

Consideraciones sobre el Régimen Municipal Argentino

Considerations about
the Argentine Municipal Regime

Considerações sobre
o Regime Municipal Argentino

Erika E. Gorbak*

Resumen

Nuestra Constitución histórica de 1853/60 proclamó la forma de Estado federal y reconoció desde sus orígenes la existencia de las municipalidades amén de las provincias. Empero, comenzó una larga discusión acerca de la naturaleza jurídica de estas entidades y llevó una buena parte de nuestra historia descubrir su autonomía. Finalmente ésta se estableció en forma expresa en la última reforma constitucional (1994) además de incorporarse en casi todas las constituciones provinciales. Se pensó que los problemas de ahora en más estarían solucionados. Desafortunadamente este no fue el caso y de vez en cuando la autonomía de los municipios es puesta en duda. En este trabajo intentaremos dar algunas consideraciones sobre el régimen municipal argentino a través de nuestra historia constitucional y ofrecer algunos aspectos que deben ser mejorados para el beneficio de todos los habitantes de la Nación Argentina.

Palabras Clave: Estado Federal – Constitución- Municipios – Autonomía - Supremacía

* Abogada. Diploma de Honor. Abanderada (Universidad de Buenos Aires). Masters of Law (Harvard University). Especialista en Derecho Administrativo (UBA). Profesora de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho (UBA). <ericagorbak@yahoo.com>

Abstract

Our historical Constitution (1853/60) proclaimed the federal form of state and recognized since its very beginnings the existence of the municipalities apart from the provinces. However, a long discussion about the juridical nature of these entities was brought to light, and it took a long part of our history to “discover” their autonomy. Finally it was expressly recognized in the last constitutional reform (1994) and in most - although not in all- provincial constitutions. It was thought that all the problems would be solved. Unfortunately this was not the case and the autonomy of the municipalities is from time to time put into doubt. In this paper we intend to revise some considerations about the municipal regime along our history and to present some aspects to be improved for the benefit of all the inhabitants in the Argentinean nation.

Keywords: Federal State – Constitution - Municipality – Autonomy – Supremacy

Resumo

Nossa Constituição histórica de 1853/60 proclamou a forma de Estado federal e reconheceu desde suas origens a existência dos municípios além das províncias. No entanto, começou uma longa discussão sobre a natureza jurídica dessas entidades e levou uma boa parte de nossa história descobrir sua autonomia. Finalmente, a mesma foi estabelecida expressamente na última reforma constitucional (1994) além de ser incorporada em quase todas as constituições provinciais. Pensou-se que os problemas atuais estariam solucionados. Infelizmente, esse não foi o caso, e de vez em quando a autonomia dos municípios é questionada. Neste trabalho tentaremos dar algumas considerações sobre o regime municipal argentino através de nossa história constitucional e oferecer alguns aspectos que devem ser melhorados para o benefício de todos os habitantes da Nação Argentina.

Palavras-chave: Estado Federal – Constituição- Municípios – Autonomia - Supremacia

I. Introducción

Nuestra Constitución histórica data del año 1853 y en su Art. 1° –hasta hoy vigente– proclama que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma *representativa republicana federal*. El Estado se compone de 4 elementos básicos: población, territorio,

poder y gobierno. Como bien ha advertido nuestro gran maestro Bidart Campos¹ forma de gobierno y de Estado no son la misma cosa. La forma de Estado afecta al Estado mismo, como estructura u organización política que responde al modo de ejercicio del poder, y a la pregunta de “¿cómo se manda?”. En cambio, la forma de gobierno es la manera de organizar uno de los elementos del Estado —el gobierno— y responde a la pregunta de “¿quién manda?”. Mientras la forma de gobierno se ocupa de aquellos que ejercen el poder y de la organización y relaciones de los mismos, la forma de Estado pone en relación a dos elementos del Estado: uno de ellos es siempre el *poder*, y los que entran en relación con él son la *población* y el *territorio*. El poder en relación con la población origina diferentes formas de Estado posibles, según sea el modo como el poder se ejerce a través del gobierno en relación con los *hombres*: *totalitarismo*, *autoritarismo* y *democracia*.²

El poder en relación con el territorio origina dos formas de Estado posibles: *unitarismo* y *federalismo*. La primera es aquella que centraliza al poder territorialmente, mientras que la segunda lo descentraliza políticamente con base territorial o geográfica. Nuestra primera constitución adopta entonces dos formas de Estado: la *federal* y la *democrática*. El federalismo significa una combinación de dos fuerzas: la centrípeta y la centrífuga, en cuanto compensa en la unidad de un solo Estado la pluralidad y la autonomía de varios.

En el caso argentino, el Estado federal se compone de muchos estados miembros que se hacen llamar “provincias”³, organizando de este modo una especie de dualidad de poderes: el del Estado federal, y tantos poderes locales cuantas unidades políticas lo conforman. Esta dualidad de poderes se triplica cuando tomamos en cuenta que, dentro de cada provincia, los municipios invisten un tercer poder, que es el poder municipal, también autónomo; según lo decía y lo sigue diciendo el Art. 5° y luego de la última reforma constitucional de 1994, con la incorporación expresa en el Art. 123.⁴

Sin embargo, histórica y cronológicamente, nuestro federalismo no fue una creación repentina, racional del poder constituyente en 1853, sino una recepción de fuerzas y diversos factores que condicionaron su realidad. Y así encontramos entre las diversas fuentes del derecho a las *fuentes históricas*, que nos llevan a analizar dónde el constituyente se inspiró, a las *fuentes ideológicas* o *doctrinarias*, como aquel conjunto de ideas, doctrinas y creencias que gravitó sobre el constituyente para componer el

1 Bidart Campos, G. (1999). *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar.

2 Una lectura necesaria es Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

3 “Las palabras no son más que rótulos que les ponemos a las cosas.” Gordillo, Agustín. (2009) *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I. 10ª. ed. Buenos Aires: F.D.A.

4 Bidart Campos, G. (1999). *Op.cit.*

complejo cultural de la constitución; a las fuentes normativas, los textos y las normas previos a 1853-1860 que sirvieron de inspiración y antecedente al articulado de la constitución; y a las fuentes instrumentales, que apuntan al proceso político-jurídico que condujo al establecimiento de la constitución, y que dan noticia de cómo, por qué, y cuándo, se incorporan a ella sus contenidos fundamentales.

Si bien la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787 nos ha servido de inspiración, nuestros institutos y principios contenidos en la Constitución asumen una forma autóctona, que no es reproducción automática de modelos foráneos, sino una imitación adaptada a nuestra singular realidad. Aquellos ensayos constitucionales desde 1810 a 1826 sirvieron de valioso aporte junto a las “Bases” de Juan Bautista Alberdi. La generación de 1837 y las ideas de Artigas han sido muy importantes en todo nuestro proceso. Entonces, nos enseña Bidart Campos que el proceso constitucional argentino que confluye a la constitución de 1853 se compone a través de la confluencia del *medio* (las ciudades, las provincias, Buenos Aires), del *hombre* (el pueblo, los caudillos que darán vida a un estilo sociológico y cultural propio, que será la razón de ser de las autonomías locales) y de la *ideología* (de emancipación, la Revolución de Mayo que conduce en 1853 a la organización constitucional de democracia, de gobierno republicano, de federalismo).

El primer antecedente de los pactos preexistentes con gravitación importante es la Convención de la Provincia Oriental del Uruguay, celebrada el 19 de abril de 1813 entre Artigas y Rondeau. Luego el Tratado del Pilar, la Liga de Avalos, el pacto de Benegas, el Tratado del Cuadrilátero y el pacto Federal de 1827. En 1831 el *Pacto Federal*, y en 1852 el *Acuerdo de San Nicolás*. Un último pacto, el de *San José de Flores* de 1859, facilitará el ingreso de Buenos Aires a la federación. Así se ha dicho que el elemento primordial que ha influido en el federalismo argentino se encuentra en las características de su territorio: su dilatada extensión, escasez de pobladores; el aislamiento en que debieron desarrollarse los núcleos urbanos, y alguna participación de los cabildos.⁵

2. Unidades políticas que conforman el Estado Federal Argentino. Encuadre constitucional.

I. Las provincias

Entonces como dijimos, tenemos por un lado, el Estado Federal y las muchas unidades políticas que forman parte de la federación, es decir que componen al país, en nuestro caso, 23 provincias. Las provincias, a diferencia del Estado Federal, *no son soberanas*, conforme surge del Art. 5 en cuanto establece que “cada provincia dictará

5 Greca, A. (1948). *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, T. II, ed. 2 da. Santa Fe: Imprenta

para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional” y del Art.31 de la Constitución Nacional (en adelante reconocida con la sigla “CN”) en cuanto prevé que “esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella”.

Empero, son autónomas, según se desprende del Art. 5° “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano” y que “bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”, el Art. 122 que dice con relación a las provincias que “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal” y el nuevo Art. 123 que prevé “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5°”. El concepto de autonomía importa la capacidad de darse sus propias instituciones locales, de regirse por ellas, un cupo de capacidad decisoria política, de elegir sus propios gobernantes, su Poder Ejecutivo, su Poder Legislativo, todo ello sin intervención del Gobierno Federal.

Las provincias son históricamente preexistentes al Estado federal. Pero, ¿todas? La respuesta es *no*; solamente son preexistentes las catorce que existían a la fecha de ejercerse el poder constituyente originario (1853-1860) y que dieron origen a la federación en esa etapa. Sin embargo, el Estado federal puede crecer por adición, aunque no puede disminuir por sustracción. Expresamente, el Art. 13⁶ y el Art. 75 inc. 15⁷ contemplan uno de los supuestos más comunes, y el único que hasta el momento se ha dado que es mediante creación por el congreso, que “provincializa” territorios nacionales. El crecimiento que así se produce es solamente institucional y no territorial en el sentido de que un territorio que no era provincia pasa a serlo, sumando un Estado más a la federación pero la nueva provincia no aumenta el espacio geográfico al Estado federal. Ese único caso que se dio fue el de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur que se creó y que sancionó su constitución en el año 1991. Sin embargo, no obstante la pluralidad de provincias, el territorio del Estado federal es uno solo.

Además el Art. 121 CN establece que: “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Es decir, son las provincias las que mediante la constitución han hecho la delegación al gobierno federal.

6 Artículo 13.- Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.

7 El Congreso podrá “Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias”

*Imágen 1**Mapa de Argentina (en cuanto a sus 23 provincias + Ciudad de Buenos Aires)*

II. Los municipios

El texto de la constitución histórica de 1853/60 alude en el Art. 5° al “régimen municipal” en las provincias. Específicamente prevé que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su *régimen municipal*, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (el énfasis es nuestro). La inexistencia de debate por aquel entonces, originó más tarde diferentes interpretaciones, como veremos más adelante en el presente trabajo. (Ver Imágen 2)

III. La Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires, que es sede de la capital federal, y que por la reforma de 1994 tiene un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, según el Art. 129 CN, se suma como un nuevo sujeto de la

tuvieron que lo que es autónomo era el “régimen” pero no la ciudad en sí misma mientras que otros y con quienes coincidimos, sostuvieron que la ciudad de Buenos Aires es autónoma.

Queda claro que no se equipara a la de las provincias; cualquiera sea la duda en torno de la autonomía, también surge del Art. 129 que el jefe de gobierno de la ciudad debe ser elegido por el cuerpo electoral; que la ciudad debe tener facultades de legislación y de jurisdicción; que una ley del congreso tiene que garantizar los intereses del Estado federal mientras la ciudad sea capital federal.

Entonces decimos que la ciudad es actualmente un sujeto más de la relación federal. Si hasta la reforma de 1994 nuestra estructura federal se asentaba en dos pilares, el Estado federal y las provincias — más un tercero dentro de las últimas, que eran sus municipios y que a continuación analizaremos con más detalle — ahora hay que incorporar a otra entidad “sui generis”, que es la ciudad de Buenos Aires.

IV. El reparto de competencias

La estructura constitucional de nuestra federación presenta los rasgos fundamentales de todos los Estados federales; las tres relaciones vertebrales: a) de *subordinación*; b) de *participación* o colaboración; c) de *coordinación*.

La relación de coordinación delimita las competencias propias del Estado federal y de las provincias. Se trata de distribuir o repartir las competencias del gobierno federal y de los gobiernos locales.

En el reparto de competencias, suele hacerse distinción entre: a) competencias *exclusivas del Estado federal*⁸; b) competencias *exclusivas de las provincias*⁹; c) competencias concurrentes¹⁰; d) competencias *excepcionales* del Estado federal¹¹ y de las provincias¹²; e) competencias *compartidas* por el Estado federal y las provincias¹³.

8 Entre las competencias exclusivas del Estado federal se suelen mencionar la intervención federal, el manejo de las relaciones internacionales, la declaración del estado de sitio, dictar los códigos de fondo y las leyes federales o especiales, también las hay implícitas reconocidas en el Art. 75 inc. 32 CN.

9 Son aquellas no delegadas al gobierno federal y las reservadas por pactos especiales.

10 Las que pertenecen tanto a las provincias como al Estado Federal (por ejemplo, los impuestos indirectos internos).

11 Las que en principio son provinciales pero excepcionalmente las ejerce el Estado Federal (por ejemplo el establecimiento de los impuestos directos por el congreso cuando la defensa, seguridad común y el bien general lo exigen por tiempo determinado según el Art. 75 inc. 2 CN)

12 Pueden dictar los códigos de fondo o de derecho común hasta que los dicte el Congreso (Art. 126), armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior, peligro inminente dando cuenta al gobierno federal.

13 Requieren la doble decisión del Estado Federal y de la provincia en cuestión (por ejemplo, la fijación de la capital federal, la creación de nuevas provincias Arts. 3 y 13 CN)

La reforma de 1994 no modificó básicamente la regla del reparto de las competencias mas agregó nuevas competencias para las provincias y los municipios en el Art. 75 inc 30 CN que prevé que las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines. Asimismo, estableció la competencia concurrente del Gobierno Federal y de las provincias, en materia de desarrollo sustentable y ambiente en el Art. 41 de la CN en cuanto prevé en lo que nos interesa que "...corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales..."; ello dado el reconocido carácter inter jurisdiccional del derecho ambiental.

La relación de *participación* implica reconocer la *colaboración* de las provincias en la formación de decisiones del gobierno federal. Nuestra constitución la institucionaliza estableciendo dentro del gobierno federal al órgano *congreso*¹⁴, que en nuestro sistema dado el federalismo, es bicameral, compuesto por una cámara de *senadores*, cuyos miembros representan a las provincias y por la cámara de *diputados*. Coincidimos con quienes afirman que cabe también incluir, con un sentido amplio de la relación de participación, todo lo que el llamado *federalismo concertado* presupone en materia de negociación, cooperación, coordinación, y lealtad federal

V. Supremacía del orden federal

La relación de subordinación que mencionáramos se expresa en la llamada *supremacía federal*. De este modo, el Artículo 31 de la CN establece que "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales". Entonces, la constitución federal, las leyes del congreso, y los tratados internacionales, prevalecen sobre todo el derecho provincial, incluido la constitución de cada provincia. Después de la reforma constitucional de 1994, este Art. 31 debe ser leído junto con el Art. 75 inc. 22 en lo que atañe al reconocimiento de la jerarquía constitucional de los tratados, pactos, declaraciones internacionales de derechos humanos allí enumerados¹⁵, más los que se incorporaron luego o se incorporarán en un futuro

14 Artículo 44.- Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

15 La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra

por medio del procedimiento allí establecido¹⁶, constituyendo el llamado “bloque de constitucionalidad federal.” En dicha cláusula se prevé expresamente que “los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes” dando por finalizada una antigua discusión en doctrina y jurisprudencia sobre el asunto y de las doctrinas monistas y dualistas. Asimismo se establece que estos instrumentos “tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución¹⁷ y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.”

Por ende, las constituciones provinciales, las leyes provinciales, los decretos provinciales, y la totalidad de las normas y actos provinciales quedan por debajo - en la pirámide jurídica - de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales que por el Art. 75 inc. 22 tienen jerarquía constitucional; de los demás tratados internacionales que por el Art. 75 inc. 22 tienen rango superior a las leyes, y las normas de derecho comunitario (o el derecho derivado) que derivan de tratados de integración a organizaciones supraestatales, y que por el Art. 75 inc. 24 también tienen nivel supralegal; de las leyes del congreso federal y de toda norma o acto emanado del gobierno federal.

3. El régimen municipal Argentino

a. Los municipios de 1853/60 a 1989

Tomando como referencia a las fuentes históricas se mencionan como antecedentes a los cabildos, el decreto de Urquiza de organización de la Municipalidad de Buenos Aires del 02/09/1852, la Ley Orgánica Municipal para la Ciudad de Buenos Aires, sancionada el 6 de mayo de 1853 por la misma convención constituyente que nos de la CN en su rol de Congreso Nacional.

La organización jurídica y política de Hispano América enseña que las categorías primigenias de poder fueron; el Virrey, los Gobernadores, las Audiencias y el Cabildo, todas traídas desde España. El municipio indiano fue un trasplante del municipio castellano de la Edad Media. Pero al refundarse en Indias, aconteció que en las ciudades coloniales el régimen municipal arraigó con fuerza y características propias. Uno de los requisitos indispensables para la existencia jurídica de la Ciudad indiana era la integración del Ca-

la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño

16 “Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.”

17 En concordancia con lo que decía la ley declarativa de necesidad de la reforma por la cual la primera parte de la CN no podía ser reformada.

bildo para posibilitar su gobierno local. Siempre la población elegía a los miembros del Cabildo (con excepción de los cargos que se vendían en subasta pública). Los Gobernadores estaban a cargo de vastas circunscripciones territoriales, de modo que los Cabildos devenidos en los actuales Municipios eran esenciales. Estos cabildos ligados a la formación de nuestro federalismo y al nacimiento de la patria sufrirán un duro golpe en 1821 cuando fueron suprimidos por ley del 24 de diciembre de 1821 bajo el gobierno de Martín Rodríguez pero con inspiración de rivardiana, de corte unitaria y centralista. Así se fraccionan las atribuciones de los cabildos en varias nuevas instituciones: jueces de primera instancia, jueces de paz, jefes de policía y comisarios.¹⁸

La ausencia de las versiones taquigráficas de las sesiones de la Convención Constituyente de esa época –como con las que contamos hoy en día - no nos permite conocer el alcance exacto que le quisieron dar nuestros constituyentes a las disposiciones del Art. 5. Como vimos, el texto de la Constitución histórica alude en el Art. 5° al “régimen municipal” en las provincias.

Esa sucinta referencia al “régimen municipal” originó una viva disputa entre quienes sostenían la *autonomía* municipal y quienes se oponían a ello defendiendo la *autarquía* de estas instituciones locales. La autarquía significaba en derecho administrativo que dicha persona jurídica era creada por ley con finalidades específicas y con controles de entidades superiores, sentando las bases para la dependencia de los municipios de los gobiernos provinciales. Este debate como veremos ocupa casi toda nuestra historia.

Hernández, siguiendo a Bidart Campos interpretó con respecto al Art.5 que los constituyentes sostuvieron el origen natural y necesario del municipio porque escribieron “asegurar” el régimen municipal en vez de “establecer” el mismo. Y asegurar es proteger algo que existe o tiene derecho a existir por sí mismo. Que la CN impone así un sistema democrático y electivo en el régimen municipal.

No obstante, la jurisprudencia tradicional de la Corte sostuvo, hasta 1989, que las municipalidades eran simples entidades con descentralización administrativa, lo que les asignaba la cualidad de “autárquicas” pero no de “autónomas”.

A pesar de ello, ya en el código civil se los incluía a los municipios entre las personas jurídicas “de existencia necesaria”, hoy, de derecho público. Entre quienes se los recuerda como que sostuvieron la postura de la autonomía de los municipios están José Manuel Estrada, Joaquín V. González, Montes de Oca, Viamonte, Greca, Bidart Campos, Vanossi, Bernard entre otros. Y entre quienes sostuvieron la autarquía, se hallan la mayoría de los administrativistas: Bielsa, Villegas Basavilbaso, Manuel María Diez, Fiorini, Marienhoff.

En la jurisprudencia la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se afirmó la postura del caso “Ferrocarril del Sud c. Municipalidad de La Plata” de 1911, donde expresó que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos que la Constitución ha

18 Vallejo, G. *Las capitis diminutio de los municipios*. La ley Online

previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su legislación, para lo cual ejercen facultades impositivas y co extensivas en lo que le acuerden las constituciones y leyes provinciales. Luego dijo que las municipalidades no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republica y federal (en Gilda Labella di Corso c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires Fallos 194:111 del año 1942)

En la legislación, se observa el precedente de la Convención Constituyente de la Provincia de Santa Fe de 1921 que consagró la posibilidad de la sanción de Cartas Orgánicas para los gobiernos locales de primera categoría, o sea con más de 25.000 habitantes. Se sancionaron cartas orgánicas de Santa Fe y Rosario, pero al ser derogada la reforma constitucional de 1935, corrieron igual suerte. Luego siguió un período de reformas constitucionales provinciales entre 1957 y 1966 donde 7 constituciones provinciales consagrarían la posibilidad de sanción de cartas orgánicas locales, aunque sólo Santiago del Estero dictó su propia Carta Orgánica en 1961, vigente hasta hoy.¹⁹

b. Los municipios de 1989-1994

La jurisprudencia tradicional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la naturaleza jurídica autárquica de los municipios, quedó superada con el fallo pronunciado el 21 de marzo de 1989 en el caso “Rivademar c/Municipalidad de Rosario”²⁰. Allí el dictamen de la procuradora fiscal Dra. María G. Reiriz dijo que “un nuevo examen de la cuestión aconseja revisar la doctrina de la Corte” que se refiere a la autarquía y se pone de relieve diversos caracteres de los municipios que no se condicen con el concepto de autarquía. Se sostiene además en el fallo que la existencia necesaria de un régimen municipal impuesta por el Art. 5° de la constitución determina que las leyes provinciales no sólo no pueden omitir establecer municipios sino que tampoco los pueden privar de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

En el caso comentado se enfatizó que la autarquía de los municipios “En 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 esa atribución.” “Aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al 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

19 Hernández, A.M. (2001) Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. La Ley, 2001-C, 993

20 La Ley 1989- C, 49

con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las 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 continuó: “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 CN determina que las leyes provinciales no solo no puedan legítimamente omitir establecerlos, sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”. Se reconoció así la “calidad de organismos de gobierno de carácter esencial de las municipalidades”.

La base última del municipio provincial arraiga en la constitución federal. Es ésta la que lo reconoce. Por eso, cuando se habla de dualidad de competencias (federales y provinciales) hay que incluir y absorber en las provinciales las que pertenecen al sector autónomico del municipio que forma parte del federalismo argentino.

En el año 1991 en la causa “Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe”,²¹ la CSJN ratificó una vez más la nueva interpretación y dijo que “la exigencia constitucional de un régimen municipal que es requisito condicionante de la autonomía de las provincias, impone de manera inequívoca el deber de instituir en cada jurisdicción órganos municipales dotados no sólo de personalidad propia y susceptibles de diferenciarse del resto de la administración provincial, sino también de atribuciones suficientes para efectivizar el gobierno y la administración de los asuntos comunales.”

Hernández afirma que con el avenimiento del Estado de derecho en 1983 (época en que se izó la bandera de la democracia como garantía de libertad para los habitantes del suelo argentino) comenzó un notable proceso de modernización institucional, produciéndose reformas en el orden provincial y municipal y la reforma a la Constitución Nacional con un signo federalista. No sólo hubo ejercicio del poder constituyente derivado en las reformas provinciales (se reformaron 19 constituciones provinciales), sino que originario en 1991 como ya vimos en el caso de la nueva provincia de Tierra del Fuego. Se reformaron 19 constituciones provinciales y se estableció una nueva en 1991. Pasaron en este período a ser 18 las provincias que posibilitaron la sanción de cartas orgánicas municipales, que vendría a ser como una constitución local “de tercer grado”, que debe respetar las bases constitucionales establecidas en la ley suprema provincial y en la CN. Si bien no deben subordinarse a la ley orgánica de la provincia, es necesario que tengan una adecuada compatibilidad con ella y lógicamente, con el resto de la legislación provincial.

Casi todas las constituciones provinciales prescriben para las cartas orgánicas municipales requisitos tales como: el sistema representativo, republicano, democrático con elección directa de las autoridades mediante el voto obligatorio universal secreto y de extranjeros; la imposición del sistema de gobierno de intendente y concejo

21 La Ley 1992-A, 396

deliberante; un régimen de control de legalidad del gasto; los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria popular. Además la mayoría establece representación proporcional como sistema electoral.

Este notable cambio en la jurisprudencia desde “Rivademar” servirá de fundamento para la consagración ahora sí en forma expresa de la autonomía municipal, en la reforma constitucional de 1994.

c. Los municipios de 1994 hasta la actualidad

Al no poder modificarse el Art. 5 de la CN por cuanto la ley declarativa de necesidad de reforma N° 24.309 contenía por un lado el “núcleo de coincidencias básicas” que comprendía una serie de temas que debían ser votados conjuntamente y por otra parte, un conjunto de temas “habilitados” para su debate entre los que se incluyó la “autonomía municipal por reforma al Art. 106 CN” e impedía la modificación de los primeros 35 artículos, consagra en el Art. 123 que “cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° *asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”. Entonces, esta autonomía municipal que ahora debe ser asegurada por las Provincias en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero, parece dar *aparente* fin al debate sobre la naturaleza jurídica de los gobiernos locales.

Dada la supremacía federal que vimos, las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen que no sea el autonómico para las municipalidades. Aún así, el alcance de dicha autonomía diferirá ya que siempre se interpretó que no podía existir un régimen local uniforme en nuestro país. La situación es extraña a la Nación en la medida en que las provincias respeten los principios, derechos y garantías establecidos en la CN.

El nuevo Art. 123 a primera vista vino a zanjar con pretensiones de definitividad, la controvertida cuestión de la naturaleza jurídica de los municipios argentinos. Pero a poco que se profundice el análisis aquella convicción inicial se diluye para dejar paso a la impresión de que la respuesta es sólo aparente y permanecemos prácticamente con las mismas dudas que existían antes de la reforma.²²

Se profundiza la descentralización sumándose expresamente a los municipios y la Ciudad de Buenos Aires. Aunque para algunos autores, la reforma fue en contra del federalismo por el nuevo carácter del Senado y la convalidación del status quo en materia económica.²³

22 Capdevilla, S y Gaggiomo, E. Consecuencias de la reforma constitucional de 1994 en el régimen municipal argentino. *Jurisprudencia Argentina* 2003-IV-1278.

23 Castorina de Tarquini, M.C. *El régimen federal y la reforma constitucional*, en Pérez Guilhou D, y Seisdedos, F. *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, t.II, Depalma, 1995

Spota²⁴ dice que el concepto de autonomía a partir del texto de la reforma ha dejado de ser unívoco. Se usó y abusó de ese término en varios artículos como los referidos al Defensor del Pueblo (Art. 86), a la Auditoría General de la Nación (Art. 85), al Ministerio Público (Art. 120), a las universidades en el Art. 75 inc. 19, en la autonomía de la Ciudad en el Art. 129. La autonomía que reconoce a los municipios es análoga pero no igual a la autonomía de las provincias. Su autonomía debe estar reglada en la constitución de cada provincia.²⁵ Sin embargo, el Art. 28 CN establece el principio de razonabilidad, las provincias podrán establecer controles políticos y jurídicos pero no podrán anular o limitar más allá de lo legítimo lo racionalmente pertinente para que exista autonomía. No puede en los hechos anular esa autonomía, como veremos en el caso *Ponce*.

Coincidimos con quienes consideran improcedente la posibilidad de que una ley nacional reglamente los pormenores de los municipios, como ocurre en España con el Régimen de las Autonomías Locales (ley 7/1985) puesto que la estructura constitucional argentina es diferente de la europea. Sin embargo, la Nación puede colaborar con los municipios en la búsqueda de soluciones y aportes para la organización municipal tal como lo ha hecho con la ley 24.807 creando la Federación Argentina de Municipios como persona jurídica pública no estatal para contribuir al fortalecimiento de los mismos. Pero aún así la reglamentación del alcance y contenido corresponde exclusivamente a las provincias.²⁶

En este artículo 123 dijimos que reside el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal. Ella puede ser de dos tipos: plena, cuando comprende los cuatro aspectos (institucional, político, administrativo y financiero) y semiplena (cuando solo alcanza los aspectos político, administrativo y financiero). El aspecto *institucional* supone la posibilidad del dictado de su propia carta orgánica; el *político* es la base electiva, popular y democrática; el *administrativo* importa la posibilidad de prestación de servicios públicos y demás actos sin interferencia de autoridad de otro gobierno y el *financiero* comprende la creación, recaudación e inversión de las rentas para sa-

24 Spota, A.A Ensayo sobre el artículo 123 de la Constitución Nacional y la autonomía de los municipios. La Ley 2001-E, 946

25 "El municipio no es un instituto que nace de la provincia, nace de la CN histórica, se le concede personería similar a la del Estado Nacional y a los provinciales en el Art. 33 del Código Civil y se consolida como nivel de gobierno autónomo en la reforma de 1994, sin perjuicio de que ya estaba reconocida en la jurisprudencia." Ver Losa. *Retroceso en materia de faltas municipales. Nuevo embate contra los municipios bonaerenses*. LLBA2010 (abril), 257 comentando el caso "Cigarrería San Martín SA de Mar del Plata en pleno, 01/03/2010 que trata sobre la revisión judicial de un fallo de un juez de faltas municipal (abogado que se designa en lo local por el intendente con acuerdo del concejo deliberante) que produce la obligatoriedad de crear una triple instancia para faltas municipales (Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) hasta ese entonces una instancia municipal y una del poder judicial como órgano revisor agotaban el proceso contravencional municipal.

26 Capdevilla, S y Gaggiomo, E. *Consecuencias de la reforma constitucional de 1994 en el régimen municipal argentino*. JA 2003-IV-1278

tisfacen gastos y fines. Este último aspecto, constituye precisamente el punto álgido de la autonomía municipal.

Baistrocchi²⁷ da diferentes argumentos a favor de la descentralización tributaria tales como que los gobiernos locales suelen tener más información que el gobierno central sobre las necesidades de las regiones y que ello permite adoptar decisiones más adecuadas; que los funcionarios locales están más sujetos al control electoral porque el aparato burocrático suele ser menor y permite individualizar más fácilmente a las autoridades responsables, y que induce a que compitan entre sí con el fin de proveer servicios públicos más eficientes originándose corrientes migratorias hacia regiones locales “bien administradas.” Sin embargo, advierte que ha sido malo el resultado en algunos países en desarrollo ya que se funda en presupuestos a veces erróneos como que los gobiernos locales suelen ser tan democráticos y eficientes como los nacionales, o a veces visto como una ilimitada autorización para recaudar y gastar.

El Art. 123 prevé que cada provincia tiene el poder de fijar el alcance de la autonomía municipal pero por otra parte, la competencia económico financiero de la autonomía municipal atribuye a estos el poder de crear tributos. Entonces habría dos posturas posibles, una “de la permisón” como regla general, es decir todo tributo no prohibido por normas provinciales puede ser creado por los municipios de esa provincia. Según esta postura los municipios de provincia tienen competencia para crear cualquier clase de tributos que no se encuentre prohibida por la normativa supra municipal. O bien la “teoría de la prohibición” que por medio del Art. 123 se infiere que las comunas solo pueden crear aquellos tributos que se encuentren permitidos por la normativa provincial, es decir no pueden crear ningún tributo a menos que se lo permita la normativa de la provincia. Como se advierte, ambas tesis cumplen con lo ordenado por el Art. 123, es decir que cada provincia regle el alcance y contenido de la autonomía municipal.

Una vez más estas dos posibles interpretaciones son originadas por la equivoicidad del lenguaje de esa norma. Ahora bien, ¿qué consecuencias habría si los tribunales adoptan el principio de la permisón y cuáles si adoptaran el de la prohibición? Si se adoptara la tesis A, se dice que se inducirá a las autoridades comunales a explorar qué clase de gravámenes se encuentran permitidos por la normativa supra municipal y crearé un tributo no prohibido y si las autoridades de provincia al advertir dicho tributo quisieran prohibir su existencia por vía del poder constituyente o del Poder Legislativo se verá obligada a dictar la norma que vede tal gravamen, La lentitud del Poder Legislativo o constituyente provincial jugará a favor del poder tributario municipal y durante todo ese tiempo el municipio podrá recaudar fondos mediante dicho tributo. Mas, si se adoptara la tesis B, entonces el Art. 123 no produciría cambio

27 Baistrocchi, E. La autonomía de los municipios de provincia: sus posibles consecuencias tributarias (primera parte) La Ley 1996-D, 1173

alguno, tendría significado vacío. Por ello, Baistrocchi entiende que se debería preferir la tesis A.

Las Constituciones provinciales deben conformarse a lo prescripto por la Constitución Nacional. En el actual régimen hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe. Entre Ríos ya lo hizo en 2008 en el Art. 231 en donde establece que “se asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de 10.000 habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas.”

Asimismo Tucumán, en el 2006 en el preámbulo dice “garantizar la autonomía municipal” y en el Art. 132 dice que “esta Constitución consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Podrán dictar su Carta Orgánica mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura. Ésta podrá disponer la creación de Tribunales de Faltas previendo las vías recursivas ante el Poder Judicial.”

La Provincia no podrá vulnerar la autonomía que por esta Constitución se consagra, ni limitar las potestades que para asegurar la misma se confiere. Y si alguna provincia incumple con el mandato constitucional, además de la posibilidad de intervención federal, Quiroga Lavié dice que al existir una inconstitucionalidad por omisión tanto los tribunales provinciales como los federales deben tutelar ese derecho que tienen los municipios. Aun en el caso de que una intervención federal a una provincia, si la ley del Congreso no establece la intervención en el municipio no podrá hacerse. Las constituciones difieren y pueden diferir en el alcance y contenido de las cartas orgánicas; pueden o no estar sujetas a la revisión del Poder Legislativo provincial, o bien estar sujetas a una amplia revisión o que sólo la apruebe o rechace. Hernández es partidario de la revisión solo por el tribunal superior de cada provincia y no por el Legislativo. Además afirma que para terminar la dependencia que han sufrido los municipios argentinos, deberá reconocérseles una justa proporción de la coparticipación impositiva, tanto provincial como federal.

Cassagne dice que como los poderes de los municipios se encontrarán siempre sometidos al poder constituyente provincial, se trata de una autonomía relativa o de segundo grado.²⁸

Veamos el estado actual de la jurisprudencia. En el caso *Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad del decreto ley 9111* (CSJN 28/05/2002) la municipalidad demanda a la provincia de Buenos Aires para que se declare la inconstitucionalidad del decreto ley que regulaba la disposición final de los residuos en los partidos que conforman el área metropolitana, aduciendo que se le impedía desarrollar su propio procedimiento de eliminación de residuos al obligársele disponer de ellos únicamen-

28 Cassagne, J.C La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada. *La Ley* 1995-A, 977

te por medio del CEAMSE, imponiéndole tarifas que afectaban su patrimonio y las atribuciones propias de policía.

En el caso Ponce, Carlos v. Provincia de San Luis (Fallos 328:175) fallado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) con fecha 24/02/2005²⁹ Ponce en su carácter de intendente de la Ciudad de San Luis solicita que se declare la inconstitucionalidad de la ley local mediante la cual la provincia proponía la incorporación a la Constitución Provincial de una cláusula transitoria que disponía la caducidad anticipada de los mandatos provinciales y municipales y habilitó al Poder Ejecutivo provincial a convocar a elecciones. Proyecto que el entonces Gobernador remitió a la legislatura provincial para dividir la ciudad capital y tupacamarizar la única oposición real a la hegemonía partidaria provincial.³⁰ Entonces, parte del electorado había elegido a un intendente y otra parte a otro mediante elecciones convocadas como correspondía, por la autoridad municipal. Así durante 2003-2005 tuvo dos intendencias. La CSJN dijo que si bien Ponce ya no era más intendente, la cuestión no era abstracta, y que en un tema de gran y grave repercusión institucional tal intromisión lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado por el constituyente provincial. Aquí la CSJN ha sostenido la descentralización y la autonomía municipal con fuerza que pareciera aún hoy necesitar seguir siendo reafirmada para no ser vulnerada.

Reflexiones finales

Los municipios son verdaderos e imprescindibles vehículos de participación ciudadana. Es cierto que pueden llevar a una mayor eficacia en las soluciones locales. Y que la calidad de la democracia, la República Argentina debe fortificarse desde lo local. Es en los municipios en donde conviven las redes sociales más importantes. La reforma tuvo como una de sus ideas fuerza el fortalecimiento del federalismo introduciendo modificaciones al texto originario y la posibilidad de creación de regiones para el desarrollo económico social de las provincias (Art. 124). Reconoció la posibilidad de realizar convenios internacionales, algo también muy importante.

Más allá de la notoria modernización en el plexo normativo, todavía resta un largo camino para que se cumplan en la realidad. Por ello, propiciamos un municipio de plena participación ciudadana. Los municipios deberán asumir nuevos roles y competencias como consecuencia de los procesos de regionalización y descentralización.

Se ha dicho y se viene pregonando que es imprescindible la consolidación de un federalismo moderno y de concertación. Debe destacarse el rol de los gobiernos locales en la solución de los problemas del ambiente, es urgente modernizar las es-

29 Comentado por Loñ, F y Morello, A. La Corte Suprema como garante de la institucionalidad JA 2005-II-499

30 Marchiaro, E. El fin de la doble intendencia puntana o de cómo se sostuvo dos veces la autonomía municipal. La Ley 2005-B, 349

estructuras gubernamentales y la elección de los más capaces e idóneos para los cargos públicos. Asimismo deben propiciarse políticas de transparencia y responsabilidad.

¿Qué sucedió con la supremacía constitucional luego de propiciada la reforma del año 1994? Abalos³¹ al comentar el fallo de Cámara in re Municipalidad de Rivadavia c. Provincia de San Juan (del 07/07/2008) que hace efectiva la supremacía del ordenamiento provincial respecto al orden municipal marcando un límite a la potestad legislativa de los municipios, al establecer que las ordenanzas municipales no pueden derogar y modificar lo dispuesto por leyes provinciales, dice que pese a lo dicho, esta decisión no supone anular la función normativa de los municipios, que como ordenes de gobierno autónomos ostentan potestades legislativas circunscriptas a sus fines propios y dentro de su ámbito de actuación. Las ordenanzas municipales constituyen por su naturaleza jurídica, por los órganos que las dictan, por las materias que regulan y por la generalidad de sus disposiciones, verdaderas leyes dentro del ámbito reducido del gobierno comunal y traducen el ejercicio de un poder político.

Como bien lo ha interpretado la CSJN en Promenade SRL c. Municipalidad de San Isidro en 1989 (ED. 135-643), las ordenanzas municipales son actos normativos de sustancia legislativa y al emanar de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular son como la ley, una expresión soberana de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada.

El municipio es un verdadero órgano de gobierno que integra con el orden nacional, la Ciudad de Buenos Aires y las provincias, los pilares del sistema federal, con atribuciones propias de legislación pero no puede desconocer los límites impuestos por las relaciones de supra y subordinación con el ordenamiento provincial.

Cassagne afirma que siendo el municipio la célula mas cercana a los habitantes que existe en el nivel de las organizaciones políticas y jurídicamente descentralizadas de una provincia para atender las necesidades del pueblo, el configura una institución necesaria y vital que contribuye de un modo decisivo al cumplimiento de las funciones esenciales o específicas del Estado.

Hemos visto la importancia de las provincias en cuanto a su participación para la mejora del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable. Pero esta misión no corresponde solamente al Estado Nacional y a ellas, como dice Bibiloni³², en la gestión local del ambiente, el actor estatal excluyente es el municipio. Y para la participación el mecanismo de las audiencias públicas, no como mera convalidación de decisiones previamente adoptadas, sino como verdadero seno de debate y discusión.

Vallejo dice que hay una nociva tendencia de creer que las autoridades nacionales, sus instituciones y sus normas tienen más valor que las provinciales y ambas más que las municipales, que vendrán a existir y funcionar solo en tanto y en cuanto aquellos lo permitan. Un municipio es básicamente una comunidad natural fundada

31 Abalos, M.G. La potestad legislativa municipal y la supremacía provincial, LLGran Cuyo 2009 (marzo), 135

32 Bibiloni, H. Problemática de la gestión ambiental en los municipios de la provincia de Buenos Aires, JA 1996-IV-886

en la convivencia. Es quien está próximo a las necesidades de los vecinos quien las conoce y puede resolverlas. El federalismo capta esa realidad y promueve la descentralización. Es en el municipio donde empieza a hacerse realidad la plena participación ciudadana en la cosa pública. Su existencia y preservación son esenciales en el Estado de Derecho. Solo en la medida en que exista un interés provincial o nacional comprometido, la competencia municipal o su autonomía debe ceder, mas no para desaparecer, sino para consensuar.

Sin embargo, en un interesante y reciente trabajo, Abalos³³ afirma que la institución municipal que goza de autonomía muchas veces choca con la realidad cotidiana de su incapacidad efectiva para desarrollar sus competencias y articular las funciones que le son propias, las dificultades presupuestarias, el reducido número de habitantes, la necesidad de ordenar y racionalizar la gestión administrativa, deficiencias en materia de servicios públicos locales, escasez de recursos materiales y humanos. Esta dependencia que muchas veces tienen con los gobiernos provinciales, llevan a una paulatina pérdida de autonomía local efectiva, en la Constitución material, su vigencia sociológica.

Como solución se abren formulas de integración intermunicipal asociacionismo municipal integrativo y cooperativo que tenga como principales metas evitar la desaparición de los municipios, aumentar el volumen operativo, diversificar servicios, disminuir costos, optimizar recursos, incrementar la capacidad de negociación, etc. Se puede lograr a través de convenios. Esto es una muestra de una nueva manera de hacer viable la autonomía municipal sustentada en el principio de solidaridad.

Las constituciones provinciales contienen en general normas que autorizan las asociaciones de municipios, algunas cartas orgánicas fomentan este tipo de unión de entes locales siendo materia de reglamentación por leyes provinciales. Se les reconocen atribuciones para realizar convenios con otros municipios y con la provincia como en la reforma de 1998 de la Constitución de Santa Cruz; en otras se faculta la creación de organismos intermunicipales de coordinación y cooperación como en Río Negro; en otras se menciona escuetamente como que pueden realizar convenios con otros entes como en Misiones, Jujuy; en otras aparecen referidos al ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes, permitiendo la constitución de organismos intermunicipales con facultades y fines para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común como en la Constitución de Córdoba. En la Constitución de Neuquén reformada en 2006 y en la de Corrientes reformada en 2007 utilizan el termino de microrregión. Otras hacen expresa mención a los consorcios y cooperativas municipales como la de Buenos Aires, y en algunos casos son las Cartas Orgánicas las que tienen previstas estas atribuciones. No se advierten obstáculos constitucionales para la concreción de alguna de las formas de asociacionismo municipal en el marco de la autonomía de los municipios en las provincias que la

33 Abalos, M.G. Autonomía municipal e integración asociativa local, Sup. Const. 2010 (mayo), I-La Ley 2010-C, 932

reconocen ni en las tres que no reconocen todavía el aspecto institucional de dicha autonomía y que están en falta con la Nación Argentina. No aparece una prohibición expresa en ninguna constitución provincial vigente que pueda impedir la integración propuesta.

Además agregamos, es fundamental el trabajo mancomunado de varias disciplinas del saber. Abogados, sociólogos, politólogos, economistas, todos podemos comprender y afrontar de una manera más integrada las problemáticas actuales que aquejan a los municipios en nuestro extenso país.

Pasaron 16 años ya desde la reforma de nuestra Constitución. Avances en materia municipal hubo y deben ser reconocidos. Sin embargo, persisten diversas cuestiones en torno a estas unidades políticas que con el transcurso del tiempo deberán ser clarificadas y deberá buscarse la manera de promover políticas públicas dirigidas al perfeccionamiento de los municipios, a una actuación comprometida y eficaz demostrando que no solo desde arriba hacia abajo, sino que también desde abajo hacia arriba se puede contribuir al fortalecimiento de nuestro Estado Federal en beneficio de todos aquellos que habitamos la tierra argentina.

Bibliografía

- Abalos, M.G. Autonomía municipal e integración asociativa local, Sup. Const.2010 (mayo), I-La Ley 2010-C, 932
- Abalos, M.G. La potestad legislativa municipal y la supremacía provincial, *LLGran Cuyo* 2009 (marzo), 135
- Baistrocchi, E. La autonomía de los municipios de provincia: sus posibles consecuencias tributarias (primera parte) *La Ley* 1996-D, 1173
- Bibiloni, H. Problemática de la gestión ambiental en los municipios de la provincia de Buenos Aires, *JA* 1996-IV-886
- Bidart Campos, G. (1999). *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar.
- Capdevilla, S y Gaggiamo, E. Consecuencias de la reforma constitucional de 1994 en el régimen municipal argentino. *Jurisprudencia Argentina* 2003-IV-1278.
- Cassagne, J.C. La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada. *La Ley* 1995-A, 977
- Castorina de Tarquini, M.C. *El régimen federal y la reforma constitucional*, en Pérez Guilhou D, y Seisdedos, F. (1995) *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, t.II. Buenos Aires: Depalma.
- Gordillo, A. (2009) *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I. 10ª.ed. Buenos Aires: F.D.A.
- Greca, A. (1948). *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, T. II, ed. 2 da. Santa Fe: Imprenta
- Hernández, A.M. (2001) Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. *La Ley*, 2001-C, 993
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel
- Loñ, F. y Morello, A. La Corte Suprema como garante de la institucionalidad. *Jurisprudencia Argentina* 2005-II-499

- Losa. *Retroceso en materia de faltas municipales. Nuevo embate contra los municipios bonaerenses*. LLBA2010 (abril), 257
- Marchiaro, E. El fin de la doble intendencia puntana o de cómo se sostuvo dos veces la autonomía municipal. *La Ley* 2005-B, 349
- Spota, A.A. Ensayo sobre el artículo 123 de la Constitución Nacional y la autonomía de los municipios. *La Ley* 2001-E, 946
- Vallejo, G. Las capitales diminutivas de los municipios. *La ley Online*