 que le impone la obligación de asegurar la autonomía municipal

y de reglar su alcance y contenido en los aspectos: institucional, político, administrativo, económico y financiero.

3.1- Reconocimiento de la autonomía

De los dos grandes grupos de teorías que tratan de explicar la naturaleza del municipio, naturalistas y legalistas, todas las constituciones provinciales se inclinan por las primeras reconociendo a los municipios como “...una comunidad natural...” (art. 180 Const. Córdoba). Se deja así marcado que los municipios son tales con independencia (y con anterioridad) de la ley que los reconoce.

Además, se reconoce el carácter autónomo de los municipios de forma expresa, evitándose de esta manera cualquier posible interpretación en contrario que desvirtúe tal naturaleza.

Consideramos adecuado incorporar ambos conceptos de manera expresa en una futura reforma a la Constitución provincial: carácter natural del municipio y reconocimiento expreso de la autonomía municipal.

¹ Revista de derecho público. Derecho Municipal. Bs As. Rubinzal - Culzoni

² V. Torres, J. C., El origen del Municipio argentino. Polémica Alberdi – Samiento. Bs As: Civilidad N° 21.

³ Marienhoff, M. Tratado de Derecho Administrativo, Bs As.: Lexis Nexis 5° edición actualizada.

⁴ De La Torre, Lisandro, El régimen municipal, tesis doctoral, Buenos Aires, 1889.

-
- ⁵ González Posada, Adolfo, El régimen municipal de la ciudad moderna, 3° ed., Madrid, 1927, p.52
- ⁶ Bielsa, Rafael, Principios de régimen municipal, Buenos Aires, 1940
- ⁷ Martins, Daniel H., El principio contemporáneo, Montevideo, 1978, p. 56
- ⁸ Hernández (h), Antonio M., Derecho Municipal, t. I, “Teoría General”, Buenos Aires, 1984, p.172
- ⁹ Ricardo Miguel Zuccherino y María Josefina Moreno Rithner, Tratado de derecho federal, estadual, estatuyente y municipal: Argentino y comparado, 2° ed., Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2007, p. 53
- ¹⁰ Bielsa, Rafael, Cuestiones de administración municipal, 1930
- ¹¹ Bielsa, Rafael, ob. cit.
- ¹² Zuccherino, Ricardo M., Derecho Publico provincial y municipal argentino y comparado, 2° ed., La Plata, 1982
- ¹³ Kelsen, Hans, Teoría general del Estado, Barcelona, 1934
- ¹⁴ Zuccherino, Ricardo M., Derecho público provincial y municipal argentino y comparado, 1° ed., La Plata, 1976.
- ¹⁵ Bidart Campos, Germán J. Historia política y constitucional argentina, Ediar, Buenos Aires, 1976, t I, p. 186.
- ¹⁶ Bernard, Tomas D., Régimen municipal argentino, Depalma, Buenos Aires, 1976. ps. 10 y ss.
- ¹⁷ Sáenz Valiente, José María, Régimen Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, Adolfo Grau. Buenos Aires, 1911, ps. 19 y ss.
- ¹⁸ Dromi, Roberto J., Federalismo y municipio, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1983, p. 138
- ¹⁹ Bielsa, Rafael, Principios de régimen municipal, Lajouane, Buenos Aires, 1930, p.41
- ²⁰ Bianchi, Alberto B; Op. cit.
- ²¹ Bernard; citado por Hernández, Antonio María (h); en “Derecho Municipal”; Volumen I; Depalma, 1997.
- ²² Hernández, Antonio María (h); Op. cit.
- ²³ Hernández, Antonio María (h); Op. cit.
- ²⁴ Hernández, Antonio María (h); Op. cit.; pág. 165.
- ²⁵ 14.450 habitantes por kilometro cuadrado (datos según Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010)
- ²⁶ 1.036.286 habitantes para Rosario y 1.329.604 para la ciudad de Córdoba (datos según Censo Nacional de Población y Vivienda 2010)
- ²⁷ Hernández, Antonio María (h); Op. cit.
- ²⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba, voz Autonomía
- ²⁹ Dana Montaña, Salvador M., La autonomía municipal, Fundación del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Notarial Argentina, Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo. Serie Monográfica N° 1, La Plata, 1982, p. 25.
- ³⁰ Dana Montaña, ob. cit., p.21
- ³¹ Hernández, ob. cit., ps. 292 y ss.
- ³² Dana Montaña, Estudios de Política y Derecho Municipal cit., p. 56 (COMPLETAR LA CITA)
- ³³ Citado por Linares Quintana, Segundo V., Tratado de Ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado, Alfa, Buenos Aires 1956, t. VI, p.187
- ³⁴ Zuccherino, ob. cit., p. 207
- ³⁵ Hobbes, Thomas, Leviatán, trad. De C. Moya y A. Escohotado, Parte Primera, Cap. XIV, Ed. Nacional, Madrid, 1983, vide ps. 234 y ss.
- ³⁶ Cfr. Hernández, Antonio María (h); Op. cit.
- ³⁷ Cfr. Zucherino, Ricardo Miguel; Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal (argentino y comparado); tomo III; 2ª Edición; Depalma; Bs. As.; 1992.
- ³⁸ Bianchi, Alberto B; “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”; Nota a Fallo “Rivademar”; La Ley; T. 1989- C)
- ³⁹ Bauzá, Salvador, Autonomía municipal, ob. cit., p. 72
- ⁴⁰ Hernández, Antonio María (h); Op. cit.
- ⁴¹ Hernández, Antonio María (h); Op. cit.
- ⁴² Hernández, Antonio María (h); Op. cit.; pág. 420.
- ⁴³ Cfr. Hernández (h); Op. cit.; pág. 170.
- ⁴⁴ Citado por Zucherino, Ricardo Miguel; Op. cit.
- ⁴⁵ Zucherino, Ricardo Miguel; Op. cit.

-
- ⁴⁶ Cfr. Hernández (h); Op. cit.
- ⁴⁷ Cfr. Hernández (h); Op. cit.; pág 175.
- ⁴⁸ Cfr. Hernández, Antonio María (h); Op. cit.
- ⁴⁹ Cfr. Hernández, Antonio María (h); Op. cit; pág. 462.
- ⁵⁰ Del voto del Dr. J. M. 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 1973, pág 620 a 624.
- ⁵¹ Losa, Néstor O.; “El Derecho Municipal y el imperio del derecho”; Ediciones Jurídicas Cuyo; Mendoza; pág. 100.
- ⁵² TS Córdoba, 2000-10-24. “Las Repetto y Cía S.R.L. c/ Municipalidad de Bell Ville”, LLC, 2001-791.
- ⁵³ Losa, Néstor O.; Op cit., pág 101.
- ⁵⁴ TS Córdoba, Sala Contencioso Administrativa, 1999/12/09. “Banca Nazionale del Lavoro S.A. C/ Municipalidad de Río Cuarto”, LLC, 2000-936.
- ⁵⁵ T. Sup. Córdoba, 10 de septiembre de 2002. “Fontana de Baetti, Z.M.T. y otro C/ Municipalidad de Río Ceballos.”
- ⁵⁶ Losa, Néstor O.; Op cit.; pág 102.
- ⁵⁷ C. Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de San Francisco; “Auban, Rugo R. c/ Carignano, Juan C.”; del 11 de junio de 1998.
- ⁵⁸ Constitución de Mendoza Art. 197º - La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, cuyos miembros durarán 4 años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo por mitades cada 2 años. Los integrantes del Departamento Deliberativo serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios, conforme con el sistema establecido para la elección de diputados.
- ⁵⁹ Constitución de Mendoza Art. 209º - Los poderes que esta Constitución confiere exclusivamente a las municipalidades, no podrán ser limitados por ninguna autoridad de la Provincia.
- ⁶⁰ Citado por Ahumada, Arturo Enrique; Carta de Lectores, Diario Uno, Mendoza; www.diariouno.com.
- ⁶¹ SC Mendoza, sala I, 30 de agosto de 1999. “Batel de del Río, Rosa, L. c/ Municipalidad de Godoy Cruz” L.L. Gran Cuyo, 2000-598.
- ⁶² SCBA; 31-XII-1973, causa B.46.078, “Musí de García c/ Municipalidad de La Plata”.
- ⁶³ CS Santa FE, 2000/12/06. “Servi Sur S.R.L. y otros c/ Municipalidad de Rosario”; LL Litoral, 2001-827.
- ⁶⁴ CS Santa FE, 2000/12/06. “Servi Sur S.R.L. y otros c/ Municipalidad de Rosario”; LL Litoral, 2001-827; disidencia del Dr. Falistocco.
- ⁶⁵ C. Civil y Com. Rosario, sala I, abril 8/998, “Municipalidad de Roldán c/ Montechiarini y otro”, LL Litoral, 1999-135.
- ⁶⁶ Cfr. Tenaglia, Iván Darío; “Elementos de Derecho Municipal Argentino”; tomo I; Edit. Universitaria de La Plata; La Plata, 1997; pág 230 y sgts.
- ⁶⁷ Dictamen de la procuradora Graciela Reiriz; Caso Rivademar.
- ⁶⁸ Fallos 171, pág. 279.
- ⁶⁹ Fallos t.3, pág. 284 y T. f. 3, pág. 117.
- ⁷⁰ “Ferrocarri del Sud contra Municipalidad de La Plata”; Fallos t. 113; pág 282 y t 123; pág 313.
- ⁷¹ Cfr. Tenaglia, Iván Darío; Op. cit, pág 230 y sgts. “Elementos de Derecho Municipal Argentino”; tomo I; Edit. Universitaria de La Plata; La Plata; 1997; pág 230 y sgts.
- ⁷² Bidart Campos, Germán; citado por Tenaglia, Iván Darío; Op cit; pág 238.
- ⁷³ Rosatti, Horacio Daniel; citado por Tenaglia; Iván Darío; Op cit; pág 239.
- ⁷⁴ LA LEY-(t.1989-C).
- ⁷⁵ Bianchi, Alberto B; Op cit.
- ⁷⁶ CS. ; agosto de 1989, in re; “Promenade, S.R.L. c/ Municipalidad de San Isidro sobre Recurso Extraordinario”.
- ⁷⁷ Cfr. Tenaglia, Iván Darío; Op cit.; pág 236 y sgts.
- ⁷⁸ CS.; febrero 5 de 1998 in re: “Sartel S.A. c/ Municipalidad DE Córdoba”.
- ⁷⁹ CS.; 2002/05/07. “Municipalidad de Quilmes C/ Edesur S.A.”; Revista La Ley del 13 de agosto de 2002, pág 3.
- ⁸⁰ Losa, Néstor O.; Op cit; págs 113 y ss.
- ⁸¹ CSJN; 7 de julio de 2002; “E.M.G.E. c/ Provincia del Chaco”.

⁸² Losa, Néstor O.; Op. cit. pág 114.

⁸³ “Municipalidad de La Quiaca c/ Aduana Nacional-delegación La Quiaca s/ Ejecución fiscal”, CSJN. Buenos Aires, 11 de mayo de 2001; citado por Losa, Néstor O.; Op cit, pág 107.

⁸⁴ LA LEY- (t. 1989-C).

⁸⁵ V. Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, su exposición de mayo de 2000, publ. en 2001

⁸⁶ Diario “La Nación”; “La autonomía municipal en Santa Fe”; martes 30 de marzo de 2004.

⁸⁷ Dinastía de los Capetos: nombre del linaje dinástico de los reyes que gobernaron Francia desde el 987 hasta 1328. En el 987, tras la muerte de Luis V, el último de los monarcas Carolingios de Francia, Hugo Capeto, duque de Francia y conde de París, fue elegido rey por la nobleza y el clero. El dominio feudal del linaje de los Capetos era la Île-de-France, el área en torno a París. Los reyes Capetos fortalecieron de forma notable el poder real en Francia al reafirmar los principios de la herencia, la primogenitura y la indivisibilidad de las tierras de la Corona. La dinastía se aseguró el señorío directo sobre casi la totalidad de Francia, al incorporar feudos adicionales a sus propios territorios. En 1328, cuando Carlos IV murió sin dejar un heredero varón, los Capetos fueron sustituidos por los Valois, una rama más joven del linaje, quienes gobernaron Francia hasta 1589.

⁸⁸ Ceconi Jorgelina y Giuliano Diego; Op cit.; pág 19.

⁸⁹ Carrillo Bascary, Miguel y Grignafini, Mario Alfredo citado por Ceconi Jorgelina y Giuliano Diego en “Autonomía y Sustentabilidad Financiera del Sistema Municipal de la Provincia de Santa Fe. Casos Testigos”; publicado en “Estudios de Derecho Municipal y Federalismo”; El Derecho; Bs. As; 2006; pág. 18.

⁹⁰ Cfr. Ceconi Jorge Lina y Giuliano Diego; Op cit; pág 21.

⁹¹ Cfr. Ceconi Jorgelina y Giuliano Diego; Op cit; pág 25.

⁹² Cfr. Ceconi Jorgelina y Giuliano Diego; Op cit; pág 19.

⁹³ Cfr. González Elías, Hugo R.; Ponencia: “Autonomía Municipal: marco jurídico”; en www.senadoer.gov.ar.

⁹⁴ Tal es así que han ingresado en la Legislatura de la Provincia de Santa Fe varios proyectos de ley que reconocían la autonomía a los municipios.

ÍNDICE

Capítulo 1

EL MUNICIPIO

1. Concepto	12
2. Etapas del municipio en nuestro país.....	16
2.1. Época de los cabildos	16
2.2. Municipio constitucional.....	19
2.3. La reforma de 1994	20
3. Evolución de la idea de autonomía en el derecho público provincial.....	20
3.1. Constitución de Santa Fe de 1921.....	21
3.2. Convención constituyente de Córdoba de 1923.....	22
3.3. El ciclo de convenciones constituyentes entre 1958 y 1966.....	23
3.1. El ciclo de convenciones constituyentes a partir de 1986.....	24
4. Proyección sobre la realidad municipal argentina.....	25

Capítulo 2

LA AUTONOMIA

1. Autonomía.....	28
1.2. Terminología	29
2. Contenidos de la autonomía.....	29
3. Clasificación de la autonomía.....	33
3.1. La autonomía municipal.....	34
3.2. La autonomía municipal en la historia	35

3.2.1. Autonomía en la antigüedad.....	35
3.2.2. Autonomía en los tiempos modernos.....	35
3.2.3. Autonomía en el plano argentino.....	35
3.2.4. La autonomía municipal en el derecho comparado.....	38
4. La reforma constitucional de 1994.....	39
4.1. Orden institucional.....	40
4.2. La carta orgánica.....	41
4.3. Orden político.....	42
4.3.1. Las diferentes formas de gobierno en un municipio.....	42
5. El alcance y contenido de la autonomía en las provincias.....	44
5.1. Naturaleza autónoma del municipio.....	44
5.2. La categorización del municipio.....	45
5.3. Cartas orgánicas municipales.....	46
5.4. Formas de gobierno.....	48
6. Impuestos municipales.....	49
6.1. Coparticipación impositiva.....	50
6.1.1. Ventajas de la coparticipación.....	51
6.1.2. Desventajas de la coparticipación.....	51
7. Control de legalidad en materia financiera.....	52
8. Competencia territorial.....	52
9. Desafíos para la próxima década.....	53

Capítulo 3

LAS FACULTADES MUNICIPALES EN LA JURISPRUDENCIA

1. La jurisprudencia de los tribunales de provincia.....	55
1.1. Córdoba.....	55
1.2. Mendoza.....	57
1.3. Buenos Aires	58
1.4. Santa Fe.....	59

2. La Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	60
2.1. Primera etapa autonomista.....	60
2.2. Etapa autarquista.....	61
2.3. La doctrina “Rivademar”.....	61
2.3.1. Los fallos posteriores.....	64
2.4. Etapa pos reforma de la Constitución Nacional.....	66
2.4.1. El caso “Ponce”.....	68
2.4.1.1. Los hechos.....	68
2.4.1.2. Doctrina de la CSJN.....	69

Capítulo 4

ENFOQUE HACIA UNA AUTONOMIA MUNICIPAL EN SANTA FE

1. El municipalismo en la provincia de Santa Fe.....	73
2. Interpretación del artículo 123 de la Constitución Nacional.....	76
3. La realidad provincial hoy.....	77
3.1 La Constitución vigente.....	78
3.2. La legislación provincial.....	80
3.3. La ley orgánica de municipalidades y legislación complementaria.....	81
3.3.1. Aspecto institucional.....	81
3.3.2. Aspecto político.....	81
3.3.3. Aspecto económico y financiero.....	82
3.3.3.1. Recursos propios.....	82
3.3.3.2. Coparticipación.....	83
3.3.3.3. Deuda pública.....	83
3.3.3.4. Aspecto administrativo.....	84
3.3.3.5. Facultades contractuales.....	84
3.3.3.6. Expropiación por causa de utilidad pública.....	84
3.3.3.7. Recursos administrativos.....	85
3.4. Ley orgánica de comunas.....	85

3.4.1. Determinación de las competencias del municipio.....	86
3.5. Categorización del municipio.....	86
3.6. Cartas orgánicas municipales.....	87
3.7. Institutos de democracia semi directa.....	88
3.8. Recursos municipales.....	88
3.9. Competencia territorial.....	89
3.10. Intervención a los municipios.....	89
3.11. Privilegio de los miembros del gobierno local.....	90
3.12. Reconocimiento de la facultad de relacionarse con otras personas jdcas	90

Capítulo 5

CONCLUSIONES FINALES Y PROPUESTAS

1. Conclusiones	92
2. Propuesta.....	93
2.1. Necesidad de reformar la Constitución Provincial.....	93
2.2. ¿La autonomía debe reconocerse a través de una reforma constitucional?.....	94
3. La nueva Constitución.....	96
3.1. Reconocimiento de la autonomía.....	97