



FUNDACIÓN
CIJUSO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



Estatus Jurídico de los Municipios Bonaerenses.



INVESTIGACIÓN REALIZADA POR:
MIRNA DALLAVERDE | PATRICIA LAVRUT | GABRIELA VICENTE

LIBROS CIJUSO

www.libroscijuso.org.ar



FUNDACIÓN
CIJUSO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PLAN DE INVESTIGACIÓN 2013/2014 DE LA FUNDACIÓN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Presidente:

Dr. Gerardo Rafael SALAS (Bahía Blanca)

Secretario:

Dr. Guillermo Ernesto SAGUES (San Isidro)

Tesorero:

Dr. Eduardo Gabriel SREIDER (Moreno-Gral. Rodríguez)

Prosecretario:

Dra. Adriana Cecilia COLIQUEO (Avellaneda-Lanús)

Protesorero:

Dr. Damián Alcides PIMPINATTI (Pergamino)

Vocales:

Dr. Sergio Gustavo VOLANTE (Azul)
Dr. Mateo LABORDE (Mercedes)

Director Académico:

Dr. Adrián Sergio CETRANGOLO

Secretario de Investigación:

Dr. Justino Mario BERTOTTO

Director de Capacitación a Distancia y Publicaciones:

Dr. Jorge Oscar ROSSI

2014



FUNDACIÓN
CIJUSO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PRESENTACIÓN

- ESTIMADO COLEGA:
- En respuesta a los objetivos fijados en el Plan de Investigación 2012-2014 y habiendo satisfecho la necesidad de determinar las líneas de investigación que orientaría nuestra labor, formado y categorizado sesenta y un investigadores a través del Seminario para la Formación de Investigadores en Ciencias Jurídicas y Sociales y luego de la ardua tarea de seleccionar seis proyectos a subsidiar entre trece presentados, corresponde hoy difundir los resultados de esos trabajos.

Esta etapa de transferencia será materializada a través del Anuario de Investigación de la Fundación CIJUSO y, en particular, con una publicación de transferencia directa y personalizada a los usuarios más demandantes de cada departamento judicial.

En tal sentido, es nuestra intención servir de medio para la transmisión de los altos y rigurosos resultados obtenidos por los grupos de investigación responsables, debiendo destacar la calidad de los argumentos, la rigurosidad de sus metodologías, la precisión de sus técnicas y sobre todo la capacidad de la explotación de fuentes institucionales en la tarea de búsqueda heurística y en la interpretación de la información colectada.

Asimismo, nos es grato informarles que la investigación adjunta está íntimamente relacionada con la línea de investigación "Estado-Políticas públicas y calidad institucional", lo que se relaciona con nuestro perfil institucional.

Así, el proyecto que adjuntamos, "Estatus Jurídico de los Municipios Bonaerenses", realizado por el eficiente grupo de investigadores, (que en forma separada se detalla), respondió a criterios de elevada relevancia social, innovación teórica, claridad conceptual, rigor metodológico y adecuados relevamientos de fuentes fiables, siendo de destacar el respaldo unánime de juristas y funcionarios.

En la seguridad de entender el bien común y el desarrollo humano de una misma manera, esperamos que los resultados de esta investigación, sean de utilidad para ese Gobierno Municipal.

**FUNDACION CIJUSO
COLEGIO DE ABOGADOS DE SAN ISIDRO**

**ESTATUS JURIDICO DE LOS MUNICIPIOS
BONAERENSES**

**MIRNA DALLAVERDE
PATRICIA LAVRUT
GABRIELA VICENTE**

SAN ISIDRO, 2013- 2014

Agradecimientos

***A la Fundación CIJUSO,
al Colegio de Abogados de San Isidro,
a la Universidad de Morón,
al Lic. Justino Bertotto,
y al Dr. Diego Isabella.***

INTRODUCCION

El día 22 de Agosto del año 2014 se cumplieron veinte años de la Reforma Constitucional Nacional, la cual consagra definitivamente la Autonomía Municipal, para todos los Municipios de la República Argentina.

Pero, al analizarse la situación de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, los mismos no gozan de este estatus constitucional, conforme lo establecido en la Carta Magna local, si bien también el 13 de Septiembre del corriente año, se cumplieron veinte años, de su última Reforma Constitucional.

Esta Investigación tiene como **Objetivo General**: elaborar un documento base que colabore con la adecuación de la Constitución Provincial Bonaerense a nuestra Carta Magna, a fin de que se respete la Supremacía Constitucional, en lo que respecta a la Autonomía Municipal.

Antecedentes:

En esta misma línea de Investigación se contó con:

I- Las Investigaciones **sobre el análisis constitucional en materia del Régimen Municipal** en el ámbito federal, de los juristas BIDART CAMPOS (1995), GELLI (2005), DE LA VEGA DE DIAZ RICCI (2009), SAGÜES (2001) y SPOTA (h) (2009), entre otros. Y en el ámbito provincial, por ejemplo, los estudios de CUELI (1997), ROSATTI (2006) y RECALDE (2008), entre otros. Centrando también el análisis en la normativa jurídica tanto Nacional como Provincial.

II- Otra línea de Investigación, es la que se basa en los **estudios sobre la Autonomía Municipal**. Si bien esta Investigación se centró en el estudio de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, no se puede olvidar que, es un tema que ocupa a los Municipios de otras Provincias. Se utilizaron las Investigaciones, de BIANCHI (1989), LOZA (2002), PULVIRENTI (2007 y 2009)

TENAGLIA (2009) y ABALOS (2014), entre otros.

Y desde la **óptica del Derecho Administrativo**, se encontró Investigaciones, sobre la **Autarquía Municipal**, como las de DIEZ (1999), MARIENHOFF (1972) y BIELSA (1930), entre otros.

III- Otra línea de investigación, es la **que hace un recorrido por el pensamiento histórico de los principales fundadores de las Instituciones Locales**. Se citaron textos que trabajan este tema como el de Juan Bautista ALBERDI, *Elementos de Derecho Público Provincial para la República Argentina* (1917) o *Las Bases* (1915); también, a Lisandro DE LA TORRE, que a partir de su Tesis Doctrinal y sus diferentes Proyectos de Ley, fue el inspirador de la Constitución de Santa Fe de 1921, posibilitando el desarrollo del Municipalismo en la República Argentina.

Ambos autores, se plantearon si los Municipios cuentan con facultades administrativas y/o políticas, siendo aún hoy, la principal temática del siglo XXI. El Municipalismo, se desarrolla como área independiente del Derecho Público, dando origen al Derecho Municipal, que tiene como objeto el estudio de los gobiernos locales. Entre los municipalistas más sobresalientes, se han nombrado a HERNANDEZ, ROSATTI, KORN VILLAFañE, DANA MONTAÑO, BERNARD, ZUCCHERINO, entre otros.

IV. Otra línea de Investigación, es la que se basa en **el estudio del Régimen Municipal de los Municipios Bonaerenses**, analizando tanto la legislación, la jurisprudencia y la Constitución Local. Se citaron los de RECA (2010), MERA SALGUERO (2010), CUELI (1997), NUÑEZ (2009), ALFONSIN (2010) y LOZA (1999), entre otros.

V. Otra línea de Investigación, es la que se centra, **en base al estudio del Régimen Municipal Bonaerense actual, sobre lo referente a los cuestionamientos de la Constitución Provincial del año 1994**, por desconocer la Supremacía Constitucional, en materia de Autonomía Municipal, preferentemente en el orden Institucional. Se establecieron como referentes de consulta los estudios de ZUCCHERINO (2008), LOZA y PULVIRENTI (2006), SPOTA (h) (2009) y TENAGLIA (2009), los cuales analizan las alternativas para la adecuación de la misma, entre otros doctrinarios.

VI. Otra línea de Investigación es sobre **las diferentes alternativas dadas en la doctrina para**

otorgarles a los Municipios Bonaerenses, la posibilidad de dictarse sus propias Cartas Municipales. Entre ellos: SABSAY y ONAINDIA (1998) y las Conclusiones del Eje Temático I: “La Autonomía Político Institucional, dadas en el Primer Congreso de Autonomía Municipal, celebrado en la ciudad de La Plata, en Noviembre del 2000, junto con la postura de QUIROGA LAVIÉ, en el mismo Congreso.

VII. Otra línea de Investigación, es la que se centró en el **Derecho Constitucional sobre: los tipos de Constituciones, Interpretación, Derechos, Garantías, Reforma, Supremacía Constitucional, etc.** Se citaron los trabajos de SAGÜES (2001), BIDART CAMPOS (1998) y GELLI (2005) entre otros.

Estado Actual del Arte

Primeros Elementos del Marco Teórico:

I- Marco Conceptual:

Se puede definir a los **Municipios**, como lo establece la Constitución Nacional, junto con la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como uno de los niveles de gobierno. Cada Provincia debe asegurarlos en sus Constituciones y luego de la Reforma de 1994 de nuestra Carta Magna, conforme su Artículo 123º, los mismos adquieren un estatus autonómico. Esto quiere decir, que detentan competencias propias reconocidas por el poder constituyente y ya no más competencias originadas por delegación de facultades por parte del Estado provincial, como los llamados “Municipios Autárquicos o Municipios por Delegación”.

El Municipio, es el nivel de gobierno más cercano a la población local. Circunscripto a un territorio determinado, con una población determinada, bajo un esquema de gobierno, producto del ejercicio democrático y la división de poderes; en un esquema institucional con potestades administrativas y políticas establecidas según los alcances de los respectivos esquemas políticos provinciales.

La forma en que se caracteriza al Régimen Municipal, en las Constituciones locales, varía entre el principio de la **Autonomía** y la **Autarquía**. No siendo uniforme, este Régimen, para todos los gobiernos locales.

ROSATTI (2009) ha definido al término **Autonomía** “como un concepto político, que significa que el Municipio tiene poder para darse su propia Ley y regirse por ella”. Y comprende los siguientes aspectos:

- **Autonormatividad constituyente:** relativa a la capacidad del municipio para darse su propia norma fundamental (en la que se define su estructura y los objetivos centrales del ente).
- **Autocefalía:** se trata de la capacidad del ente municipio de elegir sus propias autoridades; es decir quiénes ocuparán los órganos políticos y conducirán los asuntos locales.
- **Autarcía o Autarquía:** implica la posibilidad de autosatisfacción económica y financiera del ente municipal, que surge de la posesión de recursos propios, y se complementa con la posibilidad de disponer de ellos.
- **Materia propia:** referente al reconocimiento de un contenido específico y propio del ente municipal, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción respecto del mismo.
- **Autodeterminación política:** atinente al reconocimiento de garantías frente a posibles presiones políticas o económicas que, realizadas desde una instancia de decisión superior, pudieran condicionar el ejercicio de las atribuciones referidas en los ítems anteriores.

La Autonomía se define, como la capacidad del Municipio de autogobernarse a partir de contar, con un espectro amplio de competencias que exceden el mero acto administrativo delegado por la Provincia. Más allá de las distintas variables de análisis mencionadas, el hecho sustancial de la definición tiene que ver con la capacidad o no de las Municipalidades de dictarse sus propias normas.

Se establece también, como la capacidad que tienen los Municipios de autorregularse, dentro de su competencia territorial y dentro de su competencia material, en sus aspectos;

institucional, político, administrativo y económico-financiero. Siguiendo lo establecido por el Artículo 123º de la Constitución Nacional. Se distingue en:

- **Autonomía Municipal Institucional**, es la posibilidad que tiene el municipio de dictarse su propia Carta Orgánica. Son las provincias las que otorgan a las realidades locales, esta facultad, en base a diferentes parámetros. Este aspecto se clasifica en Autonomía Institucional Plena que son los denominados municipios de Carta o Convención y Autonomía Institucional Semiplena, como los de la Provincia de Buenos Aires, denominados municipios de Ley Orgánica Municipal o por delegación. Si bien parte de la doctrina establece que si los Municipios no pueden darse su propia Ley, estos no son Autónomos sino que son Autárquicos.
- **Autonomía Municipal Administrativa**, es la potestad de prestar servicios públicos, encarar obras públicas, ejercer el poder de policía y demás actos de administración local, sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, como por ejemplo el provincial.
- **Autonomía Municipal Política**, es la facultad de elegir sus propias autoridades y el modo de destitución de las mismas; de escoger entre las diferentes formas de gobierno; también entre los distintos sistemas electorales y una mayor o menor participación ciudadana, entre otras.
- **Autonomía Municipal Económica y Financiera**, son las atribuciones relacionadas con la imposición de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) y su recaudación a fin de autofinanciarse.

El uso del término **Autarquía**, se utiliza en esta Investigación, como la capacidad que tienen las Municipalidades de administrarse, por ejemplo en el caso de Buenos Aires, de acuerdo a una norma que les es impuesta, llamada "Ley Orgánica de las Municipalidades". Los Municipios Bonaerenses, no tienen facultad para dictarse su propia normativa, ya que carecen de Autonomía Municipal Institucional.

La manera en que las Constituciones regulan los gobiernos locales es conocida como **Régimen Municipal**.

Se consagra la **Supremacía Constitucional**, como un principio del Derecho Constitucional; que

ubica a la Carta Magna y algunos Tratados Internacionales, por encima de todo el ordenamiento jurídico. La Constitución Nacional, es considerada como Ley Suprema del Estado y fundamento del Sistema Jurídico Argentino. Este axioma se encuentra reconocido, en el Artículo 31º de la Constitución Federal.

Se entiende por **Reforma Constitucional**, la actividad normativa desplegada para modificar parcial o totalmente una Constitución rígida, valiéndose del particular procedimiento predeterminado por ella. (BISARETTI DI RUFFIA, P.).

II- Marco Histórico:

Dentro del panorama histórico de los gobiernos locales, se suele indicar el día 24 de diciembre de 1821, como la fecha en que se disuelve en la provincia de Buenos Aires, el Cabildo como institución. Y el año 1883 como la fecha en que comienza el fin del régimen municipal en las provincias Unidas del Río de la Plata.

Desde la vigencia de la Constitución Nacional de 1853-1860, el Régimen Municipal argentino, se encuentra regulado en los Artículos 5º y 106º. Ante la interpretación sobre si los municipios son Autárquicos o Autónomos, la doctrina mayoritaria sostuvo que los mismos son entidades administrativas autárquicas nacidas por delegación del poder provincial.

A partir de 1957, se comienzan a sancionar las nuevas Constituciones Provinciales; algunas consagran la Autonomía plena o semiplena de los Municipios, incluso algunos gobiernos locales, pueden dictarse su propia Carta Orgánica. Paralelamente algunas provincias siguieron sosteniendo la naturaleza autárquica de los mismos, entre ellas la Provincia de Buenos Aires.

Con la Reforma Constitucional Federal de 1994, se mantiene el Artículo 5º conforme la redacción de la anterior Constitución y en su Artículo 123º, se pone un punto final a la vieja discusión doctrinaria y jurisprudencial, que varió entre considerar a los Municipios como meras descentralizaciones administrativas del gobierno provincial o como entidades autónomas de segundo grado. Reconociendo a los mismos, como entidades autónomas dentro del territorio provincial, en base a los alcances, límites y características establecidas por las

diferentes Constituciones Provinciales. Y, por último, el Artículo 75º, inc. 30, que admite poderes impositivos municipales sobre los establecimientos de utilidad nacional, que recoge la jurisprudencia desarrollada hasta 1994 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, acerca de las facultades impositivas por parte de las Provincias y los gobiernos locales.

En cuanto a la Provincia de Buenos Aires, se cita la Constitución de 1854, que regiría en un estado autónomo e independiente del resto de la Confederación, junto con la Constitución de 1873 y las que siguieron, hasta formar parte la provincia del Estado Federal.

Las Constituciones de 1854 y 1873, fueron Constituciones integrales, mientras que las de 1889, 1934 y 1994, solo reformaron parcialmente el texto constitucional. Estas reformas han recibido varias críticas; una de ellas es la conservación de la redacción del Artículo 181º de la Constitución de 1934, en la actual Constitución del año 1994, en su Artículo 190º. Debido a que si bien, la Ley 11488 en su Artículo 3º, que convocara a la Convención Provincial, que produjo la Reforma Constitucional de 1994, contemplaba en forma expresa la posibilidad de reformar la Sección Sexta (Régimen Municipal), de la Constitución de 1934; no se llevara a cabo. Como así tampoco, se reformula la “Ley Orgánica Municipal”, Ley que para todos los Municipios establece un sistema común.

Parte de la doctrina y distintos Proyectos de Ley de Reforma Parcial de la Constitución, ante la Honorable Cámara de Diputados como la de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, han reiterado la imperatividad de dicha reforma, a fin de adecuar la Ley Fundamental Provincial a los lineamientos dados por la Constitución Nacional, respetándose así la Supremacía Constitucional

Problema:

Porqué la Provincia de Buenos Aires continúa, a casi veinte años de la Reforma Constitucional Federal, sin reconocer la Autonomía Municipal.

Hipótesis:

La vía óptima para la institucionalización de la Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos

Aires es mediante Reforma Constitucional. Dado que sería el único modo, para que se les otorgue, a los Municipios Bonaerenses, la posibilidad de redactarse sus propias Cartas Municipales.

CAPITULO I

Analizar el Régimen Municipal establecido en la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial Bonaerense para identificar las falencias respecto de la norma inferior a la norma superior

I. GENERALIDADES

La exposición del tema convocante no puede prescindir del análisis en torno a la regulación del “Régimen Municipal”, en el transcurso de la Historia Constitucional Argentina, hasta su situación actual en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Para poder identificar, la existencia de las distintas falencias de la norma inferior, vulnerándose así la Supremacía Constitucional.

II. EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION NACIONAL

A. Breve referencia de los antecedentes de los Municipios en nuestra historia institucional

Para establecer los antecedentes históricos de los Municipios, se debe partir del estudio de los Cabildos.

En la América Hispánica, entre las instituciones que poseían parte del poder se encontraban los mismos. Pues, tras la fundación de una ciudad – acto jurídico solemne y formal- se constituía el Cabildo, que era el órgano de gobierno político local, cuya jurisdicción comprendía la ciudad y la zona rural aledaña. LOSA (1991) afirma que los mismos se encontraban a “*la cabeza de la ciudad*” (p.7).

Estos prestaban funciones judiciales y de policía, conocidos como el “Cabildo de justicia” y el “Cabildo de justicia y regimiento”, junto a las funciones propias de fomento, sanidad y ornato de la ciudad y la atención de los Servicios Públicos Municipales de la totalidad de la población, para el logro de una convivencia pacífica. De allí es, “que se hablara de los cincuenta brazos del Cabildo, para señalar la multiplicidad de sus funciones” (BERNARD 1976) (HERNANDEZ, 2003, p. 104).

Y contaban con personal perpetuo que obtenía títulos reales vitalicios y efectivos.

Así D. Daniel GRANADA (1890), define a los cabildantes como:

Individuo de cabildo secular. Nunca se dio en América el nombre de concejos o ayuntamiento a los cuerpos representantes del municipio, sino el de *cabildos*. De ahí llamarse *cabildantes* a los individuos que los componían. De manera que, diciendo *cabildo*, se entendía el cuerpo municipal del que se trata, a distinción del cuál denominaban *cabildo eclesiástico* al de las iglesias catedrales. Llámese también cabildo el edificio donde se juntaba la corporación, donde regularmente estaba la cárcel, (...) (p.123).

En cuanto a los debates que se han desarrollado en el seno de los mismos, se pueden citar, como lo manifiesta RECALDE (2008), las discusiones sobre quién controlaría las potestades políticas ante la caída de la Monarquía¹ o el debate entre Unitarios y Federales o entre el puerto y el Interior. Y con el paso de los años, hacia las posturas de defensa, en la formación de un Estado centralizado u otro federal, o el de un Estado de Unitarios o de Federales (pp. 44-45). Los Cabildos, siguieron funcionando luego de la Revolución de Mayo de 1810, hasta su supresión por la Ley 24^º del año 1821 por el entonces gobernador de Buenos Aires, Bernardino Rivadavia. Norma que fue receptada por todas las demás

¹ El Cabildo de Buenos Aires, dio el 25 de mayo de 1810 la Libertad.

legislaciones, dando, por terminados los Cabildos de provincia, siendo el último el de Santa Fe, en el año 1833.

Sobre este tema, de la desaparición, se destaca la postura de D. Daniel GRANADA (1890):

desaparecieron los cabildos con la nueva forma política que se dieron las antiguas colonias hispano americanas después de la independencia. Era la institución más benéfica de su mecanismo gubernativo. Los individuos que los componían elegidos de entre los vecinos más capaces y honrados, supieron conformar dignamente en todas ocasiones la mayor energía y firmeza en la defensa de los intereses de los pueblos que tenían bajo su guarda, con el respeto que infundían los virreyes y monarcas. La historia y en particular las actas del Cabildo de Buenos Aires, Montevideo, Córdoba y Santiago del Estero que se han publicado ofrecen tan singulares y constantes ejemplos de patriótico celo, que parecía como ingénito en aquellos cuerpos concejiles. El renombrado escritor argentino D. José Rivera Indarte, abogando por la restauración de los cabildos con arreglo a los principios constitucionales que se habían dado las repúblicas del Plata, prolijeaba los siguientes conceptos de D. Pedro de Ángelis: “Estos cuerpos integrados por los vecinos de más nota, se habían hecho recomendables por su amor al país, por la pureza con que administraban sus rentas y sobre todo por la energía que desplegaban cuando se trataba de defender sus inmunidades y sus derechos. En su organización y sus debates, los cabildos ofrecían, aun en el sistema colonial de la España, el primer simulacro de las asambleas deliberantes en las formas más perfectas de los gobiernos representativos, y llenaban desde entonces las funciones benéficas de defensores del pueblo, no con la petulancia de un tribuno, sino con la circunspección y prudencia de un sabio administrador. Á falta de otros funcionarios públicos, estos honrados vecinos los reemplazaban en los varios ramos de la administración: los asuntos contenciosos, la protección de los pobres y los menores, el cuidado de las cárceles, de los hospitales, de la higiene, del abasto, etc., todo entraba en sus atribuciones y era verdaderamente, admirable el celo con las que las llenaban” (pp. 124-125).

La disolución de los Cabildos, demuestra la diferencia de intereses, entre algunos grupos del poder porteño, principalmente la burguesía comercial referenciada en el grupo Rivadaviano (los Unitarios) y las ciudades del Interior, (los Federales), partidarios de las autonomías

provinciales, expresadas tras la figura de dirigentes denominados por la historiografía como “caudillos”. En este marco, los Cabildos eran la expresión de la política Municipal, social, educativa y depositarios del control de las milicias luego de la Revolución. La tensión entre los Unitarios y Federales desembocó en una larga guerra civil cuyo primer episodio fue la batalla de Cepeda en Febrero de 1820, cuando los caudillos federales de Santa Fe, Estanislao López, y de Entre Ríos, Francisco Ramírez, derrocaron al Directorio.

Luego, con la Ley de Capitalización de Buenos Aires se estipula que la Ciudad de Buenos Aires era la capital de Estado y en Diciembre de 1826, estando en mayoría los Unitarios, logran la sanción de una Constitución.

Si bien esta Constitución, aseguraba la libertad e independencia de toda dominación extranjera, y establecía el sistema de gobierno representativo y republicano; en contra al sentir de las provincias, establecía un régimen de carácter unitario y centralista. Ya que las provincias, tendrían un gobernador, elegido por el Presidente de la Nación y que dependían de éste.

Este marcado centralismo que inspiraba a la nueva Constitución fue suficiente para que obtuviera el rechazo de las provincias. A partir de entonces, cada Provincia se gobernó por su cuenta. PIGNA sostiene que la principal beneficiada por la situación fue la provincia más rica, Buenos Aires, que retuvo para sí las rentas de la Aduana y los negocios del puerto.

“Es curioso y penoso que haya sido el Cabildo, antecesor de nuestros municipios, el que haya dado nacimiento al gobierno nacional, y que éste lo haya terminado devorando” (CARELLO, 2010, p. 19).

B. La influencia Juan Bautista Alberdi y Lisandro de la Torre

Como se estableció en la Introducción, esta temática se puede analizar desde la óptica del pensamiento histórico intelectual sobre los municipios, en la República Argentina.

Si bien varios pensadores influenciaron sobre el génesis y desarrollo de los mismos, solo se mencionarán las posturas dadas por los juristas Juan Bautista ALBERDI y Lisandro DE LA TORRE.

Pensamiento de Juan Bautista Alberdi

Entre sus obras más destacadas sobre los Municipios se pueden mencionar: *“Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”*² y *“Derecho Público Provincial Argentino.”*³

En éste último libro, ALBERDI (1917), en el Capítulo IV, Inciso II, *“De la división del poder considerada en su naturaleza, origen y objeto”*, establece:

por fin delega otra parte de la soberanía, en el poder Municipal, que la ejercita en la administración de ciertos intereses locales e inmediatos, referentes a la justicia inferior, a la instrucción, a la policía judicial y administrativa, a la beneficencia, a los caminos y puentes, a la población o aumento de las ciudades, y a sus mejoras locales de todo género (p.114)

En el Capítulo IV, Inciso VII en el apartado, *“Del poder Municipal o administrativo”* dice:

como una garantía del recto ejercicio de la soberanía popular en el Poder Ejecutivo, la ciencia ha subdividido este poder en político y administrativo, entregando el primero, como más general, más arduo y comprensivo, al gobierno o Poder Ejecutivo propiamente dicho; y el segundo a los Cabildos o representaciones departamentales del pueblo, como más inteligentes y capaces de administrar los asuntos locales que interesan a la justicia inferior, a la policía, a la instrucción, a la beneficencia, a los caminos, a la población, etc. (p.120).

Es importante el apartado porque este autor, deja en claro que los gobiernos municipales tienen “poder administrativo” y no “poder político o legislativo” que por el contrario, era propio del gobierno provincial.

RECALDE (2008) sobre esto manifiesta:

es recurrente leer entre los defensores del esquema de la autonomía Municipal la

² Trabajo publicado en mayo de 1852 en Chile y reeditado en julio, junto con un proyecto de Constitución. Este texto fue una de las fuentes de nuestra Constitución Nacional de 1853. Si bien, el proyecto original de Alberdi de *Las Bases*, no fue contemplado en el Régimen Municipal establecido en su Artículo 5º.

³ Documento en donde más cabalmente se menciona la cuestión Municipal.

mención recurrente a la figura de Alberdi como si éste fuera, aparentemente, el “ideólogo” o promotor de dicho modelo político. Como se puede observar y a diferencia de la lectura que hacen muchos de los promotores de la defensa de la autonomía Municipal actual, Alberdi está proyectando gobiernos locales autárquicos y no autónomos. Con este comentario no estamos estableciendo un juicio de valor, sino simplemente, intentando esclarecer con mayor exactitud el proyecto de Alberdi y sus legados para el esquema político porteño (p.54).

En este mismo apartado y sobre las funciones de los Municipios, ALBERDI continúa:

según esto, son los Cabildos o Municipios unos pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo, para ejercer la soberanía que delega Constitucionalmente en ellos, en orden a dirigir y administrar, sin injerencia del poder político o gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario, en los citados ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales e inteligibles de todo género (p.120).

RECALDE (2008), sobre esto sostiene:

estos pequeños gobiernos locales retomaban la estructura de los Cabildos suprimidos por Rivadavia. Cuando el autor se refiere a que los funcionarios del Municipio eran “elegidos directamente por el pueblo”, no debemos caer en algunas equivocaciones frecuentes de la historiografía abocada al tema. Tanto Alberdi, como los grupos de poder porteño que trazaron las Constituciones de la provincia de 1854 o de 1873, al referirse al “pueblo” se diferenciaban claramente de la misma noción que tenían los caudillos federales o los representantes políticos del Interior o la campaña (p.55).

Sobre la noción de “pueblo”, y sobre quienes podían votar, ALBERDI sostiene:

elegir es discernir y deliberar. La ignorancia no discierne, busca un tribuno y toma un tirano. La miseria no delibera, se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia, es asegurar la pureza y acierto de su ejercicio. (...) Las constituciones que buscan la paz deben encerrar el poder electoral en el pueblo inteligente. El hombre del pueblo ínfimo vende su voto a la demagogia, y sin saber elegir sólo sirve de máquina electoral y de instrumento automático del desorden (pp. 109 - 110 y 121).

Noción que es reflejada en varias Constituciones, entre ellas la de la Provincia de Buenos Aires de 1889.

Conforme lo expuesto el Municipio, al ser un ente administrativo y no político presentaría mayores posibilidades para ampliar el margen de actuación de los ciudadanos:

la división entre lo administrativo y lo político facilita el medio de aplicar el poder electoral, cuando está radicado en el uso y cuesta retirarlo de un modo que no dañe a la paz política de la provincia, estableciendo para lo administrativo el voto universal y directo, y para lo político el voto indirecto y sujeto a condiciones de moralidad, de fortuna y de aptitud, que garanticen su pureza (p. 110).

Como se puede observar, ALBERDI estableció como modelo de propuesta, un esquema de funcionamiento Municipal similar al desarrollado por la Provincia de Buenos Aires. Esta coincidencia se daría tanto en su definición de que el gobierno municipal “administra” y no “legisla”, como asimismo, en su concepción coercitiva de la participación de los grupos de bajos recursos en la cosa pública. El esquema restrictivo de gobierno que liga propiedad económica a ciudadanía, sería una constante en el esquema Municipal bonaerense.

Pensamiento de Lisandro de la Torre

En 1888 Lisandro DE La TORRE se gradúa de abogado y su Tesis Doctoral versa sobre el "Régimen Municipal". La elección del tema anticipa la dirección de su pensamiento, que se mantiene en todo el transcurso de su vida académica y política.

Sobre la importancia, de los Municipios en el Capítulo I manifiesta:

es pues en la libertad comunal, y en las múltiples libertades privadas que fluyen de la facultad dejada al individuo de cumplir su destino con entera independencia donde están las verdaderas raíces de solidez de las organizaciones sociales, porque son ellas las que engendran el apego al orden, sin el cual nada duradero se funda y el amor a la cosa pública nacional por la satisfacción adquirida en la dirección de los negocios propios.

Por eso son necesarios los municipios libres e indispensable organizarlos donde no existen. La sociedad sin ellos reposa en el vacío.

Sobre la naturaleza del “Régimen Municipal” establece, en el Capítulo II:

la primitiva institución Municipal surgía espontáneamente de la naturaleza de las cosas... Y esta ha sido la naturaleza histórica de la asociación comunal que no pueden desconocerse hoy las leyes que intentan reparar su falta; ésta ha sido la primitiva institución municipal salida espontáneamente de la naturaleza de las cosas, y quitarle su carácter puramente económico y doméstico es desnaturalizarla, sacándola de la esfera única en que tiene objeto y vida y en que puede producir beneficios.

Como se desprende concibe a los Municipios como un instituto de Derecho Natural, producto del conjunto de relaciones sociales desarrolladas con el paso del tiempo y cristalizadas en organizaciones políticas, instituciones, tradiciones y con valores propios.

Sobre la “Autonomía”, en el Capítulo III, establece:

nosotros vamos a tratar de apartarnos de todos los extremos; de las conveniencias de la escuela centralista, de los argumentos sacados de circunstancias anormales, y de las exageraciones de los autonomistas radicales que aspiran a imposibles (ejemplo: el proyecto de Ley de 1880, para la Municipalidad de París) y vamos a intentar limitarnos a exponer los argumentos a favor de la independencia Municipal que se derivan directamente de la consideración de su naturaleza.

Y si su rol es de administración económica y doméstica y en su ejercicio ni hiere ni molesta al Estado, sería lo más injusto negarle su autonomía aun prescindiendo de las inmensas ventajas que se ha comprobado que obtiene con ella, sacrificándola a ideales políticos mezquinos, en lo que los asomos de libertad son pesadillas tan terribles que se la desfigura con todas las sospechas para evitar su propagación y preparar su ruina.

La comuna, además, siendo el lugar del nacimiento, o el de una larga residencia inspira en el grado más elevado el amor que siempre inspira la patria. Su progreso no es indiferente para los habitantes; aparece de su propia conveniencia, el celo que despierta, el cariño que le tienen, o la emulación de alguna localidad vecina más afortunada son incentivos y coadyuvantes poderosísimos, para conseguir una

administración ejemplar y laboriosa.

En lo que respecta a su concepción de la “Autonomía”, RECALDE (2008) sostiene que:

pese a la importancia que otorga al Municipio como una institución previa a otros órganos de gobierno, el autor no sostiene la tesis de la desaparición del Estado Nacional o Provincial, sino que intenta crear un federalismo que otorgue extensas competencias a las ciudades capitales y a las campañas (diferente de la concepción más centralista de ALBERDI) (p.58).

Sobre el “Federalismo” DE LA TORRE sostiene:

desde que la comuna es una organización completamente natural, que nace sin violencia donde quiera que exista una agrupación de individuos, que resiste a los caprichos y a los artificios porque tiene un rol especial, basta la simple observación para convencerse de que siendo las necesidades y la naturaleza de los campos y de las ciudades radicalmente distintas, tienen también que ser diferentes los regímenes que los organicen como entidades sociales.

Sin embargo, no es solamente el cultivo material de las campañas lo que constituye por entero su fuerza. Es necesario que adquieran verdadera independencia, vida y fuerza propia que evite su absorción por las ciudades.

Otorgándole a los Municipios la potestad de definir sus impuestos:

la función principal de las comunas consiste en imponer, percibir e invertir los impuestos locales; desde cualquiera de estos puntos de vista, su dirección corresponde únicamente a los que contribuyen a formarlos.

Pero, no todos los habitantes de la comunidad deberían gozar de todas las potestades:

es precisamente invocando los principios de igualdad que no puede tolerarse que el proletario entre a administrar los caudales del contribuyente, porque la verdadera igualdad no consiste en equiparar ante la urna todas las clases sociales, sino en tanto sean semejantes sus situaciones, y no es igual la situación del que está incluido en el pago de un impuesto, que la del que está exento de él. (...) Cuántos peligros si un equivocado espíritu de libertad extiende el voto Municipal a todos los que abarca el sufragio universal. El que no va a abonar el impuesto no se fija en su monto, y puede

impunemente gravar las fortunas ajenas.

Transcurrido el tiempo desde su Tesis en el año 1888, en el año 1912, aprovechando las llegadas de las elecciones, el Dr. Lisandro DE LA TORRE conforma un conglomerado político en su provincia de Santa Fe, denominada "Liga del Sur", consagrándolo como Diputado Nacional por la minoría por Santa Fe, con un mandato válido hasta fines de 1915.

En la Cámara de Diputados presentó, a los dos meses de su incorporación, un Proyecto de Ley de Municipalidades, que establecía que toda población superior a doscientos habitantes tenía derecho a elegir su comisario, juez de paz, jefe del registro civil y otras autoridades, y que las comunas así creadas serían autónomas. La Ley no prosperó, no sólo porque la mayoría no la apoyó, sino además porque en un régimen federal las provincias conservan el derecho de reglamentar sus municipios.

Estas ideas dieron su fruto en la Constitución santafesina de 1921, ya que se crean bajo la inspiración de la fundación del Municipalismo, los denominados "Municipios de Convención", con plena Autonomía, al permitírseles que se den sus propias Cartas Municipales, en Asamblea Constituyente Vecinal para las grandes ciudades. Postura que se consolidaría en el año 1957, con el Constitucionalismo Provincial.

Como se puede observar, tanto ALBERDI como DE LA TORRE remarcan la importancia de las Municipalidades en el ordenamiento político del país.

Mientras que DE LA TORRE hace mayor hincapié en facultar a los Municipios con competencias "autónomas" para darse, por ejemplo, su Ley y su esquema tributario, dado que estas funciones serían "naturales". ALBERDI, por el contrario, establece taxativamente que el Municipio debería adquirir sólo competencias administrativas y no políticas, ubicándose por eso, para RECALDE (2008) entre los fundadores de la "autarquía".

Estas dos posturas sobre si los Municipios, detentan facultades Administrativas y/o Políticas, siguen formando parte de la agenda de la Provincia de Buenos Aires, RECALDE (2008) afirma:

como se puede observar y a su manera, estos planteos siguen formando parte de una agenda no resuelta en la provincia (p. 61).

C. El Régimen Municipal en la Constitución Histórica

1. Contexto histórico

En el año 1829 uno de los estancieros más poderosos de la provincia, Juan Manuel de Rosas, asumió la gobernación de Buenos Aires y ejerció una enorme influencia sobre todo el país. Retuvo el poder en forma autoritaria, persiguiendo duramente a sus opositores y censurando a la prensa, aunque contando con el apoyo de amplios sectores del pueblo y de las clases altas porteñas, hasta su caída en el año 1852.

PIGNA cuenta que “durante el rosismo creció enormemente la actividad ganadera bonaerense, las exportaciones y algunas industrias del interior que fueron protegidas, gracias a la Ley de Aduanas. Rosas se opuso a la organización nacional y a la sanción de una Constitución, porque ello hubiera significado el reparto de las rentas aduaneras al resto del país y la pérdida de la hegemonía porteña”.

Justo José de Urquiza gobernador de la provincia de Entre Ríos, productora de ganado como Buenos Aires, perjudicada por la política de Rosas, ya que no permitía la libre navegación de los ríos, frenando el comercio y el desarrollo provincial; en el año 1851, se pronuncia contra Rosas y forma, con ayuda brasileña, el Ejército Grande con el que derrota definitivamente a Rosas en la batalla de Caseros el 3 de Febrero de 1852.

Luego, el General Urquiza convoca a la Convención de Santa Fe, en donde las provincias, con excepción de Buenos Aires, enviaron sus diputados al Congreso General Constituyente que daría nacimiento en Mayo de 1853 a la Constitución de la Confederación Argentina.

Aunque ya no estaba Rosas, los intereses de la clase alta porteña seguían siendo los mismos y Bartolomé Mitre y Adolfo Alsina dieron un golpe de estado, conocido como la "Revolución del 11 de Septiembre de 1852". A partir de entonces, el país quedó por casi diez años dividido en dos: el Estado de Buenos Aires y la Confederación (el resto de las provincias con capital en Paraná).

Dicha separación duró casi diez años, hasta que en Septiembre de 1861, el líder porteño Bartolomé Mitre, derrota a Urquiza en Pavón y unifica al país bajo la tutela porteña.

Cuando la Provincia de Buenos Aires se incorpora a la Confederación, luego de firmarse el Pacto de San José de Flores, se realiza una Convención provincial, la cual sugirió diversas reformas a la Constitución.

Dentro de las reformas establecidas fueron, el reemplazo de la palabra Confederación por Nación y la eliminación del requisito de aprobación por el Congreso para la entrada en vigencia de las Constituciones provinciales, entre otras. Ese mismo año, una Convención Reformadora en Santa Fe aprobó estas reformas sugeridas, dando paso así a la reunificación nacional.

Este fue el marco histórico que da nacimiento al “Régimen Municipal” argentino.

2. El Artículo 5º y 106º

Conforme lo dicho en el apartado anterior, la Constitucional Nacional sancionada en 1853 estable lo siguiente para el “Régimen Municipal”:

“Artículo 5º. Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema

⁴ “Recordemos que cuando se sancionó la Constitución de 1853, los constituyentes contaron con el proyecto de Alberdi y sus famosas Bases, que llegaron a Santa Fe por intermedio de Juan María Gutiérrez.. La Constitución Norteamericana no menciona al régimen municipal, pero la cosa cambia cuando ya vamos al proyecto de la Comisión de Negocios Constitucionales, que integraron, además de Gutiérrez y de Gorostiaga – que fueron los principales –, Martín Zapata, Juan del Campillo y dos históricos como Pedro Ferré y Manuel Leiva; digo dos históricos, porque fueron hombres que estuvieron en el Pacto Federal de 1831, pilar donde se cimentó el Acuerdo de San Nicolás que, a su vez, permitió la creación del Congreso Nacional Constituyente de 1853. En ese proyecto, que se presentó el 18 de abril del año 1853, ya aparecía el artículo 5º, que le exige a las provincias asegurar el régimen municipal. Y se avanzó además en el artículo 6º, que establece que, bajo estas condiciones, el gobierno federal deberá garantizar la autonomía de las provincias. Más adelante, en el artículo 106º – ahora es el 123º – se establece que las provincias dicten sus propias constituciones de acuerdo a las pautas de artículo 5º. Entonces, lo que ocurre es que nosotros tenemos un marco normativo, donde nos encontramos con que la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso Constituyente tiene muy en cuenta el tema municipal. Tan en cuenta lo tiene, que ellos escribieron, en la exposición de motivos, lo siguiente: *“el sistema municipal, palanca del progreso material y la buena política de las ciudades es de esperar que se extienda a toda la República y que sea consignado en las Cartas Provinciales”*. Las Cartas refieren a las Constituciones provinciales. Eran 13 las provincias porque, como ustedes saben, Buenos Aires quedó fuera de la Confederación por propia voluntad, y se separó pese a que había firmado el acuerdo de San Nicolás después de la Revolución Septembrina del año 1852 y, como consecuencia de ello, no intervino en el Congreso General Constituyente de Santa Fe.” (CULLEN, 2010, p. 26).

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”

“Artículo 106º. *Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme lo dispuesto en el Art. 5º.”*

La presente redacción del Artículo 5º, “no figuraba en el Proyecto de Alberdi y fue estampada de puño y letra por el constituyente representante de la provincia de Córdoba, Juan del Campillo. Como en otros temas importantes, no hubo discusión y se aprobó directamente.” (HERNANDEZ, 2003, p.109).

El texto de 1853, dedica sólo un párrafo para referirse al Municipio como institución en el controvertido Artículo 5º, al expresar que las constituciones provinciales, (conforme el Artículo 106º), deben “... asegurar el régimen municipal ...”, siendo una de las condiciones para que el Gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones.”

ROSATTI (2006) manifiesta que “...La Constitución de 1853 dedica un solo párrafo para referirse al municipio como institución; está en el mentado artículo 5º...La inserción del municipio en la Carta Organizativa nacional es un progreso; a partir de 1853 sabemos que hay exigencia constitucional del municipio en las provincias del país...” (p.83).

Como consecuencia de la falta de debate, en el seno de la Convención Constituyente de la frase “Régimen Municipal”, la interpretación de la misma ha dado como resultado una contradictoria y frondosa, legislación, doctrina y jurisprudencia. Régimen “cuyo rasgo predominante fue la diversidad” (HERNANDEZ, 2003, p. 109). Diversidad que continúa hasta nuestros días ya entrados en el siglo XXI.

ABALOS (2013) establece que dicha frase no ha podido ser más insondable y misteriosa, generando un verdadero “vía crucis” municipal. Originando el problema de la naturaleza jurídica, de los Municipios, el cual lleva necesariamente al tema de la Autonomía y de la Autarquía.

Queda en claro que, al momento de la redacción del Artículo 5º los constituyentes de 1953/60, pensaban más en una órbita policial que política, para los Municipios. Ello dio andamio a la posición de quienes consideraban al Municipio como “meros entes autárquicos territoriales”.

CULLEN (2010) establece:

lógicamente, nadie pensaba en ese momento en lo que hoy llamamos Autonomía, es más, en la exposición de motivos, se pidió que el municipio se mantuviera en la órbita policial, en los problemas de bienestar, salubridad, sin injerencia en el gobierno político. Es decir que se trataba de una concepción del municipio típicamente administrativa, como prestador de servicios, con las funciones características en los problemas de salubridad y en las facultades propias del poder de policía, pero sin potestad para involucrarse en los problemas políticos (p.26).

Postura que se vería reflejada en la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación. Dicho pensamiento que con el transcurso de los años fue dejado de lado, otorgando a los Municipios también funciones políticas.

2.1 Impacto en la Doctrina

Teniendo en cuenta, conforme se expresó *up supra*, que en relación con la Autonomía y la Autarquía Municipal, la Constitución de 1853/60, en su Artículo 5º, no ha sido clara ni precisa, se suscitaron una serie de interrogantes que dividieron a la doctrina.

La mayoría, teniendo en cuenta los antecedentes históricos del país y la importancia del Municipio como célula de la democracia, adhirieron a la tesis que considera que el Artículo 5º, trae aparejada la Autonomía de esta institución.

Entre los exponentes de esta postura cabe mencionar a Germán BIDART CAMPOS, (1995), que sostiene:

la Constitución habla de "régimen" como equivalente a "régimen político" por lo que expresa que "tenemos base más que suficiente para concebir al municipio como una entidad de derecho público políticamente descentralizada y autónoma". Citando en

apoyo de su tesis a Vélez Sarsfield, quien en el art. 33 del Código Civil incluyó a los municipios como personas jurídicas "de existencia necesaria" (p. 165).

También HERNANDEZ (2003) se pronuncia en favor de la Autonomía Municipal a partir del Artículo 5º por considerar que esta interpretación es:

acorde con el espíritu de nuestra Constitución Nacional, con su sistema de valores y creencias que exaltan lo republicano, lo democrático y la forma federal del Estado, que requiere lógicamente la existencia de municipios autónomos en provincias autónomas, porque el mismo principio político y social es el que informa a ambos órdenes de gobierno, como lo señalaron Esteban Echeverría, José Manuel Estrada, Ángel Baulina, Arturo M. As y Salvador Rana Montaña... (p. 325).

En esta misma línea interpretativa se encuentran, Frías, Vanossi, Sánchez Viamonte, Dana Montaña, Greca, Forn Villafañe, Zuccherino, Tomás D. Bernard, entre otros.

La postura contraria, sustentada por Rafael BIELSA (1930) expresa que se "...ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal, y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, han establecido no la autonomía municipal, sino y más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial..." (p. 52).

En esta línea, encontramos a Villegas Basavilbaso, Marienhoff, Fiorini, Diez y otros, considera al municipio como una entidad autárquica territorial.

Frente a estas dos posturas, que se podrían calificar de extremas, se encuentra una intermedia, con, Joaquín V. González, Bianchi, Castorina de Tarquini, entre otros, que sostienen que el Artículo 5º, no obliga a las Provincias a asegurar un Régimen Municipal Autónomo o Autárquico, sino que deja esta caracterización al arbitrio de la Constitución o norma provincial. Implicaría, desde un punto de vista legal, que en el país, conforme esta interpretación de la Constitución Nacional, un municipio sería Autónomo o Autárquico cuando así lo disponga la Constitución provincial respectiva.

Sobre el "origen" de los municipios, conforme la redacción del Artículo 5º. HERNANDEZ (2003) sostiene que:

los constituyentes sostuvieron el origen natural y necesario del municipio. La constitución habla de asegurar no de establecer, el régimen municipal, y “hay un matiz – dice Máximo I. Gómez Forguez- , una diferencia en ello, establecer vale tanto como crear, fundar. Asegurar es, en cambio, proteger...algo que existe o tiene derecho a existir por sí mismo, para que se desarrolle y viva conforme a su naturaleza” (p. 117).

Por ende, también opina que al momento de la redacción se declara implícitamente la existencia y necesidad natural de los mismos, a los cuales hay que darles un determinado régimen jurídico.

Sobre las “facultades administrativas y/o políticas”, se destaca la opinión vertida en el libro del Dr. TENAGLIA (2009) que diferencia lo político de lo administrativo:

debemos diferenciar lo político de lo administrativo. En lo administrativo predomina la idea de actividad, de aplicación de medios a fines y de realización de estos. Mientras que la política está dada por la congruencia de los hechos con los móviles en que inspiran las luchas en torno al poder. Lo administrativo es una conducta de negocio, acción de gobierno, mientras que la política es una conducta de gobierno. En el aspecto administrativo, encontraremos modalidades de gestión, realizaciones técnicas encaminadas a lograr la efectividad de los servicios públicos, desarrolladas por un sistema jurídico y profesional adecuado, mientras la política se inspirará en razones de conveniencia que hacen deseable cualquier actividad pública en determinado momento, lugar y circunstancias (p. 106).

Para algunos, los Municipios, solo detentan de poder administrativo, en este sentido y extremando su naturaleza administrativa, se inclinaron juristas como Rafael Bielsa y Alcides Greca, artífices de lo que se dio en llamar “La Escuela del Litoral”.

BIELSA (1954) sostiene 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 (principio del art. 5), para lo cual ejercen también facultades impositivas y coexistencias en la parte del

poder que para ese objeto les dan las constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía.

Contra esta posición, se encuentra Adolfo Korn VILLAFañE, quien proclama la Autonomía Municipal y establece que los municipios cuentan con facultades políticas. Dando nacimiento a la “Escuela de la Plata”. El Dr. TENAGLIA (2009) expresa que la Autonomía es el “elemento fundamental y que sin ella no hay municipio” (p. 106).

Sin duda, como lo manifiesta TENAGLIA (2009), al analizar los Municipios expone:

estamos en presencia de una comunidad organizada políticamente, con su autoridad gubernamental elegida por el sufragio popular, con sus funciones, históricas, propias y delegadas por la Provincia; con sus servicios públicos; con sus propias necesidades y sus intereses públicos. Allí donde exista una necesidad común y social, y a la vez, se motiven y se actúen los poderes de los gobernantes locales para lograr una solución de la que se derive una acción de gobierno -a su vez, resultado de una decisión que, es política, todas las materias que en forma omnicomprendiva abarca el Estado, pero por lo menos en sentido elemental: hay un gobierno, que es de la misma naturaleza que el Gobierno del Estado federal, pero hay una diferencia de grado, es un gobierno municipal. El Estado federal argentino es un ente de tres pisos. Hay un mismo territorio, hay una misma población, pero hay tres tipos de gobierno subordinados jurídicamente entre sí: el municipal, el provincial y el federal (p.107).

Conforme lo expresado se acuerda con que: “existe un poder político municipal; reconozca la jerarquía de los demás órganos políticos a los que el municipio está subordinado jurídicamente, no hay óbice para que desarrolle funciones específicas en esfera de su competencia y poderes reconocidos en las normas que le son aplicables” (TENAGLIA, 2009, p. 108).

Para HERNANDEZ (2003) el “Régimen Municipal”:

implica la instauración de un poder público. Va de suyo que para el “poder” no significa que la provincia, además de los llamados tres poderes (Ejecutivo, legislativo y Judicial), tenga un cuarto, que sea el municipal. Aquí se trata de una institución reconocida en la organización del Estado federal, que en consecuencia tiene tres gradaciones: el gobierno federal, las provincias y los municipios, integrándose éstos

en aquel por medio de la entidad política inmediatamente superior, que en este caso es la provincia (p.118).

2.2 Impacto en la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación

El jurista Horacio ROSATTI (2006) destaca que:

el aporte de la jurisprudencia en este tema no ha sido contundente ni rectilíneo, tal vez por la naturaleza misma de la función judicial, destinada a resolver un pleito antes que hacer doctrina, y menos aún a emitir opinión sobre un tema tan abstracto (aunque pletórico de consecuencias prácticas) como el de la naturaleza jurídica de un ente territorial, toda vez que dicha cuestión no resulte crucial para dilucidar la litis...(p. 90).

Los principales precedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de la Nación, desde el año 1870 hasta la Reforma Constitucional Federal de 1994, son los que se detallan a continuación.

Al poco tiempo de sancionada la Constitución Nacional de 1853⁵, se encuentra la primer causa que referencia a la cuestión municipal, y es **“Doroteo García c/ Provincia de Santa Fe - sobre competencia”**, del 21 de julio de 1870, en la cual se sostuvo que la cuestión municipal es algo que concierne a cada Provincia, sin que pueda ser sometido dicho régimen a la legislación del Congreso Nacional (salvo en aquellas materias que le están reservadas), ni caer bajo la órbita del Poder Judicial de la Nación. Y en la causa **“Castro María F. B. de c/ Provincia de Buenos Aires”** de 1902, se sostuvo que la Justicia Federal es incompetente para conocer, por razón de la materia de la demanda, sobre validez de una Ley de Impuestos Provinciales, y de su Decreto Reglamentario, que se impugna como contraria a las disposiciones de la Constitución Provincial y de la Constitución Nacional; porque debiendo juzgarse el pleito, simultáneamente,

⁵ “En el diseño constitucional de 1853, las Provincias estaban obligadas a enviar sus respectivas Constituciones al Congreso de la Nación para que el Poder Legislativo las examinara y ejerciera, en caso de corresponder, un control de constitucionalidad político. En los repertorios de Anales de Legislación Argentina existen registros de leyes de aprobación de varias constituciones locales, según el mandato de 1853. Pero, en 1860, en línea con las reformas federales propuestas por la Provincia de Buenos Aires, se suprimió el control político del Congreso sobre las constituciones provinciales. En cambio, se abrió el cauce a otro control de constitucionalidad, ya no político en cabeza del Congreso, sino jurisdiccional, en cabeza del Poder Judicial del país, y en última instancia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación” (GELLI, 2010, p. 36).

bajo esos dos aspectos, la jurisdicción local se impone con arreglo a los principios que gobiernan la República.

En estos dos fallos prevalece el criterio de excluir la injerencia nacional en las cuestiones de competencia local.

Con posterioridad, se pueden distinguir distintas etapas, al tratar la cuestión relativa a fin de determinar si los Municipios de Provincia son Autónomos o Autárquicos.

- En la primera etapa se agrupan aquellos fallos, de los cuales se determina que los Municipios son delegaciones del poder provincial, circunscripta a los fines y a los límites administrativos. El primero es **“Ferrocarriles del Sud c/ Municipalidad de La Plata”** del 1 de junio de 1911, en los que la CSJN sostiene que "... no son más que delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscritos a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a la propia legislación (Artículo 5°), por lo cual ejercen también facultades impositivas limitadas y co-extensivas en la parte de poder, que para este objeto le acuerden las Constituciones y Leyes provinciales...".

ZBAR (2005) sostiene que en esta etapa:

la afirmación ha sido lesiva del orden constitucional, no por sostener un criterio determinado con relación a la Institución Municipal, sino por no admitir la posibilidad de existencia autonómica al interior de las provincias, dejándoles exclusivo arbitrio para definir cuál era su modelo de descentralización política. Este fallo no tomó en cuenta el acierto del precedente "Doroteo García" que, desafortunadamente, también la mayoría de la doctrina olvida como antecedente válido (p. 215).

- La segunda etapa es aquella en la cual el Máximo Tribunal, a partir de la causa **“Municipalidad de General Pueyrredón c/ Jockey Club de Mar del Plata”** del 27 de febrero de 1929, afirma que las municipalidades son organismos de carácter esencial, con un ámbito propio para administrar.
- La tercera etapa se inicia con el fallo dictado en los autos **“Cías de Seguro**

“Industria y Comercio” y “La Rosario” c/ Municipalidad de Rosario, del 18 de Agosto de 1944, donde se determina que los municipios tienen la organización que les asigna cada provincia, pues la Constitución Nacional nada ha previsto al respecto, con excepción de los establecido en el Artículo 5º de la misma, en el sentido de exigir que se asegure el régimen municipal, siendo, por lo tanto resorte propio de los gobiernos provinciales fijar el sistema económico administrativo de las comunas. Junto a **“Cía Swith de La Plata, S.A. c/ Municip. De San Miguel de Tucumán”**, de 1961 y **“Administración de Obras Sanitarias de la Nación c/ Provincia de Tucumán”** de 1964.

MARCHIARO (2009) manifiesta:

en donde la Corte Suprema, no atendiendo a una interpretación razonable de los Artículos 5º y 104º de la Constitución vigente en ese momento y de los Artículos. 33º y conc. del Cód. Civil, resolvió que "... el régimen legal de los municipios provinciales no es cuestión regida por la Constitución y las leyes de la Nación, sino propia del ordenamiento jurídico provincial, en los términos de los arts. 104 y sigtes. de la Constitución, con la sola reserva del art. 5º —doctrina de "Fallos: 199:423"— referente expresamente a su régimen económico-financiero". Posiblemente se haya estado frente a una cuestión de prueba (según surge también del dictamen del doctor Ramón Lascano, a la sazón Procurador General de la Nación), pero la identificación entre provincia y municipio conduce a la negación del municipio como instancia política de organización autónoma de la sociedad local (p.743).

- La cuarta etapa es la que considera a los municipios de existencia necesaria. En los fallos **“Ambros – Palmegiani S.A. y Genaro y Fernández S.A. Empresas Asociadas”** de 1986 y **“Barrionuevo, Manuel Rubén c/ Estado Nacional (MBS) s/ ordinario”** de 1989.

A modo de síntesis, “en estas cuatro etapas, el dogmatismo del Superior Tribunal, no era más que un reflejo de una forma de entender el derecho —sobre todo el público— que se sintetizó en un silogismo: El Estado es soberano, las provincias son autónomas, ergo los municipios no pueden ser otra cosa que autárquicos” (MARCHIARO, 2009, p. 743).

Luego, el 21 de marzo de 1989, la Corte Suprema, siguiendo el Dictamen de la Procuradora Fiscal, cambia de postura, con el leading case en materia municipal, en **“Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”**, GELLI (2010) establece:

como puede advertirse, en “Rivademar” se traza una línea divisoria que define y perfila al municipio y lo distingue, de modo nítido, de los entes autárquicos. El célebre precedente resulta muy conocido, da un paso hacia el mayor valor institucional que adquiriría la autonomía municipal en la reforma constitucional de 1994 y reconoce la evolución y el proceso que las propias Provincias argentinas llevaron a cabo acerca de la cuestión, en especial a partir del período iniciado con el restablecimiento del sistema democrático en 1983 (p. 38).

Dicha causa, se origina con un reclamo de la Sra. Rivademar que era pianista contratada por la Municipalidad de Rosario y luego efectivizada en virtud de una Ley provincial de facto. Cuando vuelven las autoridades democráticas, la Municipalidad dicta una ordenanza escalafonaria y revisa los nombramientos como el de la actora, y lo deja sin efecto. El Superior Tribunal de Santa Fe anula la decisión de la comuna y ordena la reincorporación de la actora en el cargo que ocupaba al momento del cese, condenando a la demandada, a abonarle los salarios caídos, en moneda actualizada y con intereses; rechazando, en cambio, la indemnización pretendida por daño moral.

En base a estas consideraciones, la Corte sostiene conforme lo señala GELLI (2010):

que los municipios no constituían entes autárquicos, al distinguir las características de éstos de las propias de los municipios. Según recordó la Corte Suprema, el reconocimiento de las autonomías municipales iba en la dirección que habían tomado varias constituciones sancionadas por las provincias a partir de 1957 – aunque con diferentes modalidades, plena o semiplena – pero, en todo caso, diferenciadas de los entes autárquicos. En efecto, en “Rivademar”, la Corte Suprema sostuvo que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios tales como: 1) su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; 2) la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en los entes autárquicos; 3) la imposibilidad de la supresión o desaparición de los municipios, dado que la Constitución asegura su existencia; 4) el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las

resoluciones preadministrativas, emanadas de las entidades autárquicas; 5) el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; 6) el alcance de las resoluciones municipales, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como sucede en las entidades autárquicas; 7) la posibilidad de creación de entidades autárquicas dentro de los municipios, y la imposibilidad de que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica, dependiente de ella; y 8) la elección popular de las autoridades municipales, circunstancia inconcebible en las entidades autárquicas (p. 38).

En referencia al presente fallo, la mayoría de la doctrina se ha manifestado sobre su impacto en el derecho argentino. Así, "la Corte Suprema ha extendido su carta de autonomía a las municipalidades", al sostener que el fallo en cuestión sirvió para que Rosario "... y todos los ayuntamientos provinciales obtuvieran su carta de autonomía..." (BIANCHI, 1989, p. 47).

MARCHIARO (2009) sostiene que el precedente:

sigue teniendo vigencia por dos razones, aun cuando se haya dado luego la reforma constitucional de 1994. La primera razón se da porque aquí se define jurídicamente al municipio argentino, sentando sus ocho notas características, lo cual sigue teniendo vigencia. El impecable dictamen de la Procuradora Fiscal María G. Reiríz es un compendio de la jurisprudencia de la CSJN en esta materia desde sus orígenes, fundando debidamente porque debe superarse la tesis autárquica en esas ocho notas. La segunda razón de la vigencia de "Rivademar" está dado en que el extenso fallo concluye en un test que la CSJN sigue aplicando (p. 743).

BIDART CAMPOS (1995) expresaba que:

no hay duda, que esta Corte, que en muchos ámbitos no ha tenido temor a las innovaciones, algunas hasta atrevidas, no podía quedar retrasada frente al avance del Municipalismo y a la insistente doctrina sobre la autonomía municipal. Con pragmatismo, los considerandos 8º y 9º dan razón de por qué no guarda coherencia la tesis de la pura autarquía municipal, y de por qué las provincias no pueden privar a sus municipios de las competencias mínimas que le son necesarias para desempeñar

el cometido que surge de su base constitucional en el Artículo 5º. Los municipios son y serán siempre entidades políticas con autonomía (p. 538).

Estos lineamientos se ven fortalecidos, en lo que respecta al carácter y alcances de las Ordenanzas Municipales en **“Promenade SRL c/ Municipalidad de San Isidro s/ demanda contencioso administrativa”**, del 24 de agosto de 1989, en el que se discute en autos los daños y perjuicios que pudieran surgir con la revocación, mediante la ordenanza 5203/76, del permiso de construcción de un centro habitacional, comercial y cultural “Paseo de Fátima”, obra que se encontraba parcialmente ejecutada. En esta causa, la Corte hace suyos los considerandos y las conclusiones del dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal, sin objeciones ni agregados.

En tal sentido, se delimita primeramente el marco constitucional, en virtud del cual el Régimen Municipal estatuido por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (Sección Sexta, Capítulo Único) prevé que las Municipalidades estarán compuestas por un departamento Ejecutivo unipersonal y un departamento Deliberativo, y que constituye una de sus atribuciones inherentes la de dictar Ordenanzas y Reglamentos (arts. 181 y 183 inc. 6º). Además, a la Legislatura local le corresponde sancionar la “Ley Orgánica de las Municipalidades” (que en el caso es el Decreto-Ley 6769º/58 y sus modificaciones) en la que se deslindan las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos de gobierno.

Conforme con el Artículo 24º de la LOM *“la sanción de las ordenanzas y disposiciones del municipio corresponde con exclusividad al Concejo Deliberante”*; y las ordenanzas así dictadas por el órgano competente *“regirán mientras no sean derogadas por otras que expresamente las mencionen”* (Artículo 281º), por otra parte, compete al Departamento Ejecutivo *“promulgar y publicar las disposiciones del Concejo o vetarlas dentro de los diez días hábiles de su notificación”*.

En este sentido, se afirma que 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.

ABALOS (2003) resalta que:

la importancia de la reafirmación que se hace en este caso de lo resuelto en “Rivademar”, que es citado expresamente, en lo que respecta al carácter de legislación local de las ordenanzas municipales, pues es otro aspecto que completa las diferencias de los municipios con las meras entidades autárquicas locales, en ese momento, lo que luego quedará definido claramente con la reforma de 1994.

Otro importante fallo es **“Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”**, del 4 de junio de 1991, en donde se discute la constitucionalidad de normas provinciales que crean en el ámbito municipal el “Fondo de Asistencia Educativa” y que afecta fondos municipales.

La Corte reitera primeramente lo ya dicho en otros precedentes, en cuanto a que la Constitución Nacional se limita a ordenar el establecimiento del Régimen Municipal, como requisito esencial para la efectividad de la Autonomía de las provincias (Artículo 5°), pero no les ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales conforme con los Artículos 104º, 105º y 106º (hoy Artículos 121º, 122º y 123º) de la Constitución. Luego afirman, que la necesaria existencia de un Régimen Municipal impuesta por el Artículo 5° de la Constitución Nacional, determina que las Leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los Municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido.

En este caso, entienden que la Municipalidad de Rosario no ha invocado ni demostrado que las normas provinciales, cuya constitucionalidad se cuestiona, comprometan efectivamente la existencia misma del Municipio, ya que no basta la simple manifestación de que el Gobierno provincial, mediante los actos legislativos atacados, ponga en peligro la subsistencia de la comuna, pues el interesado en la Declaración de Inconstitucionalidad de una norma, debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen y, debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto.

Es interesante, destacar que en el Considerando 6º) la mayoría se refiere al Municipio y a su “Autonomía Gubernamental”, y también lo mencionan como “Unidad Política Autónoma”, es decir, que van más allá de lo que se dijo en “Rivademar”, porque en este fallo se introduce expresamente la palabra Autonomía, predicada en forma genérica para todos los Municipios.

En disidencia, miembros de la Corte, entienden que las normas provinciales en cuanto detraen de la libre disposición del municipio las partidas asignadas al Fondo de Asistencia Educativa, importan la asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales, cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos. Además señalan que en el fallo “Rivademar”, se les atribuyó a los Municipios la condición de autónomos por estimarla más adecuada a su naturaleza institucional y a los rasgos que la distinguen.

En definitiva, ABALOS (2013) manifiesta que no se contradice lo resuelto en “Rivademar”, pues se utilizan los términos “Autonomía”, “Autonomía Gubernamental” y “Unidad Política Autónoma” con similares alcances, y por otra parte, el voto mayoritario se basa fundamentalmente en la falta de invocación y demostración por parte de la Municipalidad de la efectiva afectación de su subsistencia, por parte de las normas atacadas.

Como se puede apreciar, la cuestión giraba en torno, a la interpretación del Artículo 5º y 106º de la Constitución Nacional. Tanto las controversias, en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como así también en la Doctrina, giraban en torno a si los Municipios, eran “imples delegaciones administrativas autárquicas” o si por el contrario, eran entidades políticamente descentralizadas autónomas”.

D. Repercusión en las Constituciones Provinciales

A partir de 1853, las Provincias argentinas dictan sus Cartas Magnas, conforme las exigencias dadas en el Artículo 5º de la Constitución Nacional, ejerciendo el Poder Constituyente de segundo grado, puesto que éste se encadena en buena medida al Poder Constituyente Nacional.

A partir del año 1957, como consecuencia de las reformas producidas a nivel provincial, algunas Provincias aceptan los "Municipios de Convención", en sus propias Cartas fundamentales, ya que la Constitución Nacional delega a las Provincias expresamente la facultad de consagrar la Autonomía municipal. Aunque sólo las Provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Misiones, Santiago del Estero, Formosa y Catamarca, reconocieron la

Autonomía en sus cuatro aspectos.

HERNANDEZ (2003) distingue a esta primera etapa de Reformas Provinciales como un primer ciclo, que desde el año 1853 hasta el año 1986.

Ya en el año 1983, con la instauración de la Democracia, comienza un proceso de modernización de las instituciones tanto nacionales, provinciales y municipales.

Por lo cual, en el año 1986, HERNANDEZ (2003) distingue una segunda etapa de Reformas Provinciales hasta el año 1994. DIFALCO señala que:

este ciclo de reformas es propio de los años ochenta y de principios de los noventa que se caracteriza principalmente por enmarcarse en el contexto de la transición democrática, buscando adaptar las constituciones a las nuevas realidades de la democracia de partidos y a las tendencias más modernas de reconocimiento de nuevos derechos y garantías propios del constitucionalismo postindustrial.

En esta etapa, trece Provincias argentinas reforman sus Constituciones, sin que ello les hubiere sido impuesto por modificaciones constitucionales en el orden nacional. Entre ellas se citan las Provincias de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero, mientras que Córdoba y San Luis lo hacen en el año 1987, Catamarca y Río Negro en 1988, Tucumán en 1990, Formosa en 1991 y Corrientes en 1993. Además, Tierra del Fuego da su primera Constitución en el año 1991. Todas ellas, reconociendo la Autonomía, si bien algunas no en el orden Institucional pleno.

La provincia de Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe, no reforman sus Constituciones con el advenimiento de la Democracia, mientras que la Provincia de Buenos Aires y la Provincia de Tucumán no consagran la Autonomía Institucional Plena, pese a que reformaron sus Cartas Magnas.

En el año 1986, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa **“Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de, c/ Municipalidad de Rosario”**, del 21 de marzo, abandona la tesis

sostenida que servía como fundamento para quienes abogaban por la Autarquía, consagrando la Autonomía Municipal. "Se produce un cambio de ciento ochenta grados en torno al tema aquí tratado" (HERNANDEZ, 2003, p. 337). Se reitera, que los fundamentos más importantes del fallo citado son los Considerandos 8º y 9º. Marcando, así, el reconocimiento incuestionable del rumbo autonomista adoptado por el Constitucionalismo Provincial y la Doctrina Municipalista.

Para llegar a la cuarta etapa y última, de Reformas Constitucionales Provinciales, que comienza a partir del año 1994, con la Reforma Constitucional de la Constitución Nacional; ya que, cuatro provincias reforman sus Constituciones ese mismo año, como La Pampa, Chubut, Chaco y Santa Cruz. Años después, actualizan sus textos a la luz del modelo nacional, Santiago del Estero, Salta, Santa Cruz, La Rioja, Córdoba, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán y Entre Ríos.

En la actualidad, este proceso de jerarquización, modernización y creación de nuevos Municipios con Autonomía, en sus diversos grados y de acuerdo con los diferentes requisitos, ha sido reconocido por la mayoría de las Provincias, permitiendo las mismas, el dictado de "Cartas Municipales". Salvo las Provincias de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires, donde sus Municipios no detentan de Autonomía Institucional.

Cabe destacar puntualmente, el caso de Buenos Aires, que si bien modifica su texto con posterioridad a la Reforma Constitucional Nacional del año 1994, mantiene en cuanto al "Régimen Municipal" aquello que expresaba su Constitución de 1934.

E. El Régimen Municipal en la Constitución Nacional de 1994

1. El Artículo 123º

"Artículo 123º. Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."

La Reforma a la Constitución Nacional por la Convención Constituyente celebrada en Santa Fe y Paraná en el año 1994, es la que consagra la Autonomía Municipal, clausurando definitivamente, el debate doctrinal sobre el estatus jurídico de los Municipios de provincia en su Artículo 123º.

En virtud que la Ley Declarativa de Necesidad de la Reforma Nº 24309, impidiera que los primeros treinta y cinco artículos fueran modificados, se incluyó, la Autonomía Municipal, modificando el Artículo 106º por el nuevo

Artículo 123º. Como se aprecia en su lectura, esta nueva norma, complementa al Artículo 5º.

“Al recordar el debate en la Convención Constituyente, que el término “asegurando” hace referencia a lo que está, que existe e importa el reconocimiento del municipio como institución natural y necesaria, basada en las relaciones de vecindad” (HERNANDEZ, 2003, p. 341).

También la misma, fija, conforme lo dicho por HERNANDEZ (2003), la obligación que deben respetar, las Provincias argentinas, de asegurar en sus regímenes municipales, la Autonomía Municipal. Descartándose la posibilidad de darles a los mismos, una naturaleza autárquica.

Sobre el “valor de esta Reforma” EGÜES (2010) afirma:

el tema municipal fue sin dudas uno de los más importantes y valiosos de la reforma y ello se vincula directamente con la importancia del municipio en la vida republicana. Numerosas son las referencias que se hacen en todas las obras referidas a la materia sobre esta valía del municipio, resultando particularmente acertadas las palabras de Cassagne, quien indica que "Siendo el municipio en el plano del derecho público local, la célula más cercana a los habitantes que existe en el nivel de las organizaciones políticas y jurídicamente descentralizadas de una Provincia para atender la satisfacción de las necesidades del pueblo, él configura una institución necesaria y vital que contribuye de un modo decisivo al cumplimiento de las funciones esenciales o específicas del Estado. En ese contexto institucional, el municipio es la primera escuela de educación cívica en la que los ciudadanos y, de un modo especial, los dirigentes políticos, aprenden a caminar por la arena pública..." (p.

825).

Sobre el “propósito del constituyente reformador” BERNARDI (s.f.) agrega:

el propósito del constituyente reformador ha sido, indudablemente, consolidar la autonomía, respetando así el federalismo argentino. Dicha regla, completa la mención contenida en el art. 5 de la CN y aclara que las constituciones provinciales tienen el deber de asegurar la “autonomía municipal”, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Más allá de las dudas interpretativas que pueda generar el significado de los términos utilizados por el nuevo art. 123 de la CN, está claro que la regla tiene la virtualidad de excluir cualquier tipificación autárquica que pretenda otorgársele a los municipios.

Se destaca que luego de esta Reforma, ya no se puede caracterizar a los Municipios como “meras divisiones administrativas”, ya que colisionaría frontalmente con el deber de asegurar la existencia y funcionamiento de “municipios autónomos”, en por lo menos aquellos cuatro ámbitos, mencionados en el Artículo 123^º. Por ende toda noción de Autarquía Municipal deviene absolutamente inviable en el Derecho Público provincial.

Así mismo, HERNANDEZ (1997) manifiesta que:

de todas maneras, tal como lo expresamos en la Convención Constituyente, con respeto a las autonomías provinciales y porque la variedad y la asimetría constituyen la base de un buen régimen municipal, se indicó en el art. 123 que las constituciones provinciales deben reglar el alcance y contenido de la autonomía local. Siempre se interpretó -y ahora también, aunque con el carácter reconocido en el art. 123- que el régimen municipal debía ser legislado por las provincias en ejercicio de sus autonomías, y que, en consecuencia, no podía existir un régimen local uniforme en nuestro país (p.139).

Indicando ABALOS (2004) que si bien “...mucho se ha escrito sobre el significado de los términos empleados en este artículo, pudiendo advertirse que la Constitución Nacional,

solamente declara tal autonomía y enumera sus ámbitos característicos, pero no la define, dejando a cada provincia la facultad de delinear su contenido conforme a su propia realidad municipal...” (p. 326).

1.1 Impacto en la Doctrina

Sobre el “alcance y contenido”, de la Autonomía consagrada en el Artículo 123º, el prestigioso jurista santafesino ROSATTI (2006) dice:

parece sensato reconocer autonomía a todo ente que reúna las siguientes cinco atribuciones: 1) Autonormatividad constituyente: significa capacidad para darse, otorgarse (redactar y/o aprobar) la propia norma fundamental (aquella que define los objetivos y determina la estructura basal) en el marco del derecho no originario. 2) Autocefalía: importa la capacidad de elegir las propias autoridades, aquellas que han de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales. 3) Autarcía o autarquía: significa autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos. 4) Materia propia: implica posesión de una materia o contenido específico, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción (aunque no necesariamente con carácter de exclusividad) 5) Autodeterminación política: equivale a no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo desde el exterior (lo provincial, lo regional, lo nacional o lo internacional), que le impidan cumplir en la práctica las cuatro facultades antedichas (autonormatividad constituyente, autocefalía, autarcía o autarquía, materia propia) o las tornen ilusorias” (p. 105).

Y que “éste alcance y contenido” se tiene que vincular con los órdenes establecidos en el Artículo 123º. Si bien la primera distinción es determinar, si dichos órdenes son comprendidos o no por todos los Municipios de dicha provincia. Así, HERNANDEZ (2003) establece:

con relación al “orden o aspecto institucional de la Autonomía Municipal” que, las provincias podrán o no categorizar sus municipios, para que tengan autonomía municipal plena o autonomía municipal semiplena, reiterando nuestra opinión afirmativa sobre esta cuestión. Hemos sostenido que un buen régimen municipal debe tener presente las distintas infraestructuras sociológicas sobre las que se asientan los municipios, y, en consecuencia, es difícil que los más pequeños puedan afrontar la sanción de su propia carta orgánica. Pero además de

ello, destacamos que en relación al elemento poblacional del Estado local, las provincias presentan distintas bases al respecto, y, en consecuencia, son diferentes los criterios y las cifras para el reconocimiento de la institución municipal. Esto es propio de nuestra organización federal y de la realidad disímil de las provincias. Incluso, en el reconocimiento del aspecto institucional, las constituciones difieren o pueden diferir en el alcance y contenido de las cartas orgánicas, por cuanto: a) pueden o no estar sujetas a la revisión del Poder Legislativo provincial, y, si lo están, con la posibilidad de amplia revisión, o, en otros casos, con la posibilidad de que la legislatura sólo apruebe o rechace la carta, y b) los requisitos que se establecen a las cartas por las constituciones provinciales varían notablemente, lo que también se relaciona con el grado de “autonomía” de cada convención municipal. Sobre el “orden o aspecto político de la autonomía municipal”, luego de asegurar los principios republicanos, las provincias pueden establecer un muy amplio alcance y contenido en esta materia. Brevemente señalamos que pueden existir diferentes formas de gobierno local, sistemas de opción para que cada municipio resuelva al respecto, distintos sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, etc. Respecto del “orden o aspecto administrativo, de la autonomía municipal”, también es extensa la potestad provincial sobre alcance y contenido por cuanto la materia comprende cuestiones tales como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa, etc. Conviene recordar aquí el fallo de la Corte Suprema en el caso “Rivademar” cuando sentenció que las provincias no pueden privar a los municipios de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, “entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo”. En este aspecto de la autonomía administrativa, también es muy profunda la tarea de rescate de competencias que deben efectuar los gobiernos locales, aunque ella se verá facilitada por el proceso de descentralización en marcha. Con referencia al “orden o aspecto económico y financiero de la autonomía local”, se presenta asimismo una notoria amplitud sobre el alcance y contenido que las provincias puedan ordenar, por las materias relacionadas: tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc. (pp. 345-346).

Si bien, cuentan las Provincias con una gran discrecionalidad, la misma no puede ser ejercida sin límite alguno, ya que se topan con el “principio de razonabilidad”, establecido en el Artículo

28º de la Constitución Nacional.

Es por ello, que SPOTA (2001) asegura que:

esa autonomía debe estar reglada en la Constitución de cada provincia. Hay un límite fundamental en la Constitución Nacional para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en lo referido al orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Ese límite es el art. 28 de la Constitución Nacional. Ese art. 28 es exactamente aplicable por analogía necesaria a la capacidad constituyente provincial que define el alcance y contenido de esa autonomía. Ese art. 28, que está referido a los derechos y garantías enunciados en el Capítulo Dogmático, es aplicable como criterio de razonabilidad y racionalidad para individualizar los límites políticos, administrativos, económicos y financieros de las autonomías de los municipios...Esto quiere decir que las Constituciones provinciales no pueden so capa o so color desreglamentar la autonomía de los municipios, ir más allá de lo racional y razonable en materia de autonomía municipal en lo institucional, en lo político, en lo administrativo, en lo económico y en lo financiero...Esto significa que la capacidad constituyente provincial para reglar la autonomía municipal, no puede anular en los hechos esa autonomía.

Finalmente, HERNANDEZ (2003) sobre el Artículo 123º concluye:

interpretamos que el Artículo 123º ha ratificado la opinión doctrinaria y jurisprudencial sobre la existencia de una trilogía institucional de gobiernos federal, provinciales y municipales, sostenida antes de la reforma de 1994. Decimos antes de la reforma, ya que después de ella y según lo dispuesto por el Artículo 129º, consideramos que actualmente hay cuatro órdenes estatales y de gobierno, pues a los tres mencionados se suma el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un status especial (p. 348).

1.2 Impacto en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación

Con la reforma de 1994, el Artículo 123º, modifica radicalmente el "Régimen Municipal", al consagrar y reconocer la Autonomía Municipal. De ahí en adelante, es una exigencia para las

futuras Reformas Constitucionales Provinciales. Ya que cada Provincia, debe asegurar la Autonomía, reglando su "alcance y contenido en los ámbitos institucional, político, administrativo y económico financiero".

Seguidamente, se agruparán los principales precedentes jurisprudenciales, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir de los diferentes temas tratados y conforme el criterio y desarrollo establecido, por la jurista ABALOS (2013).

Sobre la Competencia Originaria

La Corte se pronuncia sobre la competencia originaria, en relación con los asuntos municipales en varios fallos. Por ejemplo, en la causa **“Estado Nacional -Ejército Argentino- c/ Provincia de Corrientes y otra”** del 27 de septiembre de 1994, se dijo que los Municipios provinciales, ya sea que se los caracterice, como entes autárquicos o autónomos, no resultan identificables con las Provincias respectivas. Por tanto, las pretensiones dirigidas contra ellos son ajenas a la competencia originaria de la Corte Suprema.

Luego, el 27 de octubre del mismo año, en **“Sociedad Cooperativa Transporte Automotor Litoral Ltda. c/ Provincia de Buenos Aires y otros”**, se resolvió que al prosperar la excepción de prescripción opuesta por el Estado Nacional y la Provincia, a la demanda de daños y perjuicios iniciada en su contra, quedan éstos desvinculados del proceso, y la Municipalidad codemandada no es persona aforada a la jurisdicción originaria de la Corte Suprema, por lo que corresponde declarar la incompetencia del tribunal para seguir entendiendo en el juicio.

Más tarde, en la causa **“Estado Nacional c/ Provincia de Chaco”**, del 17 de julio de 2001, el Estado Nacional demanda la declaración de inconstitucionalidad de una Ordenanza Municipal, que declarara vacante un predio nacional destinado a la Defensa Nacional y pretendía darle otros usos. Lo primero que marca el Alto Tribunal y a fin de habilitar su competencia originaria es que las comunas con asiento en las Provincias no pueden identificarse con el Estado provincial (del dictamen de la Procuradora Fiscal que la Corte hace suyo), por lo que entiende que carece de dicha competencia para conocer en las demandas de inconstitucionalidad promovidas por el Estado nacional contra actos de gobierno emanados de Municipios. Y en tal sentido afirma, que los Municipios, ya sea que se los caracterice como entes autárquicos o

autónomos, no resultan identificables con las provincias respectivas a los fines de la competencia originaria de la Corte Suprema de la Nación. Además, en este caso, la Provincia no es parte sustancial en el proceso.

Este caso, luego es confirmado al resolver **“Municipalidad de la Ciudad de Resistencia c/ P.E.N.”**, del 11 de noviembre de 2001, donde la Municipalidad accionante pide la inconstitucionalidad de una Ley Nacional, y la Corte sostiene su incompetencia para entender en forma originaria, toda vez que reitera que las comunas con asiento en las Provincias no resultan identificables con el Estado provincial, ya sea que se los considere como entes autárquicos o autónomos.

En la causa **“Municipalidad de La Plata c/ Provincia de Buenos Aires”**, del 28 de mayo de 2002, esa Municipalidad demanda a la Provincia de Buenos Aires, por la inconstitucionalidad de una norma que dispone respecto de los residuos en los partidos del área metropolitana, aduciendo que le impedía desarrollar un sistema de eliminación de los mismos a menor costo que el prestado por la Provincia.

Respecto de la procedencia formal del Recurso Extraordinario, la mayoría se expide afirmativamente, con la disidencia de PETRACCHI, mientras que, sobre el fondo, reiteran que si en la demanda entablada por un Municipio contra actos emanados del Gobierno provincial no se acreditó que tales actos, por resultar contrarios a la Constitución Nacional o provenir de un ejercicio desproporcionado de las atribuciones provinciales, le ocasionan al actor un gravamen irreparable y concreto, comprometiendo la subsistencia de su patrimonio, corresponde su rechazo. Además, la decisión mayoritaria de la Corte, se expide expresamente sobre la Autonomía Municipal en el Considerando 7º, mencionado al Artículo 123º de la Constitución Nacional e interpretando que no confiere a los Municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. “La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a las Provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido". Se admite así un marco de Autonomía Municipal cuyos contornos deben ser delineados por las Provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121º, 122º, 124º y 125º, Constitución Nacional), con el mayor grado posible de

atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el Artículo 123º.

Especial tratamiento merece el caso, **“Ponce, Carlos Alberto c/San Luis, Provincia de s/acción declarativa de certeza”**; fallado el 24 de febrero de 2005, pronunciamiento de gran trascendencia que reafirma la postura autonomista del Superior Tribunal.

Se trata de una acción declarativa de certeza deducida en los términos del Artículo 322º del C.P.C.Nac. por Carlos Alberto Ponce, en su carácter de Intendente de la Ciudad de San Luis –al momento de la interposición- y por derecho propio, contra la Provincia de San Luis, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del art. 8º de la Ley local 5324 y de los arts. 2º, 5º y 8º del Decreto 117º/2003, por considerar que son violatorios de los arts. 5º y 123º de la Constitución Nacional y de los arts. 261º, 268º y 287º, entre otros, de la Constitución Provincial, así como del sistema representativo y republicano de gobierno, del principio de soberanía popular, de sus derechos políticos y de la Autonomía Municipal.

Mediante aquella Ley, la Provincia aprobó someter a consideración del pueblo puntano, en la elección del 27 de abril de 2003, la incorporación de una cláusula transitoria a la Constitución local, por la cual se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales y se habilitaba al Poder Ejecutivo provincial, por única vez, a convocar a elecciones para cubrir esos cargos. La caducidad se produciría, según el texto de la norma impugnada, el día que se fijase para la asunción de las autoridades electas.

Por medio del Decreto 117º/2003, el poder administrador convocó a elecciones para la fecha antes indicada a fin de elegir intendentes municipales -entre ellos el de la Municipalidad de San Luis- y para ratificar la enmienda constitucional citada en el párrafo anterior, fijando como fecha de asunción de los candidatos electos el 25 de mayo de 2003. El Supremo Tribunal se expidió el 10 de abril de 2003 en la medida cautelar solicitada por Ponce, disponiendo –de acuerdo a lo previsto en el art. 203º del CPCCN-, la prohibición de innovar con relación del art. 8º de la Ley local 5324 y los arts. 1º, 2º, 5º y 8º del Decreto 117º/2003 dictado por el Poder Ejecutivo provincial y su correspondiente reglamentación, es decir, ordenando al Estado provincial la suspensión de toda acción gubernamental que importase alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo.

Con posterioridad se presenta en la causa Daniel Raúl Pérsico, en carácter de Intendente electo

de la Ciudad de San Luis, expresando que el ex Intendente Ponce convocara a elecciones comunales para el 9 de noviembre de 2003 en las que resultó elegido, y que asumió su cargo el 13 del mismo mes y año, poniendo en conocimiento del Tribunal que la Provincia de San Luis, a pesar de la medida cautelar también había convocado a elecciones para elegir Intendente, resultando electa para el mismo cargo la Sra. María Angélica Torrontegui, siendo tales disposiciones provinciales convalidadas tanto por el Tribunal Electoral como por el Superior Tribunal de Justicia locales.

Si bien los temas tratados en este caso son varios, se tratarán los relativos a la Autonomía Municipal. Las consideraciones vertidas, en el voto de la mayoría sobre este punto son medulares y ponen de manifiesto un decidido apoyo al fortalecimiento de lo local.

Voto mayoritario de PETRACCHI, BELLUSCIO, MAQUEDA, HIGHTON de NOLASCO, LORENZETTI (por su voto). Os miembros que votan mayoritariamente encaran como pretensión sustancial de la causa la protección de la autonomía municipal con base en los arts. 5º y 123º de la Constitución Nacional. Comparten los argumentos del Procurador y sostienen la inconstitucionalidad de las normas provinciales atacadas como asimismo los actos que se fundaron en ellas, pues también han contribuido a desarticular las bases de la organización funcional del Municipio. Los principales argumentos esgrimidos son: en primer lugar, señalar que las disposiciones cuestionadas constituyen la asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los Departamentos Ejecutivos Municipales -como es convocar a elecciones dentro de ese ámbito-, afectando seriamente la Autonomía Municipal, al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño constitucional. En segundo lugar, se afirma que tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del Municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal; de no procederse del modo indicado, aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales. En tercer lugar, si bien se reconoce la irrevisibilidad de los requisitos impuestos por la legislación provincial para la elección de sus autoridades, no es aplicable este principio cuando tales normas locales constituyen una clara violación de la Autonomía

Municipal prevista en la Constitución Nacional (art. 123º). En este sentido, el mandato constitucional de asegurar la Autonomía Municipal no puede ser desnaturalizado mediante una reglamentación que produzca la caducidad de los mandatos.

En relación con las consideraciones vertidas por LORENZETTI, también en defensa de la primacía de la Autonomía Municipal, se destacan primeramente que la Autonomía Municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo. Entiende que el Artículo 123º, plasmado por la Reforma Constitucional de 1994 debe ser interpretado como un compromiso que asumieron las Provincias de asegurar su Régimen Municipal, lo que importa no sólo el reconocimiento del estatuto municipal autónomo sino el de las facultades mínimas y necesarias para no desarticular su funcionamiento. Reafirma con acierto, que estas normas permiten identificar un principio general de descentralización institucional, inspirado en el objetivo de lograr una sociedad más abierta y participativa. Como todo principio, constituye un mandato para lograr su máxima satisfacción compatible con otros que resulten aplicables al caso mediante un juicio de ponderación judicial. Refiere que si las Autonomías Municipales fueran despojadas de hecho de sus atributos principales, se produciría una concentración de las decisiones y una supresión fáctica de su ejercicio. Tal práctica sería contraria al principio enunciado, el que manda perseguir, en la mayor medida posible en el caso, la diversidad, y el diálogo plural. En este sentido, la protección de la Autonomía Municipal tiene una máxima importancia ya que no sólo conlleva una razonable descentralización institucional, sino que permite una relación más inmediata entre gobernantes y gobernados. Finalmente, hace un llamado a la prudencia como un valor inherente a la práctica constitucional, que obliga a todos los que tienen responsabilidades conferidas por el pueblo a encaminar sus aspiraciones en la senda del bien común, ello a cuenta de la situación por demás anómala de dos intendentes, dos concejos, etc.

Las consideraciones del voto mayoritario incluido el de LORENZETTI, suponen una clara defensa de la Autonomía Municipal que resulta ejemplificadora, confirmando la línea jurisprudencial inaugurada con el leading case “Rivademar”.

Disidencia parcial de FAYT: también se refiere a la Autonomía Municipal, pero a diferencia de ARGIBAY que entiende que también esta cuestión ha devenido en abstracta, este Ministro

razona afirmando que, frente a la posibilidad de que se entendiera que el voto de la mayoría en este tema obligaría a la minoría del tribunal colegiado a pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, ingresa en el análisis de si las disposiciones atacadas resultan violatorias de la Autonomía Municipal consagrada por los arts. 5º y 123º de la Constitución Nacional. Se pronuncia por la negativa diciendo que la facultad provincial no delegada de regular las instituciones locales y regirse por ellas -en lo que al órgano encargado de convocar al acto eleccionario municipal se refiere- no se ha agotado en un único ejercicio que vede su ulterior modificación o reforma, más allá de que el posterior estatuto en cuanto a su contenido sea o no compatible con la citada previsión del art. 5º de la Constitución Nacional. Luego cuestiona la interpretación dada por el Procurador a varios fallos de la Corte, y concluye afirmando que este Tribunal Supremo ha sostenido que el art. 123º de la Constitución Nacional no confiere a los Municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno, les reconoce Autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero" e impone a las Provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su "alcance y contenido", siendo una facultad que no se agota en un único ejercicio.

Disidencia de ARGIBAY: entiende que existe cuestión abstracta tanto respecto a los derechos electorales del actor Ponce, como también en cuanto a la intentada afectación de la Autonomía Municipal. Por ello, no ingresa en el tratamiento de este último punto aunque si bien reconoce el interés genérico de reafirmar el Principio de la Autonomía Municipal como constitucionalmente primordial para la vida democrática y republicana, afirmando que no le parece que deba abundarse sobre ello cuando el objeto de la demanda ha fenecido.

ABALOS (2013) opina que con esta causa:

se reafirma en la opinión mayoritaria, destacándose por un lado, el fortalecimiento del contenido de la Autonomía política en cuanto los Municipios tiene atribuciones para elegir a sus autoridades, fijando a tal efecto la convocatoria a las elecciones correspondientes, sin intromisión del gobierno provincial. Y por otro lado, es muy importante la interpretación que con acierto se hace en torno a que, si bien las provincias tienen en sus manos la facultad de reglar el alcance y contenido de la Autonomía Municipal, una vez ejercida dicha atribución y plasmada en la Constitución provincial, las autoridades constituidas deben respetar el grado de

Autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno local por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones ni reglamentaciones, so pena de encubrir un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales en abierta contradicción con la Carta Magna Nacional. El pronunciamiento de la Corte Suprema comentado constituye un precedente importantísimo en la medida que concibe a la Autonomía Municipal como una pieza fundamental del sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo de concertación como bien enseña el maestro Frías, creando una herramienta de gran utilidad e ineludible consulta para doctornarios, jueces y demás protagonistas del constitucionalismo provincial.

HERNANDEZ (2010) sobre el mismo, dice que en este fallo:

se confirma una clara y luminosa jurisprudencia de la Corte en favor del principio de la autonomía municipal, que comenzara en el caso "Rivademar" de 1989 y continuara en el caso "Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe" de 1991. Ahora, se agrega a dicha jurisprudencia la consideración del art. 123, obra de la reforma constitucional de 1994 y la importante argumentación contenida en el voto de mayoría principalmente.

Esta admisión de la autonomía municipal como cuestión federal o constitucional antes que local, se basó en la consagración del principio en los arts. 5 y 123 de la Ley Suprema de la Nación. Asimismo, en estos fallos se habilitó que los Gobiernos locales puedan llegar a la Corte en instancia originaria cuando sean los Gobiernos Provinciales los que afectan su autonomía, que es lo que ocurre con mayor asiduidad. Y por ello, destacamos muy especialmente estos cambios jurisprudenciales producidos, que garantizan la vigencia de este trascendente principio constitucional de la autonomía local (p. 67).

También LOSA (2005) afirmó:

consideramos que el máximo tribunal ha comprendido y denunciado la consecuencia que, socialmente, tiene no remediar todo aquello que envista a la seguridad jurídica y al imperio del derecho y que atente contra la forma republicana y representativa de gobierno, que se expresa en el Artículo 1º de la Constitución Nacional. Esperamos que de ahora en adelante los gobiernos provinciales operen con mayor prudencia en

aquello que pueda cercenar el normal desarrollo de las funciones comunales y que las contiendas políticas no desvirtúen las instituciones de raigambre constitucional y ni los principios de la convivencia democrática de gobernantes y gobernados. Valoramos como hecho positivo el control de constitucionalidad se haya restablecido con nitidez, aún en temas que a priori parecen de naturaleza local, pero que tienen más efecto y alcance (p. 506).

Por último, se comentan dos fallos también de la Municipalidad de San Luis. Uno se origina con un amparo interpuesto por la Municipalidad de San Luis contra la Provincia homónima en relación con un Proyecto de Ley enviado por el Gobernador que dividía a la ciudad de San Luis en cuatro pequeños Municipios, aduciendo la Municipalidad que tal medida obedecía a fines exclusivamente electoralistas. La Corte Suprema se expide el 9 de agosto de 2001, (Fallos 24:2315), en su voto mayoritario desestima in limine la demanda por entender que no había caso judicial ya que la presentación de un Proyecto de Ley, no conllevaba la vulneración de derechos subjetivos. Mientras que la disidencia, sostuvo que se estaba frente a una solicitud de tutela jurisdiccional de la Municipalidad de San Luis, frente a la conducta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Provincia homónima que pretendía cercenar el Régimen de Autonomía vigente y garantizado por la Constitución Nacional, mediante el dictado de actos que amenazaban la supervivencia de la municipalidad misma. En consecuencia, entendieron que se estaba frente a una solicitud que no tenía carácter consultivo ni importaba una indagación meramente especulativa, sino que respondía a un “caso” y buscaba precaver los efectos de “actos en ciernes” a los que se atribuía ilegitimidad y afectación al régimen federal vigente.

Y el otro, La Corte se expide el 11 de julio de 2007, (Fallos 330:3126) y el voto de la mayoría considera que el caso corresponde a su competencia originaria ya que la materia es federal porque se procura resguardar la garantía consagrada en los arts. 5º y 123º de la Constitución Nacional en la medida en que se alega que las normas cuestionadas tendrían el único propósito de interferir en las elecciones municipales y en el ejercicio de los derechos políticos de los electores. De esta forma, se hace lugar a la medida cautelar y se ordena a la provincia demandada que se abstenga de llevar adelante la consulta popular en la misma fecha fijada para los comicios de la Municipalidad actora y de alterar la composición del Tribunal Electoral Municipal.

Sobre las atribuciones municipales

Vinculadas con la prestación de **servicios públicos nacionales privatizados**, si bien la Corte Suprema de la Nación no se refiere expresamente sobre la Autonomía local.

Se pueden distinguir dos líneas jurisprudenciales definidas:

- una, la referida a las tasas municipales que han pretendido gravar directamente el uso del dominio público municipal.

Se puede citar la causa "**Telefónica Argentina c/ Municipalidad de General Pico**" del 27 de febrero de 1997, en el cual, la Corte Suprema sostuvo que "las comunicaciones telefónicas interestatales están sujetas a la jurisdicción nacional, pues ellas constituyen el ejercicio del comercio, forman parte del sistema de correos y tienden a promover la prosperidad, el adelanto y el bienestar general del país" (Fallos 188:247; 213:467; 257:159 y sus citas; 299:149 y sus citas; 299:149 y sus citas; 304:1186, sus citas y muchos otros). Por ello, concluyó que "Resulta indudable que el gravamen municipal impugnado por la recurrente y que se origina por la ocupación o uso del espacio aéreo de jurisdicción municipal (...) se encuentra en franca oposición con lo dispuesto por el art. 39º de la Ley 19798, toda vez que esta norma establece que estará exento de todo gravamen el uso del suelo, subsuelo y espacio aéreo de dominio nacional, provincial o municipal, a los fines de la prestación del servicio público de telecomunicaciones. Al ser ello así, el tributo local constituye un inequívoco avance sobre la reglamentación que el gobierno nacional ha hecho sobre una materia delegada por las provincias a la Nación, (incs. 13º, 14º, 18º y 32º del art. 75º C.N.), importa el desconocimiento del ámbito de protección que la ley federal otorga a dicho servicio público, y en definitiva lesiona palmariamente el principio de supremacía legal del Artículo 31º C.N. (doctrina de Fallos 137:212)". En este sentido también se resolvió "**Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de General Pueyrredón s/acción declarativa**", del 21 de agosto de 1997.

- y la otra, cuando el tributo local no ha tenido ese objeto, sino que se ha tratado de una tasa por habilitación, higiene y seguridad que, en todo caso en forma indirecta, podría

incidir en el costo del servicio de telecomunicaciones. Aquí, la Corte Suprema convalidó la procedencia de las Tasas Municipales por los servicios de inspección, seguridad, salubridad e higiene, como asimismo lo relativo a la habilitación de locales comerciales, como en los aspectos atinentes a la publicidad y propaganda de la actividad en la vía pública, entendiendo que las tasas pretendidas "se inscriben dentro del ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios", en la causa "**Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de Chascomús**", del 18 de abril de 1997. En este caso, si bien confirma que el servicio de telefonía por tratarse de comunicaciones interjurisdiccionales queda sujeta a la competencia nacional, ya que, está abarcado por la denominada Cláusula de Comercio (art. 75º inc. 13º C.N.), es compatible con el ejercicio del poder de policía y de la potestad fiscal por parte de las provincias y de sus municipalidades, en la medida que las Tasas pretendidas no obstruyan o perturben directa o indirectamente la prestación del servicio y además en el caso, las mismas no se contradicen con las exenciones del art. 39º de la Ley 19798.

En esta causa se reconoció que "...en principio, la empresa actora puede ser gravada por tasas municipales", salvo que se refieran a la ocupación o uso del espacio público de jurisdicción municipal, o que, fuera de ese supuesto, obstruya o perturbe directa o indirectamente la prestación del servicio. Estas consideraciones se vierten también en "**Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de Lujan**", fallada el mismo día 18 de abril de 1997.

En similar sentido se resuelve, "**Operadora de Estaciones de Servicio S.A c/ Municipalidad de Avellaneda**", del 28 de abril de 1998, donde se cuestionan las facultades municipales en relación con obras realizadas en una concesión de explotación de áreas de servicio de una autopista. También en esta causa, se reiteran consideraciones sobre la distribución de competencias, y sobre el Régimen Municipal, su capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la comuna y de poder preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas.

En **materia eléctrica** también se emitieron precedentes interesantes.

En la causa "**Edenor c/ Municipalidad de General Rodríguez**", 5 de octubre de 1999, la Corte

Suprema volvió a reiterar su doctrina respecto de la prestación del servicio público interconectado de generación, transporte y distribución interjurisdiccional de electricidad, regulado por normas federales, al precisar que la jurisdicción nacional — a menos que contenga alguna exención acordada en virtud de lo dispuesto por el art. 75º inc. 18 de la Constitución Nacional— es compatible con el ejercicio del poder de policía y de la potestad fiscal por parte las autoridades locales siempre y cuando no condicionen de tal modo la prestación del servicio que puedan obstruirlo o perturbarlo, directa o indirectamente. Por ello en la medida en que exista una exención establecida por la Nación sobre tales servicios las provincias y sus municipalidades deben acatar lo decidido por la autoridad nacional.

En la misma línea se destacan los casos "**Cía. de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión Transener S.A. c/ Provincia de Neuquén**", sentencia de 16/04/2002, y en igual sentido se pronunció el Alto Tribunal en autos "**Cía. de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión Transener S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa**" y "**Cía. de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión Transener S.A. c. Provincia de Entre Ríos s/acción declarativa**".

En la causa "**Cablevisión S.A. c/ Municipalidad de Córdoba s/acción declarativa**", del 29 de agosto de 2006, la Corte reitera el reconocimiento del ejercicio del poder de policía y la potestad fiscal por parte de las Provincias y Municipios siempre y cuando no condicionen la prestación del servicio, en el caso, de televisión por cable al punto de perturbarlo, directa o indirectamente, desvirtuando así lo que pretende evitar la legislación nacional aplicable.

Cerrando esta línea de debate hasta el momento. Uno de los fallos más contundentes es el de "**Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de General Pueyrredón**", del 23 de marzo de 2010. En este caso, la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata había confirmado la sentencia de la instancia inferior que rechazó la acción de repetición por los derechos de ocupación o uso de espacios públicos, abonados por la compañía telefónica actora a la Municipalidad de General Pueyrredón, y el planteo de inconstitucionalidad de la Ley 24932, en cuanto impide el reintegro de los importes que los Municipios recaudaron de las empresas prestadoras de servicios telefónicos por tal concepto. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia revocó esta decisión, adhiriendo a las consideraciones emitidas por el Ministerio Fiscal.

En este sentido sostuvo que la Ley 24932, en cuanto pretende impedir el reintegro de los

importes que los Municipios hubieran recaudado de las empresas prestadoras de los servicios regidos por la Ley 19798 en concepto de tasas o derechos por ocupación de espacios públicos, es contraria a la garantía de la inviolabilidad de la propiedad consagrada por el art. 17º de la Constitución Nacional, pues, el contribuyente se hallaba exento por el art. 39º de la referida Ley 19798 durante los períodos fiscales en cuestión, generando de tal modo una situación tributaria y patrimonial consolidada no susceptible de ser menoscabada ulteriormente por la ley impugnada.

Pero agrega otro elemento más, puesto que hace lugar a la repetición intentada por la compañía telefónica actora, sin exigirle la demostración de la frustración, dificultad o impedimento en la prestación del servicio licenciado para acceder a la devolución solicitada, pues, la pretensión fiscal del municipio demandado por sí sola, importa el desconocimiento del ámbito de protección que la ley federal otorga al servicio público telefónico.

Este pronunciamiento se apoya en el precedente homónimo, "**Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de General Pueyrredón**" de 1997 ya citado, que resolvió con autoridad de cosa juzgada, cuando aún no había entrado en vigencia la Ley 24932, que la actora se encontraba amparada por la franquicia establecida en el art. 39º de la Ley 19798 y, en consecuencia, no debía abonar a la demandada los derechos de ocupación o uso de espacios públicos.

A modo de síntesis, ABALOS (2013) observa que:

luego de la reforma de 1994, el Superior Tribunal se refiere a la temática municipal haciendo hincapié en algunos aspectos de la autonomía pero referenciados en el contexto provincial y nacional.

Reconoce que el municipio es base esencial de la organización política argentina, consagrado por la Constitución como requisito de la autonomía provincial con funciones propias en el ámbito local. Marca también la diferencia entre estos entes y las provincias, reconociéndolos como sujetos políticos distintos y con potestades propias, lo cual acarrea a nuestro juicio, importantes consecuencias como por ejemplo, la obligación por parte de la Nación y de las provincias de respetar, asegurar y preservar al municipio, de forma tal que las decisiones nacionales y provinciales no priven a los entes locales de las capacidades o potestades necesarias para el cumplimiento de sus fines propios.

Es destacable también la interpretación que hace la Corte del art. 123, señalando que constituye el marco de la autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias pero con una finalidad específica, cual es la de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125, Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en tal cláusula.

Coincidimos plenamente con esta interpretación. Creemos que es fundamental integrar los artículos citados (123, 121, 122, etc.) creando una herramienta de gran utilidad para doctrinarios, jueces y demás protagonistas del constitucionalismo provincial. En tal sentido, pensamos que al fijar el “alcance y contenido” de la autonomía municipal ninguna provincia podrá extremar las limitaciones que puedan llegar a privar al municipio de un contenido mínimo en cada grado de autonomía ni extralimitarse de forma tal que se dificulte el ejercicio de potestades nacionales o provinciales. De ahí la importancia de la coordinación de potestades que permita el crecimiento municipal en beneficio de la provincia para el fortalecimiento nacional.

1.3 Autonomía Institucional

Conforme lo dicho anteriormente, la Autonomía Institucional puede clasificarse en “plena” y “semiplena”. Parte de la doctrina entiende, que pueden coexistir Municipios, dentro de una misma Provincia, con ambas categorías, así, CASSAGNE (1995) sostiene que:

a partir de la reforma constitucional de 1994, el contenido del régimen de los municipios provinciales se vincula a la llamada autonomía municipal por la expresa remisión al art. 5° que efectúa el nuevo art. 123º de la Constitución Nacional. Sin embargo, este precepto constitucional prescribe que el alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero de la autonomía municipal corresponde que sea reglado por la Constitución que dicta cada Provincia, con arreglo al sistema y a los principios de la Constitución Nacional...La principal consecuencia que se desprende de ello es que la Constitución Nacional no reconoce poderes originarios a favor de los Municipios ni tampoco poderes reservados, a diferencia de las Provincias (art. 121) cuya autonomía es, en este sentido, más amplia,

en el marco del sistema federal de nuestro régimen constitucional. La autonomía municipal prevista por la Constitución reformada posee una jerarquía diferente a la que ostentan las Provincias. Esta formulación constitucional permite mantener la configuración de diferentes tipos de regímenes municipales como los llamados municipios de carta o convención que atribuyen competencia a las municipalidades para dictar sus propias cartas orgánicas y, por otra parte, los municipios de delegación, donde esta atribución compete a la legislatura provincial.

Si bien, otra parte de la doctrina, opina que la Autonomía Municipal, no puede distinguirse entre “plena” o “semiplena”, sino que se les debe asegurar a los gobiernos locales los cuatro órdenes establecidos en el Artículo 123º. Sobre esto ABALOS (2012) opina:

la Reforma de 1994 plantea incluso cuestiones de gravedad institucional. La autonomía es un derecho deber. Un derecho a contar con los medios e instrumentos para implementar un principio constitucional, de rango no menor al de cualquier otro principio fundamental. Y el deber de afirmar, preservar y consolidar la autonomía municipal como el derecho fundamental a reclamarlo y procurarlo, a través de todos los remedios e instrumentos de defensa de los derechos y garantías proveídos por la Constitución. Después de la reforma constitucional de 1994, el desconocimiento del poder constituyente de tercer grado no sólo menoscaba la institución municipal en sí misma (p. 231).

Como ya se ha expuesto la Autonomía Municipal Institucional, “requiere para adecuarla a la Constitución Nacional, la sanción de las Cartas Municipales, por parte de los Municipios de provincia, por lo menos en las ciudades con una masa poblacional crítica de base sociológica- en línea con la sentencia de la Corte Suprema en el caso Rivademar” (GELLI, 2010, p. 40).

Estas “Cartas Municipales” o también “Constituciones Municipales”, pueden definirse como: “el instrumento escrito en donde se plasma la autonomía institucional, debemos considerar y reflexionar respecto a que ellas no se diferencian en sus elementos jurídicos o en sus propias naturalezas, de las constituciones nacionales de todo el mundo o de las constituciones provinciales de nuestro país (ELIAS, 2009, p. 11).

HERNANDEZ (2003) señala que son:

como una Constitución local, resultado del ejercicio de una especie de poder constituyente de tercer grado, tal como lo sostiene Sánchez Viamonte. Mediante la carta se regulan los distintos aspectos del régimen municipal: forma de gobierno, finanzas locales, poder de policía, servicios públicos, responsabilidad de los funcionarios, formas de participación ciudadana, relaciones intermunicipales, etcétera (p. 140).

Las mismas son la norma fundamental, que un Municipio dicta en ejercicio de su poder constituyente derivado de tercer grado, y consisten en un instrumento jurídico político que instauro y reconoce una serie de derechos, organiza los poderes fundamentales de la comuna y determina los órganos municipales y sus atribuciones.

Se recuerda, que entre los antecedentes históricos se puede mencionar, la Reforma Constitucional de la Provincia de Santa Fe, del año 1921, que colocó al Derecho Municipal argentino, en una posición de avanzada a nivel mundial. Inspirada en el pensamiento del Dr. Lisadro DE LA TORRE, conforme su postura de que los municipios detentan funciones políticas – legislativas.

Estas Cartas, constituyen, un instrumento de gobierno municipal, hecho y adoptado por el pueblo, con propósitos prácticos, como lo son los de vivir y desarrollarse como personalidad real en el mundo, y que tiene su misión en la cultura de sus individuos y de la humanidad” (GONZALEZ, 2001, p. 3).

Agrega ELIAS (2009) que:

a través de ella, se reaviva la idea del pacto o convenio colectivo en procura de objetivos democráticamente construidos; y remite a una de las conquistas más preciadas de la humanidad en la lucha por los derechos, la explicitación de los mismos en instrumentos formales. Se trata para algunos autores, en esencia, de una “miniconstitución” política que adapta instituciones, derechos y garantías a la idiosincrasia y a las características propias de una comunidad determinada, abrevando y también modelando inevitablemente una particular cultura política, hábitos jurídicos, experiencias y emprendimientos locales (p. 15).

Al ser la manifestación de un poder constituyente de tercer grado, las mismas deben estar sujetas a los lineamientos vertidos, tanto de la Constitución Nacional, como en las Constituciones provinciales. HERNANDEZ (2003) resume los requisitos de las Cartas Municipales, que deben respetarse al momento de su redacción, por los Convencionales Municipales:

- a) el sistema representativo, republicano, democrático, con elección directa de las autoridades mediante voto universal, obligatorio, igual, secreto y de extranjeros.
- b) la imposición ampliamente mayoritaria del tradicional sistema de gobierno de intendente y concejo deliberante.
- c) el régimen del control de la legalidad del gasto.
- d) los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria popular.
- e) los demás requisitos indicados por el régimen municipal de cada provincia en cuanto a la competencia material y territorial, finanzas locales, relaciones intermunicipales, etcétera.

En cuanto al procedimiento; respecto de los requisitos para ser convencional, al sistema electoral, los términos del mandato de las convenciones municipales.

Con respecto los municipios que deben o pueden *sancionar cartas*, existe una primera distinción entre las Constituciones provinciales predisponen para todos ellos y las que lo indican para algunos, en expresa o implícita categorización (p. 142).

También hay que destacar que los municipios que pueden dictarse sus propias Cartas Municipales, son también, llamados “Municipios de Convención” frente a los “Municipios por Delegación”. Siendo, los primeros: “aquellos que cuentan con la facultad de dictarse su propia carta orgánica, dando lugar, así al poder constituyente de tercer grado o municipal y configurando, de esta forma, el natural complemento para la exteriorización de la autonomía municipal de grado absoluto (ZUCCHERINO, 1986, pp. 133-134). Y en cuanto a los otros, son los que carecen de Autonomía Institucional Plena, siendo regulados por una Ley Orgánica de las Municipalidades, dada por la Legislatura provincial; regulando de manera uniforme, todos los Municipios pertenecientes a la Provincia.

Por último, ROSATTI (2006), sobre el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, establece:

definir la autonomía en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio del país, pero en modo alguno significa

decir que todos los municipios del país deben gozar del mismo status jurídico. Corresponderá a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del parámetro de autonomía señalado. Habrá municipios que podrán tener un status de autonomía plena (las cinco atribuciones señaladas) y habrá otros que tendrán una autonomía semiplena o relativa (v. gr. por carecer de autonomatividad constituyente)... (p. 118).

1.4 Consecuencias ante la no adecuación de las Cartas locales

Al incorporarse el Artículo 123º, ABALOS (2013), se cuestiona qué ocurriría si una Provincia, al reformar su texto constitucional, luego de 1994, desconociese lo dispuesto en torno a la Autonomía Municipal; coincide, junto a otros doctrinarios, que tal omisión tornaría inconstitucional a la Reforma Provincial, por una clara violación a lo dispuesto por el Artículo 31º, en cuanto a la prelación normativa, más lo establecido en el art. 75º inc. 22º y otras normas de la Constitución Nacional, ya que los mismos suponen cuales son las relaciones de supraordinación y de subordinación entre la Nación y las Provincias.

Se señala en referencia a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que, al ser reformada luego de la Reforma Nacional y no incluyendo la Autonomía Municipal, en dicha Reforma, que: “... la falta de adecuación a la ley suprema torna inconstitucional la reforma bonaerense pues se ha asumido una actitud omisiva para ciento veintisiete municipios de la mayor provincia argentina, con las consecuencias y efectos que ello implica y vulnerando la Constitución Nacional” (LOSA 1995) (ABALOS, 2013).

También, VANOSSI explica que “... frente a un apartamiento de tal relación de supra – y subordinación (entre Nación y Provincia), cuando la infracción proviene del poder subordinado –que es el poder constituyente local- cabe, en consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de las normas provinciales infractoras de la supremacía federal (con efecto de inaplicabilidad en el caso concreto)” (VANOSSI 2013) (ABALOS, 2013).

En cuanto al Control de Constitucionalidad sobre las Constituciones Provinciales, existen dos posturas: la "tradicional o histórica" y la que SPOTA (2009) denomina "actual". La "tradicional",

que gira en torno a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se limita a invalidar Constituciones provinciales, que vulneran el reparto federal de competencias federales por arrogarse el ejercicio de competencias delegadas, (Artículos 121º y 126º CN)⁶.

Y la "actual" en donde se extiende la competencia del Tribunal Supremo Nacional, "dada a instancias de una consiguiente dilatación del concepto de cuestión federal. ...la Corte ha impugnado la constitucionalidad de Constituciones locales por no guardar correspondencia con los principios, derechos y garantías federales" (SPOTA, 2009, p. 280).

En consecuencia las Constituciones locales se encuentran compelidas a no conculcar los derechos o garantías federales. Los mismos, son una valla para el quehacer del Poder Constituyente Provincial, y en caso de ser violada se considerará como agravio federal.

"Lo mismo corresponde consignar, en función de los arts. 5 y 123 de la Constitución, para con la autonomía municipal. Tal es así que a la luz de los precedentes del Tribunal, puede esperarse que no tardará en declararse la inconstitucionalidad de Constituciones de provincia que no resguarden tales extremos" (SPOTA, 2009, p. 290).

No se debe olvidar lo establecido por el Artículo 31º y 28º de la Constitución Nacional, así lo expresa De La VEGA DE DIAZ RICCI (2010):

"el Artículo 31 de la Constitución Nacional, establece la supremacía constitucional federal, conocido en la doctrina como relación de subordinación de las provincias al Estado federal, derivada del Artículo 5º de la Norma Fundamental nacional. Al imponerse jerárquicamente; las constituciones provinciales no pueden excluir, respecto de los municipios, ninguno de los aspectos exigidos por el Artículo 123º,

⁶ "Artículo 121º. 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". "Artículo 126º. Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros".

regulándolos razonablemente conforme la regla del Artículo 28º⁷"
(p. 831).

Algunos autores como LOSA (1995), han planteado precisamente que la falta de simultánea reforma del Capítulo VI de la Constitución Bonaerense, con la modificación que se producía en la Constitución Nacional, tornaba la primera en inconstitucional por vulnerar la Supremacía estipulada en el Artículo 31º⁸ de la última.

En oposición a lo planteado CUELI (1997), sostiene que:

el concepto de "autonomía" no fue incorporado por la Reforma de 1994, dentro del artículo 5º de la Constitución Nacional que establece requisitos obligatorios para la provincia, sino como un contenido programático del artículo 123º. En tal sentido corresponde entender que como entidades autónomas son las provincias que deben reglamentar el citado Artículo 5º, ya esta tarea es impropia de la Constitución Nacional por la función que incumbe a la misma y por la naturaleza y distinta jerarquía de los municipios frente a las provincias. Ello explica la última parte del Artículo 123º que en forma contradictoria con su primera parte, fija el verdadero sentido de la norma al poner a cargo de las provincias el alcance y contenido de la regulación de las funciones municipales.

A mayor abundamiento en el caso de la provincia de Buenos Aires cabe la cita del Pacto de San José de Flores, a través del cual se reservó el derecho exclusivo sobre sus instituciones, que le permite emerger en los tiempos presentes como una proyección defensora de su concepción originaria. La posición señalada no significa menoscabo alguno del principio de la autonomía municipal, sino que tiene por objeto señalar que la misma es una cuestión de naturaleza local y que deben resolver cada una de las provincias en el ámbito de sus atribuciones y en el marco de las realidades vigentes en cada una de ellas (p. 283).

⁷ **Artículo 28º.** *"Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".*

⁸ **Artículo 31º.** *"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, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859."*

Otros, sostienen que se podría dar lugar a la declaración de "intervención federal", prevista en el Artículo 6º de la Constitución Nacional, a la Provincia incumplidora, con el fin de anular las aquellas normas emanadas del Poder Constituyente Local y restablecer de esta manera, el respeto del ordenamiento local a la Ley Suprema de la Nación. Conforme lo sostenido. "...el régimen municipal en el texto constitucional de 1853/1860 es una cuestión provincial y también nacional (porque si no hay aseguramiento por la provincia puede haber intervención federal)..." (ROSATTI, 2006, p.83).

Explica, VANOSSI que,

frente a un apartamiento de tal relación de supra y subordinación (entre Nación y Provincia) cuando la infracción proviene del poder subordinado -que es el poder constituyente local- cabe, en consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de las normas provinciales infractoras de la supremacía federal (con efecto de inaplicabilidad en el caso concreto) pero también corresponde la procedencia de una intervención federal en la provincia infractora con el objeto de anular las normas emanadas de su poder constituyente local y restablecer la vigencia de la plena conformidad del ordenamiento local con la ley suprema de la nación (Constitución nacional, tratados y leyes). Queda así en claro que el instituto excepcional de la intervención federal puede llegar a ser el instrumento necesario y adecuado para obtener dentro del cauce institucional el reacomodamiento o reubicación del poder constituyente local dentro de los límites fijados por el poder constituyente nacional... (p. 459).

También, CULLEN (2010) sobre la posible "Intervención Federal" agrega:

bajo estas condiciones, dice el art. 6, la Nación le garantiza su autonomía, vale decir, puede disponerse una intervención federal cuando, por ejemplo, una provincia no tiene una educación primaria, carece de administración de justicia o no hay régimen republicano o no se respetan los derechos y ahora, con esta interpretación, cabe también la intervención cuando la provincia no establece en la reforma constitucional pertinente un régimen de Autonomía Municipal (p. 31).

III. EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION PROVINCIAL BONAERENSE

A. Antecedentes históricos constitucionales y legislativos

Hoy la Provincia de Buenos Aires está compuesta por 135 Partidos o Municipalidades y la Constitución Bonaerense del año 1994 establece el “Régimen Municipal” actual junto con la “Ley Orgánica de Municipalidades” Decreto-Ley 6769º/58.

En este apartado se desarrollan los aspectos más importantes, de los antecedentes históricos constitucionales y legislativos, en torno al “Régimen Municipal” de los Municipios Bonaerenses.

La Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854

Sobre el “Régimen Municipal”, se establece:

“Artículo 170º: El régimen municipal será establecido en todo el Estado. La forma de elección de los municipales, las atribuciones y deberes de estos cuerpos, como lo relativo a sus rentas y arbitrios, serán fijados en la ley de la materia”.

“Esta ley en su Artículo 170º, nombró al Régimen Municipal que era definido si atendemos a las facultades conferidas a los municipios, que se le otorgaba como “autárquico”. Asimismo, esta Constitución anticipó la característica actual del esquema de funcionamiento del régimen municipal provincial a través de la sanción de Leyes Orgánicas” (RECALDE, 2008, p.70).

También es una cuestión vigente, que a la Provincia le corresponde, “fijar las divisiones territoriales convenientes a la mejor administración”, conforme el **Artículo 59º** de 1854.

Esta norma introduce, como en la actualidad, que la Legislatura es la encargada de las divisiones territoriales Municipales.

Ley de Organización Municipal Nº 35 de 1854

Esta Ley 35º es la primera “Ley Orgánica Municipal” de la Provincia, para su redacción se creó una Comisión en la Sala de Representantes, la cual desarrolló el Proyecto.

“Artículo 1º: *Se establece una Municipalidad para la Ciudad de Buenos Aires en los límites de sus once parroquias, compuesta de 21 Municipales y un vicepresidente, El Ministro de Gobierno sería el presidente de la organización.”*

“En esta norma se pueden notar alcances concretos de la “autarquía” Municipal bonaerense, que en varios casos y más allá de que carezca de muchas facultades legislativas, es amplia ya que los Municipios poseían facultades para el ejercicio de los poderes de policía, de seguridad, de salud, de limpieza, de ornato y financieros” (RECALDE, 2008, p. 72).

Ley de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires Nº 467 de 1865

En el año 1865 por iniciativa provincial se proyectó una Reforma del “Régimen Municipal”. Tal cual afirma su nombre, esta Ley tenía como objetivo establecer el funcionamiento de la Municipalidad de Buenos Aires. Esta característica la hacía diferente de la Ley 35º que delimitaba además, las competencias de la campaña en toda la provincia.

La norma en el **Artículo 1º** estableció que *“La Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires se compondrá de doce Municipales y un presidente”*.

Hasta su federalización, el gobierno Municipal de la ciudad de Buenos Aires fue organizado, por la Legislatura de la provincia, desde su segregación de la Confederación Argentina, momento en el que se dictó la Ley de 1854, hasta que el Congreso de la Nación y la Legislatura de la provincia sancionaran, en 1880, las respectivas Leyes de Federalización de la ciudad de Buenos Aires. En donde, el Congreso, en su carácter de legislatura local de la ciudad capital, dictó las Leyes Orgánicas Municipales, con jurisdicción exclusiva sobre el territorio federalizado.

El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873

“Esta Constitución adquiere suma importancia, ya que en ella se va perfilando el esquema político provincial y el régimen Municipal que será similar al actual. Esta norma dará auspicio a la Constitución de 1889, matriz política a partir de la cual, se traza la Constitución de 1934 que

define gran parte de las funciones Municipales existentes en la actualidad” (RECALDE, 2008, 76). Régimen que en parte se diferencia del resto de las provincias argentinas.

Principales aspectos de la Sección VI “Del Régimen Municipal”.

En cuanto al “territorio” de la Provincia, el **Artículo 199º** dispone:

“Se dividirá en distritos para su administración interior que estará a cargo de Municipalidades, cuyos miembros durarán dos años en sus funciones, renovándose en la forma establecida para los Diputados, y serán nombrados pública y directamente, el último domingo de noviembre”.

Es importante destacar, la jurisdicción territorial dada a los Municipios Bonaerenses, ya que quedaron identificados, con la figura del municipio-partido⁹, incluyendo en su interior áreas urbanas y rurales, tal como lo planteaba un constitucionalista de principios de siglo, “bajo el nombre urbano de municipio figurasen sabanas desiertas de un millón trescientas ochenta y ocho mil hectáreas cuadradas, con una población total de cuatro mil cien habitantes, como sucede en el municipio-partido de Patagones” (VARELA, 1910) (TERNAVASIO, 1991, p. 67).

Sobre los “Partidos”, TERNAVASIO (1991) sostiene:

esta doble dimensión asumida por el partido en la primera mitad del siglo -como jurisdicción administrativa en manos de un juez de paz y como jurisdicción político-electoral- es la que se mantuvo en la Constitución de 1873 para el municipio-partido y la que mayores críticas recibió. Básicamente porque el municipio-partido era la base de los distritos electorales, para las elecciones provinciales y nacionales respectivamente y esto violaba- para un amplio sector de la clase política provincial- el supuesto básico de la a-politicidad presente en el modelo municipal dominante. En esta estructura, las municipalidades, se convertían en uno de los principales

⁹ El “partido” era una jurisdicción heredada de la época colonial: cuando la administración hispana, a fines del siglo XVIII, fue delimitando los partidos, lo hizo siguiendo aproximadamente los lineamientos trazados por el establecimiento de curatos y vice curatos, emplazados en los pagos, que eran ámbitos territoriales de mayor extensión. Según LEVENE, “desde 1784 se entendió por partido, salvo raras excepciones, a cada distrito de administración civil de la campaña a cargo de un alcalde de hermandad”. (LEVENE, 1941) (TERNAVASIO, 1991, p. 68). A partir de 1821 la creación de un Partido estuvo unida a la designación de un juez de paz, el que a falta de una autoridad municipal, cumplió -en gran parte- las tradicionales funciones que antes estaban en manos de los Alcaldes de Hermandad, que designaba el Cabildo” (TERNAVASIO, 1991, p. 68).

engranajes del acto electoral, lo cual desvirtuaba -según el planteo de intelectuales, políticos y constitucionalistas- las funciones exclusivamente administrativas asignadas a la esfera local (p. 68).

Sobre la “ciudad de Buenos Aires”, el **Artículo 200º** dice:

*“La ciudad de Buenos Aires formará un distrito, con sujeción a las bases siguientes:
Cada una de las catorce parroquias en que actualmente está dividida, y de las que en adelante se crearen, elegirá un consejo para su propio gobierno de barrio.
Un consejo central, compuesto por delegados de los consejos parroquiales, tendrá a su cargo los asuntos generales del municipio.
La ley orgánica deslindará las atribuciones, responsabilidades y poderes de los consejos parroquiales y del consejo central, confiriendo a los cuerpos parroquiales las facultades y atribuciones necesarias para que ellos tengan existencia propia y puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”.*

“Esta estructura, muy similar a la de la ciudad de Londres, pretendía crear lo que Vicente Fidel López llamó un “Escalonamiento en el propio gobierno” de la ciudad, capaz de transmitir las demandas realizadas en pequeña escala a la esfera de mayor magnitud como la municipalidad de Buenos Aires” (TERNAVASIO, 1991, 69).

En los “demás distritos”, **Artículo 201º** la Legislatura determinaría:

“Las condiciones, la extensión y distribución del Régimen Municipal en los demás distritos de la Provincia, ajustándose, en cuanto sea posible, a los principios consignados en el Artículo anterior y a las bases que se establecerán más adelante...”.
*Toda municipalidad se constituirá en un departamento ejecutivo y otro deliberativo.
El número de sus miembros se fijará en relación a la población de los distritos.
Serán electores los que lo sean de diputados, estando inscriptos en el Registro Cívico del Municipio y además los extranjeros mayores de veintidós años domiciliados en él, que paguen impuesto directo, sepan leer y se inscriban en un registro especial que estará a cargo de la municipalidad.
Serán elegibles todos los ciudadanos mayores de treinta años vecinos del distrito, con seis meses de domicilio anterior a la elección, que sepan leer y escribir, y si son extranjeros, que además de estas condiciones, paguen contribución directa, o en su*

defecto tengan un capital de cien mil pesos, o ejerzan una profesión liberal.

Las funciones municipales serán carga pública, de las que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia”.

En cuanto al régimen representativo, los constitucionalistas bonaerenses se diferenciaron - nuevamente- de lo determinados por otras Provincias argentinas.

Sobre las atribuciones al “Régimen Municipal”:

“Artículo 202º: *Son atribuciones inherentes al Régimen Municipal las siguientes:*

- 1. Juzgar de la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros y convocar a los electores del distrito para llenar las vacantes de aquéllos.*
- 2. Juzgar igualmente de la validez o nulidad de las elecciones de jueces de Paz y convocar a los electores del distrito para dichas elecciones en los períodos legales.*
- 3. Nombrar los funcionarios Municipales.*
- 4. Tener a su cargo la policía de seguridad, ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia, los asilos de inmigrantes que sostenga el Estado, las cárceles y la viabilidad.*
- 5. Hacer, en cuanto no se opongan las Leyes nacionales, el enrolamiento; resolver sobre las excepciones y entregar los contingentes a los funcionarios del Poder Ejecutivo.*
- 6. Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlos. Administrar los bienes raíces Municipales, con facultad de enajenar tanto éstos como separadamente los diversos ramos de las rentas del año corriente; examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido.*
- 7. Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones.*
- 8. Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado, las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente”.*

RECALDE (2008) opina:

como se puede ver, el gobierno Municipal adquirió amplias competencias que en muchos casos, ya no posee en la actualidad, como es el tema del enrolamiento de

tropas. Para garantizar el ejercicio de estas funciones le fue otorgada la potestad para elegir a sus miembros, para sancionar ordenanzas o para desarrollar una policía de seguridad.

La potestad “legislativa” y más allá de la posibilidad de dictar ordenanzas, quedó circunscripta al esquema de las atribuciones delegadas, que por ejemplo y en el caso presupuestario o de división territorial, estaban en gran parte circunscritas a las decisiones de la provincia (p. 79).

Sobre esta Constitución CONTABARRÍA (2008) dice:

con la Constitución de 1873, se consolidó en la Provincia de Buenos Aires el sistema del municipio-partido, establecido en la primera Ley Orgánica de las Municipalidades, de 1854, y se trazaron avanzadas bases meramente programáticas (autonomía en materia de elección de sus autoridades y de competencia). Pero en su art. 228 permitió que subsistiera la Ley Orgánica mencionada, pese a su espíritu claramente distinto. Los constituyentes concebían al municipio como un ente autónomo, sin que esta condición entrañara la facultad de darse su propia carta orgánica, en lo que aún no se pensaba. Desde una perspectiva social, en congruencia con el modelo de Tocqueville, era un municipio concebido para ser manejado por las pequeñas burguesías vernáculas (p.10).

Ley Orgánica de las Municipalidades N° 1079 de 1876

RECALDE (2008) al comentar esta norma establece que:

continuó la tradición institucional que se introduce en 1854 y que estableció claramente que eran facultades de la provincia la posibilidad de organizar el sistema Municipal a través de Leyes Orgánicas o similares. Asimismo, gran parte de las decisiones que podían desenvolver los Municipios hacían referencia a la temática local, dejando la planificación de muchos asuntos en manos de la provincia. Como pudimos ver, estas definiciones estaban desarrolladas en la Constitución del año 1873, a la que la Ley 1079 se ajusta. Dicha Ley es extensa y reglamentarista, superando ampliamente los 75 Artículos de la Ley 35 con una estructura de 149 Artículos. Desarrolló ampliamente la cuestión electoral (Capítulo III, De la elección.

Art. 16 - 35) las facultades de los Concejos (Capítulo IV. Art. 37-45), la estructura del Departamento Ejecutivo (Art. 46- 57), las atribuciones del Concejo Central (Art. 72- 85) y la Constitución de las Municipalidades (Art. 86 – 97) (p. 81).

“A través de la Ley Orgánica de 1876, se procuró poner en práctica –y con generosidad– el sistema ideado en el texto supremo, más la ulterior variación de las condiciones financieras e ideológicas llevaron a suspender la aplicación de esa norma reglamentaria” (CONTABARRÍA, 2008, p. 10).

Ley Orgánica de las Municipalidades N° 1810 de 1886

Para CONTABARRÍA (2008):

las azarosas vicisitudes políticas posteriores, que alcanzaron su punto culminante con la revolución de 1880, retrasaron la puesta en marcha de la efectiva autonomía municipal, que solamente se logró –y no en todos los partidos– con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1886, que puso en práctica mucho de lo pensado por los convencionales constituyentes. A diferencia de la ley fundamental, la nueva norma, con más realismo, estableció grados de autonomía según la población urbana del distrito.

La ley de marzo de 1886, debida al gobernador Carlos Alfredo D'Amico, fue recibida con alborozo por los vecindarios y reanimó las respectivas políticas lugareñas. Desdichadamente, muchas veces los municipales no comprendieron la hondura de la mutación operada, y por eso dieron muestras de subordinación al Poder Ejecutivo provincial. Éste, a su vez, aprovechó la circunstancia y, en atención a las importantísimas funciones electorales que la Constitución de 1873 confería a los municipios para formar los padrones de todos los comicios populares, emprendió una política de dominación (p. 10).

Al analizarse el texto de la Ley RECALDE (2008) reafirma que el esquema político Municipal solo ejerce funciones administrativas y que en términos políticos, continuó dependiendo directamente de la provincia, en cuanto a los temas de creación de Municipios o en las cuestiones concernientes al establecimiento de nuevos tributos para lo cual, las

Municipalidades tenían que atender el esquema impuesto de la provincia.

El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1889

La Constitución introdujo una Sección sexta “Del Régimen Municipal”.

El **Artículo 202º**, de manera similar a la Ley de 1873, sostuvo que:

“La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, cuyos miembros durarán dos años en sus funciones renovándose por mitad anualmente, y serán nombrados pública y directamente el último domingo de noviembre”.

Este Artículo hace una mención a la “Capital” ya consolidada con el traspaso contemplado en la Ley de Federalización.

Como se puede observar apareció una mención a la capacidad Municipal de brindar “servicios locales”, característica típica que tiene vigencia hasta la actualidad.

El **Artículo 204º** mantuvo el esquema político autárquico ya que y entre otras cuestiones:

“La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada 94 departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”.

RECALDE (2008) afirma:

entre las competencias Municipales delegadas por la provincia se mencionaba la posibilidad de tener a su cargo el ornato y la salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública. Entre las funciones Municipales desaparecen las “funciones de policía”, “seguridad” y sobre el tema específico de las cárceles como se puede ver, se hace referencia a que sean “locales de detenidos” (Artículo 204º Inciso 4º). En este y en otros temas, la Constitución estableció una delimitación de las competencias Municipales que iban pasando al ámbito de la provincia.

En este marco, el gobierno Municipal podía dictar Ordenanzas y Reglamentos ateniéndose a las atribuciones delegadas (Art. 205º Inc. 6º).

Continuando con la tradición inaugurada en 1854 que ligaba el ingreso económico al ejercicio de la ciudadanía, la Constitución sostuvo que los extranjeros para ser electores deberían pagar un “impuesto territorial que no baje de cien pesos nacionales o patente que no baje de doscientos”.

En esta línea y nuevamente desde el año 1889, para ser candidato a los cargos Municipales y según lo estableció el Artículo 204º Inciso 4, se introduce como requisito el hecho de “pagar impuestos”.

Los grupos con poder económico estaban facultados para participar obligatoriamente en la modificación de los impuestos Municipales contando con una representación en el cuerpo Deliberante de los “mayores contribuyentes” igual al número de Concejales (Art. 206º Inc. 3º). En esta dirección y siempre que hubiere de construirse una obra Municipal, la Municipalidad nombraría una comisión de propietarios electores del distrito para que la desempeñen o dirijan (Art. 206º Inc. 7º).

La Constitución conserva la figura de la “destitución” en el Artículo 207 Inciso 4. Continuaba siendo requisito para la solicitud de este derecho la necesidad de contar con la solicitud de diez vecinos de los Municipios que sean “contribuyentes”.

Sobre las pequeñas poblaciones, el Artículo 208º sostiene que: *“En aquellos distritos cuya población no alcance a dos mil habitantes, el gobierno Municipal estará a cargo de una comisión de vecinos nombrados por elección popular, con las atribuciones que la Ley determinará”*. Como se puede observar y a diferencia de la Ley 95 1079 y la 1810, esta norma introduce la “elección popular” para la elección de los cargos que anteriormente elegía el Poder Ejecutivo.

Las Municipalidades estaban facultadas para votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo. Podían: *“Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura les imponga”* (Art. 205º, Inc. 7º). La Constitución en cuestiones administrativas ligadas al patrimonio público Municipal introdujo una mención al actualmente existente Tribunal de Cuentas (Art. 205º Inciso 5º) (pp. 93-95).

Ley Orgánica Municipal del año 1933

Esta norma conservó gran parte de las competencias y funciones Municipales de las Leyes de 1876 y 1886, comentadas anteriormente.

RECALDE (2008) sostiene, entre otros aspectos, al comentar dicha Ley que:

la Ley del año 1933 y continuando con el concepto de las normas precedentes sostenía que la administración de los servicios locales en la Capital y en cada uno de los Partidos estaría a cargo de una Municipalidad cuyos miembros durarían dos años.

Se conservó la división entre el Poder Ejecutivo a cargo de un Intendente elegido por los Concejales (Art. 32º) y el poder deliberativo en manos de los Concejales. Como se ve, se derogó la Ley 3858 de 1926. La Capital y los Partidos formaban un Distrito Municipal y en los casos de localidades de menos de dos mil habitantes se desarrollaría una Comisión de Vecinos nombrados por elección popular (Art. 3º).

Los Partidos con varias secciones de Justicia de Paz o con diversos Centros de Población formaban una Sección Electoral eligiendo Concejales en función de la cantidad de habitantes (Art. 4º) y cuyos porcentajes estarían definidos en el Capítulo II, “De la representación

Municipal”. Las cifras tomaban como referencia el Censo de 1914, fijando la cantidad de miembros de cada localidad: variaban entre ocho Concejales cuyo piso partía desde 2000 habitantes hasta alcanzar el número de diez y ocho en las localidades de más de setenta mil pobladores. La Comisión de Vecinos del Partido General Conesa estaría compuesta por seis miembros (Art. 6º, Inc.1º).

En el Capítulo III “De los Funcionarios Municipales”, se estableció nuevamente como requisito para ser Concejal saber leer y escribir y además: “*Pagar anualmente en el distrito, impuestos fiscales o Municipales.*” (Art. 9º Inc. D y E. Este último Inciso fue derogado por la Ley 4.356). Para ser Intendente se requeriría además, ser “electo Concejal durante todo el período durante el cual se desempeñe el cargo” (Art.11, Inc. b) (pp. 97-98).

El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934

RECALDE (2008) afirma que:

esta Constitución es el texto utilizado como antecedente a la reforma del año 1994, ya que la dictadura del año 1955 derogó de manera ilegítima el texto reformado el

año 1949. Dicha Constitución, retoma gran parte del articulado del texto de 1889 que a su vez conservaba algunas competencias del esquema del año 1873 (p. 102).

La Constitución introdujo una Sección VI “Del Régimen Municipal”.

“Artículo 181º. *“La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto en que se elijan los Senadores y Diputados, en la forma que determine la Ley”.*

El **Artículo 182º** mantuvo las amplias potestades de la provincia ya que:

“La legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:

- 1. El número de miembros del departamento deliberativo se fijará con relación a la población de cada distrito.*
- 2. Serán electores los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del distrito y además los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscriptos en un registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos.*
- 3. Serán elegibles todos los ciudadanos mayores de veinticinco años, que sepan leer y escribir, vecinos del distrito, con un año de domicilio anterior a la elección y si son extranjeros, tengan además cinco años de residencia y estén inscriptos en el registro especial.*
- 4. Las funciones municipales serán carga pública, de la que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia.*
- 5. El ciudadano a cargo del departamento ejecutivo durará cuatro años en sus funciones. Para desempeñar este cargo se requiere ciudadanía en ejercicio y las condiciones necesarias para ser concejal.*
- 6. Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total*

de los miembros del concejo deliberante.

El Artículo 183º mantiene amplias facultades inherentes a la provincia:

“Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes:

- 1. Convocar a los electores del distrito para elegir municipales y consejeros escolares, con quince días de anticipación por lo menos, cuando el Poder Ejecutivo dejare transcurrir los términos legales sin hacerlo.*
- 2. Proponer al Poder Ejecutivo, en la época que corresponda, las ternas para nombramientos de jueces de Paz y suplentes.*
- 3. Nombrar los funcionarios municipales.*
- 4. Tener a su cargo el ornato y salubridad de los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la provincia, las cárceles locales de detenidos y la viabilidad pública.*
- 5. Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo; administrar los bienes raíces municipales, con facultad de enajenar tanto éstos como los diversos ramos de las rentas del año corriente; examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndolas en seguida al Tribunal de Cuentas.*

Vencido el ejercicio administrativo, sin que el concejo deliberante sancione el presupuesto de gastos, el intendente deberá regirse por el sancionado para el año anterior. Las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas o derogadas por otras. El presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total. Si aquél no lo remitiera antes el 31 de octubre, el concejo deliberante podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior. En caso de veto total o parcial, si el concejo deliberante insistiera por dos tercios de votos, el intendente estará obligado a promulgarlo.

Toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos.

- 6. Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones.*
- 7. Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más*

conveniente.

8. Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica”.

La norma mantuvo la cláusula de la Constitución de 1889, que estableció que la posibilidad de subir impuestos implicaba necesariamente la conformación de una Asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos Municipales.

CONTABARRÍA (1991) al analizar dicha Constitución en cuanto al “Régimen Municipal” sostiene que: “El régimen municipal no experimentó grandes variantes, ya que cayó en saco roto la sugerencia socialista de dejar el tradicional municipio-partido, por el municipio-ciudad¹⁰,

¹⁰ El convencional Antonio Borrás afirmó que: el contenido dado a esta sección por los constituyentes de 1873, conceptuamos que ha sido de positivas ventajas para la provincia de Buenos Aires y creemos que si el régimen adoptado hubiese contado con la cultura política suficiente de las distintas agrupaciones actuantes, hubiera rendido mayores beneficios aún y habría contribuido mejor al progreso político y social de nuestras ciudades. Pero la institución municipal en la Provincia ha sido utilizada por las distintas agrupaciones políticas que se han sucedido en el gobierno de la misma, como un resorte electoral, y a menudo como un medio para encumbrar caudillos más o menos analfabetos y para satisfacer deseos que no siempre han sido los del bien público. De ordinario, salvo algunas excepciones, los municipios de la Provincia de Buenos Aires, no obstante contar con un régimen autonómico aceptable, y una serie de atribuciones bastante completas, han olvidado el estudio y la consideración de los problemas comunales más importantes y esto ha motivado en algunas épocas y en determinadas comunas, el alejamiento casi absoluto del pueblo y de los vecindarios de la vida municipal; ha engendrado en cierta medida el desinterés popular por la administración de los asuntos de carácter local. Es así como podemos constatar que en algunas comunas de la Provincia se hayan llegado a sancionar ordenanzas o resoluciones que han perjudicado y perjudican aun de una manera notoria el interés del vecindario. Agregó que el régimen comunal bonaerense no sólo languideció por esos factores: además existió “una tendencia pronunciada e ininterrumpida de los gobiernos centrales, a avasallar las autonomías municipales en unos casos, y a limitarlas o restarles facultades y derechos en otros”.

Conjeturó que la adopción del municipio-partido en 1873 habría obedecido a “una razón de conveniencia política, social y económica momentáneas”. Más adelante, prosiguió su interesante discurso observando que antes de 1873 el régimen municipal bonaerense “no se había ejercitado realmente. No se conocían sus resultados, porque si bien los vecindarios tenían el derecho de elegir sus autoridades municipales, se entiende que si la elección debía ser aprobada por el Poder Ejecutivo, eso equivalía, en verdad, a la elección misma de las autoridades municipales por éste”. Advirtió que, pese a que esa Convención contaba con hombres capacitados en la materia, la mayoría de ellos eran de la ciudad y conocían poco los problemas de la extensa y en buena parte despoblada campaña. Reconoció que tal vez acertaron al conservar el municipio-partido, dado el estado social de la Provincia, careciente de núcleos de población de importancia. Pero las transformaciones producidas en los 60 años ulteriores volvían intolerable esa organización espacial. El demócrata nacional Kaiser rebatió a Borrás afirmando que los socialistas tenían una experiencia municipal mucho menor que los conservadores y que la propuesta de ellos importaría el funcionarismo y el empleísmo: la gran masa burocrática municipal actual se multiplicaría por 5 ó 1029. Y esto elevaría los impuestos y dañaría a la economía bonaerense. En cambio –dijo Kaiser–, el régimen actual se aproxima al ideal de la pequeña república, la de Tocqueville (CONTABARRIA, 1991, pp. 21-23).

pues el oficialismo temía que el segundo las multiplicara en exceso” (p. 20).

El régimen Municipal en la Constitución Provincial de 1949

RECALDE (2008) al analizar dicha norma establece:

La Constitución estableció en el **Artículo 148º** que:

“La administración local de los Partidos que formen la Provincia, con excepción del Partido de la Capital, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente y un Departamento Deliberativo desempeñado por ciudadanos con el título de Concejal, los que no podrán ser menos de seis ni más de doce”.

La Constitución estableció un concepto cercano al planteo de la “autarquía” Municipal al establecer en el **Artículo 150º** que:

“Cada Municipalidad deberá prestar la cooperación requerida por el Gobierno de la Provincia a fin de hacer cumplir la Constitución de la Nación y la presente, así como las Leyes que, en consecuencia de ambas, se dicten en las respectivas jurisdicciones”.

Quedó planteada en este Artículo la necesidad de encolumnar el programa del gobierno local en el proyecto nacional.

La provincia, continuando la tradición Constitucional bonaerense, tenía amplias facultades para la organización Municipal que quedaría establecida de la siguiente forma:

“Artículo 151º. *La Ley determinará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades para que puedan atender eficazmente los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:*

- 1. El número de Concejales se fijará con arreglo a la población de cada Partido.*
- 2. Serán electores los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del Partido.*
- 3. Serán elegibles todos los ciudadanos argentinos que hayan Cumplido veintidós años de edad; vecinos del Partido; con un año de domicilio anterior a la elección.*
- 4. El presidente del Concejo Deliberante y los Concejales no gozarán de sueldo u otra remuneración, pudiendo recibir, exclusivamente, en concepto de compensación de*

gastos y a cargo del tesoro Municipal, una suma mensual cuyo importe no excederá al equivalente de una vez y media el sueldo mínimo que fije el presupuesto de la comuna a que pertenezcan.

5. Los Concejales durarán tres años en sus funciones, y pueden ser reelectos. El Concejo se renovará totalmente cada tres años.

6. El Intendente será elegido directamente por el pueblo; durará tres años en sus funciones las que serán rentadas y podrá ser reelecto. Para desempeñar este cargo se requieren las mismas condiciones que para ser Concejal. En caso de muerte, destitución, renuncia, enfermedad, suspensión o ausencia del Intendente, lo reemplazará el Concejal que corresponda según el orden de prelación establecido en la lista de su Partido o agrupación.”

El **Artículo 153º** estableció como facultades del régimen Municipal muchas cuestiones similares al esquema de la Constitución del año 1934. Entre las nuevas facultades estarían:

- Tener a su cargo la asistencia social y los servicios públicos de competencia Municipal.

- Realizar convenios de mutuo interés económico-financiero con otras Municipalidades o con la Provincia.

- Constituir sus fondos con el producido de los impuestos, contribuciones de mejoras y tasas que establezca sobre materia imponible de su competencia; con la participación que le corresponda en impuestos de recaudación provincial o nacional; con el producido de la explotación de sus propios bienes; con los empréstitos o uso del crédito en otra forma; y con las donaciones, legados, subsidios y subvenciones.

En los casos que se quiera variar los montos impositivos (Artículo 154º) o desarrollar obras públicas (Artículo 156º), desapareció la figura de “mayores contribuyentes” y estas medidas quedaban sujetas a la sola decisión del Concejo Deliberante (pp. 108-109).

B. Los Municipios en la Constitución Bonaerense de 1994

1. Sistema actual

El “Régimen Municipal” de la Provincia de Buenos Aires se encuentra regulado en su Carta Fundamental, en los **Artículos 190º a 197º**, en el Capítulo Único de la Sección VII, titulada “Del

Régimen Municipal".

***“Artículo 190º.** "La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.”*

Como se aprecia de su lectura la Constitución provincial ha optado organizar al "Régimen Municipal" como municipio-partido.

CUELI (1996) al analizar este Artículo dice:

sobre la cuestión específica de la organización del gobierno municipal, la Constitución ha seguido el régimen que rige para el orden nacional y provincial, estableciendo un ejecutivo unipersonal municipal y junto al mismo un organismo colegiado de carácter deliberativo.

También ha previsto el término de duración del mandato del departamento deliberativo y su renovación parcial cada dos años, en forma análoga a la que rige para los senadores y diputados (Artículos 70º y 78º), disponiendo expresamente que serán elegidos en el mismo acto que estos últimos.

Asimismo se establece un mínimo de seis y un máximo de veinticuatro miembros para componer dicho departamento, disposición que se relaciona con el Artículo 191º, inciso 1º, que dispone que el número de miembros del departamento deliberativo se fijará con relación a la población de cada distrito.

Por su parte el ejecutivo unipersonal tiene establecido la duración de su mandato en el inciso 5º del artículo siguiente y conforme la ley electoral.

Respecto de la elección de los Concejales cabe tener en cuenta el Artículo 60º de esta Constitución, relativo al principio de proporcionalidad que rige para la integración de los cuerpos colegiados y el Artículo 109º de la ley Electoral, que al reglamentar la norma constitucional aludida, consagra el sistema de cociente electoral detallando sus alcances y caracteres (p. 282).

“La norma es clara. Se habla de "administración"; ello condice con la tesis del municipio como ente autárquico. Además también se determina qué órganos estarán a cargo de la conducción de la municipalidad y como si fuera poco, se condiciona el momento de elección de los funcionarios municipales. No hay autonomía ni política ni institucional.” (MERA SALGUERO, 2010, p. 471).

El **Artículo 191º** establece las “atribuciones y las responsabilidades de cada Departamento”:

“Artículo 191º. La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:

- 1. El número de miembros del departamento deliberativo se fijará con relación a la población de cada distrito.*
- 2. Serán electores los ciudadanos inscritos en el registro electoral del distrito y además los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscritos en un registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos.*
- 3. Serán elegibles todos los ciudadanos mayores de veinticinco años, que sepan leer y escribir, vecinos del distrito, con un año de domicilio anterior a la elección y si son extranjeros, tengan además cinco años de residencia y estén inscritos en el registro especial.*
- 4. Las funciones municipales serán carga pública, de la que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia.*
- 5. El ciudadano a cargo del departamento ejecutivo durará cuatro años en sus funciones. Para desempeñar este cargo se requiere ciudadanía en ejercicio y las condiciones necesarias para ser concejal.*
- 6. Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante.”*

El **Artículo 192º**, establece las “atribuciones inherentes al Régimen Municipal”. Para MERA SALGUERO (2010):

es recomendable su lectura, puesto que lo que se presenta como una enumeración de competencias, resulta ser una nómina de funciones sumamente restringidas y, que en muchos casos, sólo de manera parcial o supletoria, puede llevar adelante el ente municipio. Por ejemplo, es el encargado de convocar a los electores del distrito para la elección de municipales y consejeros escolares, pero sólo en caso de que el Ejecutivo provincial dejara transcurrir los plazos legales sin hacerlo. El municipio posee derechos sobre sus bienes y recursos, pero el contralor y gestión de su actividad económica y financiera, lo lleva a cabo un único Tribunal de Cuentas provincial, lo que recorta marcadamente sus facultades en esta esfera. Las atribuciones conferidas al ente municipio en esta norma, distan del modelo autonómico estatuido en la Constitución Nacional, coincidiendo, por el contrario, con un régimen netamente autárquico (p. 475).

“Artículo 192º. *Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes:*

- 1. Convocar a los electores del distrito para elegir municipales y consejeros escolares, con quince días de anticipación por lo menos, cuando el Poder Ejecutivo dejare transcurrir los términos legales sin hacerlo.*
- 2. Proponer al Poder Ejecutivo, en la época que corresponda, las ternas para nombramientos de jueces de Paz y suplentes.*
- 3. Nombrar los funcionarios municipales.*
- 4. Tener a su cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la Provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública.*
- 5. Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo; administrar los bienes raíces municipales, con facultad de enajenar tanto éstos como los diversos ramos de las rentas del año corriente; examinar y resolver sobre cuentas del año vencido, remitiéndolas enseguida al Tribunal de Cuentas.*

Vencido el ejercicio administrativo sin que el Concejo Deliberante sancione el presupuesto de gastos, el intendente deberá regirse por el sancionado para el año anterior. Las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas o derogadas por otras. El presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total. Si aquél no lo remitiera antes del 31 de octubre, el Concejo Deliberante podrá

proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior. En caso de veto total o parcial, si el Concejo Deliberante insistiera por dos tercios de votos, el intendente estará obligado a promulgarlo.

Toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos.

6. Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones.

7. Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente.

8. Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica.”

Si bien las atribuciones dadas en el artículo anterior no son absolutas, sino que, el **Artículo 193º**, da determinadas “limitaciones”, recortando de esta manera el ámbito de acción y conducción municipal.

“Artículo 193º. *Las atribuciones expresadas tienen las siguientes limitaciones:*

1. Dar publicidad por la prensa a todos sus actos, reseñándolos en una memoria anual, en la que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus rentas.

2. Todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales.

3. No podrá autorizarse empréstito alguno sobre el crédito general de la Municipalidad, sino por ordenanza sancionada en la forma que determina el inciso anterior; pero en ningún caso podrá sancionarse ordenanza de esta clase cuando el total de los servicios de amortización e intereses, afecte en más del 25 por ciento los recursos ordinarios de la Municipalidad. Cuando se trate de contratar empréstitos en el extranjero o enajenar o grabar los edificios municipales, se requerirá, además, autorización legislativa.

4. Siempre que se haga uso del crédito será para obras señaladas de mejoramiento o

para casos eventuales, y se votará una suma anual para el servicio de la deuda, no pudiendo aplicarse los fondos a otro objeto que el indicado.

5. Las enajenaciones sólo podrán hacerse en remate público.

6. Siempre que hubiere de construirse una obra municipal, de cualquier género que fuere, en la que hubieren de invertirse fondos del común, la Municipalidad nombrará una comisión de propietarios electores del distrito, para que la fiscalice.

7. Las obras públicas cuyo importe exceda de mil pesos nacionales, deberán sacarse siempre a licitación.”

En cuanto a la “responsabilidad de sus funcionarios y empleados”, también cercenando en el último párrafo, a la Autonomía Municipal.

“Artículo 194º. Los municipales, funcionarios y empleados, son personalmente responsables, no sólo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también por los daños y perjuicios provenientes de la falta de cumplimiento a sus deberes.

La ley determinará las causas, forma y oportunidad de destitución de los municipales, funcionarios y empleados, que, por deficiencias de conducta o incapacidad, sean inconvenientes o perjudiciales en el desempeño de sus cargos.”

El **Artículo 195º**, establece el “valor de los actos dados por autoridades no constituidas formalmente”.

“Artículo 195º. Todos los actos y contratos emanados de autoridades municipales que no estén constituidas en la forma que prescribe esta Constitución, serán de ningún valor.”

El **Artículo 196º** habla sobre, quien resuelve, los “conflictos internos de las municipalidades (entre sus Departamentos Ejecutivo y Deliberativo o en el seno de este último), entre diferentes Municipios entre sí, o el de un Municipio con las autoridades provinciales”.

“Artículo 196º. Los conflictos internos de las municipalidades, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo, sea que ocurran en el seno de este último, los de las distintas municipalidades entre sí o con otras autoridades de la Provincia, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia.”

Y por último, el **Artículo 197º** establece lo que ocurre en caso de “acefalía”, en donde el Ejecutivo provincial se encargará de convocar a elecciones. Se insiste una vez más, en que no hay autonomía municipal.

“Artículo 197º. En caso de acefalía de una municipalidad, el Poder Ejecutivo convocará inmediatamente a elecciones para constituirla.”

La Reforma Constitucional Bonaerense del año 1994, ha conservado la redacción del **Artículo 181º** de la Constitución de 1934, en su **Artículo 190º**. Debido a que si bien, la Ley 11488 en su Artículo 3º, que convocara a la Convención Provincial, que produjo la Reforma Constitucional de 1994, contemplaba en forma expresa la posibilidad de reformar la Sección Sexta (Régimen Municipal), de la Constitución de 1934; la misma no se llevara a cabo.

“No obstante lo cual, y en virtud de las actitudes políticas que prevalecieron en el seno de la Convención no fue posible recrear el clima de análisis y consenso propicios para producir reformas en esta materia, teniendo en cuenta que ninguna representación reunía por si sola los votos necesarios, sin perjuicio de ello, se dictó el Artículo 211º de las disposiciones transitorias, relativo al establecimiento de Institutos de Democracia Semidirecta en el ámbito municipal” (CUELI, 1997, p. 289).

“Artículo 211º. La Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta.”

En síntesis, la Constitución Bonaerense, consagra un modelo claramente "autárquico", ya que, los municipios se definen en el **Artículo 190º** como entes destinados a la administración de intereses y servicios locales. Careciendo de Autonomía Institucional Plena.

2. El Decreto-Ley 6769º/1958

Cumpliendo con el mandato constitucional, las autoridades provinciales dictaron el **Decreto -**

Ley 6769/58¹¹, la denominada “Ley Orgánica de las Municipalidades”.

Esta norma, tiene vigencia en la actualidad a más de 55 años desde su aparición y pese a que fue objeto de varias de reformas parciales, no fue derogada en su conjunto.

“En los municipios no autorizados o que no dictan sus cartas, la regulación se efectúa por ley provincial. Se denominan “orgánicas” porque reglan temas de organización de determinados entes, pero ninguna Constitución provincial prevé un trámite diferenciado para su sanción” (DE LA VEGA DE DIAZ RICCI, 2010, p. 835). Siendo, este sistema el reglado por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, para los Municipios Bonaerenses.

Si bien parte de la doctrina, entre ellos RECALDE (2008) sostiene que los “Municipios por Delegación”, aquellos que son regulados por una Ley Orgánica, de ninguna manera son autónomos sino autárquicos. Para este autor, en la Provincia de Buenos Aires, luego de la Reforma Constitucional de 1994 y luego de la Reforma Provincial también del año 1994, nada ha cambiado. Otros, distinguen la Autonomía Institucional, en “plena” y “semiplena”, conforme los Municipios puedan darse su propia Carta Municipal; considerando que los mismos son siempre autónomos.

Dicho Decreto-Ley en la provincia de Buenos Aires, afirma RECALDE (2008) es parte del esquema Municipal “autárquico”, modelo que tuvo génesis en las diferentes Constituciones y Leyes Orgánicas Provinciales, citadas anteriormente.

Es una norma reglamentarista y se diferencia por esto de algunos antecedentes legislativos. Es muy extensa, ya que la misma cuenta con 299 Artículos, Ley que para todos los Municipios Bonaerenses, establece un sistema común. La misma regula los más, variados temas, en sus

¹¹ Texto actualizado del Decreto-Ley 6.769/58 con las modificaciones introducidas por los Decretos-Leyes: 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las Leyes: 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, 10.164, 10.251, 10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936, 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.757, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120, 12.288, 12.396, 12.929, 13.101, 13.154, 13.217, 13.580, 13.924, 14.062, 14.139, 14.180, 14.199, 14.248, 14.293, 14.344, 14.393, 14.480, 14.491 y 14.515.

A decir verdad, no fueron los legisladores provinciales los encargados de reglamentar la organización municipal, sino aquella persona que durante el período de facto imperante ejerció las atribuciones legisferantes. Un Gobernador de Facto, no electo por las vías constitucionales, reemplazó ilegítimamente a quien detentaba de derecho el cargo ejecutivo, disolvió la Legislatura provincial y ejerció, en consecuencia, las potestades de la misma, todo bajo el eufemismo de Decretos-Leyes.

Capítulos, como: la CONSTITUCION DE LAS MUNICIPALIDADES, del DEPARTAMENTO DELIBERATIVO, de la ASAMBLEA DE CONCEJALES Y MAYORES CONTRIBUYENTES, del DEPARTAMENTO EJECUTIVO, del PATRIMONIO MUNICIPAL y de su FORMACION, de las CONCESIONES, de la NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS MUNICIPALES, de la RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS Y EMPLEADOS MUNICIPALES, de las SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS, de los CONFLICTOS, de las ACEFALIAS, de las RELACIONES CON LA PROVINCIA y por último las DISPOSICIONES GENERALES.

Seguido se describen los aspectos más sobresalientes:

Sobre las “Facultades Legislativas” en su **Artículo 25º** establece que:

“Las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia Constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales”.

En este sentido, en el **Artículo 27º**, se establece que entre las competencias legislativas del Concejo Municipal”, debe atenderse el “ordenamiento provincial”. En adelante se citan algunas partes del mismo:

- 1. La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.*
- 2. El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial...*
- 6. La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales...*
- 9. La instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; de difusión cultural y de educación física; de servicios públicos y todo otro de interés general en el Partido, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia...*
- 18. El tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos*

de jurisdicción Municipal, atendiendo, en especial a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad, así como en particular, lo relativo a la circulación, estacionamiento, operaciones de cargas y descargas, señalización, remoción de obstáculos y condiciones de funcionamiento de los vehículos, por medio de normas concordantes con las establecidas por el Código de Tránsito de la Provincia...

20. La expedición de licencias de conductor, en las condiciones establecidas por la legislación y reglamentación provincial.

21. El patentamiento de vehículos que circulen por la vía pública, que no estén comprendidos en regímenes nacionales o provinciales.

22. El transporte en general y, en especial, los servicios públicos de transporte de pasajeros, en cuanto no sean materia de competencia nacional o provincial.

RECALDE (2008) afirma que: “como puede observarse, la Ley establece amplias facultades Municipales en cuestiones administrativas, pero marcando claramente, por ejemplo, que en temas de industria, vialidad, mercados, establecimientos sanitarios o tránsito, debe ajustarse la normativa Municipal, al esquema legal provincial para hacerlo uniforme a todo el territorio (p. 111).

Sobre los “Servicios Públicos” la misma establece en su **Artículo 52º** que:

“Corresponde al Concejo disponer la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación. Tratándose de servicios que puedan tener vinculaciones con las Leyes y planes provinciales, el Concejo deberá gestionar autorización ante el Poder Ejecutivo o proceder a convenir las coordinaciones necesarias”.

En este caso, RECALDE (2008) opina que: “expresa la autarquía ya que la posibilidad de prestar servicios públicos depende: “Siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación” y en su defecto: “Se deberá gestionar autorización ante el Poder Ejecutivo”.

Sobre las “Ordenanzas Municipales”, dispone que las mismas son “ley en sentido formal y material”:

“Artículo 77º. Las disposiciones que adopte el Concejo se denominarán:

Ordenanza, si crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la Intendencia Municipal. Las Ordenanzas serán consideradas ley en sentido formal y material.

Decreto, si tiene por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo y en general, toda disposición de carácter imperativo, que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo.

Resolución, si tiene por objeto expresar una opinión del Concejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado.

Comunicación, si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo.”

Sobre los “Recursos Municipales” el **Artículo 226º** establece:

“Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas:

1. Alumbrado, limpieza, riego y barrido con excepción de los casos en que la prestación se haga efectiva sobre inmuebles pertenecientes al dominio de la Provincia, destinados a servicios educativos, de salud, de justicia y de seguridad.

2. Derecho de faenamiento e inspección veterinaria, que se abonará en el municipio donde se consuman las reses y demás artículos destinados al sustento de la población, cualquiera sea su naturaleza. No podrá cobrarse más derecho a la carne o subproductos, frutas, verduras, aves y otros artículos que se introduzcan de otros partidos, que los que paguen los abastecedores locales ni prohibir la introducción de los mismos.

3. Inspección y contraste anual de pesas y medidas.

4. Venta y arrendamiento de los bienes municipales; permisos de uso de playas y riberas en jurisdicción municipal; producido de hospitales u otras instituciones y servicios municipales que produzcan ingresos.

5. En jurisdicción municipal, explotación de canteras, extracción de arena, cascajo, pedregullo, sal y demás minerales.

6. *Reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos.*
7. *Edificación, refecciones, delineación, nivelación y construcción de cercos y aceras.*
8. *Colocación de avisos en el interior y exterior de tranvías, vehículos en general, estaciones de ferrocarril, teatros, cafés, cinematógrafos, y demás establecimientos públicos, colocación, inscripción o circulación de avisos, letreros, chapas, banderas de remates, escudos, volantes, y toda otra publicidad o propaganda escrita u oral hecha o visible en la vía pública con fines lucrativos y comerciales.*
9. *Patentes de billares, bolos, bochas, canchas de pelota y otros juegos permitidos; rifas autorizadas con fines comerciales; teatros, cinematógrafos, circos y salas de espectáculos en general.*
10. *Patentes de vehículos automotores, para el transporte de pasajeros y carga, de carruajes, carros, tranvías y en general todo vehículo de tracción mecánica o a sangre y el derecho de registro de conductores.*
11. *Patente de animales domésticos.*
12. *De mercados y puestos de abasto.*
13. *Patentes y sisas de vendedores ambulantes en general.*
14. *Patentes de cabarets.*
15. *Derecho de piso en los mercados de frutos del país y ganado.*
16. *Funciones, bailes, fútbol y boxeo profesional y espectáculos públicos en general.*
17. *Inscripción e inspección de seguridad, salubridad e higiene en establecimientos u oficinas, en los que se desarrolle actividades comerciales, industriales, servicios, científicas y toda otra actividad, cuando exista local, establecimiento y/u oficina habilitado o susceptible de ser habilitado, situado dentro del ejido del Municipio.*
18. *Desinfecciones.*
19. *Fraccionamiento de tierras, catastro y subdivisión en lotes.*
20. *Colocación o instalación de cables o líneas telegráficas, telefónicas, de luz eléctrica, aguas corrientes, obras sanitarias, tranvías o ferrocarriles, estacionamiento de vehículos y toda ocupación de la vía pública y su subsuelo, en general.*
21. *Inscripción e inspección de inquilinatos, casas de vecindad, de departamentos, cabarets, garajes de alquiler y establos.*
22. *Derechos de oficina y sellado a las actuaciones municipales, copias, firmas de protestos.*
23. *Derechos de cementerio y servicios fúnebres.*

24. *Registros de guías y certificados de ganados, boletos de marca o señal, sus transferencias, certificaciones o duplicados y la inspección y contralor del transporte de la producción local de cereales en caminos de jurisdicción municipal*
25. *Licencias de Caza y pesca con fines comerciales.*
26. *Inspección y contraste de medidores, motores, generadores de vapor o energía eléctrica, calderas y demás instalaciones que por razones de seguridad pública se declaren sujetas al contralor municipal.*
27. *Porcentajes asignados a la Municipalidad por las leyes impositivas de la Provincia y los que le correspondan por la participación que a ésta se le otorgue sobre el producido de impuestos nacionales.*
28. *Derechos y multas que por disposición de la ley correspondan a la Municipalidad y la que ésta establezca por infracción a sus ordenanzas.*
29. *Contribución de las empresas que gocen de concesiones municipales.*
30. *Las donaciones, legados o subvenciones que acepten los concejos deliberantes.*
31. *Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable.*
32. *Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la Municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución.*

El mismo establece una larga lista de impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas. Destacando lo mencionado en el Inciso 32º.

El **Artículo 227º** establece “limitaciones” impuestas por la Constitución Provincial a las fuentes de recaudación local.

“La denominación "Impuestos" es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas, respetando los límites establecidos en esta ley y los principios generales de la Constitución”.

RECALDE (2008) opina que:

la Ley plantea que la función Administrativa Municipal es amplia, pero la potestad legislativa sólo puede ejercerse respecto de actividades de interés local y dentro del ámbito de su competencia reglada por la Constitución Provincial. Según esta Ley, el esquema Municipal Bonaerense es y como venimos mencionando, “autárquico”: la posibilidad Municipal de actuar bajo las facultades políticas delegadas por el poder constituyente Provincial. Esta Ley está organizada a partir de un marco de acción cuyos contornos son establecidos por la Legislatura de la Provincia. Estas limitaciones coexisten con las diversas atribuciones Municipales que la provincia delega (p. 110).

3. Críticas al sistema actual

En virtud de lo reglado en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, luego de la Reforma Constitucional provincial del año 1994, se han planteado críticas, al actual sistema municipal bonaerense. Que, a modo de ejemplo, se pueden citar las siguientes:

ROSATTI (2004), al analizar la Constitución local, conforme los criterios de Autonomía, establece que:

en la Provincia de Buenos Aires sus municipios no pueden darse un estatuto propio, básico, una carta orgánica; de modo que tendríamos prácticamente cero de la actividad constituyente. Diría que en términos de autocefalia está la posibilidad de los vecinos elegir sus autoridades, aunque las elecciones por imperio de la Constitución están ligadas temporalmente a la elección de autoridades provinciales. Diría que el régimen de gobierno y administración de los municipios también está fijado al sistema alcalde/concejo la Constitución Provincial, de modo que hay poco juego ahí. Tendríamos un reconocimiento normativo homogéneo en todos los municipios intermedio en torno al tema de la autocefalia (p. 28).

Por su parte, ALFONSIN (2010) al comparar este sistema con el dado por la Constitución Nacional dice:

por lo tanto, nos enfrentamos ante la realidad de que el orden jurídico bonaerense no reconoce la autonomía municipal, se encuentra en franca contradicción con las normas de la Constitución Nacional y coloca los municipios bonaerenses en una clara

situación de desventaja frente al resto de los municipios del país, a quienes sus Constituciones Provinciales les han reconocido la autonomía. Tal desconocimiento del carácter autonómico impacta de manera negativa sobre las capacidades de los gobiernos locales para formular sus propias políticas públicas. Esta situación debilita los mismos, ya que fortalece la intervención del Estado Provincial en distintas áreas que son competencia de aquellos (p. 10).

También, en este sentido PULVIRENTI (2007) opina:

es decir, no existen reparos constitucionales, por cuanto siendo el municipio uno de delegación, quedará siempre la “avocación” poder de la Provincia; principio éste que necesariamente golpea las bases mismas de cualquier institución autonómica, la que supone al menos áreas propias o de reserva frente a cualquier interferencia y otros poderes (p.337).

Así, NUÑEZ (2009) opina que:

éste no representa un esquema moderno de organización para los gobiernos locales; antes bien, arrastra un evidente anacronismo que va desde el año 1880 hasta nuestros días. Ni siquiera la reforma constitucional del año 1994 cambió una sola letra del articulado anterior y los Municipios siguieron siendo, para algunos, “las instituciones menores” del gobierno; para otros, “instituciones mendigas” (p. 9).

Entre los argumentos dados para la no adecuación se pueden citar los siguientes,

- el primero, al cual RECA (2010) lo caracteriza como “insólito” ya que para este autor sólo existe Autonomía Municipal si se dan todos sus aspectos y no como algunos operadores y técnicos al calificarlo al Régimen Municipal Bonaerense, como una “autonomía semi-plena”. Criticando también las interminables enmiendas a la Ley Orgánica de las Municipalidades, para tratar de solucionar de esta manera, nuevas cuestiones.
- el segundo que es el de “presentar a la Provincia de Buenos Aires junto a las Provincias de Santa Fe y Mendoza, buscando con ello relativizar esta omisión y presentar la cuestión como si se tratara de un conjunto de provincias morosas de una obligación natural” (RECA, 2010, 457).

En la actualidad sólo las provincias de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires desconocen el carácter autonómico de sus Municipios, impactando de manera negativa sobre sus capacidades para formular sus propias políticas públicas. Debilitando a los mismos y fortaleciendo la intervención provincial en asuntos netamente municipales.

LOZA (1999), manifiesta:

el logro nacional de 1994 fue acompañado, ese año, por otras reformas constitucionales provinciales que acataron la pauta autonómica o la ampliaron. Se puede aggiornar la autonomía del Artículo 123º, mas no se puede desconocer o atemperar pues es el piso o base que la Ley Suprema fijó para que (el municipio) sea un gobierno y no un simple ente. Los bonaerenses que también modificaron su Constitución en 1994, con el agravio de haberla promulgado veinte días después de la reforma nacional, no sólo desoyeron la normativa federal, sino que ni siquiera se tocó el tópico referido al régimen municipal imperante en la Constitución de 1934, que se mantuvo igual, como si nada hubiese pasado (pp. 317-318).

Para terminar, PULVIRENTI (2004):

no existe autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires y los derechos inherentes a las comunidades locales son avasallados por diversos flancos, sin que esta situación haya mejorado tras la reforma de la Constitución Nacional. El mandato imperativo de la Constitución Nacional, plasmado en el artículo 123 de la misma, no se cumple. "La provincia de Buenos Aires aún después de sancionada la reforma nacional, ha dividido y creado nuevos partidos prescindiendo de las voluntades locales; continúa fijando las remuneraciones de intendentes y concejales a nivel provincial; legisla el régimen laboral local y establece obligatoriedad de aportes a la Obra Social de la Provincia de Buenos Aires; determina el importe máximo de presupuesto en erogaciones de los Concejos Deliberantes; somete a dictámenes de organismos provinciales decisiones económicas y financieras municipales; limita la capacidad de endeudamiento local; controla la ejecución presupuestaria a través del Tribunal de Cuentas Provincial; legisla en temas claramente locales como disposición de basura o cierre de comercios, entre otras normas que transgreden a nuestro

entender los parámetros básicos de cualquier autonomía local" (p. 408).

Es por ello, que varios autores, se refieren sobre la necesidad de adecuar la Constitución Local a los lineamientos dados, por la Carta Magna Federal, así ALFONSIN (2010) declara:

urge, en consecuencia, proyectar la reforma constitucional de la Provincia de Buenos Aires. Porque resulta un imperativo ético sentar las bases para el fortalecimiento de los gobiernos locales y del inicio de nuevo tiempo de desarrollo local con participación ciudadana y equidad social, bases para la tan ansiada reconstrucción de la democracia argentina (p. 10).

HERNANDEZ (2003), también afirma que "las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al art. 123 de la Constitución Nacional y en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos y Tucumán, porque ya hemos visto que no aseguran la autonomía local de dicha manera, especialmente en el orden institucional..." (p. 139).

PULVIRENTI (2007), sobre el significado de una Reforma Constitucional, manifiesta:

una reforma constitucional es por sí una "política de Estado"...Por eso una instancia de esta naturaleza no puede perderse en miradas menores, con la mezquindad de quien detenta una posición contingente, sabotando la finalidad ordenadora de la propia vida política (p.336).

TENAGLIA (2009) sostiene:

cuando uno habla de reforma, lo que no puede evitar es una ojeada crítica al sistema político institucional que nos ha ido marcando un largo y pedregoso sendero plasmado de injusticias, provocadas -entre otras cosas- por la concentración y centralización del poder que ha hecho de la estructura de nuestra provincia un esquema unitarista que ha servido a muy pocos, porque también se han concentrado las riquezas, y con todo ello, la burocratización le ha ganado terreno a la eficiencia. Ni hablar de lo que se perdió en términos de concepciones federalistas o de modelos de descentralización, que también suponen un reparto o transferencias de fondos desde el foco del poder político a las unidades políticas menores (p. 25).

Que el actual modelo constitucional en materia municipal está agotado, perimido e

insuficiente contrastando con la constitución real, es una verdad auscultada sociológicamente y en la vida de las instituciones provinciales; queda como mera hoja de papel escrito, incumpléndose a diario, pues el liquido real de la naturaleza social y política rebasa permanentemente y con holgura el continente jurídico. Esto es lo que debemos entender todos, si no, no tiene validez alguna escribir millones de letras por más bonitas y cuerdas que resulten ser. Tampoco vamos a fabricar la legitimidad con normas jurídicas (p. 26).

“Pasando la cuestión a las atribuciones, destácase que el régimen bonaerense configura los denominados “municipios autárquicos”, que resultan creados por la ley, tienen personalidad jurídica, patrimonio propio, finalidad pública y gobierno propio dentro de los alcances de las normas legales” (CUELI, 1997, p. 289).

Como el contenido de dicha Reforma, manifiesta CUELI (1997):

- a) acentuar la autonomía municipal con la posibilidad de que cada municipio o los que reúnan determinada cantidad de habitantes, se den sus propias Cartas, con mayores o menores pautas comunes fijadas por la ley provincial;
- b) implementar el gobierno parlamentario;
- c) incrementar la participación popular y social a través de institutos de Democracia Semidirecta y los Consejos Económicos Sociales;
- d) ampliar las atribuciones de los municipios;
- e) dotarlos con recursos propios y específicamente de la atribución de aplicar impuestos (aspecto complejo teniendo en cuenta las normas de la Constitución Nacional, las leyes de coparticipación federal y su necesaria vinculación con los servicios de los municipios y con la asignación de funciones a distintos niveles de gobierno);
- f) establecer distintos tipos de gobierno y organización municipal en función de la población de cada municipio;
- g) limitar el radio del municipio según diversos parámetros (zona de influencia de servicios permanentes o que constituyan su ámbito de influencia económico social para su crecimiento futuro);
- h) fomentar el desarrollo de los partidos locales (p. 289).

Entre los motivos esgrimidos, ante la falta de adecuación de la Constitución Bonaerense a la Ley Suprema se han sostenido los siguientes argumentos, según MERA SALGUERO (2010):

por un lado se señala la dificultad de proceder a una reforma de la Constitución Provincial, debido a la complicación que supondría la misma al implementarse mediante el procedimiento agravado que regula dicho cuerpo legal (o sea convocando a una convención constituyente), (ZUCCHERINO, 2008, p. 133). Tal afirmación no es aceptable por dos razones:

- en primer lugar, porque la Carta Magna bonaerense se reformó casi al unísono que la Constitución Nacional, -un mes después-. Es decir que la oportunidad existió. Dicho momento no fue debidamente empleado para resolver la situación de los municipios bonaerenses de manera acorde a las exigencias de la Constitución Nacional. Conforme PULVIRENTI, la Reforma del Régimen Municipal fue ignorada deliberadamente; al modificarse la Constitución Bonaerense, entre los objetivos que fijó la ley que declaró la necesidad de reforma, se encontraba el de modificar la sección VII de la Constitución Nacional estableciendo municipios autónomos. Sin embargo dicho objeto no fue concretado, permaneciendo en consecuencia el régimen municipal tal como se lo previó en 1934. El olvido de los constituyentes de Buenos Aires es una opción a descartar; la práctica institucional de la provincia confirma que sigue anclada en el modelo autárquico de hace más de setenta años (PULVERINTI).
- en segundo lugar, porque no es real que sólo sea viable la reforma de la Constitución Bonaerense mediante una convención constituyente. El Artículo 206º de la norma suprema provincial contempla dos mecanismos de reforma, el agravado al que ya nos referimos, y el de "enmienda", el cual resulta viable en tanto se trate de la modificación de unos pocos artículos. "Es evidente en el caso que nos ocupa que estamos frente a una enmienda que comprende los actuales artículos que van del 190º al 197º... En definitiva sólo se trata de sustituir el contenido de las citadas ocho disposiciones..." (ZUCCHERINO). Por tanto, existe una posibilidad de reforma más sencilla, que pondría fin a la situación de incumplimiento del mandato constitucional del Artículo 123º, y que sin embargo, transcurridos ya más de quince años desde la Reforma del 94 no se implementa. Algunos autores, como es el caso de Zuccherino, han propuesto de manera

concreta este mecanismo de reforma por enmienda, e incluso han señalado cuál sería el posible contenido de dicha modificación a la sección VII de la Constitución Bonaerense.

C. Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires en torno a la Autonomía Municipal

Si bien la legislación de la Provincia no ha cambiado lo suficiente para abrigar un municipio autónomo, no ocurre lo mismo a nivel jurisprudencial, ni en la doctrina.

El Alto Superior Tribunal de la Provincia produjo importantes decisorios, en los cuales, se advierte un importante avance al respecto.

El recorte de fallos que se presenta, abarca desde el año 1997 hasta la actualidad y los precedentes jurisprudenciales se agrupan conforme los diferentes enfoques que tratan.

Sobre las facultades de los municipios

“Municipalidad de Bahía Blanca c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconst. ley 11.018, dec. 4604 y 5309”, del 8 de julio de 1997.

La Municipalidad de Bahía Blanca, deduce acción originaria de inconstitucionalidad contra la Provincia de Buenos Aires, impugnando la Ley 11018, promulgada por Decreto 4604 del 7-XII-90, y su Decreto Reglamentario 5309, mediante los cuales se autorizó el funcionamiento y explotación del juego de azar denominado "Lotería Familiar", "Lotería Familiar Gigante" o "Bingo", contemplando la habilitación de 32 salas de juego en distintos lugares del territorio provincial, uno de ellos en el partido de Bahía Blanca, por considerarlos violatorios de los arts. 5º, 33º, 67º inc. 11º, 86 inc. 2º, 104º, 105º, 108º de la Constitución nacional; 181 y sigtes. de la Carta local; 2069 del Código Civil; 25º, 26º, 27º, 29º, 108º inc. 4º, 109º y 226º inc. 16º de la Ley Orgánica de Municipalidades.

PISANO: “Las facultades de los municipios en su condición de personas jurídicas públicas se hallan determinadas no sólo por el constituyente sino también por el legislador, pudiendo serles atribuidas en forma exclusiva o en concurrencia con otros entes territoriales o servicios estatales, como propias o delegadas por el Estado provincial”.

Por este y otros argumentos, se rechaza la demanda.

“Sindicato de Trabajadores Municipales de Necochea c/ Municipalidad de Necochea s/ Declaración de inconstitucionalidad”, del 27 de diciembre de 2000.

La actora titular de una concesión de transporte de pasajeros en el partido de Moreno, persigue la declaración de inconstitucionalidad de una Ordenanza que regula las secciones del transporte automotor de pasajeros y las tarifas en el ámbito local.

Destaca que hasta la sanción de la Ordenanza cuestionada, las tarifas tenían exacta correspondencia con el régimen provincial de la materia.

Denuncia la contraposición de la Ordenanza impugnada, con el ordenamiento legislativo provincial vigente y señala el principio de Supremacía de la ley.

Considera que se ha violado la garantía de igualdad ante la ley y el derecho de propiedad y afirma que no se respeta el derecho constitucional de trabajar y comerciar.

Concluye que en cuestiones tarifarias las Municipalidades deben trasladar a los servicios de su competencia, los valores aprobados por el Poder Ejecutivo para los comprendidos en el régimen provincial.

La Municipalidad demandada invoca la atribución conferida por la Ley Orgánica de las Municipalidades, al Concejo Deliberante, para fijar las tarifas de los servicios de transporte comunal.

HITTERS: “La Constitución provincial establece como atribuciones inherentes al régimen municipal dictar ordenanzas y reglamentos dentro de las competencias que se asigna a los municipios (art. 192º inc. 6º), correspondiendo el deslinde de las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento a la Legislatura, la que deberá conferirles las facultades para que ellos puedan atender eficazmente a los servicios e intereses locales (art. 191º)”.

También manifiesta: “Es así que la Constitución provincial establece que “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad...” (art. 190º, en su numeración actual), e impone a la Legislatura deslindar “las atribuciones y responsabilidades de cada departamento” y conferirles “las facultades necesarias para que ... puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales ...” (art. 191º). Entre las atribuciones inherentes al régimen municipal, la norma suprema -en su art. 192º- estatuye: “Tener a su cargo el ornato y salubridad, ... y la vialidad pública” (4ª), “Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo;

administrar los bienes raíces municipales ..." (5ª), "Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones" (6ª).

"Atendiendo a tales disposiciones, esta Corte, ha tenido ocasión de señalar que "a diferencia de otros regímenes municipales, el de Buenos Aires no es una mera dependencia o delegación administrativa del poder provincial, pues tiene una jerarquía institucional netamente demarcada por la Constitución, que le ha conferido las facultades necesarias para que pueda atender eficazmente los intereses o servicios locales" (causa 42.200, sent. 12-XI-1957 en "Acuerdos y Sentencias", 1957-V-519) principios que concuerdan con el contenido del art. 123º de la Constitución nacional de 1994 (v. doctr. causa B. 59.200, res. 4-VIII-1998)."

Por unanimidad se rechaza la demanda.

"COPETRO S.A. c/ Municipalidad de Ensenada s/ Inconstitucionalidad", del 20 de marzo de 2002.

La empresa COPETRO S.A., promueve demanda para que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal, sancionada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Ensenada, referida al tratamiento de efluentes y residuos industriales, por reputarla violatoria de la Constitución Provincial y de la Carta Constitucional Nacional.

La actora invoca el carácter preventivo y no patrimonial de la demanda.

Dicha norma incorpora un régimen de sanciones de competencia del Juzgado de Faltas Municipal.

Discute la actora la competencia del Municipio en cuanto a la materia regulada la que considera de exclusiva atribución de la Provincia. Haciendo hincapié especialmente, a ésta última circunstancia, para considerarse legitimada a los efectos de demandar su inconstitucionalidad.

PISANO: "La organización y prestación de servicios públicos esencialmente locales es de competencia de las comunas, pues ello es de la esencia de todo régimen municipal".

Por unanimidad de rechaza la demanda.

"Seara, Juan Ignacio c/ Municipalidad de Berazategui s/ Inconstitucionalidad", del 11 de marzo de 2009.

Juan Ignacio Seara, promueve acción originaria de inconstitucionalidad pretendiendo se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Impositiva en la Municipalidad de Berazategui, en tanto establece un "Canon por extracción de agua del subsuelo". Sosteniendo que la

Constitución provincial ha sujetado esa materia a la regulación provincial y resulta, por tal razón ajena a la potestad tributaria municipal.

HITTERS: “Las facultades de los municipios se hallan determinadas no sólo por el constituyente sino también por el legislador, pudiendo serles atribuidas en forma exclusiva o en concurrencia con otros entes territoriales o servicios estatales, como propias o delegadas por el Estado provincial. Cabe distinguir entonces entre las potestades públicas (la función) y los cometidos o actividades concretas (la materia) que pueden ejercer los gobiernos municipales. La función legislativa (poder jurídico de dictar normas de carácter general y por tanto obligatorias para sus habitantes, como ordenanzas) sólo puede ejercerse respecto de ciertas actividades de interés local y dentro del ámbito de su competencia”.

Se hace lugar a la demanda y se declara la inconstitucionalidad de la norma cuestionada.

“Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de Ensenada s/ Conflicto de poderes (art. 196, Const. Prov.)”, (SCBA, B 64293 S), del 18 de marzo de 2009.

Dicho conflicto se origina al promover, ante el Juzgado de Garantías en lo Penal Nº 3 del Departamento Judicial de La Plata, la interventora en el Consejo del Menor y la Familia de la Provincia de Buenos Aires, una acción de amparo "... contra las Actas de fecha 04-12-2001, emitidas por funcionarios de la Municipalidad de Ensenada por Ordenanza de la comuna, por resultar actos que lesionan y cercenan en forma actual y con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, el ejercicio de derechos y obligaciones constitucionalmente asignadas al Estado Provincial". Solicitó, asimismo, la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza referida. La Suprema Corte resuelve que el asunto era propio de su competencia y ordenó radicar los autos en la Secretaría de Demandas Originarias y Contencioso Administrativo, recaratulándola (a fs. 96) como "Conflicto Municipal" (arts. 196º, Const. prov. y 261º y ss. de la Ley Orgánica de las Municipalidades).

SORIA establece: “Los municipios cuentan con potestades de raíz constitucional para expedir normas generales y obligatorias para todos, sobre las actividades de interés local desarrolladas o a desplegarse en la esfera de su competencia territorial.

También dispone: “El ordenamiento constitucional y legal de la Provincia de Buenos Aires confiere a los municipios suficientes potestades para disciplinar variados aspectos referentes a las obras que se desarrollan en el espacio local, en bienes públicos o del dominio privado, en

el interés urbano ambiental. La Constitución provincial establece que son "atribuciones inherentes al régimen municipal" el "ornato" y "la vialidad pública" (art. 192º inc. 4). De igual modo, integra el ámbito competencial de los municipios el dictado de "... ordenanzas y reglamentos" (art. 192º inc. 6, Const. cit.). A su vez, la tutela del territorio del municipio, comporta un asunto de primordial interés local, cuya consecución, apropiada regulación y gestión incumbe a los gobiernos comunales (arts. 190º y 191º, Const. pcial.). Y forma parte de ese círculo de interés la responsabilidad primaria por el planeamiento urbanístico (art. 70, Decreto Ley 8912/1977). Los principios apuntados se han fortalecido todavía más con la reforma constitucional federal de 1994, que al consagrar en su art. 123º la cláusula autonómica municipal, imprimen a los poderes comunales un alcance mayor y más definido en aras de la eficaz satisfacción de los intereses locales".

Se rechaza la demanda y se falla a favor de la Municipalidad.

“Regueiro, Alfonso A. (Intendente Municipal de Presidente Perón) c/ Concejo Deliberante de Presidente Perón s/ Conflicto de poderes”, del 30 de septiembre de 2009.

Alfonso Aníbal Regueiro, Intendente de la Municipalidad de Presidente Perón, promueve Conflicto de Poderes en los términos de los arts. 196º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 261 y sgtes. del Dec. Ley 6769º/1958 contra el Concejo Deliberante de esa comuna.

Solicita la anulación de ordenanza, sancionada por insistencia del Departamento Deliberativo de Presidente Perón, mediante la cual se dispuso -entre otras- la estabilidad de todo el personal municipal de planta temporaria que se encuentre comprendido en lo establecido en el art. 7º de la Ley 11757 (art. 1º).

Entiende que el Departamento Deliberativo municipal ha invadido atribuciones que, en virtud de lo establecido por los arts. 192º de la Constitución provincial y 108º inc. 9 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, le competen al Intendente.

SORIA: “Una intromisión provincial en la esfera de decisión local y en puntos sensibles atinentes al empleo público municipal es inconstitucional si merced a ella el municipio es privado de atribuciones esenciales o necesarias; pero no veda algún tipo de legislación supralocal en esa materia. Es que, en el ámbito normativo referido al ejercicio de la función pública local, provincia y municipios pueden ejercer poderes normativos coordinados, en distintos planos de generalidad e interés, apuntando tanto a diferentes fines (locales o

generales) como a diversos aspectos de la situación jurídica que liga a los agentes y funcionarios con las municipalidades. Desde luego, la iniciativa municipal para acometer la gestión y organización de sus recursos humanos debe ser respetada. Pero esta manifestación de la autonomía administrativa del ente comunal ha de acompasarse, y no tiene por qué colisionar, con el respeto de la aptitud regulatoria de la provincia, en su búsqueda de realización del interés general y de su autonomía preexistente y primordial, sobre cuya base se ha vertebrado el Estado (arts. 1º, 121º, 122º, 123º y concs., Const. nac.). A la inversa, esta primacía provincial no debe ahogar el desempeño municipal”.

También el Dr. SORIA sobre la Autonomía Municipal establece: “El art. 123º de la Constitución nacional no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. De tal modo que, en esta materia, la pertinencia de una ley atinente al empleo público municipal, que despliegue los tópicos constitucionales arriba enumerados, provea de reglas supletorias (o sujetas a adhesión) para los restantes aspectos y oficie en otros como norma básica o marco, mal podría ser repelida de por sí. La normativa provincial no puede llegar a un nivel de detalle y rigidez tal que impida al municipio la administración de sus recursos humanos con arreglo al diseño que estime más propicio para la atención eficaz de los intereses locales; si lo hiciese, lesionará la autonomía (básicamente, en su alcance político y administrativo) que busca asegurar el mencionado art. 123º”.

La SCBA por unanimidad, hace lugar al conflicto y anula las ordenanzas, dejando sin efecto la medida cautelar.

“Rusconi, Oscar c/ Municipalidad de La Plata s/ Demanda contencioso administrativa”, del 11 de septiembre de 2013.

Oscar Rusconi, promueve demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de La Plata solicitando la anulación de resoluciones del año 1992 y 1993, dictadas por el Subsecretario de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de La Plata y el Decreto 1141º/1993 del Intendente comunal. Ya que por dichas decisiones se desestimó su reclamo tendiente a que se anule el permiso de obra para demoler y ampliar la estación de carga de combustible ubicada en las parcelas linderas a la de su propiedad, y se ordene el retiro de los tanques de combustible y cañerías allí instaladas y se prohíba en aquél toda actividad comercial.

PETTIGIANI: “El ordenamiento constitucional y legal de la Provincia de Buenos Aires confiere a

los municipios suficientes potestades para disciplinar variados aspectos referentes a las obras que se desarrollan en el espacio público local en el interés urbano. La Constitución provincial establece que cada Departamento municipal posee "las facultades necesarias para atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales..." (art. 191º primera parte) y que son "atribuciones inherentes al régimen municipal" el "ornato" y "la vialidad pública" (Art. 192º inc. 4).

Se rechaza la demanda.

Sobre la Personalidad de los municipios y Autonomía

“Escobar, Hilda E. c/ Municipalidad de San Miguel s/ Daños y perjuicios”, del 10 de abril de 1997.

CABANAS afirma: “Los municipios invisten la condición de personas jurídicas de carácter público y su existencia y autonomía es constitucionalmente necesaria por lo que si se produce la sustitución de un municipio preexistente por nuevos creados en su territorio, distribuyéndose el activo físico entre éstos, que lo continúan en sus bienes, también debe concluirse que lo suceden en sus obligaciones vencidas antes de la segregación o de causa anterior a ella, de lo contrario se daría lugar a un enriquecimiento sin causa a favor de los municipios, en franca violación al derecho de propiedad del acreedor”.

También dice: “Producida la segregación del Municipio de Gral. Sarmiento en los de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel, la continuidad en el pasivo opera a través de un procedimiento para la verificación de las deudas y su distribución proporcional entre las nuevas comunas, pues imponer a las finanzas de uno de los partidos nuevos la atención de esas deudas en medida mayor que la corresponde, supone que sus vecinos deban afrontar el pago de mayores tributos, en beneficio de los contribuyentes restantes municipios liberados de la carga violando la garantía constitucional de igualdad y proporcionalidad”.

Sobre la Autonomía Municipal

“Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad del Dec. Ley 9111. Tercero C.E.A.M.S.E.”, del 17 de junio de 1997.

Causa donde se analiza, la recolección y el destino de los residuos urbanos, cuestionando el municipio la obligación de derivar residuos al C.E.A.M.S.E., afirmando que el Dec. Ley 9111 violentó el régimen municipal consagrado en el art. 181º de la Constitución local (actual art. 190º), por declarar comprendido dentro del sistema societario creado entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, al municipio de La Plata, cuando éste de ninguna manera tuvo participación. De tal manera señala que se ve impedido de desarrollar su propio sistema de eliminación de residuos y se lo obliga a regular los contratos de concesión de residuos por tales normas, ajustando los que ya están en ejecución a lo dispuesto por esta normativa.

Sostiene que con el sistema implementado se quebrantó el patrimonio de la Comuna al fijarse tasas, reajuste e intereses en forma unilateral por el ente societario y exigirse el pago de servicios por los que no contrató y sobre cuyos montos no se le permite ejercer ningún tipo de control. Agregando que con el C.E.A.M.S.E. la Provincia no ha cumplido con lo ordenado por el art. 5º de la Constitución Nacional, por cuanto el municipio necesita ser respetado en su patrimonio y en el ejercicio del poder de policía en aquellos aspectos que le han sido atribuidos por la norma, y que no existe régimen municipal cuando compulsivamente se obliga a participar de del sistema.

Por la mayoría PISANO establece que: "Las destinatarias originales de todos los poderes y competencias eran las provincias. Los Municipios en consecuencia son fracciones internas, urbanas dentro de las provincias a quien estas reconocen autonomía, pero esta autonomía siempre debe admitir como primer limite el poder provincial. No es concebible un municipio sino como referencia a una provincia". "Los poderes de los municipios se encuentran sometidos al poder constituyente provincial, se trata de una autonomía relativa o de segundo grado".

Si bien, por minoría NEGRI, afirmando la Autonomía Municipal, dispone: "A diferencia de otros regímenes municipales, el de la provincia de Buenos Aires "no es una mera dependencia o delegación administrativa del poder provincial, pues tiene una jerarquía institucional netamente demarcada por la Constitución, que le ha conferido las facultades necesarias para que pueda atender eficazmente los intereses o servicios locales" Y se agregó en esa oportunidad que, entonces, la ley no puede contrariar el ejercicio de esas facultades, sino asegurarlo, principio que, si bien en el caso resulta afectado en cuanto a la Ley Orgánica de las Municipalidades se refiere pues ninguno de sus preceptos se halla en tela de juicio, va de suyo

que no carece de interés para resolver el presente desde que su enunciado debe extenderse, con mayor vigor, a las restantes leyes de la provincia. Dicho en otros términos, si la Ley Orgánica no puede limitar las facultades constitucionales aludidas, con mayor razón no pueden otras disposiciones legislativas restringir o modificar tales atribuciones ni las fijadas por la Ley Orgánica de las Municipalidades en adecuada reglamentación de la Carta Suprema local. Y que: “El art. 41º -luego de la reforma a la Constitución Nacional, también de 1994, en nada restringe la administración de los intereses y servicios locales que les compete a las comunas de la Provincia de Buenos Aires, sino que, por el contrario, más bien se desprende el fortalecimiento de la autonomía municipal tal como surge en forma expresa del art. 123º de la Constitución nacional”.

El presente fallo, llega a instancias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, siendo comentado *up-supra*.

“Mango, Eduardo Donato y otro c/ Provincia de Buenos Aires (Tribunal de Cuentas) s/ Demanda contencioso administrativa”, del 30 de noviembre de 2011.

Los actores, Intendente y Contador comunal de Lincoln, cuestionan un cargo impuesto por el Tribunal de Cuentas de la provincia, por no respetar lo establecido sobre licencia gremial normado por el art. 48 de la ley nacional 23.551 de Asociaciones Sindicales de Trabajadores. En virtud del pago de haberes al delegado municipal que gozaba de licencia gremial, durante el ejercicio del año 1995. No obstante, que el art. 76 del Estatuto de Estabilidad y Escalafón del Personal de la Municipalidad de Lincoln ordenanza 354/88- contemplara su pago.

Por mayoría el Tribunal, establece contrario a la pretensión de los actores que: “No resulta conforme a derecho el esgrimir la autonomía municipal o el ejercicio de facultades no delegadas para no someterse a lo legislado por el Congreso de la Nación (arts. 31º y 75º inc. 12, Const. nac.). Como ha dicho esta Corte, la necesaria existencia de un régimen comunal impuesta por el art. 5º de la Constitución nacional, como organismo de gobierno de carácter esencial convalida la autoridad local de las Municipalidades que tienen un ámbito propio a administrar, y poder para designar y remover a sus empleados. Empero, a condición de que dichas potestades se ejerzan en el marco de la legalidad, el cual se erige como pilar del Estado de derecho. Por ende, será siempre el límite general impuesto a todo obrar municipal”. Y: “La jerarquía normativa hace que los gobiernos locales se encuentren obligados a sujetarse a las leyes de la Nación (art. 31º C.N.); no pudiendo, en consecuencia, extender o restringir el

alcance de los poderes y derechos delegados (arts. 75º inc. 12 y 126 de la Const. nac. y 1º de la Const. Prov.)”

Por el lado de la minoría SORIA, manifiesta sobre la Autonomía: “La cláusula del art. 123º de la Constitución nacional, en tanto impone el aseguramiento de la autonomía municipal, proyecta sus efectos en el sistema institucional de nuestra Provincia, sin que resulte óbice para ello la falta de incorporación de tal mandato a la Constitución provincial; ni de medidas destinadas a propiciar tal adecuación a nivel legislativo reemplazando el régimen normativo actual (básicamente conformado por las disposiciones del Decreto Ley 6769/1958) para alinearlo en la dirección autonómica determinada por el constituyente nacional. Esta inercia mal podría enarbolarse para repeler la invocación de la garantía institucional que subyace tras la fórmula del art. 123º”. Y: “La definición del modelo local, en punto a la determinación del alcance y contenido de las autonomías municipales, comporta una materia privativa de cada provincia, pues así lo establece el precepto constitucional. Con ser ello incuestionable, también lo es que el art. 123º de la Constitución impone a las provincias el deber de asegurar dichas autonomías. Ambos planos cobran importancia. En cuanto al segundo, la cláusula autonómica puede oficiar como guía hermenéutica para la solución de controversias, incluso ante la omisión de la Provincia, si se halla comprometido el acceso de los municipios a grados mínimos de autogobierno, lo que implica, entre otras notas, la aptitud de instituir sus propias reglas y así dirigir por sí los asuntos locales sin injerencias indebidas de otra autoridad estatal”.

Junto con: “Entre las atribuciones inherentes al régimen municipal, el art. 192º inc. 3 de la Constitución provincial individualiza puntualmente la de "... nombrar los funcionarios municipales". Aun cuando la regla sólo contiene dicho enunciado, parece objetable una inteligencia literal de su texto que confinara los poderes comunales en materia de empleo público al dictado del acto de nombramiento de los agentes. Adherir a semejante lectura, extrema, en cuanto a la restricción o estrechez que propone sobre el obrar del municipio, importaría repudiar la condición que a éste ha de serle reconocida como sujeto esencial del sistema político. Las competencias municipales en este campo trascienden la mera designación de los agentes. Así lo había previsto desde antiguo la legislación provincial (arts. 31º, 44º, 69º y concs., Ley 4687; 57, 141 a 152, Ley 5542; ambas ya derogadas; y arts. 63 inc. 4, 108 inc. 9, 148, 203, 241 a 246, 257, 258 y concs. del Decreto Ley 6769/1958, con múltiples reformas). Resulta ilógico pensar que ello pudiese revertirse en desmedro de los poderes locales una vez consagrada, a nivel constitucional federal en el año 1994, la garantía de la autonomía municipal”.

“La autonomía municipal reconocida constitucionalmente veda, restringir el margen de maniobra normativo local, en aquellos puntos que podrían adquirir distinta fisonomía conforme a las opciones políticas o a los modelos de gestión pública que pudiere definir cada gobierno municipal. En otros términos: la normativa provincial, fuera de aquellos ítems relevantes, no puede llegar a un nivel de detalle y rigidez tal que impida al municipio la administración de sus recursos humanos, con arreglo al diseño que estime más propicio para la atención eficaz de los intereses locales; si lo hiciere, lesionará la autonomía (básicamente, en su alcance político y administrativo) que busca asegurar el art. 123º CN”.

Por cuatro votos contra tres, se votó por la negativa. Resaltando el fallo, en minoría, del Dr. SORIA.

“Bender, Celia María c/ Municipalidad de Berazategui s/ Demanda contencioso administrativa”, del 15 de septiembre de 2012.

La actora sostiene que al decretarse su cesantía, todo el obrar administrativo es ilegítimo en virtud de la falta de Dictamen de la Junta de Disciplina, del art. 76º de la Ley 11757 y pide su nulidad. En respuesta la municipalidad entre otros argumentos, establece que si bien el mismo nunca fue reglamentado y que al tratarse de una potestad discrecional, tampoco puede predicarse vicio alguno en el acto final fundado en esta omisión.

Se destaca lo dicho en torno a la autonomía municipal, por la minoría SORIA: “El dictamen de la Junta de Disciplina previsto en el art. 76 de la Ley 11757 constituye una exigencia procedimental que no puede ser abordada con abstracción del estatus autonómico reconocido por la Constitución nacional a los municipios. La cláusula del art. 123º de la Constitución nacional, en tanto impone el aseguramiento de la autonomía municipal, proyecta sus efectos en el sistema institucional de nuestra Provincia, sin que resulte óbice para ello la falta de incorporación de tal mandato a la Constitución provincial; ni de medidas destinadas a propiciar tal adecuación a nivel legislativo reemplazando el régimen normativo actual (básicamente conformado por las disposiciones del Dec. Ley 6769º/1958 con sus múltiples reformas) para alinearlos en la dirección autonómica determinada por el constituyente nacional”.

Se rechaza la demanda.

“Municipalidad de La Plata c/ Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires s/ Conflicto de poderes art. 161 inc. 2º, Const. Provincial” Y su acumulada, “Municipalidad de La Plata c/ Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires s/ Conflicto art. 196 Const.

Provincial", del 2 de mayo de 2013.

En el presente caso, la municipalidad cuestiona, la Disposición 332/09 como las dictadas en su consecuencia, por afectar su competencia propia de Servicios Locales, deben cumplir en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, que previó la Ley 13298.

El tribunal hace lugar al conflicto planteado por la Municipalidad de La Plata y anula la Disposición 332/09 del Director Provincial de Promoción y Protección de Derechos del Niño y las demás normas.

KOHAN: "Tal como afirma la Procuradora en su dictamen, al cual cabe tener aquí por reproducido, la decisión del ente provincial lejos de complementar y armonizar los mandatos del legislador, invade competencias expresamente asignadas a los municipios que adhieran a la Ley 13298, en violación de la autonomía municipal reconocida en los arts. 5º y 123º de la Constitución nacional y afecta competencias que por esa ley provincial le fueron atribuidas."

En esta causa, le dan la razón al Municipio.

"Arias, Norberto c/ Municipalidad de General San Martín s/ Demanda contencioso administrativa", del 14 de agosto de 2013.

El actor, promueve demanda contencioso administrativa por retardación, contra la Municipalidad de General San Martín, en su carácter de ex-agente, con el objeto de que se anule el decreto, el cual dispuso su cesantía.

Se rechaza la demanda.

Por su parte, en minoría SORIA dice: "La autonomía municipal veda restringir el margen de maniobra normativo local en aquellos puntos que podrían adquirir distinta fisonomía conforme a las opciones políticas o a los modelos de gestión pública que pudiere definir cada gobierno municipal. En otros términos: la normativa provincial, fuera de aquellos ítems relevantes, no puede llegar a un nivel de detalle y rigidez tal que impida al municipio la administración de sus recursos humanos con arreglo al diseño que estime más propicio para la atención eficaz de los intereses locales.

Se rechaza la demanda.

Sobre temas Tributarios

"Aguas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Lomas de Zamora s/ Inconstitucionalidad Ordenanza 7751/95", del 7 de marzo de 2005.

Aguas Argentinas S.A., promueve demanda pretendiendo se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza del año 1995 de la Municipalidad de Lomas de Zamora, denominada "Tasa por Control de Calidad de Obras de Servicios Públicos", por considerar que vulnera los arts. 10º, 11º, 12º, 15º, 25º, 27º, 31º, 36º, 45º, 56º, 57º, 190º, 191º y 195º de la Constitución provincial. Aduce que en su carácter de concesionario del servicio público de aguas y desagües cloacales tiene reconocido en su favor un derecho de rango constitucional en orden a que no puede resultar obligado al pago de la tasa impuesta por la normativa cuestionada, en función de la jerarquía normativa de la Ley Nacional 13577 (Ley Orgánica para la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación) junto con otras normas.

Al contestar la demanda la Municipalidad de Lomas de Zamora plantea la improcedencia formal de la misma y en subsidio solicita su total y absoluto rechazo.

RONCORONI en minoría, a favor del actora, dice sobre la Autonomía Municipal: "El grado de autonomía de las municipalidades no es pleno sino restringido o de segundo orden, ello así pues nos encontramos ante Municipios de delegación, donde la atribución de dictar su carta orgánica compete a la Legislatura provincial, legislatura que en su consecuencia tiene la facultad de determinar (ampliando o restringiendo) la atribución impositiva comunal, pudiendo asumir para sí la que antes competía a aquéllas en una temática determinada, o delegarla en la Nación".

HITTERS: "Las facultades de los municipios bonaerenses en materia tributaria son limitadas, pues de acuerdo a la Constitución local -en la que hallan fundamento- están sujetas, bajo pena de nulidad a los límites de las facultades otorgadas por la Legislatura".

SORIA: "Es cierto también que al E.T.O.S.S. le incumbe velar por los intereses de las comunidades atendidas por la concesionaria. Pero el municipio goza de autodeterminación para reglar los propios asuntos locales (art. 190º, Const. pcial.) y lo hace, también, al amparo del pacto constituyente reformador nacional que imprimió al poder local la condición de autónomo (art. 123º, C.N.)".

La SCBA rechaza la demanda.

"Carba S.A. c/ Municipalidad de Tandil s/ Demanda contencioso administrativa", del 23 de abril de 2008.

Carba S.A.C.I.I.A. promueve demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Tandil impugnando el aumento del gravamen "derecho de extracción" que afecta su explotación comercial. Pide que se dejen sin efecto los actos atacados y se declare inaplicable

el aumento con declaración de estabilidad fiscal para su situación tributaria.

La Municipalidad de Tandil plantea la incompetencia del Tribunal por la falta del pago previo de la tasa municipal controvertida en los términos del art. 30º de la Ley 2961 y subsidiariamente solicita el rechazo de la demanda. DE LAZZARI, sobre las Facultades Municipales dice: “Las facultades de los municipios bonaerenses en materia tributaria son limitadas, ya que de acuerdo a la Constitución local en la que hallan su fundamento (arts. 183º incs. 5 y 6 y 184 inc. 2, texto de 1934), están sujetas bajo pena de nulidad a los límites de las facultades otorgadas por la legislatura (art. 186 id.)”

La SCBA falló a favor del Municipio.

“Sociedad Española de Socorros Mutuos de Tres Arroyos c/ Municipalidad de Tres Arroyos s/ Demanda contencioso administrativa”, del 8 de julio de 2008.

La Sociedad Española de Socorros Mutuos de Tres Arroyos, interpone demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Tres Arroyos. Se disconforme con el Decreto 223º del 17 de Febrero de 2000 emanado del señor Intendente municipal en tanto sostiene que dicho acto -al exigir el pago de la Tasa por Seguridad e Higiene-, vulnera derechos y garantías protegidos constitucionalmente.

SORIA dice: “El ordenamiento constitucional y legal de la Provincia de Buenos Aires confiere a los municipios suficientes potestades para disciplinar variados aspectos -incluido el tributario- referentes al desenvolvimiento por privados de actividades comerciales, industriales y de servicios, siempre en el interés general de la comunidad local. La Constitución provincial establece que son "atribuciones inherentes al régimen municipal" "la salubridad" (art. 192 inc. 4º). De igual modo, integra el ámbito competencial de los municipios el dictado de "ordenanzas y reglamentos" (art. 192 inc. 6º, Const. cit.) a quienes, por cierto, también se les han conferido potestades para crear tributos (arts. 192 inc. 5º y 193 inc. 2º, Const. cit.). A su vez, la tutela de la seguridad e higiene de los lugares de acceso al público comporta un asunto de primordial interés local, cuya consecución, apropiada regulación y gestión incumbe a las Municipalidades (arts. 190 y 191, Cosnt. pcial.)”.

La SCBA rechaza la demanda, fallando a favor del municipio.

“Rabuffetti, Daniel Alberto y otra c/ Municipalidad de Berazategui s/ Inconstitucionalidad Cap. XI art. 26 inc. II. Ord. Imp. Vigente”, del 6 de mayo de 2009.

Los actores, promueven demanda originaria de inconstitucionalidad, pretendiendo se declare

la inconstitucionalidad de la Ordenanza Impositiva del año 2000 la Municipalidad de Berazategui, que establece el "Canon por extracción de agua del subsuelo". Sosteniendo que la Constitución Provincial ha sujetado esa materia a la regulación provincial y resulta, por esta razón, ajena a la potestad tributaria comunal.

SORIA sobre las Facultades de los Municipios dice: "Integra el ámbito competencial de los municipios el dictado de "... ordenanzas y reglamentos" (art. 192 inc. 6º, Const. cit.) a quienes, por cierto, también se les han conferido potestades para crear tributos (arts. 192 inc. 5º y 193 inc. 2º, Const. cit.). La Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley 6769º/1958 con múltiples reformas) reconoce a las comunas la potestad de crear tributos, mediante cláusulas que no revisten el carácter de enunciados taxativos (LOM, arts. 226º y 227º)".

La SCBA rechaza la demanda.

"Abb-Elster S.A. c/ Municipalidad de Lanús s/ Demanda contencioso administrativa", del 4 de abril de 2012.

Abb-Elster S.A., promueve demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Lanús, por retardación, con el objeto de que se declare la nulidad de la determinación de deuda correspondiente a la tasa por inspección de seguridad e higiene respecto de los períodos 2 a 6 de 1998 y 1 y 5 de 1999, como así también de todo el procedimiento desplegado.

También pide que se declare la "inconstitucionalidad e ilegalidad provincial" de la tasa por inspección de seguridad e higiene aplicada sobre las exportaciones y se condene a la Municipalidad de Lanús a abstenerse de cobrarla en el futuro.

DE LAZZARI: "El art. 123º de la Constitución nacional -incorporado por la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes 'institucional, político, administrativo, económico y financiero' e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su 'alcance y contenido'. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121º, 122º, 124º y 125º de la constitución nacional), con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art.

123º”.

La SCBA hace lugar parcialmente a la demanda, por considerar que se ha violado lo dispuesto por el Artículo 35º del convenio Multilateral.

“Municipalidad de Trenque Lauquen c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad Ley 13.154”, del 11 de octubre de 2013.

La Municipalidad de Trenque Lauquen impugna el art. 44º de la Ley 13154 (B.O., 30-XII-2003) por medio del cual se sustituye el inc. 1º del art. 226º de la Ley Orgánica de las Municipalidades, eximiendo de la obligación de pago de la tasa de alumbrado, limpieza, riego y barrido a los bienes pertenecientes al dominio de la Provincia destinados a servicios educativos, de salud, de justicia y de seguridad.

Explica que el texto originario de aquel precepto normativo había dejado librado a los respectivos Concejos Deliberantes de cada Municipio, la determinación de los sujetos pasivos de los tributos de su competencia.

Pone de relieve que la norma objetada introduce una modificación sustancial al marco regulatorio de las comunas, Decreto Ley 6769º/58.

Especialmente se agravia de la invasión que tal obrar trasunta a la autonomía de los municipios reconocida por los arts. 5º y 123º de la Constitución nacional y a los arts. 190º, 191º y 192º de la Carta provincial que regulan lo concerniente a las fuentes de ingreso de los municipios para llevar a cabo la administración de los intereses y servicios locales.

Aduce que en el contexto descrito, el art. 44º de la Ley 13154 se inmiscuye en las facultades tributarias de los Municipios.

El Asesor General de Gobierno afirma que el art. 44º de la Ley 13154 se encuentra en un todo de acuerdo con las normas constitucionales, pues sostiene que lo allí establecido no es más que el ejercicio regular de las atribuciones expresamente conferidas al legislador provincial por los arts. 103º inc. 13 y 191º de la Carta Magna local.

Niega que exista transgresión a los arts. 5 y 123º de la Constitución Nacional y su doctrina, pues asevera que la imposibilidad de gravar con la gabela en cuestión a los inmuebles del Estado provincial afectados a servicios públicos esenciales, no obstante importar una disminución de la recaudación municipal, no significa el desconocimiento o afectación

sustancial del derecho constitucional de subsistencia del municipio ni le impide cumplir sus cometidos.

HITTERS: "El asunto a resolver reside en determinar si el art. 44º de la Ley 13154 (B.O., 30-XII-2003) se encuentra en pugna con los principios y normas de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en particular, con los arts. 190, 191, 192 inc. 5º y 193 inc. 2º invocados por la municipalidad actora en su demanda.

El precepto reputado lesivo de las normas fundamentales mencionadas, textualmente dispone: "Artículo 44. Sustituyese el inciso 1) del artículo 226º de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-Ley 6769/58 y sus modificatorias), por el siguiente: `Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas: Inciso 1: Alumbrado, limpieza, riego y barrido, con excepción de los casos en que la prestación se haga efectiva sobre inmuebles pertenecientes al dominio de la Provincia, destinados a servicios educativos, de salud, de justicia y de seguridad`".

a. Al respecto, debo destacar que si bien ha sido invocada -junto a las normas constitucionales provinciales- la violación de los arts. 5º y 123º de la Constitución nacional, el agravio de la actora se estructura a partir de la proyección que la manda contenida en tales normas de la Constitución federal tiene sobre el ordenamiento local, al imponer a las provincias el deber de asegurar la autonomía de los municipios "... reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Desde ese ángulo, la demandante se ocupa de precisar que pese a no haber sido modificado el texto de la Carta provincial "... las propias normas constitucionales locales vedan la toma de decisiones que afecten el patrimonio municipal y por ende su autonomía. En una palabra, no hay que esperar que la Provincia de Buenos Aires adecue su ley fundamental al nuevo ordenamiento federal, pues en la actualidad existen principios insoslayables que el legislador no puede ignorar" (v. escrito de demanda a fs. 92 vta.).

En tales condiciones, la cláusula autonómica federal auspiciará como pauta interpretativa útil de las normas constitucionales locales que, en el caso, se dicen vulneradas.

b. En nuestro derecho público provincial, la Constitución atribuye al régimen municipal "la Administración de los intereses y servicios locales" y luego enumera en forma no taxativa: "ornato y salubridad, beneficencia, asilos de inmigrantes, cárceles locales y la vialidad pública"

(arts. 190 y 192, Const. prov.), facultad que implica "dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones" (art. 192 inc. 6º), y "votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo..." (art. 192 inc. 5º).

Consecuentemente la Ley Orgánica de las Municipalidades, decreto ley 6769/1958 con sus modificaciones, estatuye que la sanción de las ordenanzas deberá responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, etc. y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales (art. 25º, L.O.M.).

A su vez, contempla como recursos municipales diversos impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas, entre los cuales menciona expresamente a la tasa por "Alumbrado, limpieza, riego y barrido" (art. 226 inc. 1º, L.O.M.).

c. El punto crítico, entonces, reside en determinar si la exclusión de la Provincia como sujeto pasivo de aquel gravamen en todos los municipios, importa un avance sobre las facultades comunales en la materia.

El poder tributario comunal y su armonización con el respectivo poder de la provincia ha sido delineado en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al afirmar que "De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121º), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75º)" (Fallos 304:1186, entre muchos otros). Dentro de este contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5º y 123º) (Fallos 320:619).

En particular, la potestad para regular todo lo atinente a las tasas por servicios locales pertenece inequívocamente al ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios (doct. causas B. 61.397, "Sociedad Española de Socorros Mutuos de Tres Arroyos", sent. del 8-VII-2008; B. 59.516, "Bank Boston NA", sent. del 18-XII-2002, entre otros).

Sin perjuicio de ello, dable es reconocer que de acuerdo con la Constitución local -en la que tales facultades hallan fundamento- la aptitud de las comunas para imponer tributos está sujeta bajo pena de nulidad a los límites de las facultades otorgadas por la Legislatura provincial (conf. doct. causas I. 1992, "Aguas Argentinas S.A.", sent. del 7-III-2005; B. 56.707, "Carba S.A.", sent. del 23-IV-2008; I. 2254, "Seara", sent. del 11-III-2009).

En tal sentido, la Corte federal ha expresado que "el artículo 123 de la Constitución Nacional no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite

alguno, les reconoce autonomía en los órdenes 'institucional, político, administrativo, económico y financiero' e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su 'alcance y contenido'" (Fallos 325:1249 y su doctrina reiterada en Fallos 327:4103).

También ha precisado que "el límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en los órdenes institucional, político, administrativo y financiero, se encuentra en el principio de razonabilidad contenido en el Artículo 28 de la Ley Fundamental, en virtud del cual las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar la autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios" (Fallos 328:175).

De acuerdo a ello, equivoca la parte actora al sostener que el art. 44 de la Ley 13154 ha afectado la naturaleza misma de los municipios de la Provincia, pues la pertinencia de una ley provincial destinada a oficiar como ley marco de las materias propias de éstos no puede ser repelida per se, toda vez que a la luz de las normas y la doctrina arriba señaladas, sólo será inconstitucional si por su intermedio el poder comunal es interferido en el ejercicio de sus atribuciones esenciales o necesarias.

Por lo tanto, es dable concluir, que no toda regulación provincial dirigida a los municipios es lesiva del respeto por la autonomía municipal, pues la Provincia también posee aptitud normativa que debe ser armonizada en su interpretación con la que a la par posee el ente comunal.

d. Ahora bien, en la causa que convoca al Tribunal, la exclusión de pago de la tasa de alumbrado, limpieza, riego y barrido lo es respecto de bienes del dominio de la Provincia destinados a servicios educativos, de salud, de justicia y de seguridad; es decir, todos ellos cometidos esenciales del resorte provincial conducentes al bienestar, desarrollo y paz social de sus habitantes (art. 5º, 121º y 122º de la Constitución nacional).

El art. 226 inc. 1º de la LOM -reputado lesivo de los derechos de la reclamante- debe ser interpretado de consumo con el 25 del mismo ordenamiento que impone a las municipalidades el deber de ejercer sus atribuciones en coordinación con las provinciales y nacionales, informado por el principio de razonabilidad.

Es así que el requisito de compatibilidad tributaria impone una lectura asociativa de las constituciones provinciales, leyes orgánicas municipales y normas de coparticipación interna como pautas armonizadoras de los tributos que deben coexistir.

En un caso anterior en el que también se debatía la pertinencia de una ley provincial que disponía exenciones de pago de tributos municipales -sólo que, a diferencia del caso, en favor de personas públicas no estatales- este Tribunal tuvo ocasión de señalar que "...si la Constitución nacional únicamente impone a las provincias el aseguramiento del régimen municipal, y la medida y extensión de las facultades comunales -en este caso tributarias- está dada por las prescripciones contenidas en cada Constitución provincial, y más aún, si al dar jerarquía constitucional a la coparticipación (art. 75 inc. 2º) el constituyente nacional ha dado por sentado que las provincias pueden obligarse tributariamente por sus comunas, es lógico colegir que la Provincia de Buenos Aires puede, en virtud de lo dicho, establecer exenciones de tributos comunales..." (causa B. 57.031, "Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires", sent. del 1-IV-2004).

Dicha conclusión, por su analogía con las circunstancias del caso, resulta predicable al sub examine.

e. A lo dicho, agrego que la razonabilidad de la disposición cuestionada se ve reforzada a poco que se repare en el hecho de que iguales beneficios le son reconocidos recíprocamente a las comunas (conf. arts. 137 inc. a, 166 inc. a, 206 inc. a, 258 inc. 1º y 270 inc. 1º del Código Fiscal de la Provincia).

Dicha circunstancia evidencia que el perjuicio económico aducido por la actora -a más de no haber sido acreditado en su significación económica- se ve compensado por las exenciones impositivas acordadas por normas similares.

Desde otro ángulo, destaco también que el dictado de una ley que regule la exclusión de la obligación de oblar determinada tasa en favor del Estado provincial, resulta necesaria. De un lado, porque la inmunidad tributaria no viene dada por el sólo hecho de que el sujeto pasivo forme parte del Estado ya que, por su carácter excepcional, cualquier exención de este tipo debe ser dispuesta de modo inequívoco, fruto de una manifestación cierta de voluntad legislativa (Fallos 324:933). Del otro, justificado por la necesidad de la Provincia de planificar sus gastos previendo el efecto desgravatorio de la tasa en cuestión de modo uniforme en todos los municipios de su territorio.

SORIA: "En atención a la doctrina emergente de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos C. 1270.XLI. Recurso de Hecho, "Caja de previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de La Plata s/ Demanda

Contencioso Administrativa" (sent. de fecha 17-III-2009, por remisión al dictamen de la Procuradora Fiscal de fecha 8-II-2008), que estimo aplicable al caso por analogía y por razones de economía procesal, y con base en lo expuesto en el ap. III puntos 1 "c" (párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto) y "e" del voto del doctor Hitters, a los que adhiero, corresponde desestimar la pretensión deducida.

La SCBA falla a favor de la Provincia de Buenos Aires.

La Corte Suprema Provincial, sigue el camino iniciado en la doctrina y marca, acertadamente, las directivas a seguir con relación a la jerarquía de los Municipios en nuestra forma de estado, como ha si también la interpretación que debe darse a las normas constitucionales federales.

Sobre esta temática, se recurre a la Carta Magna federal para hablar de Autonomía Municipal en la provincia de Buenos Aires. Resultando destacable, que en estos precedentes jurisprudenciales, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, ha abandonado la noción clásica, sostenida por la doctrina administrativista, de que los municipios era "entes autárquicos territoriales", en correspondencia con la doctrina de la Corte Suprema de la Nación.

IV. CONCLUSIONES PARCIALES

Conforme la presente Investigación, se establecen las siguientes Conclusiones Parciales del Capítulo I, sin pretensión de ser definitivas:

1º) La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, no se ha adecuado, en su Reforma Constitucional del año 1994, a lo establecido en la Constitución Nacional, en torno a la Autonomía Municipal, desconociéndose los avances del Municipalismo, tanto en el ámbito Nacional como en el Internacional. La misma continúa anclada en el tiempo, ya que, en sus Artículos 190º y siguientes, repite el "Régimen Municipal" estatuido en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires del año 1934. Vulnerándose así, la exigencia de la Autonomía Municipal, establecida en el juego de los Artículos 5º y 123º de la Constitución Nacional. No garantizando para sus Municipios la Autonomía con nivel constitucional provincial.

2º) Al no ser, los Municipios Bonaerenses Autónomos, se les asignan facultades, atribuciones, poderes y competencias, mediante una Ley de carácter general, llamada "Ley Orgánica de las Municipalidades", la cual avanza sobre numerosos aspectos que son inherentes a las comunidades locales. Careciendo éstos, de independencia, libertad y poder de decisión efectivo, en áreas en las que sólo ellos están realmente capacitados para decidir, quedando la Provincia de Buenos Aires, atada a un modelo "autárquico municipal".

3º) Los Municipios Bonaerenses, carecen de poder constitucional de tercer grado, dado que no pueden darse su propias Cartas Municipales. En virtud del desconocimiento, por parte de la Provincia de las facultades políticas – legislativas municipales.

4º) La Constitución de la Provincia de Buenos Aires ha desoído por más de veinte años el mandato constitucional, establecido en el Artículo 123º de la Constitución Nacional, siendo de carácter jerárquico e imperativo. Por ende, el incumplimiento a la garantía de la Supremacía Constitucional, establecida en el Artículo 31º, coloca a la Provincia de Buenos Aires, en situación de posible Intervención Federal, conforme el Artículo 6º de la Constitución Nacional.

5º) Tal situación de incumplimiento e indiferencia requiere prontamente de acciones tendientes a su inmediata solución, respetándose lo establecido en la Carta Magna Nacional.

"La autonomía municipal representa un avance indiscutido hacia el fortalecimiento del federalismo de esta Nación. Implica un paso a favor de la descentralización del poder, lo cual resulta saludable para un régimen político e institucional como el de nuestro país, definido claramente en el Artículo 1º de la Constitución Nacional, "representativo, republicano y federal".

Ana Laura MERA SALGUERO

CAPITULO II

Identificar las distintas alternativas para adaptar la Constitución Provincial Bonaerense a la Carta Magna en materia de la Autonomía Municipal

I. GENERALIDADES

Distintas posturas doctrinarias, se han planteado sobre la forma o la manera, para otorgarles a los Municipios Bonaerenses la posibilidad de poder dictarse, por primera vez en la Provincia, sus propias Cartas Municipales. En correspondencia con las mismas posturas, distintos Proyectos de Ley, han sido presentados tanto ante la Honorable Cámara de Diputados, como ante la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, con este fin.

II. ALTERNATIVAS EN LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

A partir de la sanción del Artículo 123º, la doctrina ha establecido, las siguientes alternativas para la implementación de la Autonomía Institucional, en la Provincia de Buenos Aires.

A. Por Reforma de la Constitución Bonaerense

Cierta parte mayoritaria de la doctrina, ha sostenido que, a partir de la sanción del nuevo Artículo 123º de la Constitución Nacional, las Provincias que no contemplen la Autonomía Institucional Plena, como por ejemplo, la de la Provincia Buenos Aires, deberían reformar sus propias Constituciones para adaptarlas a la exigencia federal, respetándose, de ésta manera, la Supremacía Constitucional, reglada en el Artículo 31º y cc. de la Constitución Nacional.

Entre ellos, SABSAY y ONAINDIA (1998) se preguntan:

si la presente cláusula agregada por la Convención Constituyente de 1994, obligará a aquellas Provincias que no consagren la autonomía municipal a reformar sus Constituciones. Creemos que la respuesta es afirmativa, porque se agregó a los límites impuestos por el artículo 5 un nuevo elemento y éste debe ser respetado por las Provincias para tornar legítimo el ejercicio de su poder constituyente. En consecuencia, estimamos que las Provincias deberán revisar sus Constituciones para adaptarlas a las nuevas pautas establecidas en la Constitución federal (p. 404).

1. Análisis de los Artículos 2º, 3º y Sección Novena de la Constitución Provincial

En base a la forma federal del Estado Argentino, las Provincias que la integran disponen de "Poder Constituyente" para organizarse. El **Artículo 121º** de la Constitución Nacional dispone: *"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."*

Las mismas, cuentan con la capacidad de dictarse sus propias Constituciones, conforme lo establecido en el **Artículo 5º** *"cada provincia dictará para sí una constitución..."*.

Conforme lo establecido, en el Preámbulo de la Constitución local, es *"el pueblo de la Provincia de Buenos Aires"*, el titular de ese Poder Constituyente. "El derecho que tiene una provincia de dictar su constitución es, pues, un poder constituyente derivado de la Constitución federal, de tipo secundario, ya que debe ejercerse según las pautas y condicionamientos de ésta". (SAGÜES, 2001, p. 131).

Sobre los "límites establecidos en la Constitución Nacional", BIDART CAMPOS (1998) establece: el poder constituyente de las provincias, recibe sus límites de la constitución federal. Las constituciones provinciales deben adecuarse: a) al sistema representativo republicano; b) a los principios, declaraciones y garantías de la constitución federal; y c) deben asegurar, el régimen municipal, ahora con la explícita obligación de cubrir la autonomía de los municipios en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, a tenor del art. 123; la administración de justicia; y a

educación primaria. No deben invadir el área de competencias federales (p. 386).

Así, "el pueblo" detenta el poder constituyente, en cuanto a la reforma de la Constitución local, también es "el pueblo" quien la podrá reformar, pero sólo por la forma en ella establecida y siempre que el bien común lo exija. Según, lo establecido por el **Artículo 2º** de la misma.

"Artículo 2º. Todo poder público emana del pueblo; y así éste puede alterar o reformar la presente Constitución, siempre que el bien común lo exija y en la forma que por ella se establece."

Si se reformara por otros procedimientos, la misma será nula de nulidad absoluta y se generará responsabilidad para quienes intervinieran en esos procesos. Conforme lo dicho por el **Artículo 3º**.

"Artículo 3º. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia las autoridades provinciales pueden impedir la vigencia de esta Constitución.

Toda alteración, modificación, supresión o reforma de la presente Constitución dispuesta por un poder no constituido o realizada sin respetar los procedimientos en ella previstos, como así también la erogación ilegítima de funciones de un poder en desmedro de otro, será nula de nulidad absoluta y los actos que de ellos se deriven quedarán sujetos a revisión ulterior.

Quienes ordenaren, ejecutaren o consintieren actos o hechos para desplazar inconstitucionalmente a las autoridades constituidas regularmente, y aquéllos que ejercieren funciones de responsabilidad o asesoramiento político en cualquiera de los poderes públicos, ya sean nacionales, provinciales o municipales, quedarán inhabilitados a perpetuidad para ejercer cargos o empleos públicos, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que fueren aplicables.

También agravian y lesionan la sustancia del orden constitucional los actos de corrupción. La ley creará el Tribunal Social de Responsabilidad Política que tendrá a su cargo examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales.

A los habitantes de la Provincia les asiste el derecho de no acatar las órdenes o disposiciones provenientes de los usurpadores de los poderes públicos."

Las maneras establecidas, para reformar la Carta Magna local se encuentran reguladas en la

Sección Novena, Capítulo Único, en los **Artículos 206º a 209º**.

El **Artículo 206º** diseña los "modos alternativos para su reforma":

"Artículo 206º. Esta Constitución sólo podrá ser reformada por el siguiente procedimiento:

a) El proyecto de reforma será tramitado en la forma establecida para la sanción de las leyes, debiendo contar con el voto afirmativo de dos tercios del total de los miembros de ambas Cámaras para ser aprobado. La ley indicará si la reforma será total o parcial y, en este último caso, las partes o los artículos que serán reformados;

b) La misma ley establecerá si ha de convocarse o no, a una convención reformadora. En este último caso la ley contendrá la enmienda proyectada y ésta será sometida a plebiscito en la primera elección que se realice. El voto será expresado en pro o en contra de la enmienda y su resultado será comunicado por la Junta Electoral al Poder Ejecutivo y a la Legislatura, para su cumplimiento."

Por Convención Reformadora (inc.a): Aquí, el modo parece bastante similar al previsto en el orden nacional, regulado en el **Artículo 30º** de la Constitución Nacional. Si bien algunos aspectos merecen ser resaltados:

- se habla expresamente de "*proyecto*".
- en caso de respuesta afirmativa, se especifica que la Ley determinará la competencia de la Convención Reformadora, al señalar que indicará si la reforma será total o parcial y en su caso, las partes o los artículos que habrán de ser modificados (**Artículo 206º inc. a**).
- a su vez, la Ley determinará la forma de funcionamiento de la Convención y el plazo dentro del cual deberá dar término a su cometido (**Artículo 207º**).

"Artículo 207º. En caso de convocarse a una convención reformadora, la ley expresará la forma de su funcionamiento y el plazo dentro del cual deberá dar término a su cometido."

- La Convención será formada por ciudadanos con las condiciones necesarias para ser diputados (**Artículos 208º y 71º**) y se compondrá del mismo número de miembros que

la Asamblea Legislativa, (en la actualidad la Legislatura provincial cuenta con 92 Diputados y 46 Senadores) y la elección de los Convencionales se llevará a cabo en la misma forma y los medios que para la elección de Diputados y Senadores provinciales.

"Artículo 208º. La convención será formada por ciudadanos que reúnan las condiciones necesarias para ser diputados y se compondrá del mismo número de miembros que la Asamblea Legislativa. La elección se llevará a cabo en la misma forma y por los mismos medios que la de diputados y senadores. La ley determinará las incompatibilidades para ser diputado convencional."

- De acuerdo a las normas electorales a cada sección de la Provincia le corresponde el mismo número de convencionales que la suma de Diputados y Senadores que se establecen para la misma.
- No se habla, de Declaración de Necesidad de Reforma por un pronunciamiento legislativo, sino que se habla expresamente de Proyecto y de "la forma establecida para la sanción de las leyes". Que en la Constitución local se encuentra establecida en el **Artículo 104º** y siguientes.

"Artículo 104º. Toda ley puede tener principio en cualquiera de las Cámaras y se propondrá en forma de proyecto por cualquiera de los miembros de cada Cámara y también por el Poder Ejecutivo. Toda ley especial que autorice gastos, necesitará para su aprobación, el voto de los dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara".
- A su vez, ello trae aparejado que dicha Ley podría tanto tener origen como ser vetada por el Poder Ejecutivo provincial.
- Se especifica expresamente que la mayoría necesaria para la aprobación del Proyecto, es el voto afirmativo de los dos tercios (2/3) del total de los miembros de ambas Cámaras.
- Estableciéndose –en su inc. b- que ese Proyecto de Ley ha de disponer si se convoca o no a una Convención Reformadora.

BIDART CAMPOS (1998) al detallar las diferentes etapas para el ejercicio de las Reformas

constitucionales, dice:

yendo al procedimiento reformativo, existen en la doctrina y en el derecho comparado diversas etapas para su ejercicio.

Fundamentalmente son tres: a) la etapa de iniciativa o de declaración, en la que se establece que es necesario proceder a la reforma y se la impulsa; b) la etapa de revisión propiamente dicha (o constitutiva), en la que la reforma se lleva a cabo; c) la etapa ratificatoria (o de eficacia), en la que se confiere eficacia a la reforma realizada, para que tenga vigencia normológica (p. 380).

Tanto la Constitución Nacional, como la Constitución Bonaerense sólo regulan dos etapas: la de Iniciativa y la de Revisión; ya que no hay etapa Ratificatoria. En ambas Constituciones, la etapa de Iniciativa, está a cargo del Congreso y luego la de Revisión, ya no pertenece al Congreso, ni siquiera con un procedimiento agravado; sino que la remite a un órgano *ad-hoc* o especial, que es la Convención Reformadora. "No tenemos reparo en llamarla convención "constituyente", desde que ejerce poder "constituyente" derivado. (BIDART CAMPOS, 1988, p.382).

Por Enmienda y posterior Plebiscito (inc. b): Si la Ley presentada en la etapa de Iniciación, decide no convocar a una Convención Reformadora (**Artículo 206º b in fine**), la debe contener la enmienda proyectada. Y esta será sometida a Plebiscito en la primera elección que se realice a continuación.

El voto será expresado en esa elección a favor o en contra de esa enmienda y su resultado será comunicado por la Junta Electoral a los Poderes de la Provincia para su cumplimiento. Queda en claro, en este caso, que la reforma no es realizada por una Asamblea Constituyente sino por los propios poderes constituidos, con la ratificación de un Plebiscito que le concede la legitimidad que le reconoce la propia Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

La enmienda, sólo podría tener un ítem, salvo que se materialice con boletas independientes para cada una de las preguntas sometidas a Plebiscito. De lo contrario se desnaturizaría la institución metiendo a una sola respuesta cuestiones diversas. Si bien, no es menos cierto que las preguntas en forma independiente, posibilitarían que tengan diferente resultado cuestiones conexas, desnaturizando también así la consulta.

En cuanto al concepto de Plebiscito, GELLI (2005) expresa al comentar el Artículo 40º de la Constitución Nacional:

según sea la materia que se somete a Consulta Popular, el mecanismo recibe el nombre de *referéndum*, si se trata de pronunciarse sobre una norma, o *plebiscito* acerca de una cuestión de importancia estatal, como las relaciones exteriores, como, por ejemplo, el caso sometido a consulta en la República Argentina, sobre la aceptación a no del Tratado de Paz y Amistad con Chile que establecía el límite entre ambos países en el Canal de Beagle.

Sin embargo, no existe acuerdo doctrinario acerca de las diferencias sustantivas, si es que las hay, entre los dos mecanismos de consulta al electorado. Si se tienen en cuenta los orígenes del plebiscito en Roma - ley que establecía la plebe a propuesta de su tribuno y separada de las demás clases de la república - y su significado actual, debe celebrarse el buen tino de los convencionales constituyentes de 1994, que denominaron consulta popular a los instrumentos previstos en el Artículo 40 de la Constitución Nacional (pp. 447-448).

A partir de lo expuesto precedentemente, algunos doctrinarios sostienen que más que un Plebiscito, lo reglado en el Artículo 206 inc. b) es un referéndum.

Aquí, se debe hacer mención al intento fallido de reforma a la Carta provincial durante la gestión del entonces gobernador Antonio Cafiero. Cabe destacar que esta fue la única oportunidad en que fue utilizado el procedimiento de Reforma por el Congreso de la Provincia y posterior "plebiscito" popular. Consultado el pueblo de la Provincia acerca de opinión referida a la modificación de la Ley

Fundamental, éste, mediante el Plebiscito del 5 de agosto de 1990, se pronunció mayoritariamente en contra de las enmiendas propuestas.

SABSAY y SABA (1991) al tratar de responder sobre los cuestionamientos al modo elegido para la Reforma expresan:

tal la posición asumida por muchos políticos y doctrinarios para tildar de inconstitucional el procedimiento elegido por el legislador bonaerense, dado que se trataba de una modificación que comprendía nada menos que 98 artículos sobre un

total de 195.

Sin embargo los defensores de esta postura parecieran olvidar que el texto constitucional no efectúa tal distinción y que toda interpretación basada en una aparente analogía con otras leyes fundamentales de provincia, importa querer hacerle decir a la Constitución lo que ella no ha dispuesto. Así lo ha entendido una parte importante de la doctrina.

Una segunda dificultad proviene de la interpretación de la expresión «primera elección» que contiene el citado artículo. Evidentemente el constituyente aspiró, inspirado en razones de mejor economía, a que no se convocara al electorado exclusivamente con la finalidad de plebiscitar la enmienda, sino que se aprovechara para ello una elección futura encaminada a la designación de autoridades (p. 338).

Por último, tanto en uno como en otro caso, las normas aprobadas son promulgadas y publicadas como parte integrante de la Constitución, **(Artículo 209º)**.

"Artículo 209º. Las enmiendas aprobadas en plebiscito y las sanciones de la convención reformadora, serán promulgadas y publicadas como parte integrante de la Constitución."

2. Mención de los Proyectos de Ley presentados ante la Honorable Cámara de Diputados y Senadores de la Provincia sobre Reforma Constitucional parcial

2.1. Proyectos de Ley presentados ante la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

Conforme la etapa de Iniciativa para reformar parcialmente la Constitución de la provincia de Buenos Aires, distintos Proyectos de Ley, han sido presentados, en los últimos 10 años, ante la Honorable Cámara de Diputados como ante la Honorable Cámara de Senadores, reglando tanto el procedimiento establecido en el inc.a) o en el inc.b) del Artículo 206º. Teniendo todos como meta la consagración definitiva de la Autonomía Municipal Institucional.

Proyecto de Ley: D- 14/10-11-0

Caratula
Reproducción. Declarando la Necesidad de Reforma del Capítulo Único “Del Régimen Municipal” de la Sección Séptima de la Constitución de Buenos Aires

Fecha Estado Parlamentario
09-03-2010

Comisión Asignada			
Comisión	Fecha de Entrada	Fecha de Despacho	Despacho
Reforma Política y del Estado	08-03-2010		

Autor
Diputado: MIGUEL ABEL PAULINO

Texto del Proyecto de Ley
<p>LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONA CON FUERZA DE</p> <p>LEY</p> <p>Artículo 1: Declárase la necesidad de la reforma del Capítulo Único “Del régimen municipal” de la Sección Séptima de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, a través de una Convención Reformadora convocada según la presente ley.</p> <p>Artículo 2: La Convención Reformadora sesionará en la ciudad de La Plata y tendrá un plazo de noventa (90) días corridos para cumplir su tarea. Dictará su propio reglamento, elegirá sus autoridades y dispondrá del presupuesto que se le asigne.</p>

Artículo 3: Convócase a elecciones de diputados convencionales, en los términos del artículo 208 de la Constitución Provincial. El Poder Ejecutivo realizará la convocatoria dentro de los sesenta (60) días de promulgada la presente.

Artículo 4: El cargo de convencional tendrá las mismas incompatibilidades previstas en el artículo 72 de la Constitución Provincial. Los cargos de convencional y de legislador provincial (diputado o senador) no son incompatibles entre sí.

Artículo 5: De forma.

Proyecto de Ley: D- 1774/10-11-0

Carátula

Declarando Necesaria la Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en relación al Régimen Municipal

Fecha Estado Parlamentario

24-06-2010

Comisiones Asignadas

Comisión	Fecha de Entrada	Fecha de Despacho	Despacho
Reforma Política y del Estado	24-06-2010	04-05-2011	APROBADO
Asuntos Municipales	09-06-2011		
Legislación General			
Asuntos Constitucional y Justicia			

Autor

DIPUTADO: MIGUEL ABEL PAULINO

Texto del Proyecto de Ley

**EL SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONAN
CON FUERZA DE**

L E Y

ARTICULO 1°. Declarase necesaria la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

ARTICULO 2°. Adoptase la modalidad de reforma por vía de enmienda, conforme lo contempla la segunda parte del artículo 206º inciso b) de la Constitución Provincial.

ARTICULO 3°. Serán objeto de reforma los artículos 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196 y 197, los cuales quedarán redactados como se estipula en el Anexo que forma parte de la presente ley.

ARTICULO 4°. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ANEXO

SECCION SEPTIMA

Del régimen municipal

CAPITULO UNICO

ARTICULO 190. El gobierno y la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia estará a cargo de una Municipalidad, dotada de autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera, con arreglo a las normas de esta Constitución y a las Leyes que en su consecuencia se dicten.

Cada Municipio estará compuesto de un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo Colegiado. Sus integrantes serán elegidos por voto directo y duraran cuatro años en sus funciones. Los miembros del Departamento Deliberativo se renovarán cada dos años por mitad. Las funciones municipales serán carga pública, de la que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia.

El Departamento Ejecutivo está a cargo de un funcionario que se denominará Intendente. En la misma fórmula y por el mismo período se elegirá un Vice intendente municipal, quien reemplazará al Intendente en caso de ausencia, inhabilidad, renuncia o fallecimiento, e integra el gabinete municipal en el carácter de coordinador.

El número de integrantes del Departamento Deliberativo será el que fije la Ley Orgánica Municipal para cada Distrito, debiendo las Cartas Orgánicas Municipales respetar el sistema de asignación de representación que la misma establezca. En ningún caso podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro.

Serán electores los residentes en el Municipio que reúnan las condiciones establecidas por la legislación respectiva.

Serán elegibles los electores mayores de veintiún años con dos años de residencia previa en el Distrito y con tres años en el caso de los extranjeros. Para el caso del Intendente y Vice Intendente se requerirá poseer veinticinco años.

Los Concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante.

ARTICULO 191. Cada Municipio podrá dictar su propia Carta Orgánica por Convención convocada al efecto. La misma estará integrada por el doble del número de Concejales elegidos por el voto directo.

La convocatoria deberá ser efectuada por el Departamento Ejecutivo previa Ordenanza sancionada con el voto de dos tercios del total de los integrantes del Departamento Deliberativo. Esta Ordenanza deberá prever, hasta que las respectivas Cartas lo establezcan, que las mismas serán sancionadas por el voto de la mayoría de los miembros de cada Convención Constituyente.

Para ser Convencional se requieren las mismas condiciones que para ser Concejal.

Las Cartas Orgánicas Municipales deberán asegurar:

a) El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, respetando la representación proporcional, todo ello con arreglo a la legislación provincial.

b) La legalidad, la equidad, la igualdad, la generalidad, la proporcionalidad y la no confiscatoriedad como principios de la tributación.

C El régimen financiero, presupuestario y contable.

d) El ejercicio del poder de policía en materia de su competencia y en aquella en que ejerciera facultades concurrentes y en la forma que corresponda en las que actúe por delegación de la Nación o la Provincia de acuerdo a esta Constitución y las Leyes y en todo el ámbito de su territorio sin excepciones.

e) El régimen de contrataciones, bajo el principio de licitación pública, sin perjuicio de las excepciones que establezca la Ley Orgánica Municipal o las Cartas Municipales.

f) El régimen laboral y de responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales, conforme a los principios establecidos en esta Constitución.

g) La publicidad de los actos de Gobierno y la reseña en una Memoria Anual de la percepción e inversión de las rentas municipales.

h) El procedimiento para su reforma.

Asimismo, podrán prever la creación de Consejos Vecinales Electivos en las localidades que no sean cabecera de Partido, los que tendrán las atribuciones y funciones que le establezcan las Cartas y para cuestiones estrictamente locales. Los Consejeros, no tendrán remuneración alguna. Durarán en sus funciones y serán elegidos igual que los Concejales y por los electores de la localidad.

ARTICULO 192. Son recursos de las Municipalidades:

a) Los tributos que establezcan. La facultad de crear impuestos podrá ser concurrente con la de la Provincia y estará limitada por los compromisos asumidos por ésta con la Nación o con otras Provincias.

b) Los tributos provinciales que le sean transferidos por descentralización tributaria, de obras y/o servicios.

c) Los ingresos provenientes del régimen de coparticipación, originado en un sistema único, general, automático y redistributivo, que no podrá ser inferior al veinte (20) por ciento de la masa coparticipable formada por la totalidad de los

ingresos impositivos de origen provincial y la coparticipación federal que perciba la Provincia. Los montos a percibir por las Municipalidades deberán asegurar el suministro de un nivel básico de servicios.

d) Las tasas, derechos, patentes, tarifas y contribuciones por mejoras que establezcan.

e) Los provenientes de la concesión de obras y servicios públicos, permisos y concesión de espacios del dominio público municipal, cánones y todo otro ingreso originado en actos de disposición, administración o explotación del patrimonio municipal.

f) Las multas u otras sanciones pecuniarias que se establecieran por incumplimiento a las normas municipales.

g) Donaciones, legados, subsidios y otros recursos no previstos en los incisos anteriores.

ARTICULO 193. Son de competencia de los Municipios las siguientes atribuciones:

1.- Convocar a los electores del Distrito para elegir autoridades municipales, Consejeros Escolares y Vecinales, con sesenta días de anticipación por lo menos.

2.- Confeccionar a iniciativa del Departamento Ejecutivo y aprobar por el Deliberativo su Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos.

3.- Contraer empréstitos con destino determinado. En ningún caso podrá sancionarse Ordenanzas de esta clase, cuando el total de los servicios de amortización e intereses, afecte en más del veinticinco (25) por ciento de los recursos ordinarios de la Municipalidad.

4.- Crear Tribunales de Cuentas locales, con carácter electivo, e imponer en consecuencia las sanciones compatibles.

5.- Conformar y reglamentar el uso del suelo y la organización territorial de su Distrito, en el marco de la Legislación Provincial en la materia.

6.- Convenir con la Provincia el régimen de valuación de la propiedad inmueble, en el marco de la legislación provincial en la materia.

7.- Crear Tribunales de Faltas e imponer de acuerdo a las Leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles, con la naturaleza de sus poderes, pudiendo requerir del Juez competente las órdenes del allanamiento que resulten necesarias.

8.- Crear entidades financieras municipales de conformidad con la legislación

vigente y las disposiciones del Banco Central de la República Argentina.

9.- Tener a su cargo lo relativo a la licencia y habilitación de establecimientos comerciales e industriales; a los planes edilicios y de urbanización a la apertura, construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales, plazas, parques, paseos y obras de infraestructura en general; nivelación y desagües; uso de las calles; espacios públicos, playas, riveras y subsuelo; tránsito, vialidad, transportes y comunicaciones locales; edificación y construcción; servicios públicos locales, paisajes, mercados, ferias, abasto y faenamiento de animales; higiene, moralidad, salubridad, recreos y espectáculos públicos; organización y contralor de servicios fúnebres y cementerios; y en general todas las materias de fomento o interés local. Todas estas atribuciones respetando los convenios celebrados por la Provincia con otras jurisdicciones.

10.- Tener facultades concurrentes en la elaboración, ejecución y contralor de los planes de obras públicas en general; viviendas; servicios públicos, educación y cultura; salud y acción social, ancianidad, discapacidad y desamparo, minoridad, previsión, recreación y turismo, creación y fomento de Instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza, protección del equilibrio ecológico, medio ambiente, polución ambiental, flora y fauna, explotación minera, vialidad, espacio aéreo y en general, todas las políticas de desarrollo y fomento que se realicen o incidan en su ámbito territorial.

11.- Participar con la Provincia en la formulación y ejecución de políticas preventivas de seguridad, defensa civil y social.

ARTICULO 194. Las Municipalidades podrán celebrar convenios entre sí, o con la Provincia de Buenos Aires y constituir organismos municipales, intermunicipales, consorcios o cooperativas de vecinos para la realización de obras públicas, prestación de servicios, cooperación técnica financiera o actividades de interés común de su competencia.

Asimismo, podrán convenir con la Provincia su participación en la Administración, gestión de obras y servicios que preste o ejecute en su territorio para lograr mayor eficacia y descentralización operativa, así como la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional.

Igualmente, podrán constituir entre sí, o entre sí y con la Provincia, organismos de

Gobierno o planeamiento regional cuya creación deberá ser aprobada por Ley. La Ley dispondrá el origen de los recursos y la atribución de competencias a favor del nuevo organismo, las que posteriormente no podrán ser ejercidas por los Municipios que lo integren.

ARTICULO 195. La Legislatura determina los límites territoriales de cada Municipio.

ARTICULO 196. En tanto los Municipios no procedan a sancionar sus respectivas Cartas Orgánicas y Ordenanzas dictadas en su consecuencia, y en todo lo que no es materia exclusiva de aquéllas, subsistirán las normas de la Ley Orgánica de las Municipalidades y de la legislación provincial aplicable a las materias que por la presente se atribuyen a la competencia municipal.

Los conflictos internos, o entre las distintas Municipalidades o con otras autoridades de la Provincia serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia.

ARTICULO 197. Los Municipios podrán ser intervenidos por Ley y solo en caso de acefalía, por un plazo no mayor de seis meses. La Ley que dispusiere la intervención deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara y autorizará al Poder Ejecutivo a designar un Interventor.

La intervención solo tendrá por objeto restablecer el normal desenvolvimiento de los órganos intervenidos y se limitará a atender los asuntos ordinarios, con arreglo a las ordenanzas y demás normas vigentes. Todos los nombramientos tendrán carácter provisorio y por el tiempo que dure la intervención.

El Interventor deberá convocar a elecciones dentro del plazo de dos meses de dispuesta la intervención y los electos asumir sus funciones dentro del término establecido en este artículo hasta completar el período.

Título
Reproducción. Declarando la Necesidad de Reforma del Capítulo Único “Del Régimen Municipal” de la Sección Séptima de la de Buenos Aires.

Fecha Estado Parlamentario
13-03-2008

Comisiones Asignadas			
Comisión	Fecha de Entrada	Fecha de Despacho	Despacho
Reforma Política y del Estado	08-03-2010		

Autor
Diputado: MIGUEL ABEL PAULINO

Texto del Proyecto de Ley
<p>LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONA CON FUERZA DE</p> <p>L E Y</p> <p>Artículo 1: Declárese la necesidad de la reforma del Capítulo Único “Del régimen municipal” de la Sección Séptima de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, a través de una Convención Reformadora convocada según la presente ley.</p> <p>Artículo 2: La Convención Reformadora sesionará en la ciudad de La Plata y tendrá un plazo de noventa (90) días corridos para cumplir su tarea. Dictará su propio reglamento,</p>

elegirá sus autoridades y dispondrá del presupuesto que se le asigne.

Artículo 3: a elecciones de diputados convencionales, en los términos del artículo 208 de la Constitución Provincial. El Poder Ejecutivo realizará la convocatoria dentro de los sesenta (60) días de promulgada la presente.

Artículo 4: El cargo de convencional tendrá las mismas incompatibilidades previstas en el artículo 72 de la Constitución Provincial. Los cargos de convencional y de legislador provincial (diputado o senador) no son incompatibles entre sí.

Artículo 5: De forma.

Proyecto De Ley: D- 3113/06-07-0

Carátula
Declarando la Necesidad de la Reforma Parcial del Capítulo Único “Del Régimen Municipal” de la Sección Séptima de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Fecha Estado Parlamentario
07-12-2006

Comisión Asignada			
Comisión	Fecha de Entrada	Fecha de Despacho	Despacho
Reforma Política y del Estado	07-12-2006		

Autor
Diputado: JULIO CESAR ALFONSIN

Texto del Proyecto de Ley

LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y

Artículo 1: Declárase la necesidad de la reforma del Capítulo Único “Del régimen municipal” de la Sección Séptima de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, a través de una Convención Reformadora convocada según la presente ley.

Artículo 2: La Convención Reformadora sesionará en la ciudad de La Plata y tendrá un plazo de noventa (90) días corridos para cumplir su tarea. Dictará su propio reglamento, elegirá sus autoridades y dispondrá del presupuesto que se le asigne.

Artículo 3: Convócase a elecciones de diputados convencionales, en los términos del artículo 208 de la Constitución Provincial. El Poder Ejecutivo realizará la convocatoria dentro de los sesenta (60) días de promulgada la presente.

Artículo 4: El cargo de convencional tendrá las mismas incompatibilidades previstas en el artículo 72 de la Constitución Provincial. Los cargos de convencional y de legislador provincial (diputado o senador) no son incompatibles entre sí.

Artículo 5: De forma.

Proyecto de Ley: D- 3118/06-07-0

Carátula

Declarando Necesaria la Reforma Parcial de la Constitución Provincial, en relación a la Sección Séptima, del Régimen Municipal, Capítulo Único, Artículos 190 a 197

Fecha Estado Parlamentario
07-12-2006

Comisión Asignada			
Comisión	Fecha de Entrada	Fecha de Despacho	Despacho
Reforma Política y del Estado	07-12-2006		

Autor
Diputado: NICOLAS DALESIO

Texto del Proyecto de Ley
<p>EI SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:</p> <p>ARTÍCULO 1°. Declárase la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.</p> <p>ARTÍCULO 2°. La reforma parcial se efectuará mediante la convocatoria a una Convención Reformadora, en los términos de la Sección Novena, artículos 206 a 209 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y las regulaciones de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 3°. La declaración de necesidad de reforma parcial se formula con relación a la Sección Séptima, <i>Del Régimen Municipal</i>, Capítulo Único, artículos 190 a 197 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.</p> <p>ARTÍCULO 4°. La Convención Reformadora queda facultada para compatibilizar y remunerar el articulado constitucional.</p> <p>ARTÍCULO 5°. El Poder Ejecutivo deberá convocar, dentro de los noventa (90) días de promulgada la presente ley, a elección de Diputados Convencionales.</p>

ARTÍCULO 6°. Cada sección electoral de la Provincia elegirá tantos Convencionales como Senadores y Diputados Provinciales le correspondan según la distribución vigente. La elección se realizará por los mismos medios y en la misma forma que para esos cargos.

ARTÍCULO 7°. Los Diputados Convencionales deberán reunir las condiciones para ser elegidos Diputados y gozarán de las mismas prerrogativas e inmunidades desde el día de su elección hasta el día que finalice su mandato.

ARTÍCULO 8°. Es incompatible el cargo de Diputado Convencional con los de: Gobernador, Vicegobernador, Ministros del Poder Ejecutivo, Magistrados y funcionarios del Poder Judicial, titulares de los Organismos de la Constitución, miembros de los Directorios y administradores de las entidades autárquicas de la Provincia y miembros en actividad de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

El Estado provincial en sus tres poderes, la Administración tanto centralizada como desconcentrada o descentralizada y las Municipalidades, deberán conceder a los Diputados Convencionales las licencias pertinentes para el cumplimiento de su cometido.

ARTÍCULO 9°. Realizado el escrutinio por la Junta Electoral, la misma procederá a entregar los diplomas a los Diputados Convencionales electos, quienes de esta forma quedarán habilitados para el cargo. La Junta Electoral comunicará a ambas Cámaras Legislativas el resultado del escrutinio y la nómina de Diputados Convencionales electos.

ARTÍCULO 10. En caso de renuncia o vacancia definitiva, cualquiera fuere su causa, el Diputado Convencional cesante será reemplazado por el candidato de su misma lista que siguiere en el orden de colocación al último incorporado.

ARTÍCULO 11. El Poder Ejecutivo, en la convocatoria a elecciones para Diputados Convencionales, fijará el lugar, el día y la hora para el inicio de las sesiones de la Convención, el cual deberá ser dentro de los sesenta (60) días posteriores al acto eleccionario. La Convención sesionará en la ciudad de La Plata.

ARTÍCULO 12. La Convención Reformadora deberá concluir su cometido en un plazo de

noventa (90) días contados desde la fecha de su instalación. Ese plazo podrá ser ampliado por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, por treinta (30) días más y por única vez.

Vencidos los plazos precedentes, caducarán los mandatos de los Diputados Convencionales y se clausurarán las sesiones de la Convención.

En caso de haberse producido la reforma, la Convención contará con diez (10) días más para efectuar las comunicaciones al Poder Ejecutivo y a la Legislatura.

ARTÍCULO 13. Para su constitución y funcionamiento la Convención Reformadora se regirá por el reglamento de la Cámara de Diputados, el cual será de aplicación hasta tanto sancione el propio.

ARTÍCULO 14. A los Diputados Convencionales se les entregará una medalla y un diploma en mérito a su cargo y recibirán una remuneración similar a la que en concepto de dieta y gastos de representación perciben los Diputados provinciales. Dicha remuneración se hará efectiva desde la instalación y hasta la clausura de la Convención Reformadora y no podrá acumularse a cualquier otra que perciban del Estado Nacional, Provincial o Municipal, con excepción a lo retribuido por el ejercicio de la docencia.

ARTÍCULO 15. La Convención sesionará válidamente con la presencia de la mayoría absoluta del total de sus miembros y aprobará las reformas constitucionales con el voto de la mayoría.

ARTÍCULO 16. Serán nulas de nulidad absoluta las reformas, derogaciones, adecuaciones o agregados que realizare la Convención Reformadora apartándose de las disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 17. Las autoridades de ambas Cámaras Legislativas asignarán personal de las mismas para el desenvolvimiento de la Convención.

ARTÍCULO 18. Los gastos que demande la ejecución de esta ley para el llamado, constitución y funcionamiento de la Convención Reformadora, serán atendidos con los recursos de rentas generales.

Autorízase al Poder Ejecutivo a efectuar las adecuaciones presupuestarias que correspondan.

ARTÍCULO 19. De forma.

2.2. Proyectos de Ley presentados ante la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires

Proyecto de Ley: Expediente: E 13 2014 - 2015

Carátula
Declarando Necesaria la Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Autor
Senador: GUSTAVO GABRIEL DE PIETRO

Coautores
Senador - Carlos Alberto Fernández , Senador – Horacio López

Fecha de Entrada
13-03-2014

Comisiones Asignadas
Legislación General
Asuntos Constitucionales y Acuerdos

Pases del Expediente			
Área	Ingreso	Despacho	Estado
Mesa General de	13-03-2014		

Entradas			
Mesa Entradas Legislativa	13-03-2014		
HCS	03-04-2014		Parlamentario
Mesa Entradas Legislativa	03-04-2014		
Comisión- Legislación General	08-04-2014		

Texto del Proyecto de Ley
<p>EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SANCIONAN CON FUERZA DE</p> <p>LEY</p> <p>ARTICULO 1°. Declárase necesaria la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.</p> <p>ARTICULO 2°. Adoptase la modalidad de reforma por vía de enmienda, conforme lo contempla la segunda parte del artículo 206º inciso b) de la Constitución Provincial.</p> <p>ARTICULO 3°. Serán objeto de reforma los artículos 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196 y 197, los cuales quedarán redactados como se estipula en el Anexo que forma parte de la presente ley.</p> <p>ARTICULO 4°. Comuníquese al Poder Ejecutivo.</p>

ANEXO

SECCION SEPTIMA

Del régimen municipal

CAPITULO UNICO

ARTICULO 190º. El gobierno y la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia estará a cargo de una Municipalidad, dotada de autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera, con arreglo a las normas de esta Constitución y a las Leyes que en su consecuencia se dicten.

Cada Municipio estará compuesto de un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo Colegiado. Sus integrantes serán elegidos por voto directo y duraran cuatro años en sus funciones. Los miembros del Departamento Deliberativo se renovarán cada dos años por mitad. Las funciones municipales serán carga pública, de la que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia.

El Departamento Ejecutivo está a cargo de un funcionario que se denominará Intendente.

El número de integrantes del Departamento Deliberativo será el que fije la Ley Orgánica Municipal para cada Distrito, debiendo las Cartas Orgánicas Municipales respetar el sistema de asignación de representación que la misma establezca. En ningún caso podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro.

Serán electores los residentes en el Municipio que reúnan las condiciones establecidas por la legislación respectiva.

Serán elegibles los electores mayores de veintiún años con un año de residencia previa en el Distrito y con cinco años en el caso de los extranjeros. Para el caso del Intendente se requerirá poseer veinticinco años.

Los Concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante.

ARTICULO 191º. Cada Municipio podrá dictar su propia Carta Orgánica por

Convención convocada al efecto. La misma estará integrada por el doble del número de Concejales elegidos por el voto directo.

La convocatoria deberá ser efectuada por el Departamento Ejecutivo previa Ordenanza sancionada con el voto de dos tercios del total de los integrantes del Departamento Deliberativo. Esta Ordenanza deberá prever, hasta que las respectivas Cartas lo establezcan, que las mismas serán sancionadas por el voto de la mayoría de los miembros de cada Convención Constituyente.

Para ser Convencional se requieren las mismas condiciones que para ser Concejal.

Las Cartas Orgánicas Municipales deberán asegurar:

- a) El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, respetando la representación proporcional, todo ello con arreglo a la legislación provincial.
- b) La legalidad, la equidad, la igualdad, la generalidad, la proporcionalidad y la no confiscatoriedad como principios de la tributación.
- c) El régimen financiero, presupuestario y contable.
- d) El ejercicio del poder de policía en materia de su competencia y en aquella en que ejerciera facultades concurrentes y en la forma que corresponda en las que actúe por delegación de la Nación o la Provincia de acuerdo a esta Constitución y las Leyes y en todo el ámbito de su territorio sin excepciones.
- e) El régimen de contrataciones, bajo el principio de licitación pública, sin perjuicio de las excepciones que establezca la Ley Orgánica Municipal o las Cartas Municipales.
- f) El régimen laboral y de responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales, conforme a los principios establecidos en esta Constitución.
- g) La publicidad de los actos de Gobierno y la reseña en una Memoria Anual de la percepción e inversión de las rentas municipales.
- h) El procedimiento para su reforma.

Asimismo, podrán prever la creación de Consejos Vecinales Electivos en las localidades que no sean cabecera de Partido, los que tendrán las atribuciones y funciones que le establezcan las Cartas y para cuestiones estrictamente locales. Los Consejeros, no tendrán remuneración alguna. Durarán en sus funciones y serán

elegidos igual que los Concejales y por los electores de la localidad.

ARTICULO 192º. Son recursos de las Municipalidades:

- a) Los tributos que establezcan. La facultad de crear impuestos podrá ser concurrente con la de la Provincia y estará limitada por los compromisos asumidos por ésta con la Nación o con otras Provincias.
- b) Los tributos provinciales que le sean transferidos por descentralización tributaria, de obras y/o servicios.
- c) Los ingresos provenientes del régimen de coparticipación, originado en un sistema único, general, automático y redistributivo, que no podrá ser inferior al veinte (20) por ciento de la masa coparticipable formada por la totalidad de los ingresos impositivos de origen provincial y la coparticipación federal que perciba la Provincia. Los montos a percibir por las Municipalidades deberán asegurar el suministro de un nivel básico de servicios.
- d) Las tasas, derechos, patentes, tarifas y contribuciones por mejoras que establezcan.
- e) Los provenientes de la concesión de obras y servicios públicos, permisos y concesión de espacios del dominio público municipal, cánones y todo otro ingreso originado en actos de disposición, administración o explotación del patrimonio municipal.
- f) Las multas u otras sanciones pecuniarias que se establecieran por incumplimiento a las normas municipales.
- g) Donaciones, legados, subsidios y otros recursos no previstos en los incisos anteriores.

ARTICULO 193º. Son de competencia de los Municipios las siguientes atribuciones:

1. Convocar a los electores del Distrito para elegir autoridades municipales, Consejeros Escolares y Vecinales, con sesenta días de anticipación por lo menos.
2. Confeccionar a iniciativa del Departamento Ejecutivo y aprobar por el Deliberativo su Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos.
3. Contraer empréstitos con destino determinado. En ningún caso podrá sancionarse Ordenanzas de esta clase, cuando el total de los servicios de amortización e intereses, afecte en más del veinticinco (25) por ciento de los

recursos ordinarios de la Municipalidad.

4. Conformar y reglamentar el uso del suelo y la organización territorial de su Distrito, en el marco de la Legislación Provincial en la materia.

5. Convenir con la Provincia el régimen de valuación de la propiedad inmueble, en el marco de la legislación provincial en la materia.

6. Crear Tribunales de Faltas e imponer de acuerdo a las Leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles, con la naturaleza de sus poderes, pudiendo requerir del Juez competente las órdenes del allanamiento que resulten necesarias.

7. Crear entidades financieras municipales de conformidad con la legislación vigente y las disposiciones del Banco Central de la República Argentina.

8. Tener a su cargo lo relativo a la licencia y habilitación de establecimientos comerciales e industriales; a los planes edilicios y de urbanización a la apertura, construcción y mantenimiento de calles y caminos vecinales, plazas, parques, paseos y obras de infraestructura en general; nivelación y desagües; uso de las calles; espacios públicos, playas, riveras y subsuelo; tránsito, vialidad, transportes y comunicaciones locales; edificación y construcción; servicios públicos locales, paisajes, mercados, ferias, abasto y faenamiento de animales; higiene, moralidad, salubridad, recreos y espectáculos públicos; organización y contralor de servicios fúnebres y cementerios; y en general todas las materias de fomento o interés local. Todas estas atribuciones respetando los convenios celebrados por la Provincia con otras jurisdicciones.

9. Tener facultades concurrentes en la elaboración, ejecución y contralor de los planes de obras públicas en general; viviendas; servicios públicos, educación y cultura; salud y acción social, ancianidad, discapacidad y desamparo, minoridad, previsión, recreación y turismo, creación y fomento de Instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza, protección del equilibrio ecológico, medio ambiente, polución ambiental, flora y fauna, explotación minera, vialidad, espacio aéreo y en general, todas las políticas de desarrollo y fomento que se realicen o incidan en su ámbito territorial.

10. Participar con la Provincia en la formulación y ejecución de políticas preventivas de seguridad, defensa civil y social.

ARTICULO 194º. Las Municipalidades podrán celebrar convenios entre sí, o con la

Provincia de Buenos Aires y constituir organismos municipales, intermunicipales, consorcios o cooperativas de vecinos para la realización de obras públicas, prestación de servicios, cooperación técnica financiera o actividades de interés común de su competencia.

Asimismo, podrán convenir con la Provincia su participación en la Administración, gestión de obras y servicios que preste o ejecute en su territorio para lograr mayor eficacia y descentralización operativa, así como la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional.

Igualmente, podrán constituir entre sí, o entre sí y con la Provincia, organismos de Gobierno o planeamiento regional cuya creación deberá ser aprobada por Ley. La Ley dispondrá el origen de los recursos y la atribución de competencias a favor del nuevo organismo, las que posteriormente no podrán ser ejercidas por los Municipios que lo integren.

ARTICULO 195º. La Legislatura determina los límites territoriales de cada Municipio.

ARTICULO 196º. En tanto los Municipios no procedan a sancionar sus respectivas Cartas Orgánicas y Ordenanzas dictadas en su consecuencia, y en todo lo que no es materia exclusiva de aquéllas, subsistirán las normas de la Ley Orgánica de las Municipalidades y de la legislación provincial aplicable a las materias que por la presente se atribuyen a la competencia municipal.

Los conflictos internos, o entre las distintas Municipalidades o con otras autoridades de la Provincia serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia.

ARTICULO 197º. Los Municipios podrán ser intervenidos por Ley y solo en caso de acefalía, por un plazo no mayor de seis meses. La Ley que dispusiere la intervención deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara y autorizará al Poder Ejecutivo a designar un Interventor.

La intervención solo tendrá por objeto restablecer el normal desenvolvimiento de los órganos intervenidos y se limitará a atender los asuntos ordinarios, con arreglo

a las ordenanzas y demás normas vigentes. Todos los nombramientos tendrán carácter provisorio y por el tiempo que dure la intervención.

El Interventor deberá convocar a elecciones dentro del plazo de dos meses de dispuesta la intervención y los electos asumir sus funciones dentro del término establecido en este artículo hasta completar el período.

Proyecto de Ley: Expediente: E 268 2013 - 2014

Carátula
Modificando la Sección Séptima, del Régimen Municipal, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Autor
Senador: RICARDO HECTOR VAZQUEZ

Fecha de Entrada
16-10-2013

Comisiones Asignadas
Asuntos Municipales, Descentralización y Fortalecimiento Institucional
Reforma Política y Reforma del Estado
Asuntos Constitucionales y Acuerdos

Pases del Expediente			
Área	Ingreso	Despacho	Estado
-Mesa General de Entradas	16-10-2013		
-Mesa Entradas Legislativa	16-10-2013		
-HCS	27-11-2013		Parlamentario

-Mesa Entradas Legislativa	27-11-2013		
-Comisión Asuntos Municipales, Descentralización y Fortalecimiento Institucional	02-12-2013		

Texto del Proyecto de Ley

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SANCIONAN CON FUERZA DE

L E Y

ARTÍCULO 1º: Modifíquese la Sección Séptima, del Régimen Municipal, de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Sección VII, Régimen Municipal, Capítulo único”

Artículo 190º: Esta Constitución asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los municipios - partido son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.

Artículo 191º: La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los municipios - partido que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo.

Artículo 192º: El departamento deliberativo será desempeñado por un cuerpo que se denominará Concejo Deliberante y estará compuesto por un número que no

será inferior a seis, ni mayor a veinticuatro.

Artículo 193º: Todos los municipios-partido tienen la capacidad para dictar sus propias cartas orgánicas municipales.

Artículo 194º: Las cartas orgánicas municipales, son sancionadas por convenciones convocadas por la autoridad ejecutiva local, en virtud de ordenanza sancionada al efecto. La convención municipal se integra por el doble número de concejales, elegidos por voto directo y por el sistema de representación proporcional.

Para ser convencional se requieren las mismas condiciones que para ser concejal.

La ordenanza que declare la necesidad del dictado de la carta orgánica municipal fijará las inhabilidades e incompatibilidades para ser electo convencional municipal y podrá establecer mayorías especiales para la sanción de aquella.

Artículo 195º: La delimitación territorial de los municipios partido y la creación de nuevos, son determinados por ley, la que requiere la aprobación de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura y la realización de una consulta popular convocada a esos efectos en el municipio partido respectivo.

Artículo 196º: Las cartas orgánicas municipales deben asegurar:

1. El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.
- 2.- La elección directa y a simple pluralidad de sufragios del órgano ejecutivo y la representación proporcional en los cuerpos colegiados.
- 3.- Los derechos de iniciativa y referéndum. Los institutos de Consulta Popular y Audiencia pública.
- 4.- El sistema de juicio político, estableciendo como condición para la suspensión o destitución el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante.
- 5.- Un procedimiento para su reforma.
- 6.- El proceso de regionalización para el desarrollo económico y social que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos intermunicipal que podrán crear órganos con facultades para

el cumplimiento de sus fines.

7.- Las disposiciones orgánicas municipales y las ordenanzas que en consecuencia se dicten pueden autorizar a las autoridades para imponer multas; disponer la demolición de construcciones, clausura y desalojo de los inmuebles; secuestro, decomiso o destrucción de objetos, para lo cual las Municipalidades pueden requerir el auxilio de la fuerza pública y recabar órdenes de allanamiento. Todas las sanciones deben garantizar el recurso judicial suficiente y oportuno. Las disposiciones orgánicas pueden establecer Tribunales de Faltas.

8.- Los demás requisitos que establece esta Constitución.

Artículo 197°: Las cartas orgánicas municipales, entrarán en vigencia cuando lo determinen las respectivas convenciones municipales

Artículo 198°: Son electores municipales:

- 1) Todos los argentinos mayores de dieciocho años de edad, inscriptos en el registro electoral con domicilio en el territorio o jurisdicción municipal;
- 2) Los extranjeros con residencia otorgada por la autoridad nacional, mayores de dieciocho años, con más de dos años de domicilio real inmediato y continuo en el municipio al tiempo de su inscripción en el padrón municipal.

De los Concejos Deliberantes.

Artículo 199°: Deben ser atribuciones y deberes del Concejo Deliberante:

- 1.- Facultar al intendente a convocar a elecciones.
- 2.- Establecer la Carrera administrativa municipal, que garantice el acceso y ascenso dentro del mismo, de acuerdo a parámetros de idoneidad y mérito de los aspirantes.
- 3.- Dictar su propio reglamento.
- 4.- Sancionar anualmente y antes de la iniciación de cada ejercicio, el presupuesto de gastos, el cálculo de recursos y la ordenanza general impositiva y tributaria. En caso de imposibilidad se considerarán prorrogados los últimos vigentes.
- 5.- Autorizar al intendente a contraer empréstitos y realizar otras operaciones de créditos para la atención de obras y servicios públicos.

6.- Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre a) urbanismo, que aseguren planes de urbanización, desarrollo y ordenamiento; b) servicios públicos; c) catastro; d) seguridad, salubridad e higiene; e) protección del ambiente y de los intereses colectivos; f) moralidad, recreos y espectáculos públicos; g) obras públicas, vialidad vecinal, parques, plazas, jardines y paseos públicos; h) conservación y defensa del patrimonio cultura; i) tránsito local, transporte y comunicación urbanos; J) educación, cultura, deportes y turismo; k) servicios y asistencia sociales; l) abasto; m) cementerios y servicios fúnebres; n) uso y explotación del espacio aéreo y subsuelo municipal; ñ) elección y funcionamiento de las comisiones vecinales garantizando la participación ciudadana.

7.- Regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas.

8.- Autorizar al intendente a enajenar los bienes privados del municipio con la aprobación de la (mayoría absoluta) los dos tercios de la totalidad de los miembros del cuerpo.

9.- Designar a funcionarios y empleados del concejo municipal.

10.- Aprobar o desechar los convenios que firme el intendente.

11.- Municipalizar los servicios públicos.

12.- Establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia.

13.- Dictar cualquier otra norma de interés general no prohibida por la ley o Carta Orgánica y compatible con las disposiciones de esta Constitución.

Del Departamento Ejecutivo.

Artículo 200º: Deben ser atribuciones y deberes del intendente:

1. Gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común.
2. Ejercerá la representación del municipio partido y demás atribuciones que la carta o ley orgánica prescriban.
3. Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas dictadas por el concejo deliberante.
4. Administrar y disponer de los bienes que integran el patrimonio municipal.
5. Realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares.
6. Convocar a elecciones.

7. Nombrar y remover los funcionarios del órgano ejecutivo y empleados municipales respetando la carrera administrativa, con sujeción a las normas sobre estabilidad.
8. Remitir al concejo antes del 31 de octubre de cada año el proyecto de presupuesto de gastos, cálculos de recursos y ordenanza general tributaria para el año siguiente.
9. Recaudar e invertir libremente sus recursos, sin más limitaciones que las establecidas por esta Constitución, ley, carta orgánica u ordenanza.
10. Publicitar el movimiento de ingresos y egresos, y anualmente, el balance y memoria del ejercicio que expondrá ante el concejo municipal en oportunidad de iniciarse las sesiones ordinarias para su aprobación.
11. Promover políticas de desarrollo económico, social y cultural.
12. Aplicar multas y sanciones propias de la actividad de policía y decretar inhabilitaciones, clausuras y desalojos de locales, demolición o suspensión de construcciones, decomiso y destrucción de mercaderías o artículos de consumo en malas condiciones y recabará para ello las órdenes de allanamientos pertinentes y el uso de la fuerza pública.
13. Contraer empréstitos y efectuar otras operaciones de créditos con el acuerdo del Concejo Deliberante.
14. Percibir los recursos económico-financieros, confeccionar presupuestos, realizar la inversión de recursos y el control de los mismos.
15. Vetar total o parcialmente las declaraciones, resoluciones y ordenanzas que dicte el concejo municipal dentro de los diez días hábiles en que éstas fueran sancionadas. Si el concejo municipal insistiera en su sanción con el voto de los dos tercios del cuerpo ésta quedará promulgada, estando el ejecutivo obligado a publicarla.
16. Asistir voluntariamente a las reuniones del concejo municipal con voz y obligatoriamente, cuando fuera citado por el mismo.
17. Publicar las Ordenanzas Municipales, Decretos y Resoluciones de alcance general en el Boletín Oficial Municipal o provincial.

Artículo 201º: Las atribuciones expresadas tienen las siguientes limitaciones:

1. Dar publicidad por la prensa a todos sus actos, reseñándolos en una memoria anual, en la que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus rentas.
2. Todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta del concejo Deliberante.
3. Siempre que se haga uso del crédito será para obras señaladas de mejoramiento o para casos eventuales, y se votará una suma anual para el servicio de la deuda, no pudiendo aplicarse los fondos a otro objeto que el indicado.
4. Las enajenaciones sólo podrán hacerse en remate público.

De los Recursos Municipales

ARTÍCULO 202º: Las Municipalidades disponen de los siguientes recursos:

1. El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y sobre el incremento de valor de la tierra libre de mejoras.
2. Los demás impuestos, tasas, patentes, precios derechos u otros gravámenes o contribuciones determinadas por las normas municipales en los límites de su competencia respetando los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal.
3. Donaciones, legados, créditos, subsidios y demás aportes especiales.
4. Los provenientes de la coparticipación de impuestos recaudados por la Nación y la Provincia.
5. Asignaciones de la provincia, destinadas a financiar la transferencia de servicios o competencias a los Municipios.
6. Todos los demás que le atribuya la Nación, la Provincia o que resulten de convenios intermunicipales.
7. Todo ingreso de capital originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.
8. El producto del otorgamiento de concesiones para la explotación de servicios públicos, cuando se hagan por empresas o personas privadas.
9. Los empréstitos. Estos deberán estar destinados exclusivamente a la inversión en bienes de capital o de obras y servicios públicos de infraestructura, no pudiendo

ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración.

10. Esta Constitución declara que los recursos de los municipios y comunas son indispensables para el normal funcionamiento de los servicios públicos, independientemente de que aquellos como personas jurídicas públicas puedan ser judicialmente demandados, sin necesidad de autorización previa y sin privilegio alguno.

Si fueran condenados al pago de una deuda, sólo podrán ser ejecutados en la forma ordinaria y embargadas sus rentas hasta un veinte por ciento, presumiéndose que la proporción restante como así también los recursos propios serán destinados al pago de emolumentos remuneratorios, de carácter alimentario y a la satisfacción de obras o servicios públicos esenciales, cuya prestación no puede cancelarse, suspenderse o diferirse sin afectar la cobertura de necesidades básicas de la población.

Se exceptúan de esta disposición las rentas o bienes especialmente afectados en garantía de una obligación.

Por ordenanza podrá autorizarse un embargo mayor, que no podrá superar el treinta y cinco por ciento de sus rentas.

ARTÍCULO 203º: Los Regímenes de transferencias entre Provincia y Municipios se regirán por los siguientes criterios:

1. La asignación de la coparticipación a municipios efectuará por ley, teniendo en cuenta, para la distribución primaria, las competencias, servicios y funciones de la Provincia y el conjunto de municipios, y para la distribución secundaria criterios objetivos de reparto que contemplen los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria, mediante aplicación de indicadores devolutivos, redistributivos y de eficiencia fiscal que tiendan a lograr un grado equivalente de desarrollo y de calidad de vida de los habitantes.
2. La Provincia transferirá automática y diariamente, el monto de dichas coparticipaciones.
3. No habrá nueva transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva asignación de recursos aprobada por ley y ratificada por ordenanza del

municipio o comuna. Los recursos asignados para financiar la transferencia de competencias tendrán como origen los recursos provinciales luego de la Distribución Primaria.

Intervención.

ARTICULO 204º: La Provincia puede intervenir los Municipios por ley, la que requiere para su aprobación el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura, en los siguientes supuestos:

1. En caso de acefalía.
 2. Cuando expresamente lo prevea la ley orgánica o la carta orgánica municipal.
- Promulgada la ley, el Poder Ejecutivo designa un interventor, quien debe convocar a elecciones para completar el período interrumpido por la acefalía y sus facultades son exclusivamente administrativas, para garantizar los servicios públicos y hacer cumplir las ordenanzas vigentes. En ningún caso las intervenciones pueden durar más de seis meses.

ARTÍCULO 3º: Reenumérense los artículos sucesivos, sin modificación alguna.

ARTÍCULO 4º: El Poder Ejecutivo convocará a un plebiscito en pro o en contra de la presente reforma, dentro de los 60 días de promulgada esta ley.

ARTÍCULO 5º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

III. ALTERNATIVAS POR FUERA DE LA CONSTITUCION PARA QUE LOS MUNICIPIOS PUEDAN DICTARSE SUS PROPIAS CARTAS MUNICIPALES

A. Por Reforma de la “Ley Orgánica de las Municipalidades”

Otro sector, sostiene que mientras que no se reforme la Constitución provincial, la Legislatura puede y debería, facultar mediante ley a los Municipios a dictarse sus propias Cartas Orgánicas, conforme las Conclusiones del Eje Temático I: “La Autonomía Político Institucional, dadas en el Primer Congreso de Autonomía Municipal, celebrado en la ciudad de La Plata, en noviembre 2000.

Siguiendo este criterio, se ha presentado, el siguiente Proyecto de Ley, ante la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, que se detalla a continuación.

1. Mención del Proyecto de Ley presentado ante la Honorable Cámara Senadores de la Provincia de Buenos Aires

Carátula
Establecimiento de la Autonomía y los Parámetros Generales de Gobierno y Administración Pública de los Municipios. Modificando Artículo 114 e Incorporando Artículo 114 Bis al Capítulo XVIII de la Ley 5109 (Texto según Ley 12926) y Derogando la Ley 11757.
Autor
Senador- JORGE ALBERTO D’ONOFRIO

Coautores
Senador- Senador- Baro , Malena, Senador - Hogan , Patricio, Senador - Pallares , José Luis, Senador - Cariglino , Roque Antonio, Senador - Coll Areco, Carlos Alfonso, Senador - Segovia , Patricia, Senador - Granados, Leonor, Senador - Sorchilli , Roberto Fabio, Senador - Vitale , Hector Luis, Senador - Costa , Roberto; Senador - Szelagowski , Carolina, Senador - Moreira , Fernando Adrián, Senador - Larraburu , Diana, Senador - Albisu, Hernan Ignacio, Senador - Pampin , Gabriel Leandro, Senador- Galmarini , Sebastian, Senador - Ferraro Medina , Lorena Felisa Micaela, Senador - Urdampilleta , Alejandro

Fecha de Entrada
07-05-2014

Comisiones Asignadas
Asuntos Municipales, Descentralización y Fortalecimiento Institucional
Legislación General
Asuntos Constitucionales y Acuerdos

Pases del Expediente			
Área	Ingreso	Despacho	Estado
Mesa General de Entradas	07-05-2014		
Mesa Entradas Legislativa	07-05-2014		
HCS	08-05-2014		Parlamentario
Mesa Entradas Legislativa	08-05-2014		
Comisión Asuntos Municipales, Descentralización y	12-05-2014		

Fortalecimiento Institucional			
----------------------------------	--	--	--

Texto del Proyecto de Ley
<p>NORMA MARCO PARA LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.</p> <p>PROYECTO DE LEY</p> <p>EI SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SANCIONAN CON FUERZA DE</p> <p>L E Y</p> <p>CAPITULO I : DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL</p> <p>ARTÍCULO 1º: La presente ley es una norma marco que establece la autonomía y los parámetros generales de gobierno y administración pública de los Municipios que conforman la Provincia de Buenos Aires.</p> <p>ARTÍCULO 2º: Cada municipio podrá dictar su Carta Orgánica Municipal, dentro del marco de las competencias Constitucionales dadas por el sistema federal de gobierno, artículos 5 y 123 Constitución Nacional y artículos 190 y concordantes de la Constitución Provincial, otras normas nacionales y la presente Ley. Asimismo, cada Municipio determinará su régimen económico, financiero, presupuestario y patrimonial, debiendo garantizar una administración equilibrada, profesionalizada, eficaz y eficiente.</p> <p>CAPITULO II: RELACIONES CON LA PROVINCIA, LA NACION Y OTROS CONVENIOS Y GESTIONES ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS.</p> <p>ARTÍCULO 3º: Las municipalidades podrán celebrar convenios entre sí, con las provincias, con la Nación y con Organismos Internacionales, para la prestación de servicios,</p>

realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común.

ARTÍCULO 4º: Las autoridades municipales podrán realizar gestiones en cualquiera de los Ministerios, Entes autárquicos o descentralizados, organismos de la Constitución y toda otra entidad nacional o provincial.

CAPITULO III. PROCESOS DE DESCENTRALIZACION.

ARTÍCULO 5º: Todos los procesos de descentralización de competencias nacionales y/o provinciales hacia los municipios deberán hacerse mediante convenio autorizado por el Departamento Deliberativo Municipal. En todos los casos se deberán prever las transferencias de los fondos necesarios para la ejecución de las nuevas competencias asegurando el debido cumplimiento eficiente y eficaz de las mismas.

CAPITULO IV. DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

ARTÍCULO 6º: El Gobierno de los municipios estará compuesto por un Departamento Ejecutivo y un Departamento Deliberativo, según la organización administrativa que se establece en la presente ley y las normas que se dicten al efecto. Las Cartas Orgánicas Municipales establecerán su composición.

ARTÍCULO 7º: El Departamento Ejecutivo estará a cargo de un Intendente y el Departamento Deliberativo estará compuesto por Concejales, de acuerdo a la cantidad de habitantes de cada Municipio, según lo establece la Constitución Provincial, con arreglo al último censo de carácter Nacional.

ARTÍCULO 8º: Quedan prohibidas las reelecciones indefinidas. El Intendente, los Concejales y Consejeros Escolares serán electos por medio del voto popular por la cantidad de períodos que determine cada Carta Orgánica Municipal, que en ningún caso superará los dos mandatos consecutivos.

ARTÍCULO 9º: Las funciones de Intendente, Concejal y Consejeros Escolares son

incompatibles:

- Con las de Gobernador, Vicegobernador, Ministros y Miembros de los Poderes Legislativo o Judicial, Nacionales o Provinciales.
- Con las de funcionario o empleado a sueldo del Poder Ejecutivo nacional o provincial, sea en la Administración central, organismos descentralizados o entes autárquicos, a excepción del ejercicio de la docencia.
- Con las de empleado a sueldo de un Municipio o Fuerzas de Seguridad.

CAPITULO V.- DEL VOTO ELECTRONICO.

ARTICULO 10º: Impleméntese con carácter obligatorio el Sistema de Voto Electrónico para todas las elecciones municipales que se realicen en cada uno de los distritos que componen la Provincia de Buenos Aires.

Cada Carta Orgánica Municipal deberá prever la regulación e implementación de dicho Sistema.

CAPITULO VI.- EL DEPARTAMENTO DELIBERATIVO

CONSTITUCION, INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO DELIBERANTE.

ARTÍCULO 11º: El Departamento Deliberativo, estará conformado por ciudadanos elegidos directamente por el pueblo a través de su voto y se denominarán Concejales. Durarán 4 años en sus mandatos. El Departamento Deliberativo se renovará por mitades cada 2 años.

ARTÍCULO 12º: Cada municipio elegirá la cantidad de Concejales que se determine en su Carta Orgánica Municipal. La cantidad de Concejales se ajustará a lo determinado por la Constitución Provincial, y tendrá un mínimo de 6 y un máximo de 24.

ARTÍCULO 13º: Los Concejales electos tomarán posesión de sus cargos en la fecha que legalmente corresponda a la renovación de autoridades.

ARTÍCULO 14º: En la fecha fijada por la junta electoral, se reunirá el Concejo Deliberante en sesiones preparatorias, integrado por los nuevos Concejales electos diplomados por aquélla y los Concejales que no cesen en sus mandatos, y procederán a establecer si los primeros reúnen las condiciones exigidas por la Constitución de la Provincia y la presente Ley. Las sesiones serán presididas por el Concejel de mayor edad de la lista triunfante.

ARTÍCULO 15º: En estas sesiones se elegirán las autoridades del Concejo Deliberante, las que deberán ser establecidas en la Carta Orgánica Municipal. La misma deberá prever como mínimo las siguientes: Presidente, Vicepresidente 1º, Vicepresidente 2º y Secretario; dejándose constancia, además, de los Concejales titulares y suplentes que lo integrarán.

ARTÍCULO 16º: Los candidatos que no resulten electos serán suplentes natos en primer término de quienes lo hayan sido en una misma lista y el reemplazo por cualquier circunstancia de un Concejel se hará automáticamente y siguiendo el orden de colocación en la respectiva lista de candidatos, debiendo ser llamados los suplentes una vez agotada la nómina de titulares. En los casos de incorporación de un suplente el Concejo Deliberante procederá con respecto al mismo de idéntica forma establecida en los artículos precedentes. Producidas las vacantes durante el receso, el Concejo Deliberante Municipal proveerá los respectivos reemplazos en reuniones preparatorias en los años de renovación de autoridades o en la primera reunión ordinaria, en los otros.

ARTÍCULO 17º: Habiendo paridad de votos para la designación de autoridades del Concejo Deliberante, prevalecerán los candidatos propuestos por el partido o Alianza política que hubiera obtenido mayoría de votos en la última elección municipal, y en igualdad de éstos, se decidirá a favor de la mayor edad.

ARTÍCULO 18º: De todo lo actuado se deberá labrar acta, por el Concejel que haya presidido, con la firma de los presentes, bajo pena de nulidad.

ARTÍCULO 19º: En las sesiones preparatorias el cuerpo tendrá facultades disciplinarias y de compulsión por la fuerza pública a los fines de lograr el quórum necesario para

sesionar.

ARTÍCULO 20º: En la Carta Orgánica Municipal se explicitarán las obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades para desempeñarse como elector, como funcionario, como Intendente o como Concejal, atendiendo la Legislación Nacional y Provincial.

CAPITULO VII. FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO DELIBERANTE.

ARTÍCULO 21º: En la Carta Orgánica Municipal se deberá fijar el funcionamiento del Concejo Deliberante Municipal.

ARTÍCULO 22º: La mayoría absoluta del total de Concejales que constituyen el Concejo Deliberante formará quórum para deliberar y resolver todo asunto de su competencia, salvo cuando se exija mayoría calificada. La minoría compelerá, incluso con la fuerza pública, a los concejales que por inasistencia injustificada impidan las sesiones del Cuerpo. Se entenderá por minoría un tercio del total de sus miembros.

Cuando en las votaciones resulten fracciones debido al número de Concejales, se computará como válido el número entero inmediatamente superior.

ARTÍCULO 23º: El Concejo Deliberante conferirá sanción definitiva a las ordenanzas vetadas por el intendente, cuando insista con el voto de los dos tercios de los miembros presentes.

ARTÍCULO 24º: Cada Concejo Deliberante dictará su reglamento interno, en el que establecerá el orden de sus sesiones y trabajo, todo lo concerniente al funcionamiento administrativo del cuerpo y de sus comisiones.

ARTÍCULO 25º: En los libros de actas del Concejo Deliberante se dejará constancia de los debates y documentos utilizados en las sesiones. Las actas serán públicas y deberán ser refrendadas por el presidente y el Secretario.

ARTÍCULO 26º: Toda documentación del Concejo Deliberante estará bajo custodia de su

Secretario.

ARTÍCULO 27º: Las disposiciones que adopte el Concejo Deliberante se denominarán:

1. Ordenanza: si crea, reforma, suspende o deroga una regla de carácter general, cuyo cumplimiento compete a la intendencia municipal. Las ordenanzas son actos de carácter legislativo en sentido formal y material.
2. Decreto: si tiene por objeto el rechazo de solicitudes de particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo Deliberante y en general toda disposición de carácter imperativo, que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo.
3. Resolución: si tiene por objeto expresar una opinión del Concejo Deliberante sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado.
4. Disposición: Si tiene por objeto la adopción de medidas relativas a la ejecución de actos administrativos del Concejo Deliberante que tienen incidencia económica, patrimonial y financiera; y que no requieran promulgación por parte del Departamento Ejecutivo.
5. Comunicación: si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo.

CAPITULO VIII. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE:

ARTÍCULO 28º: Una ordenanza – votada con los dos tercios del total de los miembros del Concejo Deliberante – establecerá las atribuciones del Presidente del cuerpo. Dicha norma, por lo menos, deberá prever:

1. Voto doble para el presidente en casos de paridad.
2. La facultad a favor del presidente de disponer de las partidas de gastos asignadas al Concejo Deliberante.
3. Dirigir la discusión en que tendrá voz y voto.
4. Convocar a los miembros del Concejo a las reuniones que deba celebrar.
5. Presidir las Asambleas del Concejo, integradas con mayores contribuyentes.
 - Firmar las disposiciones que adopte el concejo.
 - Nombrar, aplicar medidas disciplinarias y dejar cesantes a los empleados del

Concejo con arreglo a las leyes y ordenanzas sobre estabilidad del personal.
Disponer de las dependencias del Cuerpo.

CAPITULO IX. COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE.

ARTÍCULO 29º: La sanción de las Ordenanzas del Municipio corresponde con exclusividad al Concejo Deliberante Municipal.

ARTÍCULO 30º: Las ordenanzas municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos, fijar los Códigos de Ordenamiento Urbano, según lo previsto por la normativa constitucional, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas normas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus fines.

ARTÍCULO 31º: Son atribuciones del Concejo Deliberante:

- Legislar toda cuestión tendiente a satisfacer las necesidades colectivas de carácter local, en el marco de la Constitución Nacional, Provincial y todas las normas complementarias.
- Disponer el régimen para el personal municipal.

CAPITULO X. ATRIBUCIONES PRESUPUESTARIAS.

ARTÍCULO 32º: Corresponde al Concejo Deliberante sancionar las ordenanzas de presupuesto de gastos y presupuesto de recursos a través de una ordenanza votada con mayoría simple. Promulgado que sea el presupuesto podrá ser modificado únicamente por iniciativa del Departamento Ejecutivo.

En una sesión especial se tratará la compensación de excesos y la evolución de la gestión económica, financiera, patrimonial y presupuestaria del municipio.-

ARTÍCULO 33º: El Concejo Deliberante considerará el proyecto remitido por el

Departamento Ejecutivo y no podrá aumentar su monto total, ni crear cargos con excepción de los pertenecientes al Concejo Deliberante.

ARTÍCULO 34º: El Departamento Ejecutivo deberá antes del 15 de noviembre de cada año enviar al Concejo Deliberante el proyecto de presupuesto, este plazo será obligatorio y su incumplimiento generará al Intendente una multa equivalente a una (1) dieta de su cargo.

Si el Departamento Ejecutivo no remitiera el proyecto de presupuesto en la fecha anteriormente señalada, el Concejo Deliberante podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior.

ARTÍCULO 35º: Si por incumplimiento del artículo anterior o de lo establecido en el artículo 19 inciso 3, se llegara al 31 de diciembre sin el presupuesto de gastos y recursos sin votar, el Departamento Ejecutivo deberá regirse por el vigente para el año anterior, a valores actualizados, con excepción de las partidas no permanentes introducidas en el mismo.

ARTÍCULO 36º: En los casos de veto total o parcial del presupuesto, el Concejo Deliberante podrá otorgar aprobación definitiva, con la insistencia de los dos tercios de los votos del total de miembros del cuerpo, en dicho caso el Departamento Ejecutivo estará obligado a promulgarlo.

ARTÍCULO 37º: Los gastos totales del Concejo Deliberante no podrán superar el cinco (5) por ciento del presupuesto de gastos totales del Municipio, correspondientes a la fuentes financieras de libre disponibilidad.

CAPITULO XI. EMPRESTITOS.

ARTÍCULO 38º: Corresponde al Concejo Deliberante aprobar la contratación de empréstitos. Se deberá sancionar una Ordenanza conforme a lo determinado por el artículo 193 inc. 3 de la Constitución de la Provincia.

CAPITULO XII. MAYORES CONTRIBUYENTES y PARTICIPACION CIUDADANA.

ARTÍCULO 39º: La integración, funcionamiento y procedimiento administrativo de la Asamblea de Mayores Contribuyentes establecida en el artículo 193 inc. 2 de la Constitución Provincial, será establecido mediante ordenanza del Concejo Deliberante a propuesta del Departamento Ejecutivo.

ARTÍCULO 40º: En función a lo establecido en el artículo 211 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, las municipalidades podrán crear mecanismos de participación ciudadana, tales como: iniciativa ciudadana, consulta popular, audiencias públicas, presupuesto participativo, entre otros, los que serán reglamentados por el Concejo Deliberante a propuesta del Departamento Ejecutivo.

CAPITULO XIII. DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

ARTÍCULO 41º: Los Municipios deberán aprobar y poner en marcha un régimen municipal para el acceso a la información pública en el plazo de un año a partir de la aprobación de la presente ley. Dichos regímenes deberán respetar los estándares legales vigentes emanados de la Constitución provincial, la Constitución nacional y la normativa y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos.

CAPITULO XIV. DEL DEPARTAMENTO EJECUTIVO MUNICIPAL.

EL INTENDENTE. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS.

ARTÍCULO 42º: La Administración General y la ejecución de las ordenanzas corresponden exclusivamente al Departamento Ejecutivo Municipal.

ARTÍCULO 43º: El Intendente electo tomará posesión de su cargo el día en que concluya el mandato de su predecesor. Cuando por cualquier circunstancia el Intendente electo no tomara posesión o se ausentara temporal o permanentemente lo reemplazará el Primer Concejel.

ARTÍCULO 44º: Son atribuciones y deberes del Intendente:

a Promulgar y publicar las Ordenanzas del Concejo Deliberante o vetarlas, total o parcialmente, dentro de los 10 días hábiles de su notificación fehaciente. Caso contrario quedarán convertidas en Ordenanzas.

b Reglamentar Ordenanzas. Sin alterar su sustancia, contenido y finalidad.

c Convocar en forma independiente a electores del Distrito para elecciones de cargos municipales.

d Representar al municipio, ante terceros, ante el Estado Nacional, provincial, u otras municipalidades y en todos los casos establecidos por esta ley y leyes complementarias.

e Hacerse representar ante los tribunales.

f Ejecutar los servicios y obras públicas locales, por sí o por terceros.

g Expedir órdenes para practicar inspecciones y adoptar medidas preventivas para evitar incumplimientos de ordenanzas, estando facultado para clausurar establecimientos, decomisar y destruir productos, demoler y trasladar instalaciones.

h Convocar al Concejo Deliberante a sesiones extraordinarias.

i Nombrar y sancionar a los empleados del Departamento Ejecutivo, con arreglo a las normas que regulen la materia.

j Propiciar justificadamente la remoción del contador, tesorero y jefe de compras municipal, y de cualquier funcionario de ley ante el Concejo Deliberante.

k Fijar el horario de la administración municipal.

l Nombrar y remover a los auxiliares del Intendente y a todos los funcionarios sin estabilidad.

m Fijar viáticos a los agentes en comisión, y determinar todos los conceptos retributivos de los empleados municipales. La adhesión a una ley provincial en materia de empleo público no implica que el Intendente no pueda determinar el monto de los salarios del personal comprendido en dicha ley.

n Recaudar los recursos municipales de manera eficiente y ejecutar gastos municipales.

o Delegar el ejercicio de sus facultades mediante el dictado del pertinente acto administrativo.

p Concurrir personalmente, o por intermedio de sus Secretarios, a las Sesiones del Concejo Deliberante cuando lo juzgue oportuno, o sea llamado por acto fundado del cuerpo con una antelación de diez días, para suministrar informes. La falta de concurrencia física del Intendente o de sus Secretarios cuando haya sido requerida su

presencia por Decreto o la negativa de ellos a suministrar la información solicitada por dicho cuerpo, será considerada falta grave.

q Solicitar licencia al Concejo Deliberante en caso de ausencia mayor a diez días.

r Abrir las sesiones ordinarias del Concejo Deliberante.

s Realizar la Convocatoria de Convencionales Constituyentes para el dictado de la Carta Orgánica Municipal.

t Proyectar las ordenanzas de carácter tributario. Organizar el control de gestión y evaluación de resultados de la administración municipal en todos sus niveles.

u Garantizar la implementación de sistemas de acceso a información pública

v Dirigir la Policía Local o Comunal, de acuerdo a la normativa vigente.

w Negociar colectivamente con las organizaciones gremiales con personería las relaciones laborales de los trabajadores municipales.

x Ejercer las demás atribuciones y cumplir los deberes inherentes a la naturaleza de su cargo.

CAPITULO XV. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y FORMAS ASOCIATIVAS.

DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

ARTÍCULO 45º: A iniciativa del Departamento Ejecutivo y con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de sus miembros, el Concejo Deliberante podrá aprobar la creación de organismos descentralizados, para la administración y explotación de los bienes y capitales que se le confíen. La ordenanza dictada al efecto, al menos, deberá prever: Objeto del Organismo descentralizado, composición administrativa y autoridades, funcionamiento presupuestario y régimen de personal. Se podrá establecer en dicha ordenanza un régimen especial de contrataciones.

CAPITULO XVI.- CONSORCIOS.

ARTÍCULO 46º: Las municipalidades podrán conformar consorcios entre municipios, o entre una o más municipalidades y la Nación u otras provincias, y/o particulares, para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común. Una ordenanza dictada por mayoría absoluta establecerá las pautas de constitución y funcionamiento,

ajustándose a las normas provinciales y nacionales que rijan la materia.-

CAPITULO XVII.- SOCIEDADES ANONIMAS.

ARTÍCULO 47º: Las municipalidades podrán constituir sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria en los términos y con el alcance que se determine en la correspondiente Ordenanza y en el marco otorgado por la Ley de Sociedades vigente y normas complementarias. A tal fin, el Departamento Ejecutivo confeccionará el proyecto de Ordenanza, con la participación del área contable y del asesor letrado del municipio.

CAPITULO XVIII. COOPERATIVAS.

ARTÍCULO 48º: Las Municipalidades podrán formar parte en cooperativas. Las mismas deberán formarse con capital de la municipalidad y aporte de los usuarios del servicio o de la explotación a la cual se las destine. Se regirán por la ley vigente en la materia.

CAPITULO XIX. OBRAS PÚBLICAS.

ARTÍCULO 49º: Una Ordenanza votada por la mayoría absoluta del Concejo Deliberante Municipal establecerá todo lo referente a las Obras Públicas Municipales, en términos anuales y su impacto plurianual para al menos los próximos tres años.

ARTÍCULO 50º: Entiéndase por Obra Pública Municipal, toda aquella cosa mueble o inmueble, que es construida por la administración municipal, para utilidad o comodidad de toda la población.

ARTÍCULO 51: Se autoriza al Intendente a la construcción de Obras Públicas, bajo cualquiera de las modalidades de contratación que se establezcan en la Ley de Administración Financiera.

CAPITULO XX- SERVICIOS PUBLICOS.

ARTÍCULO 52: Las municipalidades podrán atender aquellas necesidades en que

predomine el interés público colectivo, mediante la organización y puesta en funcionamiento de un servicio público, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley y a lo que establezcan las ordenanzas y reglamentaciones dictadas al efecto.

ARTÍCULO 53: La Municipalidad deberá ejercer en todos los casos la fiscalización integral de la prestación de los servicios públicos, de acuerdo con las modalidades establecidas en la presente ley y las ordenanzas respectivas.

ARTÍCULO 54: Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, se le reconoce a la Municipalidad la facultad indeclinable de intervención de los servicios, siempre y cuando existan incumplimientos debidamente probados.

CAPITULO XXI. DE LOS CONFLICTOS.

ARTÍCULO 55: Los conflictos a que se refiere el artículo 196 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires deben ser comunicados a la Suprema Corte, la que podrá disponer que se suspenda la ejecución de las Leyes controvertidas y también si fuere procedente la sustanciación del juicio, hasta la resolución del mismo.

ARTÍCULO 56: Oídas las partes y acumuladas las pruebas, la Suprema Corte dictará sentencia dentro de los treinta días contados a partir de su intervención. Los miembros de la Corte responderán personalmente cuando excedan el plazo establecido.

ARTÍCULO 57: En caso de Conflictos con la Nación u otras provincias, serán comunicados al Departamento Ejecutivo provincia instándose su trámite según lo dispuesto en el Art. 196 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 58: Contra las decisiones del Concejo Deliberante por la que se disponga la suspensión preventiva o destitución del Intendente o cualquier Concejal, procederá la revisión judicial por vía del conflicto que prevé la presente ley. La promoción del conflicto suspenderá la ejecución de la medida adoptada la que no hará ejecutoria hasta la resolución del mismo o el transcurso del plazo para su interposición, el que será de 10 días.

ARTÍCULO 59: Promovida la acción judicial la causa tramitará en instancia única y originaria ante la Suprema Corte de Justicia.

Sin perjuicio de ello, si el procedimiento, a juicio del tribunal por resolución fundada, admitiera sustanciación, se le imprimirá el trámite del procedimiento sumarísimo.

La revisión judicial alcanzará a la legitimidad de la sanción y a su razonabilidad, debiendo la Suprema Corte expedirse siempre sobre ellas.

En todos los casos la Corte deberá resolver el conflicto en un plazo improrrogable de sesenta (60) días hábiles; transcurrido el mismo sin sentencia, la resolución del Concejo Deliberante hará ejecutoria y los miembros de la Corte serán personalmente responsables.

Probada y declarada la violación de la constitución o de la ley en su caso, el acto impugnado y todos aquellos que de él deriven serán declarados nulos.

CAPITULO XXII: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 60: Los municipios podrán establecer una Ordenanza que determine las normas de procedimiento administrativo municipal. También se podrán establecer procedimientos administrativos especiales, todo ello con arreglo a las Leyes, Tratados Internacionales, Constitución Nacional, Provincial y los principios generales que rigen el "Procedimiento Administrativo". Hasta tanto se dicten las ordenanzas señaladas se regirán por las leyes y ordenanzas generales vigentes.

CAPITULO XXIII: DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS.

ARTÍCULO 61: Los actos Administrativos del Intendente, Concejales y empleados de las municipalidades dictados en ejercicio de funciones administrativas que no estén constituidos según la competencia, forma, finalidad y contenidos determinados en la presente ley y las de aplicación complementaria, serán nulos.-

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS:

ARTICULO 62: Hasta tanto cada Municipio dicte su propia Carta Orgánica seguirán

vigentes las disposiciones establecidas en la Ley 6769/58 en carácter supletorio.

ARTICULO 63: Modificase el artículo 114 del Capítulo XVIII de la Ley 5109 (Texto según Ley 12.926) y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“CAPITULO XVIII: DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR, VICEGOBERNADOR, DE SENADORES Y DIPUTADOS NACIONALES Y PROVINCIALES, Y DE INTENDENTES, CONCEJALES Y CONSEJEROS ESCOLARES” (Texto según Ley 12.926)

ARTICULO 114°: (Texto según Ley 12926) La elección de Gobernador y Vicegobernador tendrá lugar conjuntamente con la de Senadores y Diputados Provinciales del año que corresponda, previa convocatoria con no menos de noventa (90) días de anticipación, que hará el Poder Ejecutivo o el Presidente de la Asamblea Legislativa en su defecto.

La convocatoria para la elección de Senadores y Diputados Nacionales, de acuerdo a lo establecido en los artículos 53, 54 y concordantes de la Ley Nacional 19945 – Código Electoral Nacional – (T.O. Decreto 2135/83 y sus modificatorias), se deberá realizar conforme a lo establecido en el párrafo anterior.”

ARTICULO 64: Incorpórase el artículo 114 bis al Capítulo XVIII de la Ley 5109 (Texto según Ley 12.926) y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“CAPITULO XVIII: DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR, VICEGOBERNADOR, DE SENADORES Y DIPUTADOS NACIONALES Y PROVINCIALES, Y DE INTENDENTES, CONCEJALES Y CONSEJEROS ESCOLARES” (Texto según Ley 12.926)

ARTÍCULO 114 BIS: La elección de Intendentes, Concejales y Consejeros Escolares; tendrá lugar el día que así lo determine el Departamento Ejecutivo Municipal, debiendo realizar la convocatoria con no menos de noventa (90) días de anticipación.”

ARTICULO 65: Deróguese toda norma que se oponga a las disposiciones establecidas en la presente ley, en cuanto le resultare incompatible.

ARTICULO 66: Derógase la ley 11.757.

ARTICULO 67: La presente entrará en vigencia a los 180 días de su promulgación.

ARTICULO 68: Comuníquese al Departamento Ejecutivo.

B. Otra Postura

En una posición extrema, QUIROGA LAVIÉ, llega más lejos al postular que nada impide a los propios municipios dictar sin autorización legal alguna su Carta Orgánica por directa invocación de la Constitución Nacional, pues lo que no está prohibido está permitido. Conforme lo expuesto en el Primer Congreso de Autonomía Municipal, celebrado en la ciudad de La Plata, en noviembre 2000.

Ningún Municipio, en Provincia de Buenos Aires, lo ha implementado hasta la fecha.

IV. CONCLUSIONES PARCIALES

Conforme la presente Investigación, se establecen las siguientes Conclusiones Parciales del Capítulo II, sin pretensión de ser definitivas:

1º) Ante las falencias descritas en el Capítulo anterior, debe reformarse la Constitución Provincial Bonaerense, reconociendo y asegurando la Autonomía Municipal en los términos que impone el Artículo 123º de la Constitución Nacional. Dicha Reforma exige, que se asegure constitucionalmente la Autonomía y se regle, también constitucionalmente, su "alcance y contenido", en los distintos aspectos: Institucional, Político, Administrativo, Económico y Financiero.

2º) La forma o la manera en que la norma inferior debe adecuarse, conforme los lineamientos dados por la Carta Magna Federal en torno a la Autonomía Municipal, no puede ser sino por medio de los mecanismos dados por la propia Constitución de la Provincia de Buenos Aires. No

bastando una Reforma Legislativa de la "Ley Orgánica de las Municipalidades".

3º) La Autonomía Municipal sólo se podrá establecer a través de una Reforma Constitucional, dado que, es la única manera de poder concretarla con estabilidad y sin quedar sujetos a los futuros cuestionamientos, que jurídicamente, podrían hacerse, a una simple Ley. Las Leyes y Decretos, que en la actualidad regulan la materia municipal en la Provincia de Buenos Aires, adolecen de la temporalidad propia de la normativa de jerarquía inferior a la Constitución, y también pueden ser modificadas por Leyes o Decretos posteriores, y que, al modificarse la propia Constitución, pueden ser fuente de demandas de inconstitucionalidad, generándose inseguridad jurídica. Otorgar competencias por Ley, si bien, puede significar un avance para los Municipios en relación a la situación actual, al permitírseles una mayor Autodeterminación, sin ninguna duda, no garantizará la Autonomía si se mantiene el diagrama institucional vigente de la Constitución Provincial Bonaerense. En virtud, de que las competencias autonómicas delegadas al Municipio por Ley, podrían ser declinadas o reasumidas por las autoridades provinciales.

4º) Haber negado sistemáticamente la Reforma de la Constitución en torno a la Autonomía Municipal, deja a los bonaerenses una Constitución ciertamente discrepante y regresiva respecto de las Constituciones Provinciales dictadas a partir de 1983, la Constitución Nacional de 1994 y los fallos judiciales del más alto Tribunal de Justicia del país.

5º) Al analizarse las dos alternativas que establece la Constitución de la Provincia en su Artículo 206º, para su Reforma, que son, por Convención Reformadora, o por, Enmienda y posterior Plebiscito. Si bien ambas, tienen como resultado la Reforma Parcial de la Constitución, se considera que en el recinto de la Convención Reformadora, sería el lugar óptimo, en donde se podrá debatir con tiempo y profundamente cada aspecto inherente a la vida municipal.

6º) Con la Convención Reformadora, se evitarían complejos conflictos de poderes y futuros problemas normativos.

"Parece más justa y mucho más sincera la actitud de aquellos países que teniendo un gran

respeto por la vida constitucional, la reforman cuantas veces sea necesario"

Jorge R VANOSSI

CAPITULO III

CONCLUSIONES FINALES

I. CONCLUSIONES

Conforme la presente Investigación, se establecen las siguientes Conclusiones Finales sin pretensión de ser definitivas:

1º) Si bien la Constitución Nacional de 1853 fue poco clara en la delimitación de los alcances de la "Autonomía" y de la "Autarquía" en torno al esquema Municipal, dicha cuestión fue saldada con la Reforma Federal de 1994. Al establecer en su Artículo 5º que: "Cada provincia dictará para sí una constitución...que asegure su régimen municipal...", y el Artículo 123º reitera este postulado cuando prescribe que: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º, asegurando la autonomía municipal, y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

2º) Siendo la Autonomía Municipal el principio rector de la descentralización política, del federalismo y del Estado de Derecho, se observa que al cumplirse veinte años de la Reforma Federal de 1994, violaciones a la misma, ante la falta de cumplimiento, por parte de la Provincia de Buenos Aires, a la Supremacía Constitucional, en torno a la Autonomía Municipal.

3º) Siendo las Cartas Orgánicas la manifestación cabal de los gobiernos locales de auto-organizarse sin injerencia alguna de otro poder y hasta tanto dicha Reforma Provincial no se lleve a cabo, el estatus jurídico de los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires, es claramente "autárquico"; al no otorgárseles de Poder Constituyente. Incumpléndose la moderna doctrina constitucional internacional, nacional y provincial del Derecho Público.

4º) Ante las falencias de la Constitución de la Provincia en cuanto al esquema municipal, se declara la urgencia de una Reforma Constitucional provincial. Que reconozca definitivamente la Autonomía Municipal, consagrada en la Carta Magna.

5º) La forma de llevarla a cabo es mediante Convención Reformadora, dado que con ella se evitarían complejos conflictos de poderes y problemas normativos.

6º) Es un retroceso institucional que en el año 2014, la Autonomía Municipal, sea desconocida en una Constitución provincial que ha devenido arcaica, con el agravante de que han transcurrido veinte años desde la Reforma Constitucional que impuso a las Provincias la Autonomía Municipal.

7º) Siendo los Municipios los verdaderos partícipes de la realidad local, reconocerles su Autonomía significa darles las facultades para normar, gestionar y gobernar su territorio, su población, sus recursos y sus instituciones. Dando oportunas y satisfactorias respuestas a los problemas de los vecinos bonaerenses.

8º) La Autonomía Municipal Institucional es un presupuesto esencial para construir una democracia participativa, en la que el desarrollo sea una realidad tangible y no un mero enunciado. Pero ello solamente será posible y duradero en la medida en que la sociedad participe activamente de la vida ciudadana y de la mejora en la calidad de las instituciones.

9º) Los gobiernos municipales precisan desarrollar herramientas institucionales innovadoras que les permitan afrontar los retos y desafíos actuales. Los Municipios del siglo XXI no pueden continuar siendo concebidos como “Entidades Autárquicas” ni como “Simples Delegaciones de los gobiernos provinciales”. Se les debe reconocer su Autonomía.

10º) Cuando se habla jurídicamente de Autonomía Municipal, la Carta Magna establece las competencias que a cada gobierno local se les debe reconocer, estableciendo en el ámbito: a) Institucional, la posibilidad de dictar sus Cartas Municipales, es decir, diseñar el diagrama de las autoridades por las que desea gobernarse, atribuyéndoles facultades, funciones y deberes;

b) Administrativo, prestar los servicios públicos sin depender de otros órdenes gubernamentales; c) Político, la elección popular de las autoridades que imprimirán un determinado sentido a ese gobierno; y d) Económico y Financiero, la determinación, recaudación e inversión de sus tributos.

11º) Son los Municipios los que deberían definir qué tipo de Diagrama Institucional, prefieren o necesitan, cuáles van a ser sus autoridades, cómo se las va a elegir y cuáles serían sus competencias (las de todas las autoridades como Intendente, Directores, Concejo Municipal). Si éstas decisiones no fueran tomadas desde la Autonomía local, se estaría absorbiendo desde el poder provincial, una atribución que es propia de los Municipios Bonaerenses.

12º) Solo una Reforma Constitucional, garantiza la seguridad jurídica, cuyos componentes fundamentales son, en primer término, la seguridad física de las personas y la vigencia de un sistema legal coherente y sin fisuras. Porque, el respeto a la Constitución y a las Leyes son los presupuestos fundamentales para el desarrollo integral, alcanzable y duradero, de una sociedad democrática.

13º) La mejor forma de consagrar la Autonomía de los Municipios, es hacerlo por la vía de una Reforma Constitucional que le dé seguridad jurídica y permanencia al instituto y que no quede sometida a las cambiantes alternativas de la composición de la Legislatura Bonaerense. Además, tratándose de un instituto de jerarquía constitucional a nivel nacional, corresponde que el mismo adquiera el mismo carácter en la Provincia, solución que, por otra parte, es la adoptada por el resto del Derecho Público Provincial.

En base a lo investigado, se establece, como respuesta al Problema planteado que: es una decisión y/u omisión política, que no se lleve a cabo la Reforma Constitucional en la Provincia de Buenos Aires, en materia de Autonomía Municipal, a más de veinte años de la Reforma Constitucional Federal.

“La comuna, además, siendo el lugar de nacimiento, o el de una larga residencia inspira en el grado más elevado, el amor que siempre inspira la patria. Su progreso no es indiferente para los habitantes; aparte de su propia conveniencia, el celo que despierta, el cariño que le tienen, o la emulación de alguna localidad vecina más afortunada son incentivos poderosísimos, para

conseguir una administración ejemplar y laboriosa...

...Por eso son necesarios los municipios libres e indispensable organizarlos donde no existen. La sociedad sin ellos reposa en el vacío.”

Lisandro DE LA TORRE

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

Libros:

ABALOS, María Gabriela. (2004) *El Régimen Municipal en el Derecho Público Provincial Argentino: Principales Aspectos*, Tº I. En *Derecho Público Provincial y Municipal*. Buenos Aires: Argentina: Editorial LA LEY.

ALBERDI, Juan B. (1928). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Administración General*. Buenos Aires, Argentina: Talleres Gráficos Argentinos.

ALBERDI, Juan B. (1917). *Derecho Público Provincial Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Editorial La Cultura.

BIDART CAMPOS, Germán (1995). *Tratado Elemental de la Constitución Argentina*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Edisa.

BIDART CAMPOS, Germán. (1989). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*. Tomo I, Buenos Aires, Argentina: Editorial Ediar.

BIDART CAMPOS, Germán (1998). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ediar.

BIELSA, Rafael (1930). *Principios de régimen municipal*. Buenos Aires: Argentina.

BIELSA, Rafael (1954). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

CARELLO, Luis A. (2010). *Consideraciones sobre la Autonomía Municipal*. En *Rosario hacia la Autonomía municipal un asunto de todos*. Rosario, Argentina: Editorial Ideorama.

CUELI, Hugo O. (1997). *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*. Argentina: Editorial LA LEY.

CULLEN, Iván J. M. (2010). *Consideraciones sobre la Autonomía Municipal. En Rosario hacia la Autonomía municipal un asunto de todos*. Rosario, Argentina: Editorial Ideorama.

DE LA TORRE, Lisandro. Tesis Doctoral [1888]. (1954). *En Obras Completas, Tº VI*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Hemisferio.

DE LA VEGA DE DIAZ RICCI, Ana M. (2009). Artículo 123. *La constitucionalización de la autonomía municipal en el sistema federal*. En *Constitución de la Nación Argentina y Normas Complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Tomo IV. Manilli P, Coordinador, SABSAY, D. A, Director. Buenos Aires, Argentina: Editorial Hammurabi.

DIEZ, M.M. (1999). *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Plus Ultra.

GRANADA, Daniel (1890). *Vocabulario Rioplatense Razonado*. Montevideo, Uruguay: Imprenta Rural. pág. 123.

GELLI, María A. (2005). *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*. Buenos Aires, Argentina: Editorial LA LEY.

GELLI, María A. (2010). *Consideraciones sobre la Autonomía Municipal. En Rosario hacia la Autonomía municipal un asunto de todos*. Rosario, Argentina: Editorial Ideorama.

GONZALEZ, Joaquín V. (2001). *Manual de la Constitución Argentina 1853-1860*. Buenos Aires, Argentina: Editorial La Ley.

HERNANDEZ, Antonio M. (1997). *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

HERNANDEZ, Antonio M. (2003). *Derecho Municipal*. Ciudad de México, México: Editorial: Universidad Autónoma de Ciudad de México.

LOSA, Néstor O. (1991). *Justicia Municipal y autonomía comunal*, Buenos Aires, Argentina: Editorial Ad- Hoc.

LOSA, Néstor O. (1999). *Derecho Municipal Público, Provincial y Contravencional*. Mendoza, Argentina: Editorial Jurídicas Cuyo.

MARIENHOFF, Miguel (1972). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Abeledo-Perrot.

ROSATTI, Horacio (2006). *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I. Santa Fé, Argentina: Editorial. Rubinzal Culzoni.

SABSAY, Daniel A. (2010). *Consideraciones sobre la Autonomía Municipal*. En *Rosario hacia la Autonomía municipal un asunto de todos*. Rosario, Argentina: Editorial Ideorama.

SAGÜES, Néstor (2001). *Elementos de derecho constitucional*. Argentina, Buenos Aires: Editorial Astrea.

SPOTA, Alberto A. (h) (2009). *Artículo 5. Las Constituciones de provincia y el control de constitucionalidad*. En *Constitución de la Nación Argentina y Normas Complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Tomo I. MANILLI P, Coordinador, SABSAY, D. A, Director. Buenos Aires, Argentina: Editorial Hammurabi.

TENAGLIA, Iván D. (2009). *Autonomía Municipal*. La Plata, Argentina: Editorial Scotti.

VANOSSI, Jorge (1998). *La Reforma de la constitución*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Emecé.

VANOSSI, Jorge (2000). *Teoría Constitucional*. Tº I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

ZUCCHERINO, Ricardo M. (1986). *Teoría y Práctica del Derecho Municipal*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

Revistas Jurídicas:

ALFONSIN, Juan C. (2010). Hacia un nuevo municipio. *RAP, Provincia de Buenos Aires, (89-90), 7.*

BIANCHI, Alberto (1989). La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades. *LA LEY (1989-C), 47.*

BIDART CAMPOS, Germán. Semántica y onticidad: normas y realidad en torno de los municipios provinciales. *El Derecho, T. 133, 538.*

CASSAGNE, Juan Carlos (1995). La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución Reformada, *LA LEY.*

CONTABARRIA, Jorge J. (2008). *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año II, Número 3, Primavera 2008.*

EGÜES, Nicolás (2010). Notas sobre autonomía municipal. *LA LEY Gran Cuyo, (octubre), 825.*

ELIAS, José S. (2004). Las Constituciones Provinciales y los derechos y garantías de la Constitución Nacional. *LA LEY Gran Cuyo. (agosto), 639.*

HERNANDEZ, Antonio M. (2010). La Corte Suprema y la reafirmación de la autonomía municipal. *LA LEY Sup. Const. (agosto), 67.*

LOZA, Néstor O. (2002). El Municipio no es autárquico. Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional - Director: Dalla Via, A. R., *LA LEY (2002), 284.*

MARCHIARO, Enrique J. (2009). 20 años de Rivademar. La Corte puede dar un paso más en la tutela de la autonomía municipal. *LA LEY Sup. Const. (agosto), 16, 743.*

MARIENHOFF, Miguel (1990). La supuesta autonomía municipal, *LA LEY (1990-B), 1012.*

MERA SALGUERO, Ana Laura (2010). El Artículo 123 de la Constitución Nacional y el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires. *LA LEY Buenos Aires*, (junio), 471.

NUÑEZ, José A. (2009). Manual de misiones y funciones para las municipalidades. *Rap, Provincia de Buenos Aires (77-78)*, 7.

PULVIRENTI, Orlando D. (2007). Brandsen: ¿La autonomía municipal a la basura?. *LA LEY (2007-C)*, 334.

RECA, Ricardo P. (2010). El anacrónico Régimen Municipal Bonaerense, *UNLP 2009-2010*, (noviembre), 457.

ROSATTI, Horacio D. (2004). El régimen municipal en la provincia de Buenos Aires. *Rap, Provincia de Buenos Aires. (16)*, 25.

SABSAY, Daniel A. y SABA, Roberto P. (1991). El frustrado intento de Reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires. *Revista de Derecho Político*, UBA, núm. 34.

SPOTA, Alberto A. (2001) Ensayo sobre el artículo 123 de la Constitución Nacional y la Autonomía de Municipios, *LA LEY*.

ZBAR, Agustín (2005). Algunas consideraciones acerca del régimen municipal argentino. Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional - Director: Sabsay D. A. *LA LEY (2005)*, 215.

ZUCCHERINO, Ricardo M. (2008). Propuesta para una rápida concreción de la autonomía municipal en el Estado Bonaerense. *LA LEY BA*, marzo, 133.

Legislación:

ARGENTINA. Constitución Nacional de 1853-1860. Recuperado el 20 de marzo de 2013 en

www.oni.escuelas.edu.ar/.../Constitución%20Nacional/constitución.ht.

ARGENTINA. Constitución Nacional de 1994. Recuperado el 20 de marzo de 2013 en www.oni.escuelas.edu.ar/.../Constitución%20Nacional/constitución.ht.

BUENOS AIRES. Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1854-1873). Recuperado el 20 de marzo de 2013 en <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=constitucionProvincial>.

BUENOS AIRES. Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1873-1889). Recuperado el 20 de marzo de 2013 en <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=constitucionProvincial>.

BUENOS AIRES. Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1889. Recuperado el 20 de marzo de 2013 en <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=constitucionProvincial>.

BUENOS AIRES. Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934. Recuperado el 20 de marzo de 2013 en <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=constitucionProvincial>.

BUENOS AIRES. Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1949. Recuperado el 20 de marzo de 2013 en <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=constitucionProvincial>

BUENOS AIRES. Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994. Recuperado el 20 de marzo de 2013 en <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=constitucionProvincial>.

BUENOS AIRES. Ley Nº 35 de 1854. Recuperada el 23 de febrero de 2014 en: <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/l35.htm>

BUENOS AIRES. Ley de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires Nº 467 de 1865. Recuperada el 23 de febrero de 2014 en: http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnrole=467

BUENOS AIRES. Ley Orgánica de las Municipalidades Nº 1810 de 1886. Recuperada el 23 de febrero de 2014 en: <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/l1810.htm>

BUENOS AIRES. Decreto - Ley Nº 6769/58 de la Provincia de Buenos Aires y modificatorias: Ley Orgánica de Municipalidades. Recuperado el 20 de marzo de 2013 en [www-gob.gba.ar/legislacion/legislacion/d-6769c1.html](http://www.gob.gba.ar/legislacion/legislacion/d-6769c1.html).

Otras Fuentes de Información:

ABALOS, María Gabriela (2013). *Avances de la autonomía municipal en treinta años de democracia*. Recuperado el 14 de enero de 2014 en <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=66879&print=1>.

DIFALCO D. F. (s.f.). *La autonomía municipal*. Recuperado el 12 de junio de 2013 en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/21012/Documento_completo.pdf?sequence=1.

ELIAS, Hugo R. (2009). *Autonomía Municipal y Cartas Orgánicas o Constituciones Municipales*. Recuperado el 11 de marzo de 2014 en: <http://www.caerparana.com.ar/userfiles/file/AUTONOMIA%20MUNICIPAL.doc>

***Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Recuperados el 13 de enero de 2014 en: <http://www.csjn.gov.ar/>.**

“Doroteo García c/ Provincia de Santa Fe - sobre competencia”, (Fallos 94:421).

“Castro María F. B. de c/ Provincia de Buenos Aires”, (Fallos 9:227).

“Ferrocarriles del Sud c/ Municipalidad de La Plata”, (Fallos 114:282).

“Municipalidad de General Pueyrredón c/ Jockey Club de Mar del Plata”, (Fallos 154:25).

“Cías de Seguro “Industria y Comercio” y “La Rosario” c/ Municipalidad de Rosario”, (Fallos 199:432).

“Cía Swith de La Plata, S.A. c/ Municip. De San Miguel de Tucumán”, (Fallos 249:99).

“Administración de Obras Sanitarias de la Nación c/ Provincia de Tucumán” (Fallos 259:166).

“Ambros – Palmegiani S.A. y Genaro y Fernández S.A. Empresas Asociadas”, (Fallos: 308:403)

“Barrionuevo, Manuel Rubén c/ Estado Nacional (MBS) s/ ordinario”, (Fallos 312:495).

“Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, (Fallos 312:326).

“Promenade SRL c/ Municipalidad de San Isidro s/ demanda contencioso administrativa”, (Fallos 312:1394).

“Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”, (Fallos 314:495).

“Estado Nacional -Ejército Argentino- c/ Provincia de Corrientes y otra”, en LA LEY 1995-B, 81.

“Sociedad Cooperativa Transporte Automotor Litoral Ltda. c/ Provincia de Buenos Aires y otros”, S. 243, XXIII.ORI.

“Estado Nacional c/ Provincia de Chaco”, en LA LEY 2001-F-242.

“Municipalidad de la Ciudad de Resistencia c/ P.E.N.”, en LA LEY 2002-B-30.

“Municipalidad de La Plata c/ Provincia de Buenos Aires”, en LA LEY 2002-F, 483.

“Ponce, Carlos Alberto c/San Luis, Provincia de s/acción declarativa de certeza”, (Fallo 322:270).

“Telefónica Argentina c/ Municipalidad de General Pico”, (Fallo 320:162).

“Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de Chascomús”, (Fallo 320:610).

“Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de Lujan”, en LA LEY1997-E, 114.

“Operadora de Estaciones de Servicio S.A c/ Municipalidad de Avellaneda”, del 28 de abril de 1998, (Fallo 321:1052).

“Edenor c/ Municipalidad de General Rodríguez”, (E. 35 XXXIV).

“Cía. de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión Transener S.A. c/ Provincia de Neuquén”, (Fallo 325:723).

“Cablevisión S.A. c/ Municipalidad de Córdoba s/acción declarativa”, en El Derecho Boletín Constitucional 06/11/2006.

“Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de General Pueyrredón ”, (Fallo T. 11. XLIII).

Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Recuperados el 13 de enero de 2014 en: <http://www.scba.gov.ar/portada/>.

“Municipalidad de Bahía Blanca c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconst. Ley 11.018, dec. 4604 y 5309”, (SCBA: I1583).

“Sindicato de Trabajadores Municipales de Necochea c/ Municipalidad de Necochea s/ Declaración de inconstitucionalidad”, (SCBA, I 2027 S).

“COPETRO S.A. c/ Municipalidad de Ensenada s/ Inconstitucionalidad”, (SCBA, I 1983 S).

“Seara, Juan Ignacio c/ Municipalidad de Berazategui s/ Inconstitucionalidad”, (SCBA, I 2254 S).

“Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de Ensenada s/ Conflicto de poderes (art. 196,

Const. Prov.)”, (SCBA, B 64293 S).

“Regueiro, Alfonso A. (Intendente Municipal de Presidente Perón) c/ Concejo Deliberante de Presidente Perón s/ Conflicto de poderes”, (SCBA, B 68664 S).

“Rusconi, Oscar c/ Municipalidad de La Plata s/ Demanda contencioso administrativa”, (SCBA, B 55392 S).

“Escobar, Hilda E. c/ Municipalidad de San Miguel s/ Daños y perjuicios”, (SCBA, CC0002 SM 41404 RSD- 107).

“Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad del dec. ley 9111. Tercero C.E.A.M.S.E.”, (SCBA: I 1305 S), del 17 de junio de 1997.

“Mango, Eduardo Donato y otro c/ Provincia de Buenos Aires (Tribunal de Cuentas) s/ Demanda contencioso administrativa”, (SCBA, B 61880 S).

“Bender, Celia María c/ Municipalidad de Berazategui s/ Demanda contencioso administrativa”, (SCBA, B 64609 S).

“Municipalidad de La Plata c/ Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires s/ Conflicto de poderes art. 161 inc. 2º, Const. Provincial”, (SCBA, B 71532 S) "Municipalidad de La Plata c/ Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires s/ Conflicto art. 196 Const. Provincial", (B.71.464).

“Arias, Norberto c/ Municipalidad de General San Martín s/ Demanda contencioso administrativa”, (SCBA, B 64235 S).

“Aguas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Lomas de Zamora s/ Inconstitucionalidad Ordenanza 7751/95”, (SCBA, I 1992 S).

“Carba S.A. c/ Municipalidad de Tandil s/ Demanda contencioso administrativa”, (SCBA, B 56707 S).

“Sociedad Española de Socorros Mutuos de Tres Arroyos c/ Municipalidad de Tres Arroyos s/ Demanda contencioso administrativa”, (SCBA, B 61397 S).

“Rabuffetti, Daniel Alberto y otra c/ Municipalidad de Berazategui s/ Inconstitucionalidad Cap. XI art. 26 inc. II. Ord. Imp. Vigente”, (SCBA, I 2257 S).

“Abb-Elster S.A. c/ Municipalidad de Lanús s/ Demanda contencioso administrativa”, (SCBA, B 62784 S).

“Municipalidad de Trenque Lauquen c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad Ley 13.154”, (SCBA, I 677707 S).

PIGNA, Felipe (s.f.) El Historiador. Recuperado el día 12 de abril de 2014 en http://www.elhistoriador.com.ar/historia_argentina/historia_argentina.php.

PULVERINTI, Orlando D. (2004). *A diez años de la reforma constitucional, análisis del estado actual de la autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires*. En Encuentro Nacional de Jóvenes Docentes de Derecho Constitucional, Vol. 1º. Córdoba, Argentina.

QUIROGA LAVIE, Humberto. (Noviembre - 2000). *Exposición en el Primer Congreso de Autonomía Municipal*, celebrado en la ciudad de La Plata.

RECALDE, Aritz (2008). *Autonomía o Autarquía en las municipalidades Bonaerenses*.

Recuperado el 13 de junio de 2013 en:

<http://www.gob.gba.gov.ar/portal/subsecretarias/relacionescyc/fortalecimiento/descargas/historia-municipios.pdf>.

TERNAVASIO, Marcela (1991). *Municipio y Política un Vínculo Histórico Conflictivo*. Tesis de Maestría FLASCO. Buenos Aires. Recuperado el día 23 de marzo de 2014 en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ternavasio.pdf>.

Proyectos de Ley de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires: D-14/10-11-0, D- 1774/10-11-0 , D- 6/08-09-0, D- 3113/06-07-0, D- 3118/06-07-0. Recuperados el 20 de marzo de 2014 en: <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=proyectos>.

Proyectos de Ley de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires: E 101 2014 – 2015, E 13 2014 – 2015, E 268 2013 – 2014. Recuperados el 20 de junio de 2014 en: http://www.senado-ba.gov.ar/secleg_busqueda_index.aspx.

ABREVIATURAS

Artículo/los	art./arts.
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina
capítulo	cap.
CC	Código Civil
cit.	citada
CN	Constitución Nacional
CPBA	Constitución de la Provincia de Buenos Aires
ed.	edición
inc./incs.	Inciso (os)
LL	Revista “La Ley”
LOM	Ley Orgánica de las Municipalidades
n.	número
p./pp.	página(s)
SCBA	Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires
s.f.	sin fecha
ss.	siguientes
RAP	Revista “RAP”
Vol.	Volumen

INDICE

INTRODUCCION.....	6
I. GENERALIDADES.....	13
II. EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION NACIONAL.....	13
A. Breve referencia de los antecedentes de los Municipios en nuestra historia institucional	13
B. La influencia Juan Bautista Alberdi y Lisandro de la Torre	16
C. El Régimen Municipal en la Constitución Histórica	23
1. Contexto histórico	23
2. El Artículo 5º y 106º	24
2.1 Impacto en la Doctrina	26
2.2 Impacto en la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación	30
D. Repercusión en las Constituciones Provinciales.....	37
E. El Régimen Municipal en la Constitución Nacional de 1994	39
1. El Artículo 123º.....	39
1.1 Impacto en la Doctrina	42
1.2 Impacto en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación.....	44
1.3 Autonomía Institucional	57
1.4 Consecuencias ante la no adecuación de las Cartas locales	61
III. EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION PROVINCIAL BONAERENSE.....	65
A. Antecedentes históricos constitucionales y legislativos.....	65
B. Los Municipios en la Constitución Bonaerense de 1994	79
1. Sistema actual	79
2. El Decreto-Ley 6769º/1958	85
3. Críticas al sistema actual	92
C. Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires en torno a la Autonomía Municipal.....	98
IV. CONCLUSIONES PARCIALES	118
CAPITULO II	120
I. GENERALIDADES.....	120
II. ALTERNATIVAS EN LA CONSTITUCION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	120

A. Por Reforma de la Constitución Bonaerense.....	120
1. Análisis de los Artículos 2º, 3º y Sección Novena de la Constitución Provincial	121
2. Mención de los Proyectos de Ley presentados ante la Honorable Cámara de Diputados y Senadores de la Provincia sobre Reforma Constitucional parcial.....	127
2.1. Proyectos de Ley presentados ante la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.....	127
2.2. Proyectos de Ley presentados ante la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.....	142
III. ALTERNATIVAS POR FUERA DE LA CONSTITUCION PARA QUE LOS MUNICIPIOS PUEDAN DICTARSE SUS PROPIAS CARTAS MUNICIPALES	158
A. Por Reforma de la “Ley Orgánica de las Municipalidades”	158
1. Mención del Proyecto de Ley presentado ante la Honorable Cámara Senadores de la Provincia de Buenos Aires	158
B. Otra Postura.....	175
IV. CONCLUSIONES PARCIALES	175
CAPITULO III	177
CONCLUSIONES FINALES	177
I. CONCLUSIONES	177
 <u>ANEXOS</u>	
BIBLIOGRAFIA.....	181
ABREVIATURAS.....	191

Impreso por FUNDACION CIJUSO, CUIT 30-67800540-8, Villanueva 908 -CABA-

LAGRAFIKA, de Mariana Fernández, CUIT 27-20573659-5, Hab. Municipal
3109395/2013 Av. Luis María Campos 312 -CABA-

Marzo de 2015