

# La falta de descentralización hacia los gobiernos municipales autonómicos como un signo de debilitamiento del federalismo y el Estado de Derecho argentino<sup>1</sup>

*The lack of decentralization towards the autonomous municipal governments as a sign of weakening of federalism and the Argentine rule of law*

AGUSTÍN LOPEZ OLOCCO<sup>2</sup>

## RESUMEN

Las características del Estado de derecho son poco tenidas en cuenta a la hora de analizar las instituciones y las estructuras jurídicas. En este ensayo, se pretende demostrar la conexión que existe entre la autonomía municipal y el Estado de derecho. El análisis versa sobre las instituciones de derecho público argentino, aunque las conclusiones son transportables a otros Estados.

**Palabras clave:** Federalismo, autonomía, descentralización, Municipio, subsidiariedad.

## ABSTRACT

The characteristics of the rule of law are little taken into account when analyzing legal institutions or structures. This essay seeks to demonstrate the connection between municipal autonomy and the rule of law. The analysis deals with Argentine public law institutions, although the conclusions are transferable to other States.

**Keywords:** Federalism, autonomy, decentralization, Municipality, subsidiarity.

<sup>1</sup> Este trabajo fue realizado en el marco de la Ayudantía en la Cátedra “B” de Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Derecho (U.N.C.); por lo que agradezco al Profesor Emmanuel Nieto, quien con sus agudas observaciones y comentarios me lleva a buscar un perfeccionamiento constante, en este trabajo y en muchos otros.

<sup>2</sup> Becario de Pregrado del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba

## 1. Introducción

A menudo, leemos o escuchamos a juristas, profesores y personajes de la política hacer referencias al Estado de derecho. Sin embargo, estas no son cuestionadas por el pueblo normalmente. En definitiva, no existe una opinión generalizada sobre lo que realmente es o lo que debiera ser.

El Estado de derecho, junto con la concepción jurídica y social que se tenga de él, tiene consecuencias directas en la política, pues impacta en nuestra manera de relacionarnos con nuestros representantes.

Pero hay un problema, ya que las sociedades modernas se enfrentan a un proceso de falta de legitimación de las normas. Existe una tensión constante entre la relación de los individuos con el grupo. Esto es así porque las personas han adquirido una excesiva conciencia de sí mismos como para aceptar ciegamente los imperativos sociales (Aron, 1976). Aquí es cuando podemos abordar el federalismo como el fenómeno jurídico que puede dar una solución a los problemas de legitimidad a los que se enfrenta la política actual.

El derecho público provincial comprende lógicamente que, en el contenido y con el sentido de sus ideas federalistas, el constitucionalismo nacional debe ser acompañado por un constitucionalismo provincial que ejerza un poder constituyente, que venga a integrarse en el ordenamiento jurídico total de la Nación y en la arquitectura constitucional de la República (Haro, 2010).

De esta manera, las provincias deben asegurar un régimen municipal autónomico, según obligan los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional de la República Argentina. Por ello, el federalismo es, por vocación y tradición política, *municipalista* (Máiz, 2011). El Municipio, en varias oportunidades, es dejado de lado en la política de este país y es importante conocer que la Constitución es incumplida de manera constante. Así, se enunciarán los casos de las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza ¿Acaso un mayor apoyo a la autonomía municipal es la clave para fortalecer al Estado de derecho?

Corresponderá analizar esta posibilidad a partir del estudio de las instituciones jurídicas municipales de Argentina. A su vez, la naturaleza misma del municipio conlleva aspectos como la cercanía, mayor control, fácil lectura de la opinión pública. Pero para poder explotar al máximo estas virtudes se deben comprender los aspectos autónomicos y cumplirse en los hechos.

Cabe determinar si la descentralización de funciones hacia el municipio favorece a un robustecimiento institucional. Por otro lado, si en este país esta posibilidad ha sido tenida en cuenta por la dirigencia y la ciudadanía

## 2. Generalidades sobre el Estado de derecho

Los tratados de Westfalia de 1648 acabaron con el régimen feudal, dando nacimiento al Estado-Nación. Este nuevo orden de la Europa central se basó en los principios de soberanía nacional y de integridad territorial. De este modo, se fueron gestando extensiones territoriales organizadas con reconocimiento de sus propios límites espaciales y de poder dispuestos por sus propias instituciones.

Por otra parte, el Estado de derecho, producto de una larga historia, implicó fundamentalmente una lucha contra el absolutismo monárquico y la concreción de una serie de principios legales que marcaron un modo de ser estatal. Este caracterizó a la mayoría de los Estados occidentales del siglo XX. En su modalidad más específica, significó la imposición de una técnica de vinculación jurídica del Estado al ordenamiento jurídico y el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, como medio para hacer efectiva la libertad (Bonetto y Piñero, 2003).

En este sentido, Elías Díaz García (1963) entiende que no todo sistema de legalidad se configura como Estado de derecho. Primordialmente, es un Estado sometido al derecho, es decir, limitado por la ley. Así, el autor citado delimitó una serie de notas características del Estado de derecho. La primera es la separación de poderes entendida como una garantía frente al absolutismo. La distribución o división de poderes y funciones necesita de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas o recíprocas. En este sistema existen controles por parte de los demás poderes<sup>3</sup> o por parte de la población.<sup>4</sup>

El imperio de la ley es la segunda nota característica esbozada por el autor. Al respecto, señala que debe existir una primacía de la ley en sentido formal, es decir, una ley creada por el órgano legislativo del Estado de carácter representativo. La ley debe ser respetada por los miembros del Estado, fundamentalmente por el Poder Ejecutivo, que deberá respetar siempre esa primacía de la ley, ajustando a ella su modo de proceder.

De ahí se desprende otro carácter del Estado de derecho: la legalidad de la Administración. Para su garantía, existe el control jurisdiccional a los fines de no vulnerar la seguridad jurídica. García de Enterría (1962) es muy contundente cuando señala que el poder administrativo es de suyo un poder esencial y universalmente justiciable. Por último, aunque más que una nota característica es el fin último del Estado de derecho, la garantía y el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales. Estas han de hacerse realmente vigentes y eficaces a través de una determinada técnica de organización jurídica, de un sistema de instituciones y de mecanismos adecuados.

Ahora bien, los límites y extensiones de la configuración del Estado de derecho fueron ampliamente debatidos a lo largo de la historia de los Estados Modernos. Ruiz Díaz (2008) también agrega algunos elementos característicos, entre los que se encuentra el reconocimiento de garantías procesales básicas en la Constitución Nacional y la creación de leyes por medio de las mayorías que exige la democracia.

Dentro del mismo orden de ideas, corresponde remarcar que la ley debe ser general, abstracta y prospectiva para evitar que el legislador la utilice para su propio privilegio o como medio de coerción contra personas determinadas (Hayek, 1985). Esto es de suma importancia, ya que es una forma de ejercer otro control sobre el Poder Legislativo. Es así porque el ciudadano tiene la garantía de que si los funcionarios redactan leyes generales y abstractas cumplidas por todos, deberán ser justas *so pena* de perjudicar también a los propios legisladores.

Lo cierto es que todos los autores acuerdan que, en el mundo moderno, es esencial la limitación del poder. Las discrepancias surgen en torno al *cómo*, pero Vieira (2007) ilumina cuando expresa que las diversas perspectivas políticas (socialdemócratas, socialistas, republicanos, neoliberales) apoyan y defienden al Estado de derecho porque comparten su aversión hacia el uso arbitrario del poder.

### 3. Estado de derecho en la Constitución de la Nación argentina

El *constitucionalismo* es el proceso de afianzamiento de la concepción jurídica del Estado de derecho, al que se lo entiende como el movimiento filosófico, histórico y político de los siglos XVIII y XIX tendiente

<sup>3</sup> El Poder Judicial realiza el control de constitucionalidad sobre el Legislativo; el Poder Legislativo crea las leyes que deberá aplicar el Ejecutivo, que, a su vez, tiene sus decisiones controladas por el órgano jurisdiccional. Asimismo, es fundamental la independencia del Poder Judicial garantizada.

<sup>4</sup> Los poderes constituidos del Estado tienen, a su vez, un control político, donde es el pueblo, a través del sistema previsto, quien decide quiénes ejercerán los cargos de poder.

a delimitar claramente las relaciones entre el hombre y el Estado, sus derechos y obligaciones recíprocas, que deben ser fijadas en un documento escrito que asegure su vigencia por medio de adecuadas garantías (Rossetti, 1983). Esto quiere decir que todas las consideraciones vertidas en torno al Estado fueron plasmadas en la Constitución de cada Nación.

En Argentina, en 1853 se sancionó la Constitución Nacional, pero fue modificada en diversas oportunidades.<sup>5</sup> En su artículo primero, se adopta la forma de gobierno<sup>6</sup> y reza: “La Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana y federal, según lo establece la presente Constitución”.

La representatividad hace que el pueblo no delibere ni gobierne, sino por medio de sus representantes (artículo 22). Las dimensiones territoriales y poblacionales ya no permiten que la ciudadanía tome por sí sola todas las decisiones. Sin embargo, el instituto de la representación requiere de un control estricto por parte de los electores. Entiendo que la *descentralización* de la mayor cantidad de funciones hacia los Estados locales posibilita un mejor examen de los funcionarios, aunque las razones de esto serán brindadas en los siguientes capítulos.

En otro orden de ideas, la Nación argentina es una República. Esto implica una configuración particular del elemento poder del Estado. Este sistema pregona la división y el control del poder. Para lograrlo, se propone la publicidad de los actos de gobierno, igualdad de todos ante la ley, periodicidad de los cargos electivos y responsabilidad de los mismos.

Este país estableció primigeniamente la división clásica tripartita entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Además, la división del territorio federal, tema primordial de este trabajo, puede ser entendida como una expresión de la República. La finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales que suscitaría la centralización en la toma de decisiones públicas (Gelli, 2003).

No puedo dejar de señalar que el Poder Ejecutivo es predominante frente a los demás poderes del Estado, y la incorporación en 1994 de órganos extrapoder no solucionó este flagelo. Pero mayores consideraciones sobre el hiperpresidencialismo imperante en Argentina exceden ampliamente los fines de este trabajo.

Finalmente, la República argentina también adoptó la forma *federal* de distribución de competencias y del territorio del Estado. Gracias a que esta Nación es federal, las provincias dictan para sí su propia Constitución, aunque sin vulnerar la forma de Estado descripta (artículo 5). El federalismo, y las herramientas que brinda, favorecen a un más efectivo cumplimiento de los fines del Estado. Esto responde a que los fines representativos y republicanos, que enaltece la Constitución, se hacen operativos en dimensiones más pequeñas. Consolidar un federalismo sólido, robusto y resistente que distribuya los poderes de manera eficiente es el puntapié que necesita Argentina para abandonar su larga decadencia institucional, financiera y política. Igualmente, no hay federalismo ni verdadera descentralización del poder sin municipios investidos de las facultades necesarias, como se podrá concluir más adelante.

---

<sup>5</sup> Las modificaciones se llevaron a cabo en 1860, 1866, 1898, 1949, 1957 y 1994.

<sup>6</sup> Es opinión de Gelli (2003) que, aunque la Constitución no diferencia la forma de gobierno de la forma de Estado, puede afirmarse que la primera responde a la pregunta sobre quién ejerce el poder y la segunda acerca de cuántos centros territoriales de decisión política existen en un Estado. Sin embargo, partiendo del análisis de los elementos del Estado, discrepo. La forma de gobierno hace alusión al elemento poder del Estado, mientras que la cantidad de centros territoriales con decisión política responde al elemento territorio. Por consiguiente, ambos conforman la forma de Estado, que es claramente “de derecho”, ya sea liberal, social u otra.

## 4. Federalismo

### 4.1 Elementos introductorios

El federalismo, como técnica organizacional, tiene centenares de años de historia, pero empleada como forma de organización político-territorial de un Estado, tiene fecha de inicio. Nace al finalizarse la obra de la Convención de Filadelfia de 1787 con la sanción de la Constitución de los Estados Unidos. En ella, se estableció una especial división del poder en relación con el territorio, en contraposición al unitarismo (Hernández, 2011).

El Estado federal supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo Estado con la pluralidad y la autonomía de muchos otros (Gelli, 2003). Surge de los procesos de unión nacional donde pequeños Estados quieren formar parte de algo superior y deciden unirse. La Nación no es preexistente a las provincias, todo lo contrario. Coincido con Guillermo Barrera Buteler (2011) cuando expresa que esta forma de “organización social y política parece tener la respuesta adecuada a ese natural reclamo de autonomía de las comunidades menores, sin sustraerlas del impulso, también natural, de unirse a otras”.

Los Estados deciden unirse, con vocación de perpetuidad. La Corte Suprema estadounidense fue categórica al establecer a la federación como una “unión indestructible de Estados indestructibles”.<sup>7</sup> Los seres humanos somos seres sociales, tenemos la necesidad biológica de socializar con otros de nuestra misma especie. Con los Estados, que son la expresión de sus integrantes, sucede lo mismo. Sin embargo, dichos Estados no están dispuestos a renunciar a todo su poder en pos de una unidad. En cada federalismo existe una mayor o menor entrega de facultades y poderes, generándose sistemas descentralizados en mayor o menor medida.

Según González Bartomeu (2008), es una manera en que se puede organizar territorialmente el poder dentro del Estado y expresa tres ventajas de este sistema político. Estas son: deliberación y control democrático; protección de grupos minoritarios; y procesar preferencias mayoritarias. La primera se da porque la descentralización del poder es propicia para disminuir las distancias, generándose mayor comunicación y control ciudadano. Claramente, el federalismo busca la unión nacional, pero sin dejar de lado a aquellas comunidades más pequeñas y relegadas. Asimismo, es verdaderamente difícil representarse la posibilidad de que exista una democracia fuerte cuando un orden de Estado debe gobernar en extensiones amplísimas, aunque sobre este punto volveremos al exponer la cuestión municipal.

Sin embargo, el federalismo va mucho más allá de una mera técnica de descentralizar el poder en un territorio determinado. Su conceptualización no es algo simple, ya que no es un fenómeno único, sino que todos los federalismos tienen particularidades que los hacen diferentes entre sí.

Diversos autores han aportado en definirlo. Máiz (2011) lo entiende como un ideal normativo, un conjunto de creencias, valores, actitudes y disposiciones cívicas. De esto surge que el federalismo no se elige, sino que es el producto de la historia política y social de un territorio determinado. No puede funcionar este tipo de sistemas cuando la propia ciudadanía no se encuentra completamente a favor de este.

<sup>7</sup> Para más información, véase *Texas v. White, et al. (1869)*. Se pueden ampliar los conceptos allí vertidos.

## 4.2 Relación federal en Argentina

### 4.2.1 Generalidades

La Nación argentina fue conformada primeramente por 14 provincias, llegando a actualmente ser 23 junto con otro centro de poder, denominado la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todos ellos conforman la unión nacional y se interrelacionan diariamente para alcanzar sus fines comunes.

Este vínculo entre comunidades se ha denominado *relación federal*. Los diferentes centros de poder se relacionan entre sí, siguiendo las normas fijadas para poder alcanzar aquellos fines que tengan en común.<sup>8</sup> Está caracterizada por ser única y singular porque se nutre de la concreta realidad humana, social y política de las comunidades federadas que le imprimen identidad. Cada relación federal es única e *irrepetible* (Barrera Buteler, 2011). De igual modo, estas son dinámicas y constituyen un sistema, en el cual cada entidad tiene su rol determinado y todas dependen de las demás para alcanzar un fin común.

La gestación del federalismo argentino no era una cuestión meramente de organización del poder, sino que se asentaba en una vivencia histórica, sociológica e institucional de las provincias que no se podía desconocer (Haro, 2010). Nació por una imposición de la historia, ya que una fuerte participación de las provincias por los recursos del puerto era lo que se reclamaba.

Este federalismo es de concertación, porque precisa del diálogo y del encuentro entre todas sus partes. Los fines del Gobierno Federal convergen en el fin último, que es el bienestar de las provincias que lo integran. Sin embargo, los intentos por fomentar un enlazamiento entre los órdenes autónomos se encuentran aún con ciertas dificultades.

Es un federalismo de integración un modo que usan las provincias a fin de reclamar ante Buenos Aires una política integral (Pérez Guilhou, 1970). En muchos casos, las provincias son excluidas por parte de la Nación y Buenos Aires. Se las deja afuera de partidas presupuestarias por cuestiones partidarias y una coparticipación inconstitucional (contraria al artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional). Es la utilizada hace años a la hora de repartir los ingresos.

Las provincias gozan de autonomía y tienen poder constituyente y constituido, aunque ambos limitados por lo dispuesto por la Constitución Nacional en su artículo 5. ¿Por qué las provincias decidieron otorgar parte de su poder para subordinarse a una entidad superior que las aglutine a todas? Porque buscaban fines superiores a los que podían llegar a lograr individualmente y encontraron un sentido de pertenencia común entre todas ellas.

### 4.2.2 Principios

Los principios generales del derecho son elementos fundantes del ordenamiento jurídico. Estos integran lagunas o solucionan conflictos entre leyes contradictorias. Todo esto debe ser tenido en cuenta para una mejor comprensión del ordenamiento jurídico general (Martínez Paz, 2005). Se ha dicho que son ideas fuerza, expresiones técnicas del derecho, versiones sintéticas y abreviadas de normas generales, directrices o parámetros.

---

<sup>8</sup> En pos de ello, la Constitución Nacional dispone una serie de herramientas que deben ser empleadas para alcanzar una armoniosa concertación: el régimen de coparticipación federal (artículo 75, inciso 2 y 3); la posible creación de regiones para el desarrollo económico y social (artículo 124); el poder que conservaron las provincias para celebrar tratados parciales (artículo 125); entre otras.

Los principios por los que se rige la relación federal son tres: solidaridad, participación y subsidiaridad. El primero alude a la unión de los Estados miembros. Las comunidades tienen un sentido de pertenencia común, se sienten parte de un todo y quieren serlo. Para ello, no alcanza con ratificar el lazo a través de la Constitución, sino que día a día las mismas son corresponsables entre sí por el bienestar de las demás. La Constitución Nacional busca salvaguardar la relación federal a través de una serie de preceptos. Entre ellas, podemos mencionar a la facultad de intervenir las provincias (artículos 6, 23, 75, inciso 29, y 99, inciso 20), el derecho de circulación libre (artículo 9 y 10) y la prohibición expresa del derecho de nulificación (artículo 7). Por otro lado, este principio, además de referir al vínculo, hace alusión a que las provincias se defienden entre sí y no se pueden permitir la caída económica, política o administrativa de ninguna de ellas. El reparto de los tributos en la coparticipación (artículo 75, inciso 2) es otro ejemplo de la aplicación de este principio en la Constitución Nacional.

La participación federal es un principio según el cual todas las comunidades que integran la federación son sujetos de la relación federal, y como tales tienen derecho a tomar parte en la elaboración de sus decisiones (Barrera Buteler, 2008). La conformación del Congreso es la máxima expresión de él. Implica que la comunidad mayor no toma las decisiones de manera unilateral, sino que las comunidades menores intervienen en estos procesos.

Finalmente, el principio de subsidiariedad será explicado con mayor profundidad en el próximo capítulo. No obstante, podemos decir que Guillermo Barrera Buteler (2008) sostiene que aparece como el resguardo de la diversidad y acota los efectos unitivos de la solidaridad, limitándolos a aquellos aspectos en los que cada comunidad local resulta insuficiente por sí misma para alcanzar los fines propuestos. La regulación constitucional lo recepta fundamentalmente en el deslinde de competencias del artículo 121, al igual que al otorgarle autonomía a las provincias (artículo 5 y 122) y a los municipios (artículo 123).

## **5. Principio de subsidiariedad y autonomía municipal**

### **5.1. Aproximación**

El principio de subsidiariedad es el que considero de mayor relevancia en el federalismo, porque es el que permite una mayor concreción de un Estado de Derecho superador. Se lo ha habido entendido como el criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no pueda alcanzar por sí misma. Esta definición es muy adecuada, pero refiere al principio del Estado liberal. En relación con el federalismo, implica que el Estado central debe intervenir únicamente cuando el Estado menor no pueda hacerlo por sí.

Históricamente, se ha interpretado esto con respecto a los gobiernos provinciales. Esto se deriva del deslinde de competencias realizado por la Constitución Nacional en su artículo 121, donde no se menciona a los municipios. Sin embargo, su correcta interpretación es la de Guillermo Barrera Buteler (2011), que dice que la autoridad central debe permitir a cada comunidad local resolver por sí todas aquellas cuestiones que hacen a su vida interna. Por supuesto que las entidades superiores, llámese Nación o provincias, tienen competencias claras y necesarias, pero deben intervenir subsidiariamente cuando la entidad local no pueda hacerlo. De esto emana que el Municipio debe actuar en primera instancia en las cuestiones de su política interior y en todo lo que le concierne.

Entonces, podemos decir que el federalismo tiende (o debería tender) a la descentralización de funciones hacia los órdenes de gobierno más pequeños. En la década del noventa, en Argentina se inició y llevó a



cabo un proceso de descentralización de amplias funciones del Estado nacional hacia las provincias, lo cual parecía positivo. Sin embargo, el verdadero motivo detrás de las privatizaciones y la descentralización no era fortalecer a la relación federal. Como establece Manzanal (2006), esto se llevó a cabo para facilitar el ajuste macroeconómico, no para fortalecer la participación política a nivel local municipal, ni para promover conjuntamente un desarrollo social, económico e institucional de nuevo signo.

Lo cierto es que las descentralizaciones que ha habido en nuestro país no fueron acompañadas de una transferencia de recursos. Por ejemplo, la Nación decidió que las provincias se hicieran cargo del servicio público de la educación, pero el dinero utilizado para su financiamiento siguió en manos del Gobierno Federal.

## 5.2 Caracterización del Municipio argentino

Las personas a lo largo de la historia de la humanidad fueron agrupándose en uniones que respondían a las necesidades biológicas y culturales del tiempo y el espacio. Cazar en grupos resultó ser más provechoso y seguro, pero requería de una vida nómada de constante movimiento migratorio para sobrevivir. Posteriormente, se descubrió que el cultivo también era fuente de alimento, y que no requería desplazamientos constantes, sino que las poblaciones se asentaran en un lugar fijo y estable durante un cierto período de tiempo.

El surgimiento de estos asentamientos rurales fue el puntapié inicial para las primeras urbanizaciones. Las personas, al estar viviendo en grupos en un mismo lugar, advirtieron que ya no debían preocuparse por ciertas cuestiones y que podían dedicar mayor tiempo a la especialización tecnológica. Así, la fundación de las ciudades fue posible gracias a un entorno favorable y al cambio tecnológico, e implicó un cambio revolucionario, pues impulsó la especialización productiva y elevó los niveles de vida más que nunca hasta entonces (Macionis y Plummer, 2011). La urbanización en Europa comenzó alrededor del año 1.800 a.C. en la isla mediterránea de Creta, evolucionando hasta lo que actualmente conocemos como ciudad industrial moderna.

No es posible dar una definición de municipio que se adapte a todos. Cada uno tiene sus particularidades y es producto de sus propias circunstancias de tiempo y espacio. Sin embargo, Barrera Buteler (2010a) lo define como “una comunidad urbana local, jurídica y políticamente organizada dentro de una organización política y jurídica superior”. En relación con esto es que el prestigioso autor citado entiende que no habrá municipio si la autoridad es asumida íntegra y plenamente por la organización jurídico-política superior, y tampoco lo habrá si es asumida por la propia comunidad local sin insertarse en aquella. Es un nivel más de gobierno, un Estado, por lo cual tiene todos sus elementos, a saber: territorio, población, poder y soberanía. Sobre este último, corresponde hacer algunas aclaraciones.

El único orden de gobierno que no tiene a ningún otro por encima es el de la Nación. Esa es la soberanía propiamente dicha, que surge a los fines de defender los territorios estadales frente a todos los demás. Pero esto no quiere decir que los demás Estados insertos en ella sean inferiores, ya sean municipios o provincias. Es por esta razón que nace el concepto de autonomía para los Estados miembros de una federación. Sin embargo, no es incorrecto decir que el Municipio y la provincia, dentro del ámbito de sus competencias, son soberanos. Esto es así porque un orden de Estado no puede interferir en las decisiones de otro orden Estado, aun cuando este último esté inserto en aquel. Aunque es cierto que la Constitución Nacional es el centro que da sustento a todo el sistema, Cordeiro Pinto (2011) entiende, al referirse al artículo 31, que se establece un orden de prelación de normas, pero no adjudica preeminencia al Estado federal sobre los Estados provinciales o municipales. Entonces, podemos decir que para cada poder o



competencia en particular existe una prelación normativa diferente según los artículos 5, 121 y 123 de la Constitución Nacional. Por añadidura, no existe en Argentina preeminencia de un Estado por sobre otro bajo ningún punto de vista.

Nada es tan lineal en una federación, porque su esencia se basa en una relación federal en la que todos los órdenes de gobierno concierten, se comuniquen y las políticas públicas sean producto de una interacción constante. De esa manera, los principios de la subsidiariedad y la solidaridad conviven en una tensión constante a la hora de tomar decisiones. Las legislaciones de cada país regulan cómo debe llevarse a cabo este proceso según su propia historia y sus propias necesidades. De este modo, surge la necesidad de determinar el rol de los municipios dentro de los Estados. En Argentina, durante muchísimos años se debatió la verdadera naturaleza jurídica del Municipio.

En la Constitución Nacional de 1853, la única mención al Municipio era la contenida en el artículo 5, el que aún establece que las provincias, a la hora de dictar su propia Constitución, deben asegurar el “régimen municipal”. El término empleado fue de tal ambigüedad que se inició un largo proceso de posturas interpretativas por parte de la doctrina y la jurisprudencia.

La primera jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió enrolarse en la doctrina administrativista en el fallo *Ferrocarril del Sud con Municipalidad de la Plata* (1911), y se asentó que:

Las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación, para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte de poder que para este objeto le acuerden las Constituciones y leyes provinciales.

A la afirmación de que los municipios son entidades delegadas de los poderes de las provincias, se contesta que la realidad histórica demuestra la preexistencia de los municipios en relación con las provincias, porque estas no son sino un producto del crecimiento de aquellos (Mazio, 2018). Lo cierto es que las provincias, originalmente, no le delegaron nada a los municipios, porque estos ya existían. ¿Si el poder municipal deviene de la delegación provincial, qué poderes tenían estos antes de la gestación de las provincias?

Dicha doctrina jurisprudencial se extendió hasta 1989, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación le dio un vuelco a la historia del Municipio en el precedente *Rivademar con Municipalidad de Rosario* (1989). Allí se dejó en claro que “las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar”. De este modo, se concluyó que “no son una mera repartición administrativa del gobierno central, pues poseen autoridad en su territorio y poder para designar y remover a sus empleados”. Este fallo es de decisiva importancia, ya que fue la propia Corte la que dejó atrás una concepción autárquica del Municipio. La historia comenzaba a cambiar.

En dicho fallo, se contrastó a los municipios con los entes autárquicos, encontrando serias diferencias. Se nombra el origen constitucional del primero, su base sociológica, la imposibilidad de su supresión y la posibilidad de creación de entidades autárquicas por sí.

Lamentablemente, y a pesar de los esfuerzos de la Corte, esto no fue suficiente para dejar atrás la doctrina administrativista liderada por Bielsa. Siguieron llegando casos a los tribunales de justicia poniendo en duda la naturaleza de las municipalidades, como en *Promenade S.R.L. con Municipalidad de San Isidro* (1989), donde se dejó en claro el carácter legal de las ordenanzas, entre muchísimos otros.

En verdad, la naturaleza jurídica del Municipio es un problema real de consecuencias prácticas evidentes. El convencional constituyente de 1994 vio esta realidad y decidió incorporar en la Constitución al artículo 123. El mismo es el mayor avance en materia de federalismo de la historia del país. Hubo diversas propuestas de reforma, pero quedó redactado así: “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”.

Parecía que la cuestión ya estaba zanjada. El problema de la vaguedad utilizada en los términos del artículo 5 se había solucionado. No solo en base a argumentos sociológicos, históricos, jurisprudenciales, sino que ahora también la propia Constitución Nacional incorporaba la palabra *autonomía* al régimen municipal. Sin embargo, aún se escuchan a autores poner esto en duda. De igual modo, los municipios son demandados de manera frecuente, llegando muchos de esos casos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Para dar algunos ejemplos recientes, Esso demandó a la Municipalidad de Quilmes, Shi Junchui a la Municipalidad de Arroyito y Telefónica a la Municipalidad de General Güemes. Interesantes casos jurisprudenciales tratan estos temas, pero su análisis excede los límites de este ensayo.

### 5.3 Los cinco aspectos de la autonomía municipal

Díaz y Araujo (2003) aseguran que los municipios derivan de un decurso histórico, con lo cual son resultado del desenvolvimiento tradicional de cada pueblo y un requerimiento impuesto por la propia naturaleza social del hombre. Así, el Municipio reviste calidad de entidad autónoma en un sentido integral. A raíz de que el término autonomía no es unívoco, en el nombrado artículo 123 de la Constitución Nacional quedan tajantemente determinados cinco aspectos que no pueden ser vulnerados por los poderes provinciales o nacionales, a saber: institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La autonomía municipal es conceptualizada como:

La potestad reconocida al Municipio para regirse por sus propias normas y autodeterminarse con miras a la consecución de sus fines, en lo que hace a su organización institucional, a su vida política, a la toma de decisiones dentro del ámbito de sus competencias y a su desenvolvimiento administrativo y económico financiero, dentro del orden jurídico del Estado (Barrera Buteler, 2010b).

La máxima expresión de la autonomía institucional se encuentra en el dictado de la Carta Orgánica. La misma es la norma fundamental de un Municipio, cuyo equivalente es la Constitución de una provincia. Ahí se regula todo lo atinente a sus propias instituciones, es decir, a cómo el Municipio decide organizarse internamente.

No todos los municipios de Argentina tienen sancionada su Carta Orgánica. De hecho, son muchos más aquellos que no la tienen. Doctrinariamente, se ha afirmado que los municipios que no la han sancionado, pero que gozan de los otros cuatro aspectos autonómicos, se encuentran en un *status* jurídico de autonomía semiplena. Los mismos se rigen institucionalmente por una ley, usualmente denominada como Ley Orgánica Municipal, que ha sido dictada por la provincia a la cual pertenecen.

Prestigiosos autores sostienen que esta situación no es inconstitucional, con el argumento de que muchos municipios no podrían ser capaces de sostener un instituto de esta envergadura. Si bien la Constitución Nacional no exige puntualmente que los municipios deban tener Carta Orgánica, sí es necesario que los mismos se den sus propias instituciones. No todos los poderes legislativos provinciales tienen representantes

de los municipios, con lo cual el hecho de no permitir que participen de la creación y sanción de la Ley Provincial Orgánica de Municipios es contrario a la Carta Magna.

El segundo aspecto de la autonomía, el político, refiere al sistema de elección de sus propios representantes. Asimismo, el sistema de democracia representativa exige la posibilidad de juzgar políticamente la conducta de ellos. Este aspecto autonómico también hace alusión a la potestad de fijar su propia agenda de políticas públicas y resolver, dictando sus propias normas, las dificultades que se planteen en la vecindad. Existen ejemplos, muchos llegados a pronunciamientos de la Corte, en donde las provincias buscan perpetrar la autonomía política de los municipios. Este es el caso en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió en contra de la intervención provincial en la conformación del Tribunal Electoral Municipal de la Ciudad de San Luis.<sup>9</sup>

En otro orden de ideas, que el Municipio sea administrativamente autónomo implica la existencia de un ámbito propio a administrar. Es por esta razón que las municipalidades tienen personalidad jurídica pública estatal propia. No dependen de ninguna otra entidad gubernamental, ya que tienen su propio patrimonio y les compete su uso y goce. La administración de sus propios recursos no fue una cuestión tan controvertida, porque inclusive la doctrina administrativista que lo consideraba una entidad autárquica reconocía esta potestad jurídica.

Los aspectos económicos y financieros van de la mano. No puede existir uno sin la presencia del otro, aunque cada uno posee un contenido propio. La autonomía económica es la facultad de procurarse sus propios recursos sin intervención de ningún otro orden estatal, mientras que lo financiero hace a las atribuciones propias del Municipio para administrar sus recursos (Fazio, 2010).

El Municipio no tendrá recursos para gastar si no se le permite la posibilidad de hacerse de ellos. En Argentina, uno de los problemas más significativos de la política actual es el de la coparticipación y la tributación. La coparticipación federal es el mecanismo dispuesto por la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 2 y 3), a los fines de distribuir los recursos con las provincias respetando los principios de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades.

En Argentina, la presión tributaria ya roza el 40% de su PBI (Chiesa, 2019), lo que cada vez genera mayor descontento social. Es en base a esto que las municipalidades han sido demandadas en muchísimas oportunidades en pos de limitar su poder de imposición, como en el fallo *Laboratorios Raffò S.A. con Municipalidad de Córdoba* (2009), entre otros. Esto con la creencia de que es el Municipio quien más tributos cobra. Sin embargo, esa afirmación es totalmente falsa. Según una nota publicada por el *Diario Primera Edición de Misiones* (2019), donde se analiza una reciente investigación del Instituto Argentino de Análisis Fiscal, “la mayor tajada se la lleva la Nación, ya que tiene nueve de los primeros diez tributos de mayor recaudación, siendo el restante de carácter provincial”. Además, hay que tener en cuenta que la mayoría de las provincias dejan a los municipios cerca de un 20% de la coparticipación que reciben.<sup>10</sup>

Desde un punto de vista jurídico-institucional, se parte de una visión esquematizada de funciones en razón de un modelo estatal de estructura jurídica descentralizada, aplicando el principio de subsidiariedad (Díaz y Araujo, 2003). Empero, podemos afirmar que los municipios no son favorecidos del régimen

<sup>9</sup> El lector puede consultar los argumentos allí vertidos en *Municipalidad de San Luis con Provincia de San Luis s/ Acción declarativa de certeza* (2007).

<sup>10</sup> El dato se desprende de las leyes de coparticipación de la mayoría de las provincias argentinas.

fiscal y, en muchas oportunidades, no pueden afrontar los gastos que propenden sus fines. La normativa en Argentina, de esta manera, se convierte en una virtualidad lejos de la realidad constitucional.

#### **5.4 Autonomía municipal en Argentina: La anomia**

La anomia suele ser definida como el estado de desorganización social o aislamiento del individuo como consecuencia de la falta o incongruencia de las normas sociales. En realidad, es un problema de la estructura social, desarrollado como la ausencia relativa de normas en una sociedad. Esto no quiere decir que literalmente no existan normas, es decir, un ordenamiento jurídico, sino que implica un Estado social en el que las normas han perdido validez y efectividad.

Macionis y Plummer (2011) la definen como “una condición en la cual la sociedad proporciona una guía moral insuficiente para los individuos”. Se ha perdido el interés en cumplir con la ley, cada vez con consecuencias más temerosas. Considero que es un fenómeno que ataca a muchos países del mundo. Sin embargo, en los países subdesarrollados, como es el caso de Argentina, se encuentra más acentuado, porque no existen incentivos reales para cumplir con lo preceptuado por el sistema legal, al igual que no existen desincentivos fuertes frente al incumplimiento del ordenamiento jurídico.

Este es el problema que presentaba en la introducción de este ensayo. El Estado de derecho busca igualar a representantes y representados, pero no ha tenido un éxito tangible en todas las naciones. Quizás las descentralizaciones de funciones hacia “lo más pequeño” no fueron operadas con total seriedad. Como consecuencia de ello, la sociedad demuestra cada vez más reticencia hacia el sistema político en general. En efecto, podemos inferir que la anomia es lo opuesto a la institucionalización (Martínez Paz, 2005).

Muchas provincias argentinas ya habían consagrado la autonomía de los municipios en sus respectivas Constituciones sancionadas con anterioridad a 1994. Actualmente, hay tres provincias que no lo han hecho hasta ahora: Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires. Para algunos autores, el remedio constitucional frente a tal incumplimiento es la intervención federal (artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional). Esto, en razón de que la Constitución está siendo incumplida a través de una omisión de tales provincias. Sin embargo, otros entienden que este es un mecanismo altamente invasivo hacia otro orden de Estado.

Luna (2000) expresa que el término “autonomía” arrima más confusión al tema. Esto, en virtud de que se calificó de órganos autónomos en Argentina a la Auditoría General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público. Puede ser cierto que eso demuestra una grave imprecisión conceptual y una ligereza en el uso de los términos técnico-jurídicos. No obstante, esto no puede ser óbice para afirmar, como lo hace el citado autor, que la provincia de Mendoza no puede ser intervenida, porque su Constitución no ha sido reformada aún, a diferencia de la de la provincia de Buenos Aires, que sí la reformó, pero sin reconocer la autonomía municipal.

Esta afirmación es sumamente grave, ya que la inconstitucionalidad no se mide: o se es inconstitucional o no lo es. Además, una norma puede confrontar una cláusula constitucional por omisión al no realizar una referencia que es obligatoria. En consecuencia, las tres provincias mencionadas podrían ser intervenidas por el Gobierno Federal. El argumento contrario a tal intervención es que la provincia tiene la potestad de darse sus propias instituciones sin sujeción a la Nación. Sin embargo, se deja pasar el hecho de que el Municipio no es una institución de la provincia, sino que es un orden de gobierno autónomo. Ábalos (1993) es contundente cuando nos dice que el Municipio es una entidad necesaria y esencial, por lo que resultaría inconstitucional una Constitución provincial que no la reconociera.

Es verdaderamente curioso que la Constitución de Mendoza no haya sido reformada en este punto. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia mendocina ha sido proclive a reconocer a la autonomía municipal en diversos fallos. Entre ellos, se encuentra el de *Arenera Mendocina Sociedad de Hecho y Otras c/ Municipalidad de Luján* (1988) en el que se invistió al Municipio de los recursos propios y necesarios para el desempeño de su cometido. A pesar de esto, su Constitución sigue, actualmente, libre de cambios en la materia.

Muchos gobiernos locales se encuentran ampliamente perjudicados desde muchas ópticas, pero fundamentalmente desde las económicas y financieras. Existe un sistema paralegal de reparto de fondos a las provincias, frecuentemente manejado con un alto nivel de discrecionalidad por motivos políticos por parte del Ejecutivo Nacional (González Bartomeu, 2008). No es lo que manda la Ley Suprema, y es por ello que la concertación y el diálogo se han convertido en una lucha sagaz por defender la autonomía de los municipios.

Razones políticas y culturales son las que explican la actual situación argentina. Provincias cuyas facultades son disminuidas de manera arbitraria por decisión del presidente de la Nación del momento. El color político no es lo único que fomenta un “federalismo de amigos”, sino que también el poder económico del que disponen históricamente ciertas regiones. Es con amplia franqueza que Hernández (2013) manifiesta que la Constitución Nacional estableció una forma federal de Estado, pero ello no impidió un proceso de centralización del país en torno al área metropolitana de Buenos Aires y a un predominio del Gobierno Nacional.

No es ninguna novedad que en Argentina no se tiene mucho respeto por las normas. Pero no podemos dejar de marcarlo y buscar propuestas para su mejora. Tratando de cumplir, o lo que sería deseable cumpliendo, con lo establecido en la Constitución Nacional, estaríamos dando pasos agigantados que harían despertar de su prolongado letargo al federalismo argentino (Luque, 2016).

## 6. Conclusión

Se efectuó una breve conceptualización del Estado de derecho, concepto que fue construido y se sigue construyendo día a día de manera paulatina, por lo que se encuentra en una reinvencción constante. Las bases persisten, pero los métodos y las estrategias para llevarse a cabo son cambiantes.

El federalismo es una técnica de organización que hace a la esencia de muchos Estados actualmente en el mundo, incluido el argentino. El 55% de la población mundial y el 65% del PBI global vive bajo distintos arreglos federales (Máiz, 2012). Esto denota que este sistema presenta virtualidades amplias.

Sin embargo, no todos los países federales se encuentran bien posicionados en los índices de desarrollo. Esto se explica desde diversas ópticas. Por un lado, el federalismo no lo es todo en un Estado, ya que si bien su instalación hace a un Estado de derecho más justo e igualitario, la política económica o los regímenes electorales coadyuvan también a solucionar los problemas de la sociedad. En otro orden de ideas, no puede desarrollarse el federalismo sin federalistas, sin ciudadanos socializados en una sólida cultura federativa (Máiz, 2011).

Según un informe de Naciones Unidas, titulado “Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en países desarrollados” de 2018, el 55% de la población mundial es urbana, y este número ascenderá a 68% para 2050. Es por esta puntual razón que la cuestión municipal debe ser atendida con total profesionalismo

académico y político. La descentralización es, sin dudas, una salida a muchos de los problemas actuales. Por si fuera poco, en América Latina y el Caribe sus áreas urbanizadas están habitadas por un 81% de su población.

¿Por qué soy un acérrimo defensor de la delegación y descentralización hacia los gobiernos locales? Para comenzar, la descentralización del poder de policía permite la evaluación directa del funcionario local, creando la posibilidad de que la comunidad determine cómo es el desempeño de los funcionarios públicos que se relacionan directamente con la población, alentando a los empleados públicos a mejorar su desempeño (Díaz y Araujo, 2003). Asimismo, se incluye a quienes viven las dificultades en la decisión del orden de prioridad que debe asignarse a las posibles soluciones. Dicho de otro modo, no hay mejor persona para solucionar un problema que aquella que lo vive y lo siente día a día, al igual que conoce las circunstancias del lugar. Un gobernador o el presidente no conoce con precisión lo que se vive en las municipalidades, por el simple hecho de que no se encuentra ni siquiera ahí físicamente.

¿Por qué no dejar que el Gobierno Federal acapare más competencias políticas y nos ahorramos el tiempo y el trabajo que implica descentralizar funciones y recursos? El empoderamiento comunal libera al gobierno central de numerosas y diversas responsabilidades, permitiendo cumplir mejor sus funciones estratégicas nacionales (Díaz y Araujo, 2003).

Por su parte, las ventajas enunciadas en este ensayo, en referencia al sistema político federal de corte *municipalista*, se pueden sintetizar de la siguiente manera. Siguiendo los lineamientos vertidos por González Bartomeu (2008), el fortalecimiento municipal es signo de robustecimiento del Estado de derecho en todos sus niveles. En primer lugar, el *autogobierno democrático* se ve mejor satisfecho con un ámbito de toma de decisiones más restringido y local. Además, cuanto mayor distancia exista entre representantes y representados, así como entre los propios ciudadanos, menor será la posibilidad de una comunicación real entre todos ellos. La comunicación aludida consolida un sistema de control que no es posible arribar con el Estado provincial o nacional. Desde otro ángulo, se aumenta la legitimidad del Estado, reforzando la autonomía, la seguridad y el reconocimiento de los grupos minoritarios, lo que genera un freno casi directo a las pasiones mayoritarias.

El sistema jurídico argentino tiene fallas, quizás demasiadas, pero en aspectos como el federalismo realmente es casi perfecto. Existen institutos que son verdaderas herramientas para alcanzar el desarrollo. Otras naciones con un diseño jurídico sumamente inferior no tienen estos niveles de pobreza, desocupación o inflación. Es Antonio María Hernández (2013) quien sagazmente diagnostica este padecimiento, cuando asegura que las debilidades residen en la falta de calidad institucional, ya que no es cumplido el proyecto federal de la Constitución. Conuerdo con Viera (2007) cuando sostiene que las normas solo tendrán sentido si existen instituciones responsables para su aplicación coherente.

Ahora bien, la política institucional tiene infinidad de implicancias, pero dentro de las ramas que más preocupan a Nación argentina se encuentra el desarrollo económico. La manera en que se distribuyen los recursos y las competencias entre el Gobierno Federal, las provincias y los municipios impacta en una cierta cantidad de variables generando graves consecuencias.

## Bibliografía citada

Ábalos, María Gabriela (1993): La Suprema Corte de Justicia de Mendoza y sus fallos en materia municipal, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, N°2/3: pp. 735-744. <https://www.jstor.org/stable/41609252>.



- Aron, Raymond (1976): *Las etapas del pensamiento sociológico II* (Buenos Aires, Siglo XXI).
- Barrera Buteler, Guillermo (2008): *Cuadernos de estudio. Derecho público provincial. Cátedra B* (Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba).
- Barrera Buteler, Guillermo (2010 a): “El Municipio”, en Barrera Buteler, Guillermo y Zarza Mensaque, Alberto (directores), *Introducción al Derecho Municipal* (Córdoba, Advocantus) pp. 7-33.
- Barrera Buteler, Guillermo (2010 b): “Marco normativo del Municipio”, en Barrera Buteler, Guillermo y Zarza Mensaque, Alberto (directores), *Introducción al Derecho Municipal* (Córdoba, Advocantus) pp. 123-163.
- Barrera Buteler, Guillermo (2011): “La relación federal”, en Hernández, Antonio María y Barrera Buteler, Guillermo (coordinadores), *Derecho Público Provincial* (Buenos Aires, Abeledo-Perrot) pp. 138-146.
- Bonetto, María Susana y Piñero, María Teresa (2003): *Las transformaciones del Estado: De la modernidad a la globalización* (Córdoba, Advocatus).
- Chiesa, Juan Pablo (2019): “La Argentina tiene la mayor presión tributaria de la historia”, *Ámbito*. <https://www.ambito.com/opiniones/crisis/la-argentina-tiene-la-mayor-presion-tributaria-la-historia-n5028767>.
- Cordeiro Pinto, Luis (2011): “El Estado provincial”, en Hernández, Antonio María y Barrera Buteler, Guillermo (coordinadores), *Derecho Público Provincial* (Buenos Aires, Abeledo-Perrot) pp. 147-168.
- Díaz, A. y Araujo, D. (2003): *La nueva codificación municipal el municipio y un replanteo de la distribución del poder de policía*, V Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales (Mendoza).
- Díaz García, Elías (1963): Teoría general del Estado de derecho, *Revista de estudios políticos*, N° 131: pp.21-48.
- Fazio, Javier (2010): “Régimen económico-financiero municipal”, en Barrera Buteler, Guillermo y Zarza Mensaque, Alberto (directores), *Introducción al Derecho Municipal* (Córdoba, Advocatus) pp. 337-364.
- García de Enterría, Eduardo (1962): La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), *Revista de administración pública*, N°38: pp. 159-208. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112627>.
- Gelli, María Angélica (2003): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada* (Buenos Aires, La Ley).
- González Bartomeu, Juan Francisco (2008): “Notas sobre federalismo”, en Gargarella, Roberto, *Teoría y crítica del derecho constitucional* (Buenos Aires, Abeledo-Perrot) pp. 439-485.
- Haro, Ricardo (2010): *El pensamiento de Juan Bautista Alberdi y el derecho público provincial* (Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba).
- Hayek, Friedrich August von (1985): *Derecho, legislación y libertad* (Madrid, Unión Editorial).
- Hernández, Antonio María (2011): “El federalismo argentino”, en Hernández, Antonio María y Barrera Buteler, Guillermo (coordinadores), *Derecho Público Provincial* (Buenos Aires, Abeledo-Perrot) pp. 53-116.
- Hernández, Antonio María (2013): *La realidad de nuestro federalismo. El incumplimiento de la Constitución Nacional y la tendencia a la centralización*, Seminario de Federalismo Fiscal (La Plata).
- Luna, Eduardo Fernando (2000): El municipio y la reforma constitucional de 1994, *Idearium*, N°23/26. <https://www.um.edu.ar/ojs2019/index.php/Idearium/article/view/609>.



- Luque, Carlos (2016): Nociones argumentales para un posible renacimiento del federalismo en Argentina, *Revista República y Derecho*, vol. 1, N° 1: pp: 1-27. <http://revistaryd.derecho.uncu.edu.ar/index.php/revista/article/view/65>.
- Macionis, John y Plummer, Kenneth (2011): *Sociología* (España, Pearson Educación S.A).
- Máiz, Ramón (2011): La cultura política federal: El federalismo más allá de las instituciones, *Claves de Razón Práctica*, N° 209: pp. 30-39.
- Máiz, Ramón (2012): “Las razones del federalismo”, *El País*. [https://elpais.com/elpais/2012/10/08/opinion/1349692622\\_661786.html](https://elpais.com/elpais/2012/10/08/opinion/1349692622_661786.html).
- Manzanal, Mabel (2006): Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones. *Crítica y Desarrollo Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N° 1: pp. 37-60.
- Martínez Paz, Fernando (2005): *Introducción al derecho* (Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma).
- Mazio, Federico Ignacio (2018): El federalismo y la autonomía municipal: Una mirada a partir del llamado “consenso fiscal”, *Revista Pensar en Derecho*, N° 12: pp. 83-95.
- Organización de las Naciones Unidas(2018): *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en países desarrollados*. <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>.
- Pérez Guihlou, Dardo (1970): “Significado histórico-político del federalismo argentino”, *Anuario de Estudios Americanos de la Escuela de Estudios Hispano Americanos del Sevilla*. Tomo XXVI.
- Rosetti, Alfredo (1983): *El problema de la democracia* (Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba).
- Ruiz Díaz, Labrano Roberto (2008): El Estado de derecho, algunos elementos y condicionamientos para su efectiva vigencia, *Coletánea de Estudio Jurídico*: pp. 783-793.
- Viera, Oscar Vilhena (2007): La desigualdad y la Subversión del Estado de Derecho, *Sur-Revista internacional de derechos humanos*, N°6: pp. 28-51.

## Norma citada

Constitución de la Nación Argentina, última reforma: 1994.

## Jurisprudencia citada

- Arenera Mendocina Sociedad de Hecho y otras con Municipalidad de Lujan s/* inconstitucionalidad (1988): Superior Tribunal de Justicia de Mendoza, en Ábalos, María Gabriela (1993): “La Suprema Corte de Justicia de Mendoza y sus fallos en materia municipal”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, N°2/3: pp. 735-744.
- Ferrocarril del sud en autos con la Municipalidad de la Plata s/* cobro de impuestos. Recurso Extraordinario. Competencia (1911): Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Laboratorios Raffo S.A. con Municipalidad de Córdoba* (2009): Corte Suprema de Justicia de la Nación. Disponible en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=668747&cache=1593925245094>.
- Municipalidad de San Luis con Provincia de San Luis s/* Acción declarativa de certeza (2007): Corte Suprema de Justicia de la Nación. Disponible en <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-municipalidad-san-luis-provincia-san-luis-accion-declarativa-certeza-fa07000275-2007-07-11/123456789-572-0007-0ots-eupmocsollaf>.

- Promenade S.R.L. con Municipalidad de San Isidro* s/demanda contencioso administrativa (1989): Corte Suprema de Justicia de la Nación. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-promenade-srl-municipalidad-san-isidro-demanda-contencioso-administrativa-fa89000376-1989-08-24/123456789-673-0009-8ots-eupmocsollaf>.
- Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván con Municipalidad de Rosario* (1989): Corte Suprema de Justicia de la Nación, en Bonifacino, Norma (2006): *Derecho municipal profundizado, cuadernos de estudio: Una propuesta para profundizar el estudio y análisis del derecho Municipal a través del modelo jurídico multidimensional* (Córdoba, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba). *Texas con White* (1869): U. S. Supreme Court. Disponible en <https://www.britannica.com/event/Texas-v-White>