Universidad Abierta Interamericana

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Lomas

Carrera de Abogacía

"Desnaturalización de la Autonomía Municipal por las Provincias al Reglar su Alcance y Contenido"

2021

Tutor: Corbalán, Pablo.

Alumno: Flores, Brandon Iván Nicolás.

Título al que Aspira: Abogado

Fecha de Presentación: 04/2021

Teléfono: 01164688433

Correo Electrónico: Floresbrandonivan@gmail.com

1. Resumen

El modelo Federalismo en la Argentina posee una marcada tendencia normativa a descentralizar el poder político en distintos niveles gubernativos, todos ellos ocupados por distintos entes estatales con grados diferentes de autonomía. El Estado nacional, los Estados provinciales con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los Estados municipales, ocupan el escenario del federalismo argentino interrelacionándose a miras de alcanzar sus fines de bien público nacional, provincial y local. La Constitución Nacional reconoce la autonomía a todos ellos, aunque con límites. En el caso de las provincias, el artículo quinto faculta y obliga a la sanción de las Constituciones Provinciales, con la inclusión de principios y materias allí señaladas; una de ellas, el régimen municipal, indica que la misma norma fundamental condiciona la autonomía provincial a que ellas reconozcan la existencia de los Estados municipales.

En tanto al carácter del municipio, se debió transitar un embate doctrinario desde su reducción a la autarquía, posicionándolos como delegaciones administrativas de los gobiernos provinciales, hasta la consagración del reconocimiento autónomo, como entes estatales diferenciados con facultades de autodeterminación político-jurídica, conducente con su naturaleza. En mil novecientos noventa y cuatro, la reforma de la Constitución Nacional incluyo en el artículo ciento veintitrés una aclaración del significado de la cláusula del artículo quinto, sentando definitivamente la autonomía municipal. Más aun, fue dejado en claro el contenido de la autonomía en ordenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, los cuales pueden ser objeto de reglamentación por las provincias en su alcance y contenido.

Contrariamente al contenido de la autonomía municipal encontrado en los artículos aludidos, los regímenes municipales de las provincias incurren en limitaciones que desnaturalizan al municipio, reconociendo su existencia pero no así su autonomía en la totalidad de los órdenes debidos.

En este trabajo analizaremos la teoría y las normas jurídicas al respecto.

Autonomía municipal – Autonomía provincial – Federalismo – Constitución Nacional – Constitución Provincial

Agradecimientos

A mis padres,

por ser los baluartes de mi vida, por su apoyo y cariño incondicional son participes de todos mis logros.

A mis docentes de la U.A.I.,

en especial a Pablo Corbalán por guiarme en este trabajo y ser para mí un maestro.

A Camila,

por todo el amor.

2. Índice

1. Resumen 1

2. Índice 3

3. Diseño Metodológico. 7

3.1. Área Temática 7

3.1.1. Objeto de Estudio 7

3.2. Marco Teórico 8

3.3. Objetivos 11

3.3.1. Objetivo General 11

3.3.2. Objetivos Específicos 11

3.4. Encuadre Metodológico 12

3.5. Problemática Jurídica 12

3.6. Hipótesis 15

4. La Forma del Estado Argentino 16

4.1. El Federalismo 19

4.1.1. El Federalismo Argentino 22

4.1.2. El Municipio en el Federalismo Argentino 27

4.2. La Confederación 29

4.2.1. La Confederación Argentina 30

4.3. El Unitarismo 31

4.4. Conclusión 32

5. Las Relaciones Estatales en la Federación. 34

5.1. Autonomía de los Estados en la Argentina. 35

5.1.1. La Soberanía del Estado Nacional 35

5.1.2. La Autonomía de las Provincias 39

5.1.3. La Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires 41

5.1.4. La Autonomía de los Municipios 42

5.2. Clasificación Típica de las Relaciones Estatales 43

5.3. Reparto de Facultades en la Relación Federal 45

5.4. Conclusión 49

6. El Estado Municipal. Naturaleza autónoma. 51

6.1. La Naturaleza del Municipio 57

6.2. Concepción Autónoma del Municipio 61

6.2.1. De la Autarquía a la Autonomía 61

6.2.2. El Poder Autónomo del Municipio 65

6.3. Finalidad del Municipio 69

6.4. Conclusión 71

7. El Régimen Municipal. Obligaciones, Condiciones y Facultades del Poder Constituyente Provincial. 72

7.1. Garantía Federal y Régimen Municipal Autónomo 75

7.1.1. Condiciones Generales 77

7.1.2. Condiciones Específicas 78

7.1.3. Incumplimiento Condicional. Consecuencias 80

7.2. Facultades Provinciales sobre el Régimen Municipal 83

7.2.1. Régimen Político Municipal 86

7.2.2. Los Órdenes de la Autonomía Municipal 87

7.3. Conclusión..... 96

8. Los Regímenes Municipales en las Constituciones Provinciales. 98

8.1. Reconocimiento Expreso de la Autonomía Municipal..... 99

8.2. Déficits en Regulación del Orden Institucional 101

8.2.1. Categorización y Clasificación del Municipio 101

8.2.2. Control Político de las Cartas Orgánicas Municipales. 106

8.2.3. Contenido Mínimo de las Cartas Orgánicas.....107

8.3. Carencias en el Orden Económico y Financiero 109

8.3.1. Control del Presupuesto Municipal 110

8.3.2. Tributos Municipales 111

8.3.3. Coparticipación y Municipios 113

8.4. Conclusión.....114

9. Conclusión General.....117

9.1. Verificación de la Hipótesis 117

9.2. Propuesta.....118

10. Bibliografía 120

11. Legislación.....124

12. Jurisprudencia 127

13. Aceptación de la reserva de tema y del tutor.....128

14. Carta de Aceptación del Tutor 129

15. Nota de Aval del Tutor.....130

3. Diseño Metodológico.

Título académico: “Desnaturalización de la Autonomía Municipal por las Provincias al Reglar su Alcance y Contenido”

Título comercial: “Autonomía Municipal: Reconocida y Desnaturalizada”

3.1. Área Temática

Derecho Constitucional; Derecho Político; Derecho Público Provincial y Municipal.

3.1.1. Objeto de Estudio

Autonomía municipal en la República Argentina y la facultad constitucional de las provincias en reglarla según el artículo ciento veintitrés.

3.2. Marco Teórico

Parte fundamental del estudio del Derecho argentino es el análisis doctrinario sobre la forma en la que el Estado ha sido conformado; ello acarrea un examen sobre el orden constitucional que existió y continua vigente, como de los elementos que componen a este sujeto. Tradicionalmente se ha identificado como elementos constitutivos del Estado al territorio, a la población y al poder, sin perjuicio que existan autores que argumenten y añadan al Derecho o al gobierno como otro elemento. Es menesteroso aceptar que se da una imposibilidad fáctica de escindir estos elementos entre sí, pues su relación es tan vinculante que solo de manera analítica es posible examinarlos por separado[1]; esto es relevante a cuenta de que la manera en la que esos elementos se relacionen será lo que determinara la forma del Estado, cuestión de importancia en este trabajo.

A razón de la inescindible interrelación de los elementos constitutivos del Estado, es considerable aquella que se desarrolla entre el poder y el territorio que, dependiendo de su naturaleza, puede ser encasillada dentro de una clasificación doctrinaria. Así, en circunstancia de que el poder se encuentre centralizado en la totalidad del territorio nacional, seriamos testigos de un modelo unitario de Estado; caso contrario es el escenario en donde el poder se descentraliza políticamente y permite la existencia de distintos Estados bajo su órbita, creando las condiciones para un paralelismo de poder entre el Estado soberano y los Estados autónomos que lo componen[2], lo cual responde a un modelo federal.

Dado que la Constitución de un Estado refiere a la norma fundamental en la cual quedan señaladas las directivas y principios por el cual se articulará el ordenamiento político, jurídico y social; de ella es que decantara el modelo de Estado, en tanto a la relación territorio-poder. El artículo primero de nuestra Constitución Nacional indica, de manera expresa, que adherimos al modelo federal, y a partir de allí se concatenan una cartera de otros artículos que profundizan esta imposición. En consonancia, el artículo quinto atribuye a las provincias la facultad de dictar sus propias Constituciones, en armonía a la Constitución Nacional, y asegurar, entre otras cosas, el régimen municipal. Por supuesto,

[1].Fayt, Carlos S.: *Derecho Político*; t. I, pág. 195, Depalma, La Plata, 1998.
[2] Fayt, ob. cit., t. II, pág. 47.

ante lo dicho, es clara la pluralidad de Estados en tanto aseguramos la existencia de una relación entre el Estado nacional y los Estados provinciales, y muchas veces su relación directa opaca otro nivel gubernamental de derecho público de relevancia dentro del territorio nacional, el Estado municipal. A este último no se le hace mención únicamente en el quinto artículo de la carta magna, sino que, además, en el artículo ciento veintitrés, se lo caracteriza con la calidad reconocible de la autonomía; inmediatamente luego de esta aseveración, también se añade que de las provincias es la facultad de reglar y limitar el alcance y contenido en materia institucional, política, administrativa, económica y financiera. Ambas cuestiones, tanto la autonomía como la facultad de limitarla, hacen a la posibilidad de que la última desnaturalice a la primera, ya que, al no existir un modelo único de autonomía para los Estados municipales, los Estados provinciales pueden, arbitraria y operativamente, impedir esa autonomía.

Sobre la calidad que ostentan los Estados municipales se han sucedidos distintas consideraciones jurisprudenciales, principalmente hay que prestar suma atención a lo dictaminado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dada su facultad interpretativa sobre la norma fundamental, pues ella misma ha reconocido a este ente como autárquico para, posteriormente, aceptar su autonomía. Previo al año mil novecientos ochenta la CSJN contemplaba a los municipios como entes autárquicos de las provincias, es decir, delegaciones de los poderes provinciales, lo que fue plasmado en "Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril Sud". Fue a partir de aquel año que, en el fallo "Rivademar c/ Municipalidad de Rosario", la autonomía municipal fue reconocida y diferenciada de la autarquía, lo que también implica una situación más favorable para desarrollo del modelo federal en tanto uno de sus partícipes podría desarrollar su organización funcional de manera más efectiva. Así, esta aptitud de dictar sus propias normas y dirigir sus acciones de manera individualizada, con todas las peripecias propias de su complejidad a analizar, fue reconocida aquella vez, hasta culminar con su recepción en la reforma constitucional de mil novecientos noventaicuatro.

Finalmente, a partir de la interpretación armónica de la Constitución Nacional, al llegar al artículo ciento veintitrés, queda sentado que los Estados provinciales gozan de toda facultad no delegada en el Estado nacional; dicho ello, lo mismo no es impuesto a los Estados municipales en relación a los provinciales, o al nacional. En ese artículo es que se establece

la autonomía de los Estados municipales y, además, a las provincias, se le es impuesto tanto el deber de garantir ello internamente, como la facultad de reglarlo de manera amplia; de lo cual se deduce el carácter restrictivo de la autonomía provincial que implica la determinación del régimen municipal autónomo.

En vista de que, en el desarrollo de las instituciones, los municipios significan el contacto más próximo con la ciudadanía, la sujeción del alcance de sus facultades a la discreción, sino arbitrio, del ejercicio de aquella facultad constitucional por parte de las provincias, provoca un escenario propicio a la existencia de municipios limitados en su autonomía que impida o dificulte el desempeño de sus funciones. Y, en la contemporaneidad, la institución municipal se ha erigido en el escenario político de la Argentina con un acentuado rol de asistencia social y supervisión de la actividad económica local, lo cual ha potenciado también el rol de sus dirigentes, y merece una interpretación favorable de su fundamento constitucional para igualar en lo posible su interrelación con los otros niveles gubernamentales superiores.

3.3. Objetivos

3.3.1. Objetivo General

- Demostrar como la competencia constitucional que ostentan las provincias para reglar el alcance y contenido de la autonomía municipal, en una interpretación amplia, desnaturaliza al municipio y afecta el sistema federal argentino.

3.3.2. Objetivos Específicos

- Desarrollar la concepción de un Estado federal.
- Analizar las relaciones entre el Estado nacional y los Estados provinciales que lo componen.
- Conceptualizar al Estado municipal.
- Comprender la naturaleza del Estado municipal.
- Analizar el contenido de los artículos quinto y ciento veintitrés de la Constitución Nacional.
- Discriminar las constituciones provinciales en relación con el orden institucional y económico-financiero de la autonomía municipal.

3.4. Encuadre Metodológico

Tipo de tesis: Tesis explicativa y descriptiva.

Técnica de recolección de datos: Observación no participativa de laboratorio.

Fuente de obtención de datos: Fuentes primarias: textos normativos nacionales y provinciales; Fuentes secundarias: doctrina jurídica y jurisprudencia.

Unidad de estudio: La autonomía municipal y las facultades provinciales de limitarla en sus Constituciones.

3.5. Problemática Jurídica

El Estado argentino pregona desde su Constitución Nacional primitiva, aquella sancionada en el siglo XIX por el poder constituyente originario, una organización político-estatal basada en la estructura federal. Este modelo de Estado fue el impuesto posteriormente a dos procesos que decantaron en la unión nacional: la emancipación producida del seno del Reino de España, materialmente comenzada en el año mil ochocientos diez, finiquitada con la declaración de independencia del año mil ochocientos dieciséis; y las confrontaciones autóctonas entre fuerzas político-militares en defensa del modelo federal triunfante, o su opuesto unitario, durante un periodo en que la Argentina operó como Confederación. En el año mil ochocientos cincuenta y tres, la primera convención constituyente, en uso del poder constituyente originario, determinaría la sanción formal de la primera Constitución Nacional que comprendió en su texto a la totalidad de las provincias, excepto la provincia de Buenos Aires, abrogada en mil ochocientos sesenta en utilización del mismo poder originario; hasta ese momento, únicas protagonistas de la realidad política del, posteriormente conformado, territorio nacional.

Así mismo, desde el momento originario del Estado Argentino, las provincias poseen una posición ineludiblemente relevante. En tanto los municipios, sumidos o confundidos dentro del entramado provincial, también correspondieron un sujeto protagonista, pues su antecedente más significante fue la existencia de los cabildos argentinos que fueron, en resumidas cuentas, gobiernos locales con fines propios de la cercanía con áreas urbanas y rurales donde ejercían su jurisdicción. Luego de la independencia, los cabildos fueron

divididos en varias instituciones y absorbidos por el Estado provincial que integraban, hasta su supresión; pero en mil ochocientos cincuenta y tres, dentro de la Constitución, artículo quinto aún vigente, se restablece el régimen municipal y se le impone la responsabilidad a los Estados provinciales de asegurarlo.

El retorno de este sujeto responde a la imposición del federalismo como modelo de Estado prevaleciente, pues había sido de inclinación unitaria el alejamiento de un Estado municipal por parte de Buenos Aires, que luego fue imitada por el resto de las provincias; y la importancia de su existencia ya era remarcada por el director provisorio de la Confederación Argentina, Gral. Urquiza, en mil ochocientos cincuenta y dos, mediando un decreto para organizar la Municipalidad de Buenos Aires, expresó que la cercanía de un municipio con los vecinos que lo integraban beneficia al ejercicio de una jurisdicción útil y legitima, pues la administración recaería sobre los interesados más próximos[3].

Evidentemente para el correcto funcionamiento de un Estado federal, es menester propiciar las condiciones para que los eslabones que lo componen se encuentren en funcionamiento acorde a los principios básicos que ha adoptado el primero, en principio, que el principio federal también se respete. Ahora bien, ello no debe solo acotarse a los Estados provinciales, debe extenderse el mismo criterio a los Estados municipales que bajo su órbita oscilan. Será preciso determinar, entonces, las competencias y facultades que cada participe del entramado federal posee, como también sus alcances y limitaciones. Ello sucede en torno a las provincias, pues ellas claramente ejercer las facultades no delegadas, de manera expresa, al Estado nacional, y en cambio, los municipios no gozan de una clara uniformidad del modelo que le garantizara su autonomía, recayendo en una situación de desigualdad.

Interpretando de manera amplia el artículo ciento veintitrés la carta magna, se consiente a los Estados provinciales a determinar y reglar el alcance y contenido de las facultades propias de los municipios en los órdenes institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros, permite la posibilidad de que no exista una uniformidad en la autonomía que, en el mismo artículo, es atribuida a esta organización institucional. En cambio, una interpretación restrictiva, posibilita respetar la auténtica naturaleza del Estado

[3] Facultad de Filosofía y Letras. Sección Histórica (Recopilador).: *Documentos Relativos a la Organización Constitucional de la República Argentina*; t. I, pág. 30, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, Buenos Aires, 1911

municipal, dado que los órdenes indicados no son más que el contenido asignado a la autonomía municipal reconocida a todos ellos por nuestra norma fundamental nacional.

Como resultado de lo antedicho, existen actualmente provincias en las que los estados municipales poseen menos o más atribuciones, dependiendo de cómo ellas estén regladas en la Constitución provincial que se les aplique. Además, se abren escenarios en los cuales pueden existir municipios con la potestad de establecer sus normas orgánicas o que éstas sean determinadas por la legislatura provincial, como también que las primeras sean operativas o necesarias de ratificación legislativa. Ello es, la existencia de municipios reconocidos pero no autónomos, en contradicción de la Constitución Nacional.

Por todo esto planteo la siguiente pregunta: ¿Es concordante el ejercicio de la facultad de los estados provinciales de reglar los órdenes de la autonomía de los municipios, con el principio federal, y la finalidad propia de la autonomía?

3.6. Hipótesis

La interpretación y el ejercicio amplio de la competencia provincial para regular el alcance y contenido de la autonomía municipal provoca la desnaturalización de esta última y afecta al sistema federal argentino.

4. La Forma del Estado Argentino

El Estado, como ente abstracto, reviste de un enorme protagonismo no solo en este trabajo sino también en el análisis del derecho político, constitucional, y público en general; sus elementos, sus relaciones, la norma que lo constituye, las limitaciones que se le imponen, sus deberes, sus facultades, su composición, y distintas consideraciones más, son menesterosamente analizadas, pues de ello se hace a la organización política, económica y social del país.

En principio, debemos valernos de una definición genérica: se ha dicho que *El Estado se nos presenta como una comunidad políticamente organizada en un ámbito territorial determinado*[4], ello implica una conceptualización contemporánea sobre el Estado moderno, ya que no ha sido univoca en la historia política de la sociedad organizada. Sobre la evolución del concepto, es posible hallar variados análisis sobre la organización política en las sociedades más antiguas, como las *polis* griegas y las *civitas* romanas, asumiendo que ellas partían de un miramiento restringido por la extensión territorial que afectaban a su comprensión, dada la importancia con la que investían a las ciudades en particular y no en general, como un todo que las incorporara[5].

Actualmente es reconocible la adecuación del accionar estatal a la existencia de un orden jurídico, habilitante de sus facultades y delineante de sus límites, propios y en relación con los individuos, conforme a una operatoria *secundum legem;* lo cual se denomina como Estado de Derecho moderno, de aquí es de donde se extrae la importancia, en nuestro país, de la Constitución Nacional y demás legislación en aquiescencia[6].

Es notoria la consonancia de la doctrina política actual en identificar como elementos constitutivos del Estado a aquellos extraíbles del concepto genérico mencionado, los cuales corresponden a la población, el poder y el territorio; sin perjuicio de otro elemento agregado por autores en específico, como el Derecho o el gobierno. En primer lugar, la población respectaría a los individuos, en conjunto y en particular, que coinciden en una ubicación espacial especifica. En segundo lugar, el poder corresponde a la relación de

[4] Fayt, Carlos S.: *Derecho Político*; t. I, pág. 157, Depalma, La Plata, 1998.
[5] Linares Quintana, Segundo V.: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; t. I, pág. 65, 2ª edición, Plus Ultra, Buenos Aires, 1976. El autor también hace un desarrollo sobre las denominaciones utilizadas en la edad media, el renacimiento y la modernidad, demostrando una tendencia paulatina a la comprensión territorial más extensa.
[6] Linares Quintana, ob. cit., págs. 82-83.

mando y obediencia entre el Estado y aquellos individuos referidos. Y, por último, el territorio que representa aquella circunscripción física delimitada dentro de la cual el Estado ejerce el poder a los habitantes que allí se encuentren. Como queda claro de lo dicho, el vínculo de los distintos elementos mencionados es inescindible, es decir, solo analíticamente pueden ser separados, para determinar sus particulares caracteres[7]; lo cual es relevante en tanto también sus interrelaciones serán las que determinen las cualidades del Estado en tanto estructura y ejercicio de sus facultades.

En cuanto al poder, el fenómeno de subordinación, mando y obediencia, es sumamente variado en cualquier conformación social, hacer referencia a él de manera amplia impediría conclusiones exactas. Por ello se específica, en el ámbito estatal, la utilización del poder político[8] como determinador de la conducta humana a través de medios coercitivos o coactivos dentro de un marco de legitimidad; culminando en la institucionalización de la representación colectiva, del orden y las reglas sociales, en favor de la cooperación y organización de los gobernantes y gobernados.

Las dimensiones del territorio poseen una relevancia política en tanto pueden motivar la centralización o descentralización del poder. La relación entre esos dos elementos constitutivos motiva la estructura orgánica y política del Estado, pues la complejidad de emplear mecanismos de poder o gobierno recaen en la efectividad por cercanía que ellos puedan tener. Además, la extensión territorial puede conllevar a variadas realidades socioeconómicas respecto de una zona u otra, lo que posibilita distintos escenarios en lo que un mismo Estado, o varios, deban ejercer sus facultades y cumplir con sus deberes. Aun así, como veremos el territorio es influyente pero no es tan determinante para la opción del modelo de Estado como si lo es el interés en centralizar o no el poder, esto es, la existencia de uno o varios centros de poder y la facultad de ellos de comportarse como última instancia de decisión.

Al adjetivar al poder claramente es necesario diferenciar entre aquel soberano, del autónomo y el autárquico. Sobre la soberanía se ha dicho que ello *cualifica el poder* convirtiendo a *... un determinado poder político en supremo, adicionando a su capacidad de dirección, la de obrar como instancia final de decisión, acción y sanción*;

[7] Fayt, ob. t. cit., pág. 195.
[8] Fayt, ob. t. cit., pág. 235. El autor menciona la existencia de poderes de distinta índole que también ejercen influencia, pero no a través de un aparato gubernamental, como si el poder político.

consecuentemente la soberanía es autonomía absoluta y significa que, dotada de ella, un Estado no reconoce superiores ni concurrentes en el ejercicio de sus facultades, como también subordina a otros centros de poder inferiores. La titularidad de la soberanía es objeto de variables consideraciones, su evolución también sigue el avance teórico del Estado moderno, pero de manera tangente es factible afirma una titularidad abstracta por parte del ente estatal y una titularidad concreta por parte de la población, nación o pueblo; la primera hace a la operatividad de la soberanía, y la segunda al fundamento de ella[9]. En contraposición, la autonomía no soberana y la autarquía admiten la existencia de un poder político superior al que se subordinan de alguna manera; la primera corresponde a la propia determinación de empleo del poder político anteriormente reconocido bajo los márgenes aplicables, mientras que la segunda se acota a la administración del tipo financiero o económico a través de la delegación de funciones de un órgano competente. Respecto a estos puntos regresaremos al analizar las relaciones entre el Estado soberano y los Estados autónomos.

A esta altura ya es sensato diferenciar conceptualmente lo que respecta a las formas de gobierno y a las formas de Estado siguiendo lo que Linares Quintana, en conformidad con Groppali, dice:

"… la estructura o forma de gobierno se refiere a los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones, mientras que la estructura o forma de Estado alude a la distribución y orden del Estado y a las relaciones que se establecen entre el pueblo, el territorio y la soberanía, según que se concentren y acumulen en un ordenamiento estatal único o se distribuyan o descentralicen en diversos ordenamientos estatales que se constituyan"[10].

No debemos pasar por alto la concurrencia de dos formas de Estado en virtud de las relaciones de elemento poder, sobre la que no ahondaremos es la relación que conlleva con el elemento población que permite tipificar un Estado de totalitario, autoritario o democrático, actualmente la última formula la electa en nuestro país, por más que operativamente careció de constancia el siglo XX, e implica la libre elección de la

[9] Fayt, ob. t. cit., págs. 269-272.Merece aclaración que, bajo el pensamiento del autor, la soberanía y el imperio de la ley representan elementos modales de los esenciales del Estado, es decir, el poder, la población, el territorio y, en su concepción, el Derecho.
[10] Linares Quintana, ob. cit., pág. 94.

población de los individuos que ocupen el gobierno del Estado[11]. A los fines de este trabajo haremos un desarrollo sobre las formas de Estado en la relación poder-territorio, en específico la adoptada por nuestro país, identificadas como federalismo, confederación y unitarismo.

4.1. El Federalismo

En los términos de definir si un Estado posee una centralización o descentralización del poder, el auto-reconocimiento como federal responde a la decisión política de dirigirse hacia ese último esquema. El Estado federal reconoce la existencia no solo de un centro de poder, sino de varios, es decir, la conformación de un ente estatal que contenga otros entes estatales con capacidad de ejercer el poder, ordenar y decidir. Conforme a ello Hernández, nos concede la siguiente afirmación:

"El federalismo es una forma de Estado compleja que comporta la coexistencia de diversos ordenes gubernamentales en un mismo territorio y que además tiene entre sus objetivos asegurar la unión de lo diverso, lo que importa el doble propósito de respetar ambos elementos"[12]

La definición precedente permite un amplio margen dentro del cual diversos Estados podrían considerarse federales, aunque operativamente sean claramente distintos unos con los otros. Sobre ello el autor mencionado ha dicho que *es muy difícil definir un modelo general, pues cada federalismo tiene particularidades distintivas (históricas, geográficas, culturales, económicas, jurídicas y políticas) …*[13] Entonces es útil partir de la base de que el preconcepto autóctono de federalismo en nuestro país naturalmente es singular e irrepetible en otras condiciones.

De igual forma, la mayoría de la doctrina coincide en que este modelo estatal es la consecuencia de la interacción de las fuerzas centrípeta y centrifuga. La primera es aquella que descentraliza el poder en tanto respeta, la segunda, la unidad de otros Estados autónomos en órbita de otro que los incluya[14]. Aquí toma relevancia la atribución de

[11] Bidart Campos, German J.: *Manual de la Constitución Reformada*; t. I, pág. 431, 5ª reimpresión, Ediar, Buenos Aires, 2005.
[12] Hernández, Antonio M.: *Los sistemas políticos federales*, en *Derecho Público Provincial*, Antonio Maria Hernández Coordinador; pág. 30, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.
[13] Hernández, ob. cit., pág. 26.
[14] Bidart Campos, ob. t. cit., págs. 437-438.

soberanía y autonomía que sea reconocida para ejercer las facultades de los respectivos Estados.

Aunque ya reconocimos que cada Estado federal merece su propio estudio, dado que ninguno es idéntico a otro, si se ha hecho la categoría federal que los aglutina a todos en base a las siguientes características esenciales:

a) Pluralidad de órdenes de gobierno: existen, en un mismo territorio, distintos entes gubernamentales que ejercen el poder de manera dividida directamente sobre la población.
b) Constitución federal: la preminencia de una norma fundamental en la que, para su redacción y/o reforma, participen los entes territoriales que conformen la federación.
c) Autonomía: reconocimiento a los distintos órdenes de gobierno de las facultades propias en diversas competencias (ejecutivas, legislativas, financieras, organizativas, etc.).
d) Participación política: además de la participación ciudadana, se espera que en algún órgano de gobierno participen los Estados autónomos e incidan en las decisiones del Estado federal.
e) Órgano de resolución de conflictos: en circunstancia de problema entre los integrantes de la federación o de ella con alguno de aquellos, es necesaria la existencia de un órgano facultado para dirimir lo acontecido con la aplicación de la Constitución federal y el mantenimiento de la federación.
f) Colaboración intergubernamental: dada la existencia de diversos gobiernos dentro de la federación, la cooperación entre ellos debe ser promovida por procesos o instituciones en específico[15].

Estas características poseen un estrecho vínculo con las llamadas *tres relaciones típicas de la estructura federal*, identificadas como la relación de subordinación, la relación de participación o colaboración, y la relación de coordinación. La primera no implica una subordinación de índole política, sino jurídica, es decir, la prevalencia del ordenamiento federal sobre los locales, esto favorece la unidad de la federación y respeta la multiplicidad de los miembros de ella. La segunda, involucra a los Estados miembros a la toma de decisiones en algún órgano estatal, mediante representantes de ellos. Y, la última relación, hace referencia a determinación de cuales competencias serán exclusivas del Estado federal o los Estados miembros, o cuales serán concurrentes o compartidas.[16]

[15] Hernández, ob. cit., págs. 38-39.
[16] Bidart Campos, ob. t. cit., págs. 440-444.

Además de las características esenciales, a fin de clasificar a los Estados federales se han propuestos distintos criterios y, en virtud de los cuales, es posible clarificar la visión que tan variados ellos pueden ser. Así, Hernández ha hecho un aglutinamiento de todos ellos en[17]:

a) Integrativos o devolutivos: en tanto se conformaron por Estados previos e independientes, o si se transformaron de un modelo de centralización de poder a uno de descentralización.
b) Simétricos o asimétricos: según la diferenciación entre los entes gubernamentales de la relación federal. Simétricos serian si no existieran diferencias, lo cual es sumamente improbable; mientras que la asimetría podría ser política o constitucional, en tanto las diferencias sean solo de peso en la relación de poder o en el estatus que la norma fundamental le reconoce a cada uno.
c) Duales o de coordinación: el primero identifica a la soberanía depositada en los Estados parte de la relación federal y, por tanto, una amplitud en su margen decisorio. Mientras que, el segundo, representa la necesidad de un actuar conjunto y compartido entre los Estados miembro y el federal.
d) Centralizados o descentralizados: esta clasificación no niega que el federalismo conceptualmente es un modelo de descentralización de poder, sino que se refiere a la tendencia que el Estado en específico siga. Así, se hace foco en el plano normativo, para identificar que tan amplias son las divisiones de competencias, entre más sean, más descentralizado normativamente; y, también, desde el plano factico, si son acatadas esas normativas.
e) Presidencialistas o parlamentarios: responde exclusivamente a la forma de gobierno adoptada por el Estado.
f) Con propósitos de división de poder o relacionados con la identidad: el primer grupo es evidentemente referencial a la cuestión política, la existencia de varios ordenes gubernamentales en un mismo territorio, mientras que la segunda posee vínculo con las características que el grueso de la población comparta, como puede ser la procedencia étnica, la religión común, entre otras.

Nuestro país corresponde a cada una de las características esenciales mencionadas, y es posible, encasillarlo dentro el abanico de clasificaciones dadas, pero para ellos nos reservaremos un análisis acompañado del texto constitucional.

[17] Hernández, ob. cit., págs. 39-43.

4.1.1. El Federalismo Argentino

Desde la lectura más primaria de la Constitución Nacional es posible identificar el modelo federal adoptado. Ya en el preámbulo se propone la unión de las provincias que componían el congreso constituyente originario, para que el artículo primero de manera explícita determinara esta forma de Estado, acompañada con las formas de gobierno representativa y republicana.

Desde el punto de vista histórico, en nuestro país primigeniamente fue concebida la dualidad estatal en tanto coexistían el Estado nacional o federal con los Estados miembros de la federación, autónomos o, propiamente dichos, provinciales. Del proceso político anterior a la Constitución de mil ochocientos cincuenta y tres - mil ochocientos sesenta, se identifica que el Estado Argentino es nuevo a comparación a las catorce provincias históricas, previas y reunidas, que lograron la conformación del mismo. Sobre ellas Bidart Campos ha dicho que:

"… las ciudades que los movimientos españoles de colonización fueron fundando a través de las corrientes del norte, del oeste y del Rio de la Plata, extendieron sus zonas de influencia y prepararon las futuras regiones territoriales que conformaron a las provincias." Y completó que "… los órganos de gobierno *locales*- principalmente los *cabildos*- **proporcionaron al futuro federalismo una base *municipal* o comunal**" (el resalto es propio)[18]

Más allá de los histórico, a partir del año mil novecientos noventa y uno, son veintitrés los Estados provinciales que conforman la República Argentina, es decir, a los catorce previos fueron añadidas otros nueve; fue el Congreso Nacional quien permitió que, de territorios nacionales, se formaran provincias, respetando el procedimiento requerido por los artículos trece y cinco de la norma fundamental.

Luego de la reforma constitucional del año mil novecientos noventa y cuatro, se reconoció a través del artículo ciento veintitrés la autonomía de los Estados municipales, por lo que se incorporó un tercer nivel de organización gubernamental.

Además, por el artículo ciento veintinueve, se elevó a un status diferencial a la Capital Federal, ahora denominada Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y haciéndola participe

[18] Bidart Campos, ob. t. cit., pág. 438.

directa de la relación federal, ejemplo de ello es que, el artículo cincuenta y cuatro, incorpora a la conformación del Senado, el órgano legislativo federal por excelencia, a tres representantes de la Ciudad.

Por todo ello, identificamos la existencia de tres niveles gubernamentales: el primero, ocupado exclusivamente por el Estado nacional; el segundo, en la concurrencia de los Estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque ella carezca de características que permitan denominarla provincia; y, el tercer nivel, los Estados municipales, constitucionalmente autónomos desde el año mil novecientos noventa y cuatro.

La existencia del carácter federal de la Constitución es preponderante desde el primer artículo de ella, lo que es fuertemente complementado con el artículo treinta y uno que eleva el contenido de la misma, como también a las leyes nacionales, por sobre los otros ordenamientos jurídicos vigentes dentro del territorio nacional. Comúnmente se categoriza a esta normativa en conjunto, con la añadidura de los tratados internacionales referidos en el artículo setenta y cinco inciso veintidós, como parte del Derecho Federal.

La autonomía de los Estados provinciales es uno de los puntos en que la Constitución Nacional ha hecho hincapié repetidas veces. Así, el artículo quinto coloca al gobierno federal como garante del funcionamiento del orden jurídico e institucional, a la vez que limita la autonomía provincial, que cada una de ellas se dictaminen, siempre en respeto de los principios constitucionales; en consonancia con otros como el ciento veintiuno sobre competencias no delegadas, el ciento veintidós que reafirma sus propias instituciones, el ciento veintitrés que ahonda el contenido de las constituciones provinciales en referencia al régimen municipal autónomo, el ciento veinticuatro de creación de regiones de desarrollo, y el ciento veintiocho del carácter de los gobernadores provinciales; pero, a través de otros artículos, como el sexto en concordancia con el setenta y cinco inciso treinta y uno de intervención federal, el treinta y uno de prevalencia del derecho federal, el ciento veintiséis de prohibición de ejercicio de competencias delegadas al Estado nacional, entre otros, dan a cuenta de la inexistencia de soberanía en estos entes.

Respecto a la participación política de los Estados miembros de la federación, en nuestro país nos encontramos con la existencia del Senado de la Nación, o Cámara de Senadores de

la Nación, conformado, según el artículo cuarenta y cuatro y cincuenta y cuatro, por representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, e integrando el Poder Legislativo Nacional con la Cámara de Diputados de la Nación. No hay forma de ignorar la ausencia de los Estados municipales, aquellos del tercer nivel de organización gubernamental que mencionamos; es más, a menudo se referencia a los Estados que participan políticamente en la relación federal como de primer orden, rebajando a los municipios a un segundo orden.

Cabe señalar que este órgano legislativo, sobre temas que afecten el funcionamiento federal, tiene la facultad originaria de tratarlos, como son los convenios de coparticipación del artículo setenta y cinco inciso segundo, las leyes relativas al crecimiento armónico de la nación y del desarrollo equilibrado de las provincias y regiones del inciso diecinueve del mismo artículo, o hasta prestar acuerdo para designar a los jueces de la justicia federal, previo nombramiento del Presidente de la Nación y, si correspondiere, propuesta en terna del Consejo de la Magistratura, conforme al artículo noventa y nueve inciso cuarto.

En caso de suscitarse algún conflicto en el que una provincia sea parte, o entre ellas se produzca, o entre una de ellas y el Estado nacional, los artículos ciento dieciséis y ciento diecisiete determinan que la justicia federal será el ámbito judicial en el que se dirima. Además, otorgan la competencia originaria y exclusiva a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para conocer y decidir sobre este tipo de litigio. Esta es la manera más idónea para dirimir problemas irresolubles por medio de negociaciones que se concreten en pactos interprovinciales, prohibiendo de manera absoluta cualquier alzamiento armado de una provincia contra otra, de igual forma contra el Estado nacional, calificando tales actos como sedición o asonada, conforme lo determina el artículo ciento veintisiete.

Evidentemente en un modelo estatal de pluralidad de entes gubernamentales es necesario que exista un escenario propicio para la cooperación, y para impedir choques del tipo político que desvirtúen los fines que la Constitución Nacional define en su preámbulo y articulado. Conforme a ello se permite de manera expresa, en el artículo ciento veinticuatro, como facultad de todas las provincias, la posibilidad de crear regiones de desarrollo socio-económico; también celebrar tratados parciales de contenido económico, de administración de justicia o de trabajos de utilidad común, en respeto del artículo ciento veinticinco. Además, el Congreso Nacional en virtud del artículo noventa y nueve, a través de leyes

determina: la coparticipación entre el Estado nacional y los provinciales de la contribuciones del inciso segundo como su modificación en virtud del tercero; disponer la ayuda del tesoro nacional a la provincia que sea impotente de corresponder sus gastos ordinarios, según el inciso noveno; reglar el libre uso de los ríos nacionales para su navegación, conforme al inciso decimo; regular el comercio interprovincial, acorde al inciso trece; incitar el bienestar de todas las provincias, según al inciso dieciocho; y promover el desarrollo armónico y equilibrado a través de políticas de compensación a desigualdades de provincias o regiones, como el inciso diecinueve impone.

Respecto a los Estados municipales, la aptitud de cooperar autónomamente con otros entes estatales depende del régimen de autonomía que instituya la Constitución provincial o, si correspondiesen en virtud de ella, las leyes provinciales; por ejemplo, la Provincia de Catamarca, en su norma fundamental artículo doscientos cincuenta y dos inciso cuarto, determina que los municipios se encuentran facultados a *Realizar convenios y contratos con la Nación, la Provincia y otros municipios para la construcción de obras y prestación de servicios públicos y comunes*. Dada la variabilidad de disposiciones respecto al régimen municipal en cada una de las provincias, es muy probable no encontrar la misma disposición en otros textos constitucionales; así, mientras la norma catamarqueña reafirma la autonomía municipal, en la Constitución provincial bonaerense no encontramos reconocimiento similar, ni siquiera en su artículo ciento noventa y dos respecto a las atribuciones inherentes de sus municipios, aunque ello no implica que sus municipios no celebren convenios con otros entes estatales.

Por último, al referirnos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ella también reconoce en su Constitución la facultad estatal de celebrar convenios con el Estado nacional, los provinciales o municipales, mediante la participación de su poder ejecutivo y legislativo conforme a los artículos ochenta y ciento cuatro.

Hasta aquí hemos detallado como el Estado argentino corresponde a cada una de las anteriores mencionadas características esenciales de las federaciones. A su vez, también detallamos cada una de las relaciones típicas de la estructura federal: la subordinación jurídica, cuando tratamos la preminencia del ordenamiento federal sobre los provinciales, en virtud del artículo treinta y uno; la participación política, al mencionar el rol que cumple

el Senado; y la colaboración, al mencionar las posibilidades de cooperación entre los tres niveles gubernamentales.

Respecto a las clasificaciones, el federalismo argentino puede encasillarse de la siguiente manera: a) integrativo, dada la existencia previa de las catorce provincias históricas, más allá de la posterior conformación de otras nueve; b) asimétrico en lo político, por la relevancia de provincias como Buenos Aires o Santa Fe en las entidades federales contra otras menos relevantes como Formosa o Chaco, y también asimétrico en lo constitucional, en tanto al status distintivo que posee la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con las provincias; c) de conjunto, por la existencia de competencia concurrentes y compartidas; d) con tendencia al descentralismo normativo, por las normas constitucionales que impulsan la autonomía provincial y municipal citadas párrafos atrás, y tendencia centralizadora al existir conductas políticas de discrecionalidad, o arbitrariedad, que no permiten ejercer el poder de manera efectiva, ejemplo de ello es el fenómeno de la coparticipación federal; e) presidencialista, carácter instaurado fuertemente en nuestra forma de gobierno en virtud de la amplias facultades reconocidas en el artículo noventa y nueve a quien ejerce el Poder Ejecutivo Nacional; y d) con propósitos de división de poder, porque, por más que la existencia de rasgo étnicos propios de la nación argentina es punto de discusión de otras ciencias como la política o la sociológica, ello no es determinante para dividir los entes estatales miembros de la federación, sino que se define lo mismo a partir de divisiones institucionales de índole puramente político.

Tipificado el federalismo argentino, merece un comentario que la tendencia al centralismo en el plano factico ha llegado a ser plasmada normativamente en los distintos niveles gubernamentales. No son solo las provincias quienes presentan dificultades para desarrollar sus facultades por razón de políticas del Estado nacional, dado que, a su vez, lo municipios poseen impedimentos no solo facticos, sino normativos, en su relación con las provincias. Nuestra atención en este trabajo la haremos en cómo los Estados provinciales han tendido al centralismo normativo al crear un heterogéneo y desigual régimen municipal en cada una de las jurisdicciones que a ellos competen, llegando a impedir el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida con el contenido debido en todos sus órdenes. Aun así, en términos generales es preocupante como el federalismo argentino contraría sus fines

teóricos, aumentando la concentración de poder de influencia en las figuras del Estado nacional.

4.1.2. El Municipio en el Federalismo Argentino

Es pertinente adelantar el desarrollo sobre la inserción del municipio dentro del federalismo argentino, pues es el elemento normativo determinante de nuestro modelo de Estado el que también enmarca la existencia de este ente gubernativo.

La Constitución Nacional primitiva, sancionada en el siglo XIX, determinaba la existencia del municipio en su artículo quinto, el cual ha permanecido indemne aun las sucesivas reformas de la norma fundamental, y establece:

"Cada provincia dictara para si una Constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal**, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones" (el resalto es propio).

En ejercicio del poder constituyente originario, los representantes del pueblo de la nación fueron tajantes con que la existencia del municipio es parte de los cimientos del federalismo argentino, ello no solo se deduce del contenido del artículo mencionado, sino porque este es claramente un complemento al principio federal. Como vimos, el federalismo teóricamente permite el único binomio de Estado Nacional – Estado Provincial, y, a su vez, reconoce la importancia de las singularidades que cada país se pergeñe para el correcto funcionamiento de sus instituciones; entonces, la existencia del Estado municipal en el Derecho Público es un marcado carácter de nuestra estructura organizativa, y un refuerzo a la descentralización de poder.

Así, se impone la obligación a las provincias de sancionar propias Constituciones, dado que su autonomía implica la determinación de su propio marco de funcionamiento institucional, con el razonable límite de no traspasar lo consagrado por la Constitución Nacional. Por un lado, se refuerza la autonomía provincial; por el otro, se enaltece la soberanía nacional.

Lamentablemente, la obligación de contener en las Constituciones provinciales un régimen municipal, tradicionalmente ha sido interpretada en detrimento de la autonomía de los

municipios, permitiendo únicamente el reconocimiento autárquico de dichos entes. Para superar este entendimiento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado una serie de resoluciones respectivo a la improcedencia de la autarquía sobre la autonomía municipal, y ha encauzado una interpretación que culmino en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, que en su artículo ciento veintitrés agregó:

"Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a los dispuesto por el artículo 5° **asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero**" (el resalto es propio)

Sin dudas ya no es objeto de discusión si los municipios deben o no ser autónomos. Señalamos que el artículo quinto era un complemento al principio federal, y por ello, afirmamos que el citado es un refuerzo, en tanto clarifica un aspecto esencial para la descentralización de poder en las provincias y la nación. Aun así, se sentó la facultad provincial en reglar el alcance y contenido en distintos aspectos, lo cual no ha mitigado la problemática que surge de la discrecionalidad, a veces arbitrariedad, en que las provincias han recabado respecto a los aspectos estructurales y funcionales del municipio. Concatenando todo ello, la Corte Suprema ha remarcado:

"Que la autonomía municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo. Esta orientación fue promovida por el art. 3°, de la ley 24.309, que convocó a la reforma constitucional de 1994 con el fin de 'fortalecer el federalismo' y se plasmó en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional. La norma constitucional debe ser interpretada como un compromiso que asumieron las provincias de asegurar su régimen municipal, lo que importa no sólo el reconocimiento del estatuto municipal autónomo sino el de las facultades mínimas y necesarias para no desarticular su funcionamiento"[19]

Como veremos posteriormente, en Argentina encontramos la variabilidad y heterogeneidad de los Estados municipales no solo condicionada por la coexistencia de regímenes distintos

[19] Fallos: 328:175. "Ponce, Carlos Alberto c/ Provincia de San Luis s/ acción declarativa de certeza". El actor pretendía, en representación del municipio del cual era Intendente, la inconstitucionalidad de una norma provincial para la incorporación de una cláusula transitoria en la Constitución Provincial ultrajante de su autonomía municipal en el orden político, la cual fue concebida. Votaron los magistrados Enrique S, Petracchi, Augusto C, Belluscio, Carlos S. Fayt (en disidencia parcial), Juan C. Maqueda, Elena I. Highton de Nolasco, Ricardo L. Lorenzetti (según su voto), y Carmen M. Argibay (en disidencia).

por provincia, sino también por diferenciaciones dentro de su propio régimen. Esto quiere decir que no solamente un municipio es distinto estructural y funcionalmente de una provincia a otra, sino que dentro de una misma provincia pueden existir distintos niveles de municipio con un grado una cantidad de facultades dispar.

Ulteriormente en este trabajo, veremos cómo esta práctica no armoniza la autonomía provincial con el contenido debido de la autonomía municipal, los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, los cuales no deben ser negados ni impedidos para todos los municipios, en virtud de la naturaleza que los caracteriza.

4.2. La Confederación

La confederación representa una forma de Estado que une permanentemente varios Estados soberanos, mediante un pacto internacional con fines de defensa común, con preservación de status anterior de sus miembros. Las relaciones que guarda el Estado confederado con sus Estados soberanos miembros son propias del derecho internacional con un identificable carácter interestatal y, como tal, sin fuerza coercitiva o coactiva que obligue a los miembros, ni a sus poblaciones, a seguir algunas de sus disposiciones. Entonces, la confederación como ente gubernamental solo es dotada con poderes reducidos, limitados y no operativamente vinculantes. Es más, en caso de pretenderlo, los Estados miembros gozan de dos derechos trascendentes: por un lado, el derecho de secesión, el cual permite la ruptura el pacto y la separación de la unión; y por el otro, el derecho de nulificación, es decir, la facultad revisar y/o no aplicar algún decisorio de la confederación que contrarié el pacto que los unió o el derecho local quien invoca el derecho. Para clarificar todo ello Fayt ha dicho que:

"Los Estados confederados no son circunscripciones descentralizadas de la confederación, sino Estados plenamente soberanos e independientes, que se mantienen dentro de la confederación con la finalidad de defensa como objetivo supremo, pero que no han renunciado a ninguno de sus atributos como Estados, y que no vacilan en provocar la ruptura del pacto si lo consideran inconveniente."[20]

[20] Fayt, ob. cit., t. II, págs. 105-106.

Más allá de que es evidente la mayor diferencia entre las confederaciones y las federaciones, parece pertinente asentar las varias que Linares Quintana identifico[21] en:

a) Base jurídica constitutiva: la unión necesaria para la existencia de la confederación es subscripta por Estados soberanos o semi-soberanos en los términos de un pacto o tratado de índole internacional; mientras que las federaciones se instrumentan mediante una Constitución.
b) Personalidad de los Estados: la confederación permite la continuidad de una personalidad soberana de los Estados miembros; en tanto, la existencia del Estado federal, no coincide con la continuación del ejercicio de la soberanía de sus miembros.
c) Inexistencia de *imperium*: la carencia de este atributo es notorio en las confederaciones que no pueden, mediante uso de instituciones jurídicas, lograr el acatamiento de lo pactado o de lo decidido por ella; diferente en caso de una relación federal, donde existen medios para imponer decisiones conforme al ordenamiento jurídico federal.
d) Reconocimientos de derechos de secesión y nulificación: anteriormente ya han sido mencionado ambas facultades atribuidas a los Estados miembros de la confederación; cabe señalar que los Estados federales usualmente prohíben expresamente ambas disposiciones, consagrando remedios es circunstancia de suscitarse como puede ser, el más drástico, la intervención federal.

Finalmente, por más diferencias que podamos señalar, existen autores que reconocen a la confederación como un tipo de federalismo. El vínculo entre ambos modelos de Estado es cercano, si consideramos que gran parte de los Estados federales se conformaron posterior a la existencia de una confederación que propicio la transformación; pero también, como señala Hernández, quien adhiere a esta consideración, existen Estados reconocidos como federaciones que conceden a sus miembros el derecho condicionado de secesión, es decir, permiten a los miembros separarse bajo requisitos expresos, como es el caso actual de Etiopia, o lo fue en Sudan respecto a Sudan del Sur antes de su independencia en dos mil once[22].

4.2.1. La Confederación Argentina

La relación de Argentina con el modelo de confederación es solamente histórica, el artículo treinta y cinco de la norma fundamental hace a cuenta de ello reconociendo las denominaciones Provincias Unidas del Rio de la Plata y Confederación Argentina como

[21] Linares Quintana, ob. cit.; t. II, págs. 112-115.
[22] Hernández, ob. cit., pág. 46.

referenciales a la República Argentina, pues del proceso desarrollado entre los años mil ochocientos diez y mil ochocientos cincuenta y tres, así fue como funciono el antecesor al actual Estado. Luego de la campaña que culmino en la independencia del Imperio Español, hasta la sanción de la Constitución histórica del año mil ochocientos cincuenta y tres, que finalizo con la incorporación de Buenos Aires en el año mil ochocientos sesenta, las provincias habían constituido verdaderos Estados soberanos y pactado entre ellas con el fin de culminar con la unión nacional; cabe resaltar que, además de la emancipación de la monarquía ibérica, gran factor de retardo fue la discusión, llevada a las armas, de la forma de Estado a adoptar. En fin, a lo que respecta nuestro país, el modelo de confederación fue el paso previo a concretar el federalismo.

4.3. El Unitarismo

Si de centralismo del poder se trata la referencia más clara es la forma de Estado unitario, el opuesto lógico del federalismo. Conceptualizando este modelo de Estado se ha dicho que es donde… *el poder es ejercido por autoridades cuyas funciones comprenden todo el territorio y la población de la organización política*[23]. En virtud de ello, el gobierno es único a la vez que las funciones estatales son ejercidas de manera exclusiva por el Estado nacional.

Linares Quintana, siguiendo lo dicho por Burdeau, nos concedió ciertos caracteres del Estado unitario, opuesto a la pluralidad manifiesta del federalismo, que podemos enumerar en[24]:

a) Homogeneidad política de la sociedad, a la cual se le reconoce la soberanía en términos generales, sin admitir representación comunitaria por más diversidades autóctonas existan;
b) Unicidad del ejercicio del poder Estatal;
c) Unicidad de la organización gubernamental;
d) Unicidad del ordenamiento jurídico.

Además, el autor argentino nos permite diferenciar claramente este modelo de su opuesto lógico, explicando el entendimiento de Gettell, de la siguiente manera[25]:

[23] Fayt, ob. t. cit. pág. 101.
[24] Linares Quintana, ob. t. cit., págs. 129-130
[25] Linares Quintana, ob. t. y págs. cit.

Respecto a la división de poder, la Constitución unitaria otorgara el ejercicio exclusivo a un gobierno general que, en todo, caso podrá crear agentes de él mediante los medios legales a su disposición; en oposición, la Constitución federal, claramente determinara en qué medida ejercerá el poder el gobierno federal, y como lo harán los otros gobiernos reconocidos por la misma norma fundamental.

Sobre los centros de poder existentes, el modelo unitario solo autoriza a un centro en el que deposita la totalidad del mando, y dota de ejercicio procedente en todo el territorio nacional al ente estatal y sus agentes; en cambio, el modelo federal comprende la paralela existencia de varios entes estatales con la autoridad legítima para ejercer el poder, aunque los locales se reservaran a su espacio de competencia, siempre limitados por las disposiciones constitucionales que les quepa.

Por último, referiremos a la posibilidad de que un Estado unitario pueda tender al centralismo o al descentralismo, más allá de su englobante naturaleza centralizadora. La diferencia esencial es que, en el último caso, existen algunos entes locales con competencia reconocida representando una descentralización administrativa o regional, es decir, que continúan poseyendo una subordinación, pero no una supra ordinación ante el Estado central, esto último implicaría el dictamen de órdenes directas, lo cual sucede en el supuesto centralizador[26].

Para finalizar, solo mencionaremos que actualmente la proposición de un modelo unitario es solo histórica, por producirse en la etapa constitutiva de nuestro Estado. Posterior al proceso producido entre los años mil ochocientos diez y mil ochocientos sesenta, con guerra civil mediante, la postura impuesta fue en favor del modelo federal, que se produjo la conformación de la Confederación Argentina y, luego, la sanción de la Constitución histórica de nuestro país.

4.4. Conclusión

Durante este capítulo nos encargamos de abordar distintos conceptos que hacen a la determinación estructural y funcional del Estado, evidentemente centramos el análisis en los modelos estatales en base a la relación poder-territorio, pero no debemos despreciar la importancia de las demás nociones mencionadas. Al destacar la elección constitucional del

[26] Linares Quintana, ob. t. y págs. cit.

modelo federal para estructurar el Estado argentino, dejamos sentando la coexistencia del mencionado con otros Estados contenidos, y cómo la formula histórica dual del Estado nacional y las provincias ha sido notoriamente modificada por la presencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Estados municipales autónomos. Las cuestiones relativas a la soberanía, la autonomía provincial y municipal, la autarquía, las relaciones interestatales, la operatividad del federalismo, y demás disposiciones de contenido constitucional no mencionadas, serán contempladas en la continuidad del trabajo, con una supina referencia tanto al papel de los Estados municipales y su rol autónomo.

5. Las Relaciones Estatales en la Federación.

Al remitir a las consideraciones generales sobre el modelo federal se dejó en claro que el mismo implica la coexistencia de un Estado central con otros de carácter local y autónomo. También explicitamos la inexistencia de un carácter univoco del federalismo, sino que cada país hace una creación propia de su federalismo autóctono relevando fundamentos de las más variadas índoles, desde el arraigo cultural concentrado en zonas separadas hasta únicamente delimitaciones políticas preexistentes, entre otras; pero, en términos analíticos, se ha identificado un marco aglutinante en el que, en mayor o menor medida, los distintos federalismos del mundo pueden ser comprendidos.

Desde ya aclaramos nuestra discrepancia enunciativa en llamar únicamente *Estado* al nacional, dado que comprendemos a los demás entes de nuestra organización federal como conducentes con su descripción de elementos, aunque en menor cuantía. Queda claro que, al referirnos a las provincias, a la Ciudad de Buenos Aires y a los municipios, lo hacemos con el implícito reconocimiento de un ente integrador de todos ellos, sin reconocerles la supremacía irrestricta; el caso particular es el de los municipios, sumidos dentro de los Estados miembros. A su vez, llamar como Estados a todos los sujetos mencionados les otorga una entidad mayor y aparentemente igualadora, apariencia vencida con la indagación de la tesis del federalismo, pero que en una narrativa vinculante con su autonomía e interrelación en el ejercicio del poder hace a una mejor identidad para el lector sobre la significancia teórica de cada uno de ellos.[27]

Hemos particularizado la manera en la que constitucionalmente ha sido ideado el federalismo argentino, consagrado de manera primigenia en el texto normativo. Se identificó la existencia de tres niveles gubernativos: el primer nivel ocupado exclusivamente por el Estado nacional en ejercicio de la soberanía, que teóricamente puede identificarse como Estado federal; en el segundo nivel, dotados de autonomía, la concurrencia de los Estados provinciales con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aceptando que ella no es igualada a los anteriores dada la carencia de ciertas facultades; y, por último, los Estados municipales, presentes en toda la historia de nuestra nación, con una

[27] Solo nos acotaremos a lo dicho por considerar infructuosa esta discusión semántica de identificar únicamente como Estado a uno. Recordemos que el verdadero significado de las provincias se vincula a la descentralización administrativa de tiempos antiquísimos, lo cual hoy no provoca una discusión semántica por su uso o desuso, ya que rozaría con lo anecdótico.

importancia y cercanía a la ciudadanía que fue relevante para la fundación del Estado nacional y, recién en el año mil novecientos noventa y cuatro, tuvo su reconocimiento autónomo constitucional, aunque jurisprudencialmente ello se abordó con anterioridad.

A continuación, desarrollaremos la implicancia de la soberanía y la autonomía, de los Estados dentro de la República Argentina, conceptos interconectados que construyen el punto de partida para identificar las relaciones estatales, como también el reparto de competencias dentro del federalismo argentino.

5.1. Autonomía de los Estados en la Argentina.

La palabra autonomía proveniente del vocablo griego *αὐτονομία*, aunque actualmente posee distintas acepciones conforme al área del saber en qué se utilice. Respetando la literalidad de su traducción se representaría, aun en el ámbito político, como la condición de darse propia norma, lo cual veremos cómo se complejiza en distintos contextos organizativos. Antes de ello, Dana Montaño, nos otorgara una más rica definición al haber dicho que ésta es:

"… una cualidad especifica de la corporación, que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder"[28]

Entonces, la autonomía caracteriza el funcionamiento orgánico y administrativo de cualquier ente a la vez que también determina sus facultades, las cuales poseen límites de carácter general o especial. Así, es posible identificar Estados soberanos, Estados autónomos, y entes autárquicos, los cuales varían la amplitud del ejercicio autonómico en un espectro que va desde lo menos a lo más restringido.

5.1.1. La Soberanía del Estado Nacional

Es de suma importancia hacer la siguiente aclaración: no todo ente autónomo ostenta la soberanía, pero todo aquel que si la exteriorice necesariamente es autónomo. Por definición, y como lo mencionamos en el capítulo anterior, la soberanía es una

[28] Hernández, Antonio M.: *Los Sistemas Políticos Federales*, en *Derecho Público Provincial*, Antonio M. Hernández Coordinador; pág. 32, LexisNexis, Buenos Aires, 2008. La cita es atribuida por el autor a Dana Montaño.

cualificación del poder político en tanto lo enaltece por sobre otros poderes dentro de los limites estaduales de ejercicio de sus facultades, sin reconocer otro poder al que someterse de alguna manera. Las llamadas *teorías de la soberanía* transitan un curso desde lo político a lo jurídico, desde la legitimación del poder de mando hasta la legitimación de un ordenamiento objetivo, acompañando la traslación desde la edad media a la edad moderna.

Inicialmente, como señala Linares Quintana en consonancia con Jelinek[29], las teorías sobre la soberanía surgieron con intención directa o indirecta de justificar el absolutismo estatal. Autores como Bodin, Austin o Hobbes, con sus diferencias, asociaban la soberanía al ejercicio del poder, autoridad, o mando sin ataduras a un superior; esto es, la personificación del Estado en un individuo y la legitimidad de su actuar en la necesidad de su existencia. Con el tiempo, en contraposición, surgieron posiciones sobre la soberanía que identificaban su origen en la nación, el pueblo, o la suma de todos los habitantes, ligando su actuar al interés colectivo difuso; teóricos como Montesquieu y Rousseau harían la difusión más representativa de este ideario que, en países como Francia, fundamentarían la caída de monarquías antiquísimas. La última tendencia entendería que la soberanía es una suma de las libertades individuales suministrada por cada individuo, en cumplimiento del *contrato social*.

Notorio es como aquellas teorías poseen una fuerte dialéctica política, pero con el tiempo se desarrollaría el mismo concepto en favor de enriquecer el factor jurídico. Heller, Legón, o hasta el mismo Kelsen, harían vinculaciones teóricas de la soberanía con la existencia de ordenamientos jurídicos positivos conforme a sus ideologías propias. El último mencionado haría tres afirmaciones significativas[30]:

"Solo un orden normativo puede ser 'soberano', es decir, autoridad suprema, o ultima razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de 'mandatos' y que otros individuos están obligados a obedecer"; "Decir que un orden es 'superior a otro es -como ya hemos dicho- emplear una expresión figurada. Significa que un orden, el inferior, deriva su razón y validez, su norma básica relativa, de otro orden

[29] Linares Quintana, Segundo V.: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; t. I, págs. 124-134, 2ª edición, Plus Ultra, Buenos Aires, 1976

[30] Kelsen, Hans.: *Teoría General del Derecho y del Estado*; págs. 456-458, Quinta reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1958

superior'"; y, además, que "Solo puede suponerse como soberano al Estado cuyo orden jurídico constituye el punto de partida de la estructura total."

A esta parte ya quedo claro como el estudio de la soberanía ha sido prolongado en la modernidad a fines de clarificar como opera el Estado de manera externa e interna. Estas dos partes integrarían el análisis de la soberanía, por un lado, la posición excluyente de un Estado en relación a otros iguales, y, por el otro lado, la supremacía sobre otros Estados o entes interiores; el principio de racionalidad normativa apoyaría esta última conclusión.

Advierte Linares Quintana, a través de la visión de Duverger, que el avance del Estado, privilegiado ente de poder en la teoría de la soberanía, fue erosionando la firmeza teórica de la soberanía a partir de nuevos obstáculos en su desarrollo, tales como la absorción de grupos sociales e instituciones tradicionales, rivalidad con entes iguales o de distinta conformación, y mucho más aun con la proyección de organizaciones internacionales. Ante tal situación adversa, es interesante la conclusión que señala:

"(…) las teorías de la soberanía han sido elaboradas para justificar el desarrollo del Estado, piensa Duverger que su desvalorización ha engendrado teorías opuestas: las **teorías federalistas**, que atacan al Estado por dos lugares al mismo tiempo. Por una parte, **reclaman el desarrollo de la autonomía de las comunidades pequeñas (Estados locales, provincias, municipios)**, y por el otro, quieren que la autonomía de los Estados se reduzca en beneficio de comunidades más vastas (federaciones regionales) o en una comunidad internacional"[31] (el resalto es propio).

Para sintetizar las teorías de la soberanía, recurriremos a la siguiente clasificación, a partir de las conclusiones sobre en quien reside[32]:

a) Estado central como residencia de la soberanía: en virtud de esta posición, se comprende que existe solo una soberanía, en manos del Estado central, colocando a los Estados internos en un estatus autonómico subordinados a aquel, pero con la garantía de un marco normativo limitante de las facultades de ambos agentes participes.

[31] Linares Quintana, Segundo V.: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; t. I, págs. 129, 2ª edición, Plus Ultra, Buenos Aires, 1976

[32] Hernández, Antonio M.: *Los Sistemas Políticos Federales*, en Derecho Público Provincial, Antonio M. Hernández Coordinador; pág. 32-35, LexisNexis, Buenos Aires, 2008.

b) Poder constituyente del Estado central como residencia de la soberanía: aquí no es el Estado federal por sí solo, sino que la fuerza que llevo a las bases de su existencia quien concentra la única soberanía.
c) Estados miembros como residencias de la soberanía: este entendimiento ataca las bases del federalismo y se acerca más al modelo de confederación, a fin de preservar el estatus previo de los Estados internos y derivando en las taxativas y limitadas facultades del Estado central.
d) Estado central y Estados miembros como residencias de la soberanía de manera dividida y compartida: dicha visión acompañaría concepciones como el *federalismo dual*, lo que es la segmentación expresa y taxativa de facultades delegadas por parte de los Estados internos al Estado central, creando una reserva estricta a estos últimos sobre las facultades no delegadas. De tal manera, el Estado central ejercería un poder soberano en el plano internacional o externo, y también en el plano interno siempre que se ajuste a sus márgenes predispuestos; relegando un residuo de soberanía a los Estados miembros, en virtud de sus facultades no delegadas, para actuar sin reconocer superior.

En la doctrina nacional destacamos que Fayt y el mismo Linares Quintana adhieren al primer enfoque, pues indican que la soberanía cualifica al poder del Estado central posicionándolo por sobre otros ordenes gubernativos internos. Por otro lado, Bidart Campos, consolida su posición en aquella que solo contempla como soberano al poder constituyente en tanto la organización jurídica y política es aquella suprema y no regida por algún orden superlativo; negando la titularidad o residencia de la soberanía en alguien[33]. Por último, por su implicancia en la sanción de las constituciones históricas, destacaremos que Alberdi consolidaba su pensar en consonancia con la teoría del federalismo dual, influenciado por los pensamientos estadounidenses.

Nuestra norma fundamental enseña en su articulado una inclinación a identificar la titularidad de la soberanía en el pueblo, esto es en armonía con la teoría de la soberanía popular propagada luego de la revolución francesa. Para evidenciar ello citaremos los artículos que así lo mencionan:

"Artículo 33.- Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno."

[33] Bidart Campos, German J.: *Manual de la Constitución Reformada*; t. I, pág. 427, 5ª reimpresión, Ediar, Buenos Aires, 2005.

“Artículo 37.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. (…) “

En sentido contrario a su titularidad, por omisión, no se clarifica en donde reside o asienta la soberanía, es decir, qué ente estatal posee su poder político cualificado como supremo. La posición predominante ha sido reconocer al Estado central o federal como donde reside la soberanía, en nuestro caso, el Estado Nacional. Las limitaciones a su actuar de igual forma seria remarcado por la Constitución, en especial en el artículo ciento veintiuno sobre las facultades delegadas y exclusivas, a analizar en este mismo capítulo.

5.1.2. La Autonomía de las Provincias

En el contexto de un modelo federal, la existencia de órdenes gubernamentales internos es el carácter determinante, de tal forma que es necesario que al menos exista un nivel debajo del Estado central. Se torna objeto de estudio la coexistencia del Estado central con los Estados miembros, porque su integridad provoca la continuidad del funcionamiento federativo como forma estatal aglutinante. La denominación que se les otorga a estos Estados miembros varia conforme de federación en federación, por ejemplo, en Estados Unidos y Brasil se les llaman simplemente Estados, mientras que en Suiza se los menciona como Cantones. En el caso de Argentina, los identificamos como Provincias, un título antiquísimo de raíz romanística que significo solo descentralización administrativa y llegaría a nuestros tiempos, herencia hispánica mediante, complejizándose hasta conformar una estructura institucional y estatal identificable.

Las provincias argentinas poseen un papel preponderante en el escenario político-institucional de la Republica, pues su existencia como entes estatales es previa y provocadora de la sanción de la primera Constitución Nacional en el año mil ochocientos cincuenta y tres y, por tanto, de la federación. De las veintitrés actuales, catorce pueden considerarse como *históricas* en los términos mencionados, dado que las otras nueve fueron creadas por acto legislativo del Congreso de la Nación, en virtud del artículo trece de la norma fundamental, al institucionalizar territorios administrados por el Estado nacional; esta distinción no importa ninguna desigualdad funcional entre provincias ya que prevalece

la igualdad político e institucional aun la ausencia de participación en la génesis estatal[34]. Correlativamente, ellas integran el grupo denominado *unidades federativas*, es decir, relacionadas con el Estado federal de manera directa a través de la subordinación, participación, colaboración o inordinacion, y coordinación.

Concatenando lo dicho sobre la soberanía, pocos autores sostienen en la actualidad que resida en las provincias un atisbo de ella, a la vez que es unánime el reconocimiento de su autonomía. En torno a ello se ha dicho que *La autonomía es un concepto político compresivo de la más amplia descentralización del Estado*[35], que implica, según González Calderón:

"(…) el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la Republica, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por ellas, exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientemente del gobierno federal, de regular el desempeño de sus funciones, en la capacidad, finalmente, de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes y otros estatutos, con relación a todo asunto no comprendido entre los que la Constitución ha acordado al gobierno nacional y en los de facultad concurrente que les incumbe."[36]

Esto quiere decir que la autonomía provincial es autonomía política. Se evidencia a partir de la facultad constitucional, propia de las unidades federativas, de cimentar su propio orden institucional y político interno, tal cual lo garantiza el Titulo Segundo de la Segunda Parte de la Constitución Nacional, llamado *Gobiernos de Provincia*, aunque también ello emana del artículo quinto de la Primera Parte. Siempre tomando en cuenta que la misma Constitución Nacional impone condiciones de carácter restrictivo al carácter autónomo provincial y, si bien son reducidos, no deben ser menospreciados.

Asume relevancia también la autonomía económica como instrumentador de la faz política. Indudablemente la batería de deberes de las provincias es inalcanzable sin el desarrollo económico y financiero razonablemente dirigido a tales fines. Por ello, la Constitución Nacional impone como deber del Estado nacional, y derecho de las provincias, la

[34] Bidart Campos, ob. t. cit., pág. 449
[35] Cordeiro Pinto, Luis.: El Estado Provincial, en Derecho Público Provincial, Antonio M. Hernández Coordinador; pág. 138, LexisNexis, Buenos Aires, 2008.
[36] Cordeiro Pinto, ob. y pág. cit

promoción y progreso económico conforme al artículo Setenta y cinco inciso Veintiocho. A su vez, indica la coparticipación impositiva, y la ayuda financiera del Tesoro Nacional a aquella provincia solicitante incapaz de cumplir con sus deberes ordinarios, a partir del artículo Setenta y cinco inciso nueve[37].

5.1.3. La Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires ha correspondido como Capital Federal de la República Argentina desde antes de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, lo cual implicaba el asiento de las autoridades federales en su territorio, su federalización total y el gobierno en manos del Estado nacional. Con dicha modificación del texto constitucional, a través del artículo ciento veintinueve y otros concordantes, se explicitó que la ciudad gozara de un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción; además de incluirla en la relación federal a través de su mención expresa en la normativa referente.

Por la gramática empleada, además de la singular regulación normativa que le cabe, se ha discutido el estatus jurídico de la ciudad. Adherimos a la posición de Bidart Campos, al armonizar los embates doctrinales en reconocer una aproximación, no así equiparación, de este nuevo ente estatal con las provincias, con clara lejanía de los municipios, principalmente por haber sido integrada a la relación federal directa como una unidad federativa excepcional; denominándola *municipio federado*[38].

La principal diferencia que encontramos entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, además de singularidades nominativas sobre sus instituciones, radica en que al ser Capital Federal de la república se encuentra limitada por aquella legislación que sancione el Congreso Nacional a fines de preservar lo considerado de su interés. Su estatus actual corresponde a una federalización parcial, permitiendo el desarrollo de instituciones propias para la procura de la elección y funcionamiento de propias autoridades y normativas.

[37] Castorina de Tarquini, Maria Celia.: La Provincia y La Nación, en Derecho Público Provincial y Municipal, Maria Gabriela Ábalos Coordinadora; vol. I, págs. 163-164, 2da. Edición Actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2003.
[38] Bidart Campos, ob. t. cit., pág. 455-457

5.1.4. La Autonomía de los Municipios

La situación de los municipios es de la más distintiva de todos los entes estatales por su ubicuidad en relación con los hasta ahora mencionados. Más allá de que la Ciudad de Buenos Aires posea un régimen autónomo de gobierno constitucionalmente diferencial, su participación en la relación federal, y su aproximación a una provincia, impiden considerarla parte de este tipo de Estado en términos estrictos; y, por tanto, se abstrae de su posición desventajosa.

La existencia de los municipios es consistentemente reconocida en el artículo quinto de la Constitución histórica, el cual perdura indemne luego de todas las reformas, ya que allí se instó a las provincias a asegurar el régimen municipal en el contenido de sus constituciones. Desde un momento originario, los municipios siempre se encontraron dentro de la órbita de las provincias, no existía concepción de un municipio por fuera de ellas.

La necesidad de su presencia en el escenario nacional obedece a la mayor descentralización del poder, primero desde el Estado nacional a las provincias, y de ellas hacia los municipios; justificada en la mayor posibilidad de eficiencia en el desempeño de sus funciones por su cercanía a la población. En un principio la pobre referencia por parte del articulado constitucional y el inexacto vocablo usado, permitió la interpretación en favor de la centralización del poder inter provincial, conformando a los municipios como entes autárquicos, esto es, descentralizaciones administrativas y, como se ha dicho: *En general, su fin es cumplir los servicios de la administración pública y se encuentran sometidos a contralor legal de los órganos subordinantes en la función ejecutiva*[39].

Luego de un avance doctrinal, jurisprudencial y normativo, se asentó la conclusión de que la existencia de los municipios debía apoyar el federalismo, en una interpretación armónica de la Constitución, y garantizar su autonomía. Finalmente, la última reforma constitucional aseguro el carácter autónomo de los municipios y hasta señalo *Una dosis mínima -que no viene determinada-* [que] *es indispensable en las cinco esferas que señala el art. 123: institucional, política, administrativa, económica y financiera*[40].

Entonces, el carácter autónomo de los municipios, principalmente respecto a las provincias, se garantiza desde la Constitución Nacional que, a su vez, le otorga una facultad de reglar

[39] Fayt, Carlos S.: Derecho Político; t. II, pág. 102, Depalma, La Plata, 1998.
[40] Bidart Campos, ob. t. cit., pág. 452

su alcance y contenido sin señalar un mínimo expreso. A la actualidad, el reconocimiento normativo de la autonomía municipal ha sido extendido a casi todas las normativas locales, pero su efectividad no es consistente en todo el territorio nacional. Las variaciones de regímenes responderían a la pluralidad de circunstancias socio-políticas, aunque son notorias ciertas desigualdades irrazonables e inconsistentes con la ley fundamental de la nación. En forma unánime, los municipios se encuentra un escalón, sino varios, debajo en la dinámica de la relación federal, muestra de ello es la absorción de las provincias en su representación.

En este trabajo la cuestión de la autonomía municipal será pertinentemente analizada en profundidad, pues las relaciones que estos Estados poseen con sus unidades federativas y el Estado nacional son cambiantes según la provincia que regule su régimen. Aun así, resaltamos como el primer límite a sus competencias es correlativo con las facultades de las provincias.

5.2. Clasificación Típica de las Relaciones Estatales

Dentro del estudio del texto constitucional, por cómo interactúan las unidades federativas con el Estado nacional, se ha suscitado una clasificación habitual de las relaciones en aquellas de subordinación, participación y coordinación.

En primer término, las relaciones de subordinación se apoyan en el principio de supremacía constitucional y razonabilidad normativa. La Constitución federal garantiza la existencia de los Estados miembros procurando la pluralidad, y también compromete su actuar al texto constitucional a fines de guardar la unidad estatal. En su faz jurídica, esta subordinación establece condicionamientos de congruencia de los ordenamientos jurídicos locales con el ordenamiento jurídico federal, tanto leyes nacionales como la Constitución misma y los Tratados de jerarquía constitucional, siempre en respeto a las competencias correspondiente a cada uno, tal como emana de los artículos quinto y, treinta y uno; además, se interpretó que el artículo ciento veintitrés añade *un nuevo condicionamiento al poder constituyente provincial, cual es, el reconocimiento de la autonomía municipal*[41]. Ello es reforzado por la prohibición de las provincias en desempeñar las facultades delegadas al gobierno nacional, conforme a los artículos ciento veintiuno y ciento veintiséis; y a la potestad jurisdiccional

[41] Castorina de Tarquini, ob. t. cit., pág. 159

de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para dirimir conflictos suscitados entre provincias, en cumplimiento del artículo ciento veintisiete.

Por otro lado, en su faz política, la subordinación solo ocurre en dos casos: el primero, de *intervención federal*, un instrumento controvertido del artículo sexto por el cual el Estado nacional, en afán de garantizar el régimen político, puede deponer a gobiernos provinciales y proceder administrarlos por si temporariamente; y, el segundo, el Estado de sitio establecido en el artículo veintitrés, que provoca la suspensión de las garantías constitucionales en la provincia donde se haya producido la conmoción de causa interior o exterior. Vale la aclaración de la excepcionalidad de los mencionados instrumentos, pues al tratar a las relaciones de subordinación generalmente se hace referencia a la cuestión normativa, dejando de lado la subordinación política que implicaría la obediencia de los gobiernos locales al gobierno federal, inexistente en el común desarrollo democrático de las instituciones a razón de su contrariedad a la autonomía provincial.

En segundo término, las relaciones de participación, traducidas en la actividad de las unidades federativas en favor de la legitima producción de decisiones gubernamentales del Estado federal. En consecuencia, por la necesidad de existir este tipo de relaciones, la estructura orgánica de nuestro Congreso Nacional ha optado por la conformación bicameral, es decir, la existencia de dos cámaras de legisladores: por un lado, los diputados en representación del pueblo; y, por el otro, los senadores, en representación de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. De esta manera, haciendo participes del Poder Legislativo a las unidades federativas.

Por último, las relaciones de coordinación implican la coexistencia de facultades propias de cada uno de los partícipes de la relación federal, con necesidad de que sean ejercidas armoniosamente en favor de los intereses nacionales y provinciales en juego, a través de la repartición de competencias por parte de la Constitución Nacional. Significativamente ello hace a la descentralización institucional, y se rige por distintos parámetros dependiendo la normativa constitucional:

“a) todo lo que la constitución federal no atribuye al estado federal, se considera reservado a los estados miembros; la capacidad es la regla para estos, y la incapacidad es la excepción, en tanto para el estado federal ocurre lo contrario: la incapacidad es la regla, y la

capacidad es la excepción; b) inversamente, todo lo que la constitución federal no atribuye a los estados miembros se considera reservado al estado federal, para quien, entonces, la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción; c) enumeración de las competencias que incumben al estado federal y a los estados miembros" [42]

Con el posterior análisis de las facultades de los Estados miembros y el Estado federal, será reconocible la opción por el primer sistema mencionado.

Por supuesto que en esta clasificación no hemos mencionado a los Estados municipales, pues ellos aparentemente no forman parte del binomio Estado federal-unidades federativas. Pero hemos dicho, la Constitución garantiza su existencia y los posiciona en la esfera interior de las provincias, a las cuales obliga a garantizar en su texto constitucional local, lo referente a un régimen municipal autónomo. Entonces, *(...) cuando se habla de competencias "duales" (federales y provinciales) hay que incluir y absorber en las provinciales las que pertenecen al sector autonómico del municipio (...)*[43]. Ello se refiere a que la subordinación jurídica, la participación bicameral legislativa, y la cooperación por delimitación facultativa, que el Estado provincial guarda en interacción con el Estado federal, incluye a los municipios subsumiéndolos, pero no impidiendo sus propias relaciones con las provincias y la nación.

5.3. Reparto de Facultades en la Relación Federal

A partir de la relación de cooperación que debe existir entre el Estado central y los Estados miembros, la división de facultades o competencias es necesaria para la claridad del ámbito de acción de cada uno de los partícipes en la relación federal; y, posteriormente, el transito conjunto hacia el cumplimiento de sus fines.

Como premisa, se toma la existencia del artículo ciento veintiuno como el que (…) *establece el criterio de deslinde o reparto de competencias: el gobierno federal es un gobierno de facultades delegadas, limitadas y excepcionales, en tanto que los gobiernos locales detentan facultades reservadas o conservadas*[44]. Ello no significa en si la procura de un favorecimiento a un orden gubernamental, sino la opción por un parámetro que

[42] Bidart Campos, ob. t. cit., pág. 441
[43] Bidart Campos, German J.: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*; t. I-A, pág. 670, Ediar, Buenos Aires, 2000.
[44] Castorina de Tarquini, ob. t. cit., págs. 165-167

otorguen claridad interpretativa al área de acción estatal. Aun así, se ha reputado la superación de los vocablos *delegado y conservado* en favor de solo referirse a las facultades *inherentes* de los niveles gubernamentales, y ampliar la esfera de posibilidades, por lo que autores como la citada utilizan esa denominación.

La norma referida contempla la delegación hecha por las provincias históricas al Estado central, a través de la ley fundamental, de atribuciones inherentes a los fines de unión nacional. Además, del mismo artículo, irradian dos principios relevantes:

"(…) a) las provincias conservan, después de la adopción de la constitución, todos los poderes que tenían antes y con la misma extensión, a menos de contenerse en la constitución alguna disposición expresa que restrinja o prohíba su ejercicio; b) los actos provinciales no pueden ser invalidados sino cuando: b') la constitución concede al gobierno federal un poder exclusivo en términos expresos, b'') el ejercicio de idénticos poderes ha sido prohibido a las provincias; b''') hay incompatibilidad absoluta y directa en el ejercicio de los mismo por parte de la provincia"[45]

A fin de síntesis, solo haremos una enunciación sobre las distintas facultades acorde a la clasificación tradicional[46]:

1) Facultades delegadas al Estado nacional: partiendo de la cláusula de deslinde, solo es factible encontrar sus competencias en la Constitución Nacional, pues allí se sentaron a fin de proteger la autonomía provincial de una indeterminación por parte del residente de la soberanía.

Por un lado, nos encontramos con facultades expresas a saber: a. intervención federal (artículo seis); b. Legislación aduanera (artículo nueve); c. Comercio interestatal y garantía de la libertad de comercio (artículos diez, once y doce); d. Declaración de Estado de sitio (artículo veintitrés); e. Manejo de relaciones exteriores (artículos veintisiete, y noventa y nueve incisos siete y once); f. Aumento de la cantidad de legisladores (artículos cuarenta y seis, y cuarenta y siete); g. Dictado de leyes electorales (artículo cuarenta y nueve); h. Manejo del crédito del Estado federal (artículo setenta y cinco incisos cuarto y séptimo); i.

[45] Bidart Campos, Bidart Campos, German J.: Manual de la Constitución Reformada; t. I, pág. 442, 5ª reimpresión, Ediar, Buenos Aires, 2005.
[46]Luna, Hernán Daniel: Lecciones de Derecho Público Provincial y Municipal; págs. 104-112, Haber, La Plata, 2014.

Legislación sobre tierras públicas (artículo setenta y cinco inciso quinto); j. Emisión de moneda (artículo setenta y cinco inciso sexto); k. Fijación anual del presupuesto nacional (artículos setenta y cinco inciso octavo, y noventa y nueve inciso diez); l. Concepción de subsidios a las provincias (artículo setenta y cinco inciso nueve); m. Reglamentación de la libre navegación de los ríos interiores (artículo setenta y cinco inciso diez); n. Mandar sellar moneda, fijarle valores y adoptar un sistema uniforme de pesas y medidas (artículo setenta y cinco inciso once); ñ. Dictado de códigos de fondo (artículo setenta y cinco inciso doce); o) Reglado del comercio (artículo setenta y cinco inciso trece); p. Régimen de correos (artículo setenta y cinco inciso catorce); q. Fijar los límites de la nación y de las provincias, régimen de territorios nacionales (artículo setenta y cinco inciso quince); r. Atender a la seguridad de las fronteras (artículo setenta y cinco inciso dieciséis); s. Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios argentinos (artículo setenta y cinco inciso diecisiete); t. Creación de los tribunales y fueros federales (artículo setenta y cinco inciso veinte); u. Decretar honores y otorgar amnistías generales (artículo anterior); v. Celebrar concordatos con la Santa Sede (artículo setenta y cinco inciso veintidós).

Por el otro lado, también existen facultades implícitas, las cuales no resultan una indeterminación sino una complementación en base de las anteriores. Por ello se dijo que *No se trata de una fuente de poder al margen del texto constitucional, sino de los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos genéricos propuestos en este*[47]. Lo cual es conducente con el texto del artículo setenta y cinco inciso treinta y dos, que permite al congreso legislar y reglamentar lo conveniente para el ejercicio de las atribuciones del Estado nacional; cabe mencionar que esta es una de las válvulas de escape que encontró el presidencialismo para amedrentar las autonomías provinciales.

2) Facultades reservadas por las provincias: desde mencionada la cláusula de deslinde se insinuó como las provincias poseen una amplitud de facultades propias de su naturaleza jurídica y que no han sido conferidas al Estado nacional por medio de la ley fundamental. Aun así, en el texto constitucional se han determinado competencias esenciales que poseen, y deben respetar, las provincias.

La principal potestad que ostentan las provincias es el dictado de su propia Constitución, determinando sus instituciones conforme a los artículos cinco y ciento veintitrés,

[47] Castorina de Tarquini, ob. t. cit., pág. 169

importante es destacarlos dado que no solo garantizan la existencia de un poder constitucional provincial, sino que además lo condicionan en cuanto su validez y contenido.

Las condiciones del artículo quinto comienzan primero por el respeto por el principio representativo y republicano, es decir, la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, y la elección popular de sus miembros, conducente con el artículo ciento veintidós; existe cierta libertad para implementar dichos principios, como ha ocurrido con el funcionamiento de legislaturas unicamerales o elecciones provinciales por *lemas*. Segundo, se indica que el contenido constitucional local deberá ser coherente con las declaraciones, principios y derechos encontrados en la Constitución Nacional, extensible a los tratados de jerarquía constitucional, consonante con el artículo treinta y uno, y el principio de razonabilidad normativa; sin importar una limitación estricta, pues las provincias pueden ampliar el reconocimiento de derechos en favor de sus habitantes. Tercero, asegurar la administración de justicia ordinaria, el propio régimen municipal y la educación primaria.

El artículo ciento veintitrés también condiciona el poder constituyente provincial, perfeccionando la fórmula de aseguramiento de régimen municipal mencionado e imponiendo que el mismo sea caracterizado por la autonomía de los regulados mínimamente en el plano institucional, político, administrativo, económico y financiero. Volveremos sobre este punto.

Además de aquella facultad primordial, la Constitución Nacional garantiza las facultades de: a. Requerir la intervención federal (artículo seis); b. Dictar actos públicos que gocen de plena fe en los demás Estados miembros (artículo siete); c. Aprobar o rechazar cualquier modificación en los límites de su territorio (artículo trece); d. Reglamentar la libertad de imprenta (artículo treinta y dos); e. Requerir subsidios del Estado federal (artículo setenta y cinco inciso nueve); e. Crear regiones para el desarrollo económico interprovincial (artículo ciento veinticuatro); f. Celebrar convenios internacionales bajo condiciones (artículo anterior); g. Ejercer sus potestades sobre aquello identificado como dominio originario provincial y los recursos existentes en su territorio (artículo anterior); h. Crear contribuciones directas dentro de los límites de su territorio en circunstancias ordinarias; i. Recibir la transferencia de competencias, servicios o funciones del Estado nacional con los recursos necesarios a tal fin (artículo setenta y cinco inciso dos).

3) Facultades concurrentes: este tipo indican el mayor grado de cooperación entre los Estados miembros y el Estado central, dado que se propone un fin en común y posibilita a ambos agentes a actuar para ello. La llamada *facultad de promoción* encontrada en los artículos setenta y cinco inciso dieciocho, y ciento veinticinco, posibilitan que el Congreso Nacional y las provincias, respectivamente, promuevan la industria, la inmigración, la construcción ferroviaria y de canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos por leyes protectoras a estos fines y con sus recursos propios. Por disposiciones de los artículos cuarenta y uno, y cuarenta y dos, se posibilita una complementación de los Estados provinciales al Estado nacional en materia de protección al medio ambiente, y la protección y defensa de los usuarios y consumidores. En virtud del artículo tres, la designación de la Capital Federal; y, del artículo trece, la creación de nuevas provincias.

Es lógico concluir con que cada facultad inherente a un Estado, es vedada al otro. Ante el incumplimiento del deslinde de competencias, el Estado nacional puede optar por dos herramientas institucionales para restaurar el respeto por las disposiciones constitucionales. A través de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio del poder judicial de la nación, aplicando el control de constitucionalidad conforme a los artículos ciento dieciséis y ciento diecisiete; o, mediante la intervención federal del artículo seis, si es que una unidad federativa ha violado los limites o condiciones de sus atribuciones. Cabe aclarar que es susceptible de declaración de inconstitucionalidad tanto el ejercicio alguna facultad prohibida por parte de alguno de los órganos del Estado nacional o de las unidades federativas, además del incumplimiento de las condiciones constitucionales.

5.4. Conclusión

El entramado de las relaciones en el federalismo nos obligó a distinguir primordialmente al trinomio nación-provincias-C.A.B.A., indagar en las relaciones de los municipios con todos ellos desarrollando cada uno de sus *regímenes* excedería por mucho el punto de este capítulo. Hemos dejado en claro que existe una partición constitucional de competencias y un límite marcado para la no injerencia de poderes ajenos en los legitimados. El abordaje de la carta magna sobre ello es notoriamente abundante en comparación con la mención a los municipios, delegada regulación a las constituciones provinciales. Remarcamos, aun así,

que no caiga en la ignorancia la escueta pero existente regulación constitucional de las instituciones municipales, dado que en capítulos posteriores haremos un abordaje sobre la materia, la amplitud de facultad de las provincias en el ejercicio de su competencia exclusiva.

6. El Estado Municipal. Naturaleza autónoma.

Previo a desarrollar la competencia exclusiva de las provincias en reglar el régimen municipal, es pertinente puntualizar en qué es un municipio y por qué lo consideramos un Estado.

En el afán de indagar en las sociedades locales organizadas socio-políticamente surge en el imaginario antecedentes históricos de gran envergadura. La primera aproximación de una institucionalización local reconocible son las antiguas Ciudades-Estado griegas que, sin ahondar en el concepto de soberanía, correspondían auténticos entes autónomos, autárquicos y sin alguna organización superior. La segunda aproximación, antecedente más cercano a nuestro contexto, fueron los llamados Cabildos Indianos, de tradición hispana con notoria influencia de la Roma antigua, que hacían las de gobierno municipal en las zonas en la que se instalaban; de vital importancia en la emancipación del Reino por parte de nuestra federación, pero erradicados en el trajín de luchas internas al centralizar el poder en las provincias. Finalmente, luego de la sanción de la Constitución histórica, regresaría la intención de instalar gobiernos municipales con el impulso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, capital federal de la república; lastimosamente esta idea inicial de un ente gubernativo autónomo local no llegaría a nuestros días sin atravesar las interpretaciones contrarias a su inherente naturaleza por parte de doctrinarios defensores de su carácter simplemente autárquico.[48]

La procedencia etimológica del término municipio se vincula más a la tradición romanística que la helénica. El expansionismo romano se concibió la *munera* como la carga tributaria sobre los hombros de las ciudades aliadas, a las que se denominó *municipia*, de allí se trasmutaría el término a la actualidad.[49]

Respecto concepto de municipio, para muchos doctrinarios en la materia, la naturaleza es la causa originaria de esta organización política. No es casualidad que grandes autores de notable influencia proporcionen sus entendimientos mencionado tal criterio, ejemplo de ello es Lisandro de La Torre que, en su tesis doctoral, diría que el municipio es *una organización completamente natural, que nace sin violencia dondequiera que existe una*

[48] Gorla, Carlos Maria: *Evolución histórica del régimen municipal* argentino; Págs. 12-17, CONICET, 2007.
[49] Hernández, Antonio Maria: *Derecho Municipal. Parte General*; Pág. 91-92, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

agrupación de individuos[50]. Esta idea de causa natural se dirige a justificar al municipio desde las relaciones sociales de vecindad, lo cual sería acertado como antecedente de posteriores opiniones académicas que ahondarían en la faz sociológica del municipio. Así, Zuccherino explicaría que:

"Consideramos al municipio -en el marco de nuestro propio Estado federal- como la unidad básica, autónoma y fundamental, generada naturalmente por la suma de intereses y necesidades determinados por la vecindad, y provista por la ley de categoría de persona jurídica de derecho público."[51]

Adhiriendo a la premisa de que cada federalismo es singular, la aclaración del autor mencionado es adecuada al modelo federal argentino y consonante con las escuelas sociológicas, al estipular que la personería jurídica se le reconoce con posterioridad a la conformación de hecho por parte de la ciudadanía. En contraposición, las escuelas legalistas sostienen que el derecho positivo crea a la municipalidad unilateralmente por preponderancia del orden jurídico superior o por discreción de la administración central. Veremos que quienes pregonan estas últimas escuelas también coinciden con la concepción autárquica de vis administrativa del municipio.

Los elementos que conforman al municipio de manera evidente se condicen con los elementos que objetivamente un Estado puede contener: territorio, población y poder político; además, se le es reconocida una personería jurídica publica a su vez que un gobierno propio electivo para cumplir sus fines.

El territorio municipal respondería a la base geográfica o la localización espacial donde ejercer sus facultades, de mucha menor extensión que el territorio nacional y provincial, lo cual es lógico dado el principio de vecindad imperante en este nivel organizacional. La importancia del elemento territorial en este ámbito se encuentra en sus lazos con la identificación de zonas urbanas, suburbanas y rurales, la conformación de ciudades, las relaciones de vecindad en la población, la inclusión regional y, también, la inserción en un ente estatal superior[52].

[50] De La Torre, Lisandro: *El Régimen Municipal*, tesis doctoral, Buenos Aires, 1889.
[51] Zuccherino, Ricardo Miguel: *Teoría y práctica del derecho municipal*; pág. 5, Depalma, Buenos Aires, 1986.
[52] Hernández, ob. cit. págs. pág. 202.

Los académicos han esbozado distintas teorías para regular la cuestión territorial, admitimos que en la Argentina las grandes extensiones espaciales hacen a algunas provincias más grandes que varios países europeos como España, Italia o Francia, influyentes en el Derecho Municipal argentino. Entonces, la creación teórica debe ser consciente de la posibilidad, y realidad si comparamos partidos bonaerenses con provincias como Tucumán o Tierra del Fuego, de la existencia de municipios con casi igual territorio que Estados miembros. En vista a dicha posibilidad se ha identificado el fenómeno de la *territorialización* municipal, es decir, la existencia de municipios de amplia extensión geográfica que, en principio, resulta opuesto a la vecindad característica de este ente; aunque no implicaría una contradicción en la medida que se racionalice la complejidad gubernamental y se impida la nulidad de las instituciones locales[53]. Asimismo, la contemporaneidad nos aproximó y relativizo las distancias de manera tal que podríamos comunicarnos, establecer relaciones comerciales, o políticas, con individuos radicados a miles de kilómetros de distancia; hoy que la conectividad nos permita prescindir de la vecindad para ciertas relaciones, obnubila por la novedad pero no debería cegar sobre la importancia del lugar de asentamiento en donde vivimos o transitamos permanentemente, por actividades laborales, educativas o sanitarias, perpetuar la regulación de las relaciones sociales en un ámbito local continua siendo pieza fundamental del respeto de los derechos y libertades individuales.

Hecha las aclaraciones, pasemos revista de las teorías sobre la cuestión[54]:

1) Teoría del municipio-partido: la división territorial se haría en favor delimitar *partidos,* compuestos por la *ciudad cabecera* sede del municipio y descentralizaciones administrativas en la zona rural, llamadas *delegaciones*. La organización política seria aglutinada en el espacio urbano, mientras que el resto del territorio seria supeditado a la administración de un designado por gobierno municipal.

2) Teoría del municipio-ciudad: la comprensión territorial del municipio es restringida únicamente al espacio urbano o, más restringido aun, al alcance de los servicios públicos prestados. Esta teoría guarda una incompatibilidad con la descentralización política, en la

[53] Hernández, ob. cit. págs. 203-206. El autor advierte la posibilidad de municipios que abarquen varias ciudades importantes y otras localidades menores, señalando como ejemplo a Tacuarembó en Uruguay con 21,014 kilómetros de extensión.
[54] Zuccherino, ob. cit. págs. 12-19.

medida que todo territorio no comprendido en un municipio respondería a una descentralización administrativa de la provincia. La existencia de Estados municipales seria mínima.

3) Teoría del municipio-distrito: el área de influencia de un municipio es extensible más allá del área urbana, alcanzando el área suburbana y rural. Por más que la sede de la organización municipal se ubica en la ciudad de cabecera, se subdivide el municipio en comunas administradas por juntas vecinales de elección popular. De esta manera se aborda la necesidad de la descentralización política y la amplitud territorial característica de varias provincias argentinas, en favor, además, de la participación ciudadana en el gobierno vecinal.

Nos enrolamos detrás de la última teoría como la mejor opción de división territorial de los municipios de provincia, dado que se ajusta tanto a los principios institucionales imperantes como con la realidad geográfica nacional. Además, fue de original implementación en nuestro país por parte de la Constitución provincial de Santa Fe del año mil novecientos veintiuno, bajo las enseñanzas de Lisandro De La Torre, posteriormente ignorada por el Estado provincial, puesta en vigencia nuevamente, y derogada definitivamente por el Estado nacional mediante una intervención federal.

Asimismo, referente al territorio, debemos señalar la presencia de un signo mutable por razones de incorporación de espacio indeterminado, formación de nuevos municipios, fusión de varios municipios, o por disolución de una institución municipal. Estas posibilidades no deben ser olvidadas por la normativa provincial que, además de determinar los límites territoriales, deberá de proporcionar soluciones institucionales coherentes con la eficiencia gubernativa y administrativa, pero, también, con la voluntad popular mediante la implementación de pertinentes mecanismos de participación ciudadana.[55]

Otro elemento del Estado municipal es la población, es decir, el recurso humano aglutinado en el territorio municipal. Los individuos y sus relaciones sociales se reconocen como el punto de partida para la existencia del municipio, entonces, no solo poseen un rol protagónico en teoría, sino que también lo asumen en la práctica al propiciar la existencia de la organización a través de la voluntad común. Tal es así, que es notoria la predilección

[55] Hernández, ob. cit. págs. 206-207.

de los constituyentes provinciales en utilizar la medida de densidad poblacional como criterio técnico, para la clasificación de municipios en distintas categorías con diferente amplitud de facultades.

Para las personas, la vecindad aplicada seria la cualidad especial dentro del municipio, obtenida simplemente con la residencia en el territorio local; dentro de este concepto se incluyen a los extranjeros dado que la nacionalidad no es factor determinante. A su vez, sumado a los vecinos, existen individuos que de forma habitual o circunstancial habitan el territorio, y solo en ese acto se someten al poder del municipio.[56] Puntualizar en el factor vecinal trae aparejada una de las virtudes de este tipo de población y es la solidaridad local, como consecuencia del elemento cultural de pertenencia a un mismo espacio con costumbres y tradiciones arraigadas.

La dinámica de la población en Argentina remarca una concentración en las ciudades, el mayor ejemplo es el coloso urbano del Gran Buenos Aires, pero también encontramos otros fenómenos demográficos como el del Gran Córdoba. La existencia de estas concentraciones fue, y es, consecuencia de procesos de inmigración interna y externa, además de la calidad de vida en nuestro país; en referencia a la primera, es marcada la disminución o, en el mejor de los casos, estabilidad de los dígitos de personas radicadas en zonas rurales y el incremento exponencial de las cantidades en zonas históricamente urbanas, constatando los números de década en década. Asimismo, en la contemporaneidad el crecimiento de las zonas rurales ha vuelto a producirse, acompañando el crecimiento general de la población en el país[57]. Esto nos lleva a dudar si el criterio de medición poblacional para la categorización y existencia de los municipios de provincia sea coherente con nuestra dinámica nacional, aunque sostenemos que sigue siendo el elemento a más considerar. Así lo entiende el doctor Zuccherino que, al notar la creciente inmigración interna y el peligro de la existencia de municipios que tiempo después de conformados verían a su población egresar de sus territorios, postulo el *criterio integrador*:

"Se trata de abandonar el criterio meramente poblacional, hasta ahora utilizado como base clasificatoria de los institutos municipales, y sustituirlo por una estructura moderna y

[56] Buteler Barrera, Guillermo: *El Municipio*, en *Introducción al Derecho Municipal*, Alberto Zarza Mensaque y Guillermo Barrera Buteler directores; pág. 20, Advocatus, Córdoba, 2010.
[57] Leaveau, Carlos M.: *Urbanización y contraurbanización en Argentina: un análisis del sistema de asentamientos*, Papeles de Población, vol.17 no.68, Toluca, 2011.

amplia, que en un espectro totalizador incorpore a la cuestión otras variantes , como los aspectos funcionales, territoriales, sociales, económicos, financieros y demás, los cuales, junto al clásico elemento poblacional, nos permitan arribar a un método clasificatorio más certero, más justo y que se compadezca en mayor medida con la realidad"[58]

El autor propone una solución abarcadora en la que, de manera voluntaria o forzada, se indique la incorporación de un municipio a otro por no congeniar la realidad actual con los criterios que anteriormente le permitieron ser reconocidos por el ordenamiento jurídico, cuidando las relaciones vecinales existentes y su funcionamiento institucional. En sentido contrario al vaciamiento poblacional de territorios, la acumulación acrecentada en centros urbanos llevaría a la despersonalización de las relaciones sociales en desmedro de la vecindad, la identidad y la solidaridad local, a lo es menesteroso aplicar políticas municipales de *posmunicipalismo*[59] que rescaten dichos caracteres en concentraciones de menor grado, sectorizando la ciudad.

El criterio integrador, consideramos, es la aplicación de una cartera de criterios subjetivos cambiantes en su valoración, merecedores de atención por parte del Estado provincial. Para el reconocimiento del municipio, resulta lógico la procedencia de un criterio objetivo, claro y determinado, que sea susceptible de flexibilización de corresponder con estos otros cambiantes en el desenvolvimiento de la sociedad local.

En nuestro país, no es absoluto que las provincias utilicen la medida de la población, ciertamente hay Estados miembros que no se expiden sobre la cuestión en su norma fundamental, pero también es incuestionable que varias cartas provinciales optan por ella de manera distintiva. Aquellos que si utilizan dicha mesura presentan una individual determinación, es decir, dependiendo la discreción adecuada al delineamiento del régimen municipal, con distintas cantidades de habitantes categorizan a sus municipios. Se torna difícil concebir un criterio universal sobre qué población mínima requiere su reconocimiento como municipio, lo cual no implica excluir la participación ciudadana en los gobiernos vecinales de los territorios poco poblados.

[58] Zuccherino. Ob. cit. Págs. 22-25.
[59] Rossati, Horacio: *Tratado de Derecho Municipal*; t. I, pág. 49, 4ª edición ampliada y actualizada, Rubinzal – Culzoni, Santa Fe, 2012.

Se considera que la utilidad de un gravamen de población mínima revela la autosuficiencia de la sociedad local y su posibilidad de sostener un gobierno municipal posteriormente al reconocimiento del municipio.[60] Es considerablemente escasa la claridad de dicha afirmación, se admite que se presume pero no se comprueba dicha autosuficiencia; es obvio que el factor humano pisa fuerte en tal cuestión pero existen otras medidas respecto a la actividad comercial, industrial, turística y sobre las capacidades económicas de la población y el territorio que completarían una simple presunción.

En caso de mínimos exigibles para el reconocimiento de personería municipal, resulta adecuada la teoría del municipio-distrito que hemos mencionado, pues por más que se encontrarían bajo la órbita de un municipio, a través de *comisiones de fomento*, *comisiones comunales* o *juntas vecinales*, los ciudadanos podrían administrar cuestiones relativas a la vecindad con facultades limitadas.

Concluimos que al criterio poblacional se deben sumar otros como el financiero, medida de ingresos y gastos; el socio-económico, ocupaciones de los ciudadanos; como también las funciones o facultades asignadas al municipio más allá de las inherentes a su existencia.

Hasta este punto se han encontrado dos de los tres elementos constitutivos de un Estado conforme a lo antedicho en capítulos anteriores. El último elemento esencial del municipio, que queda para someter a análisis, es el poder político y, con él, su caracterización por parte de la doctrina y jurisprudencia. Previo a ello, desentrañaremos la naturaleza del municipio.

6.1. La Naturaleza del Municipio

Regresemos al inicio de este capítulo, cuando brevemente mencionamos el carácter natural del municipio. Conocer en la naturaleza del municipio es una tarea paralela al análisis de los elementos de este Estado vecinal. La indagación respecto a las cualidades esenciales e inherentes del municipio funciona como orientador y factor impeditivo de prácticas o concepciones contrarias a un eficiente desempeño de las competencias municipales propias de su existencia.

Al referirnos a la naturaleza municipal hacemos hincapié en la comunidad local, en a la sociedad local, y no en el gobierno municipal. Consideramos que tanto la comunidad y la sociedad local es anterior y permanente aun la inexistencia de un Estado municipal; en

[60] Buteler Barrera, ob. cit. pág. 21.

sentido contrario, el gobierno municipal surge a posteriori, a razón de la normativa de un Estado dotado para regular aquella población vecinal. La interrelación de estos fenómenos responde a la sociabilidad propia del ser humano y el efecto de procurarse una organización estatal cercana, proclive a finalidades comunes favorables al bien común. Así lo consideraría el profesor cubado Carmona Romay[61], constatando los pensamientos de Aristóteles, Santo Tomas de Aquino, Kant, Durant, y Ortega y Gasset, que coincidían en la sociabilidad propia del ser humano, traducida en naturalidad social. A cuenta de esta premisa, el diría:

"Y si esto es así – razona más adelante-, como advertía Posada, esa convivencia genera impostergables sistemas – como conjunto de principio enlazados entre si- que dan pábulo a organizaciones políticas y jurídicas que han de ser consonadas con las necesidades colectivas – las necesidades generales tienen matización distinta -, de la sociedad entre los hombres. Tales organizaciones políticas y jurídicas no pueden encontrar justificación en la arbitrariedad de los hombres… Sociedad, sistema social y estructura política y jurídica van, de grado en grado siendo resultancias de la condición natural del ser sociable y político del hombre, en todo aquello que le es imprescindible para su vivir y convivir."[62]

El citado cubano, de los mayores defensores del sociologismo municipal, constata su pensamiento con la correlación necesaria entre la condición de localidad e injerencia de la administración estatal. Así, la comunidad local será resultado de la conjunción de núcleos primitivos de asociaciones interpersonales superiores a la familia, como los barrios o aldeas, asentados en un territorio común con relativa cercanía. A conciencia de finalidades comunes, dichas comunidades harían de sociedades locales, concretando un plan común de convivencia. Indudablemente a la naturaleza social se implementarían relaciones políticas en función de cumplir con tales fines que, en el área local, tomarían entidad de orden público. De acuerdo a ello, el cubano cerraría con que

"(…) entonces se impone, le nace la imprescindible necesidad de una organización político-jurídica y administrativa y es cuando, reconocida esa necesidad orgánica por el Estado, y no creada por este, se ha producido el fenómeno socio-político, tomando como base aquellas condiciones naturales de Kelsen, de una entidad, que es el municipio. El municipio en

[61] Hernández, ob. cit. Pág. 177-183. El pensamiento fue sintetizado por el autor argentino en su obra.
[62] Hernández, ob. cit. pág. 179

razona su gobierno y administración es, pues la organización político-administrativa de la sociedad local."[63]

Mencionar al prolífico autor austriaco merece dos aclaraciones. Por un lado, Kelsen negó enfáticamente la causa social del municipio en su afán de purificar la teoría del Derecho y del Estado de la influencia de otros saberes especializados o ciencias, y por tanto calificaría (…) *a la institución municipal de creación estatal, agregando que 'solo en el Estado puede hablarse de la comunidad municipal'*[64]. Por el otro lado, brindaría entendimientos enriquecedores de la descentralización política resultante en la concreción local de un Estado municipal, es decir, sería interpretado en favor de la autonomía del municipio, como en el siguiente fragmento:

"A la descentralización política, utilizando el término que Kelsen usa para caracterizar el establecimiento de los municipios en la estructura espacial del Estado, podemos calificarla de descentralización por autonomía, pues las entidades o unidades políticas surgida de este modo, o reconocidas como tales por vía de preexistencia, se auto-determinan y se encuentran descentralizadas, dándose sus constituciones y sus autoridades, que cumplen sus funciones de legislación, ejecución y justicia dentro de una esfera de competencia limitada jurídicamente por la constitución y las leyes del poder central y la existencia de otras unidades políticas autónomas. Es el caso de las provincias, y dentro de esta, de los municipios"[65]

La sistematización del municipalismo teórico general fue hecha en virtud de distinguir entre Escuelas Sociológicas y Escuelas Legalistas. La principal diferencia entre ambas seria que las primeras reconocen el origen municipal en una procedencia social anterior y encausan al Estado superior a su reconocimiento; y, las segundas, en sentido contrario y negando el reconocimiento, determinarían que aquel Estado superior actúa legítimamente como creador del municipio.

Ambas escuelas aglutinan distintas tendencias: en la sociológica encontramos a la jusnaturalista, la social católica, la del economismo municipal, y el corporativismo; en la

[63] Hernández, ob. cit. pág. 182
[64] Zuccherino, Ricardo Miguel, y Moreno Rithner, Maria J.; *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal Argentino y Comparado*; t. II, pág. 57, LexisNexis, Buenos Aires, 2007.
[65] Fayt, tomo II, pag 102

legalista, la individualista liberal, la individualista intervencionista y la administrativista. Esta sería la base sistematizadora propuesta por Carmona Romay, y profundizada por Leal Osorio, quien incluiría en las sociológicas a la tendencia institucionalista, y en las legalistas, a la tendencia corporativista[66].

Queda clara nuestra inclinación hacia la sociología municipal por sobre el legalismo, dado que ignorar el devenir socio-cultural de una población resulta desmedidamente impositivo, más si es agravado con la privación de forjar un ente estatal propio y comprometer dicha sociedad a la discreción, o arbitrariedad, de un Estado superior y su tarea legislativa. Resulta adecuado, en cambio, que el Estado superior reconozca la existencia de un municipio apoyado en reglas prestablecidas claramente funcionando como garantes de la asociación profundizada por parte de una sociedad local.

Asimismo, adherimos a la tendencia jusnaturalista del sociologismo municipal en tanto atribuye como causa natural del municipio a la perpetua conducta humana de asociación y vecindad, con la entidad suficiente de articularse en un aparato estatal individualizado, para perseguir fines en un pie de relativa igualdad con otros entes superiores en el plano jurídico-político. Las conclusiones del Primer Congreso Iberoamericano de municipios, darían a cuenta de lo dicho:

"1a.) 'El municipio es una comunidad o sociedad local, transfamiliar, que el Estado no crea, sino que reconoce como unidad natural de convivencia que es'.

2a.) 'En consecuencia, unidad orgánica, real, moral, el municipio es autónomo para resolver libremente, dentro del marco jurídico constitucional del Estado, los asuntos propios de la sociedad local'.

3a.) 'Tal condición socio-política, del propio modo, no solo determina su autonomía administrativa, sino, fundamentalmente, su autonomía política: el derecho a darse su propia carta orgánica y sus gobernantes locales su autonomía fiscal, ósea, el derecho a organizar su sistema fiscal, sobre las siguientes bases: *a)* estableciendo impuestos que no tengan incidencia – previo estudio económico y financiero al respecto – fuera del municipio; *b)* estableciendo impuestos que recaigan directamente sobre bienes muebles o inmuebles situación dentro del territorio municipal; *c)* estableciendo impuestos y tasas sobre servicios

[66] Hernandez, pag 183-196

públicos de beneficio local exclusivamente, *d)* impuestos y contribuciones sobre el consumo, la industria y el comercio, y *e)* cuanto más impuestos sean compatibles con el sistema tributario del Estado, refiriéndose, desde luego, el control de esta compatibilidad a los tribunales de justicia exclusivamente'"[67]

En conclusión, entendemos que la institución municipal surge por la existencia de una sociedad local con fines comunes, traducidos en orden público, de tal magnitud que merecen el reconocimiento por un Estado superior y, que dicho acto, implica su reconocimiento como competencias autónomas.

6.2. Concepción Autónoma del Municipio

El carácter del poder político municipal ha sido debatido en la historia constitucional argentina por distintas concepciones incompatibles. Este elemento hace como punto de partida de la existencia del municipio pues ello dará las bases necesarias para el posterior cumplimiento de competencias en un sentido discrecional. Más allá que la discusión ha sido zanjada en la última reforma constitucional, la mención es necesaria para clarificar el trayecto ya pasado y el devenir de las problemáticas alrededor de la autonomía municipal.

6.2.1. De la Autarquía a la Autonomía

Con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de mil novecientos noventa y cuatro, el único artículo que mencionaba a los municipios era el quinto, vigente a la actualidad. El mismo indicaba la obligación de coherencia normativa entre las Constituciones provinciales y la nacional, supeditando las primeras a la última en función del principio de supremacía constitucional y de la subordinación jurídica propia de un Estado federal. Entre las materias identificables en las normas fundamentales de los Estados miembros, debería de encontrarse *asegurado* el régimen municipal. Ciertamente solo esa disposición da pie a distintas interpretaciones que se sucedieron y fueron finalizadas a partir de la inclusión del texto constitucional del artículo ciento veintitrés, reformado por los últimos elegidos convencionales constituyentes nacionales.

La poca claridad del texto constitucional originario en materia municipal provoco dos interpretaciones imperantes sobre la determinación del régimen municipal: por un lado, la

[67] Hernández, ob. cit. pág. 187.

corriente propositiva de la autarquía municipal, y por el otro, la postura de reconocimiento a la autonomía municipal.

La autonomía, de manera etimológica, podría reducirse a *darse su propia ley*, lo cual encierra grandes implicancias, aunque consideramos que en esta cuestión es más oportuno entenderla como *la facultad ostentada por un ente a los fines de darse sus propias instituciones dentro del marco de la sujeción jurídica natural, que lo obligan en relación con otro ente de gradación superior.*[68]. En distinto sentido, la autarquía, también de raíz griega, implicaría la potestad de administración o manejo propio, que engloba la existencia del ente autárquico dentro de la órbita de un superior que determine todos los puntos de su existencia y funcionamiento.

En la doctrina nacional existieron grandes autores que defendieron la concepción de la autarquía municipal y se opusieron al reconocimiento autónomo. La llamada *Escuela del Litoral* propulso fuertemente esta tesitura, en cabeza del catedrático Rafael Bielsa, proponiendo la exclusión de la índole política del municipio reservándolo únicamente a la materia administrativa. Esta determinación haría del municipio únicamente una delegación del Estado provincial para el cumplimiento de sus funciones asignadas en el área local, sometiéndose jerárquicamente tanto en la faz operativa como jurídica[69]. Uno de los últimos grandes defensores de esta postura fue el prolífico administrativista Miguel S. Marienhoff, quien diría:

"Las municipalidades no son '*autónomas*', sino meramente '*autárquicas*', lo que vale tanto para las de provincia como para la de la ciudad de Buenos Aires. De modo que la comuna o municipalidad es un órgano meramente '*administrativo*' (entidad autárquica territorial) que, en consecuencia, carece de poderes de legislación propia. En ese orden de ideas, solo pueden estatuir de acuerdo a lo autorizado o dispuesto por la respectiva ley orgánica; correlativamente, no tienen competencia propia – sino delegada por el Estado – para establecer o crear tributos."[70]

[68] Zuccherino y Moreno Rithner, ob. t. cit. pág. 108.
[69] Zuccherino y Moreno Rithner, ob. t. cit. pág. 141-142.
[70] Marienhoff, Miguel S.: *Tratado de Derecho Administrativo*; t. I, págs. 549-551, quinta edición actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.

De más está afirmar que los defensores de la autarquía municipal, en su mayoría, adhieren a la escuela legalista de tendencia administrativista sobre la naturaleza del municipio, consignando su existencia al acto legislativo de Estado superior.

Dichas consideraciones fueron reiteradas durante décadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ejemplo de ello es la siguiente afirmación sobre los municipios:

"(…) estas instituciones no son más que delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y limites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación"[71]

Causalmente esta posición traería distintos efectos negativos tales como restringir la competencia municipal en el gobierno, manipular la organización y elección de autoridades en el municipio, y reducir adrede las fuentes propias de recursos municipales[72]. En base a ello se diría que:

"El municipio argentino quedo en los hechos, supeditado al accionar de un poder superior que trabo su acción, redujo el campo de sus iniciativas e impidió la organización de sus servicios públicos (…)"[73]

A la ferviente perspectiva mencionada, surgiría la respuesta académica en defensa de la autonomía municipal por parte de grandes autores. Aunque se intenta dilucidar apoyos originarios por parte de los magnánimos de Juan B. Alberdi y Lisandro De La Torre, sin duda fue Adolfo Korn Villafañe quien batallo con mayor claridad en el plano doctrinario contra la ya impuesta tesis de la autarquía municipal, en propuesta de la autonomía. Sin desmerecer al autor santafesino, las propuestas en la tesis doctoral de De La Torre fueron inspiración determinante para la sanción de la Constitución provincial de Santa Fe de mil novecientos veintiuno, primera en el país en reconocer expresamente la autonomía municipal. En paridad, el platense, hijo del filósofo Alejandro Korn, señalaría el error de la (…) *creencia de que el régimen municipal se genera en las cartas estaduales*[74] y defendería

[71] Fallos 114:282. Ferrocarril del Sud en autos con la municipalidad de La Plata sobre cobro de impuestos. En dicha oportunidad la Corte decidió de forma unánime con los votos de A. Bermejo, Nicanor G. del Solar, M. P. Daract, D. E. Palacio y L. López Cabanillas.
[72] Jiménez, Eduardo Pablo: *Derecho Constitucional Argentino (Manual de enseñanza)*; t. I, pág. 385, Ediar, Buenos Aires, 2000.
[73] Jiménez, ob. cit.
[74] Zuccherino y Moreno Rithner, ob. t. cit. pág. 143.

la facultad propia de ejercer el poder constituyente de cuarto grado, para determinarse orgánicamente en base a una norma fundamental municipal: punto culmine de la autonomía.

A la carta magna santafesina le sucederían varias posteriores y de otras provincias en señalamiento de la autonomía municipal, y la misma Corte Suprema de la Nación cambiaría su posición de décadas en el año mil novecientos ochenta y nueve, con la siguiente clarificadora diferenciación:

"(…) debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de pernas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33 del Código Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarsfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de sus circunscripción territorial, y no solo a las personas vinculadas como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas."[75]

La conformación de la Corte en esa oportunidad realizo la síntesis de los principales argumentos de la postura autonomista municipal, elevándolos a tal jerarquía que sería interpretado como antecedente necesario para la posterior inclusión del texto del artículo ciento veintitrés en complemente del quinto, para cerrar de una vez y por todas las interpretaciones, signando el carácter autónomo del Estado municipal. Ahora la discusión

[75] Fallo 318:1894. Angela Digna Balbina Martínez Galván de Rivademar v. Municipalidad de Rosario. Ocasión en la que unánimemente votaron los magistrados José S. Caballero, Augusto C. Belluscio, Carlos S. Fayt, Enrique S. Petracchi y Jorge A. Bacque. Es de destacar el dictamen de la fiscal de la Corte Suprema Maria G. Reiriz, quien desgloso cronológicamente fallos en los que, sin afirmar la autonomía, paulatinamente el máximo tribunal alejaba al municipio de la consideración de ente autárquico.

avanzo a cuestionar si la autonomía consagrada constitucionalmente se encuentra fielmente plasmada en las cartas provinciales o existen variaciones que desnaturalizan su existencia.

6.2.2. El Poder Autónomo del Municipio

Dentro de una sociedad asentada en un territorio local, el bien común local se torna la finalidad más general en su ámbito. Para aproximarse a dicha meta es necesaria la existencia de una autoridad pública que supervise las relaciones interpersonales y ponga en práctica políticas públicas en miras de favorecer el bienestar de aquellos sometidos a su *imperium*. Este poder, conforme al principio republicano, es funcionalmente dividido en legislativo y ejecutivo; cabe la mención que en nuestro derecho constitucional provincial no existe tendencia a delegar funciones jurisdiccionales a los municipios, esto es porque se interpreta del mismo artículo quinto de la carta magna nacional la potestad del Estado provincial en impartir las funciones judiciales, aun así, es discutible la necesidad de existencia de una justicia contravencional de faltas municipal.

Definir la cualidad del poder municipal viene arraigado a la discusión doctrinal autárquica-autónoma, la cual fue superada. Luego de ello, confirmando que la autonomía es el carácter natural del municipio a razón de sus causas sociales, queda por definir los fundamentos[76], la significancia y extensión de la autonomía municipal.

En primer término, resaltar la causa iusnaturalista del municipio es determinante para su existencia y también su funcionamiento. Si el Estado miembro reconoce al municipio como un ente gubernativo distinto y abocado a la cuestión local, sería ilógico que, a su vez, intervenga en la práctica del poder político, revisando o anulando sus determinaciones, o solo le autorice el uso de un poder administrativo con una prefijada reglamentación.

En segundo término, el municipio practica el poder estatal y es otro grado de descentralización política además del de las provincias sobre el Estado nacional. El federalismo argentino no se agota en la relación federal directa entre Nación – Provincias y C.A.B.A., sino que se extiende a un grado menor, en donde el carácter local cobra una importancia tal que se distingue y merece un actuar liberal razonable con su condición de instituto estatal.

[76] Zuccherino y Moreno Rithner, ob. t. cit. págs. 146-147.

En tercer término, es de interés público la existencia del municipio, de allí la personería jurídica publica, pues la sociedad local merece la existencia continua y perpetua de un ente allegado a sus fines comunes que no esté supeditado a la desaparición solo por discreción o arbitrariedad del ente superior provincial.

En cuarto termino, el municipio, en ejercicio de su poder político, posee la función legislativa. A través de un órgano parlamentario son dictadas auténticas normas jurídicas, leyes municipales, que regulan de manera general y obligatoria aspectos de la vida social local.

En último término, destacar que el área de responsabilidades municipales no tiene una taxativa demarcación ni teórica ni legislativamente. Se asume que varias de las competencias municipales son inherentes al carácter vecinal y solidario, como pueden ser las cuestiones de urbanidad, asistencia social, protección ambiental, etc.; pero partiendo de la premisa esencial de estar comprendidas en el espectro amplio que significa el mediato bienestar público local.

Hemos dicho ya que la autonomía municipal implicaba la potestad de la institución de regularse a sí misma a través de la sanción de normativa propia, aplicable a la población en el territorio definido donde ejerciera su poder, dentro de la órbita de un ente estatal superior, pero sin que este invalide sus decisiones legítimamente tomadas en práctica de su autonomía. Los académicos han coincidido en identificar las distintas aristas de la autonomía en institucional, política, administrativa, económica y financiera[77]:

1. Orden institucional: Facultad de ejercer el poder constituyente en cuarto grado, esto es, dictar su propia norma fundamental o carta orgánica, una Constitución municipal.

2. Orden político: Potestad de ser propiamente gobernados por autoridades elegidas en virtud del principio representativo, a través de elecciones libres realizadas a tal efecto.

3. Orden administrativo: Gestión propia de los servicios u obras públicas, ejercicio del poder de policía municipal y otras incumbencias propias del derecho administrativo, acercadas al ámbito local.

[77] Difalco, Dardo: *La Autonomía Municipal;* Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; año 7, no. 40, pág. 481.

4. Orden económico: Gerenciar el gasto público del municipio con la razonable discreción de las autoridades locales.

5. Orden financiero: Establecer impuestos, tasas y contribuciones a los sujetos sometidos a su imperio, mediante los instrumentos institucionales legítimos a tal efecto dentro del espacio municipal.

Planteamos a cada uno de los puntos señalados como una faceta de la autonomía municipal, y no como un tipo de autonomía. Se evidencia que algunos autores identifican cada una como: autonomía institucional, autonomía política, etcétera... para luego clasificar a la misma autonomía municipal en absoluta o relativa[78]; plena, condicionada o semiplena[79]. Ello viene a cuenta de la carencia (autonomía relativa o semiplena) o condicionalidad (autonomía condicionada) de la facultad de ejercer el poder constituyente en cuarto grado (autonomía absoluta o plena); asumiendo que todas las demás facetas existen, son respetadas y desempeñadas por el municipio, la que demarca la diferencia es la institucional.

Consecuentemente adherimos a la premisa lógica en la que (…) *un municipio es autónomo o no. Ergo, considero que la llamada autonomía relativa o restringida encierra una flagrante contradicción*[80]. Las clasificaciones hechas respecto al municipio y la amplitud de la facultad de autorregularse son una construcción analítica de una realidad existente en el derecho constitucional provincial, donde se han categorizado los municipios con criterios de densidad poblacional y progresivamente dotado de potestades cercanas a la autonomía municipal; en fin, resultaría más apropiado llamarlos casi-autónomos, y no autónomos relativamente.

Otra clasificación más conveniente, no por ello definitivamente adecuada, es la que distingue entre los Municipios de Convención o Carta y los Municipios de Delegación[81]. Los primeros gozarían de todas las facetas de la autonomía municipal, incluyendo del propio poder constituyente, y de su existencia seria garante el Estado provincial en obediencia a su carta fundamental y las obligaciones derivadas de la nacional. Los

[78] Zuccherino y Moreno Rithner, ob. t. cit. págs. 145-146
[79] Difalco, ob. cit. pág. 483.
[80] Luna, Hernán Daniel: *Lecciones de derecho público provincial y municipal*; pág. 303, Haber, La Plata, 2014
[81] Luna, ob. cit. págs. 312-318.

segundos, si representarían descentralización administrativa, política, financiera y económica, pero su existencia quedaría vinculada a las potestades legislativas provinciales, lo que implicaría la endeble continuidad en la que se sostendrían.

Un Municipio de Convención genuinamente representaría la autonomía municipal siempre que su reconocimiento sea en virtud de criterios claros, predispuestos y razonables, en los que quede marcada la presencia de la autosuficiencia de la sociedad local para sostener la estructura estatal; hemos mencionado ya la virtud del criterio integrador de Zuccherino. Por otro lado, un Municipio de Delegación existiría por orden legislativa en consideración de las necesidades locales de una zona con criteriosa menor relevancia o impacto de las relaciones sociales locales, donde dicha pauta integradora no fuera concluyente. No consideramos que una reglamentación sobre las facultades de este último tipo deba escapar de la norma fundamental de la provincia, ni que sea potestad del poder legislativo provincial determinarlas absolutamente.

Respecto a los Municipios de Delegación no nos convence denominarlos municipio en el sentido estricto de la palabra, al definir el concepto hemos dejado claro que el carácter autónomo es distintivo y, si solo entendemos como autónomo aquel que ejerza todas las facetas, la denominación del tipo que carezca de la facultad de dictar su carta orgánica debería ser otra. Esto simplemente se resuelve utilizando distinto apelativo para las entidades locales que ejerzan todas las facetas de la autonomía municipal excepto la institucional, como puede ser *Comuna*, aunque mejor aún seria reconocer a la par de la institución municipal su inherente autonomía. Solamente resaltamos este punto para apropiadamente identificar lo que es y no es un municipio autónomo.

Simplificando toda clasificación, entendemos como *Municipio Autónomo* a todo aquel que haga goce de las facultades inherentes a cada orden del artículo ciento veintitrés; como *Municipio Reconocido* a aquel que, en cumplimiento de los requisitos mínimos de la Constitución Provincial, no es usufructuario de todos los órdenes de su merecida autonomía por falencia de dicha norma fundamental; y, como *Institución no municipal*, a todo ente creado para la población o territorios no alcanzados directamente por un municipio, sin perjuicio de ser alcanzados indirectamente.

Sin ninguna duda, más allá de las opciones propuestas por la clasificación comentada, el régimen municipal no debería de contemplar ningún vacío que provoque la existencia de *tierras de nadie*, es decir, territorios y poblaciones no dotadas de una institución pública de carácter local que defienda intereses de vecindad, sea rural o suburbana.

6.3. Finalidad del Municipio

El punto de reconocer que el bien común local o comunitario como fin generalísimo del municipio es vital para comprender en él competencias más variadas y no sucintas. La sociedad local amerita una sensibilidad del ente gubernativo más próximo a sus necesidades cotidianas, virtud de la que debe gozar el municipio en ejercicio del poder político autónomo en él reconocido.

Existe una clasificación que adjetiva los distintos fines de la institución municipal, realizada por Bellver Cano:

"… ***1a. categoría*: Fines conservatorios**, referidos a su propia existencia, continuidad y conservación como organización. ***2a. categoría*: Fines referentes a las personas**: *a)* de seguridad, y *b)* de comodidad. En la primera clase se halla todo lo relativo a la policía urbana y rural, y en la segunda se condensa casi toda la gestión de gobierno municipal en cuanto a obras y servicios públicos. ***3a. categoría*: Fines respecto de los bienes y trabajo**. Ayuda de los preceptos generales de las leyes. Se trata de otra porción de fines especiales vinculados a la construcción y conservación de caminos vecinales y al trabajo agrícola. También incluye la municipalización de servicios. ***4a. categoría*: Fines en cuanto al territorio**, que comprenden su conservación, distribución y delimitación, así como la agregación y segregación de fracciones del territorio municipal. ***5a. categoría*: Fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas**, referidos a sus relaciones y delegaciones, que son indeterminables *a priori*, y que se vinculan con la ciencia de la administración del Estado. ***6a. categoría*: Fines con respecto a la región**, que completan los fines *ad extra* comenzados en la categoría anterior y mediante los cuales se vincula con municipios que también integran la región, para el desarrollo de la economía, arte y empresas comunes."[82] (El resalto es propio).

[82]Hernández, ob. cit. pág. 223-224.

La concreción de los fines municipales no escapa a la realidad socio-económica general, mucho menos en nuestro país en donde las décadas hacen desfilar distintos modelos económicos y procesos sociales de notable dinámica. El fenómeno, llamado por Frías, de *la municipalización de la vida pública argentina*[83] implica la creciente relevancia de los municipios en el plano político general, con el nacimiento de distintos liderazgos desde las sociedades locales, acompañado de una doctrina y un interés académico por su estudio, y una política sostenida de los Estados nacional y provinciales en delegar facultades y, con ello, gastos públicos a las instituciones municipales que cada vez se encuentras más comprometidas con la sociedad, aunque quizás con menos recursos.

En una lectura crítica del proceso de descentralización de los años noventa, Manzanal ha sido criteriosa con valorar la intención política de descongestionar de obligaciones sobre servicios públicos al Estado nacional, trasladando ello a las provincias y, ellas a su vez, a los municipios. Esto ha influido, con la promitente y virtuosa doctrina académica anterior, a la consumación del reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución Nacional, y ha traído una marcada consecuencia. La autora diría en referencia a los datos del gasto público municipal durante aquella década que:

"… indica que el municipio ha ido especializándose en el *gasto social*, siguiéndole en importancia el rubro *funcionamiento del Estado* y luego *servicios económicos*. Esto significa que: a) se han especializado en la prestación de servicios sociales, b) mantienen una estructura administrativa relativamente onerosa y estable, y c) han ampliado su agenda, mudando desde lo puramente urbanístico a actividades de gestión o contención social."[84]

Entonces, los tres niveles gubernativos participan en la asistencia de la población evitando el desamparo en la medida de sus capacidades. Va de suyo que los recursos económicos de mayor a menor se distribuyen, en primer término, en favor del Estado nacional, luego de los Estados provinciales y C.A.B.A., y en último término a los Estados municipales, reiteradamente privados de una solvencia basada en su capacidad de imponer tributos. A su vez, son los municipios, y también la Ciudad de Buenos Aires, quienes receptan más vívidamente las preocupaciones de la sociedad dado que su fin general se vincula con más

[83] Frías, Pedro José: *El proceso federal argentino, su situación actual. Autonomía y Dependencia*, en *Derecho Público Provincial*, Antonio Maria Hernández coordinador; Págs. 120-121, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.
[84] Manzanal, Mabel: *Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones*; Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales N°1, Pags. 37-60, Buenos Aires, 2006.

proximidad a todos sus miembros. Se concluye que privar al municipio de una amplitud de facultades autónomas, a su vez de recursos, decanta en la afectación directa de los ciudadanos que dependen de un auxilio en la desafortunada dinámica económica de la Argentina.

6.4. Conclusión

La importancia del Estado municipal radica en un dialogo entre su naturaleza, su inherente carácter autónomo y sus fines, en especial el fin social más sensible, el de asistencia. La afectación a la autonomía municipal en cualquiera de sus órdenes impediría el funcionamiento más óptimo, o siquiera su posibilidad pues la práctica política también puede ser deficiente en la administración municipal. Los términos del marco normativo municipal deben ser claros y habilitantes, partiendo desde las mandas de la Constitución Nacional y en especial en las constituciones provinciales que, de variada manera, han pergeñar las bases de ese optimo andar en el plano de la sociedad local.

El compromiso asumido por la última reforma de la Constitución Nacional debe ser entendido en un sentido favorable para los municipios, siempre que medie un razonable respeto por la autonomía de las provincias y, a su vez, la naturaleza de los entes analizados en este capítulo.

7. El Régimen Municipal. Obligaciones, Condiciones y Facultades del Poder Constituyente Provincial.

La República Argentina al ser un Estado federal, acepta y promueve la existencia de varios entes gubernativos o centros de poder en función de la descentralización política. Este tipo de descentralización por autonomía permite identificar diversos Estados con distinto ámbito de influencia. Anteriormente, diferenciamos al Estado nacional, los Estados provinciales cotejándolos con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los Estados municipales. El punto en común de todos ellos, aunque en distinto grado, es el devenir autónomo de sus atribuciones, es decir, el ejercicio de sus facultades propias e inherentes a su existencia de manera que no sean influidas por otros Estados, solo limitados por disposiciones constitucionales.

Atentos a la escasa regulación constitucional en el plano nacional respecto a los municipios, debemos analizar con prudencia los artículos que revelan los cimientos de su existencia en la Republica. El artículo quinto provee grandes directrices respecto al Derecho Público Provincial y Municipal, dado los requisitos que impone a los Estados provinciales, pero, en específico, a sus poderes constituyentes provinciales y la influencia que ello provoca en el plano municipal. De base, el artículo indica la obligación de ser sancionada una Constitución provincial en cada Estado miembro en seguimiento de una coherencia normativa con la norma fundamental nacional en su parte dogmática, en tanto al principio republicano y las declaraciones, derechos y garantías. También son especificadas materias que deben ser contempladas en la carta magna provincial: la administración de justicia, la educación primaria y, la que más nos compete en este trabajo, la aseguración del régimen municipal.

El cumplimiento de la disposición constitucional es fuertemente relevante, pues el Estado nacional se asume garante de la autonomía provincial en la medida que estas directrices sean seguidas por el constituyente provincial. La omisión o contradicción de la norma provincial con la nacional puede justificar la puesta en práctica de herramientas institucionales, como la intervención federal o el control de constitucionalidad judicial, ambas en favor del respeto del contenido de la Constitución Nacional.

Consonante con el artículo primero y el principio federal, aceptar la existencia de un poder constituyente provincial, también llamado de segundo grado, enaltece la autonomía de estos entes gubernativos, desde que se les permite a las provincias reglar sus instituciones con cierta liberalidad. No es absoluta la capacidad de ejercer esta facultad, dado que encuentra limitaciones en el mismo texto que le permite funcional, para puntualizar en ello se diría que:

"… el limite no viene de afuera, sino de adentro, del propio ordenamiento estatal federativo en el que están instaladas las provincias, porque la limitación responde a la supremacía federa y a la relación de subordinación, que impone coherencia y compatibilidad entre el ordenamiento de los estados miembros y el estado federal"[85]

Asumimos que la primera limitación a la autonomía provincial se indica en dotar a su constituyente, y no ampliamente al Estado provincial, de la potestad y obligación de reglar las materias específicas señaladas. En el caso de que el Estado provincial fuera quien discrecionalmente las reglara, provocaría inseguridad jurídica a través de la práctica legislativa o ejecutiva, que repercutiría negativamente en la descentralización del poder político; por ello, al compaginar las bases institucionales de la provincia con la clarificación de la regla normativa sobre cierta materia, otorga previsibilidad sobre aquello que el constituyente nacional considero relevante para toda la Argentina.

El régimen municipal fue la expresión acuñada por la Constitución histórica, que ya asumía la existencia de los municipios en la organización federativa nacional en su quinto artículo, el cual continua vigente sin modificaciones en su texto. La elección semántica empleada por el constituyente provoco dos fuertes tendencias interpretativas sobre el carácter básico del municipio: por un lado, el entendimiento autárquico, y, por el otro lado, el reconocimiento autónomo. La primera tendencia posibilitaba a las provincias a solo reconocer descentralización administrativa de los municipios, aunque no impedía que las normas fundamentales provinciales llegaran a reconocer la autonomía; mientras que la segunda tendencia impedía contemplar la existencia de un régimen municipal sin el razonable mínimo reconocimiento de la autonomía, es decir, la descentralización política.

[85] Bidart Campos, German J.: Manual de la Constitución Reformada; t. I, pág. 387, 5ª reimpresión, Ediar, Buenos Aires, 2005.

La discusión doctrinal fue acompaña, y sustanciada, por una sucesión de decisorios jurisprudenciales por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que se instaló inicialmente en la posición autárquica para luego trasladarse a la autónoma. Este último viraje fue cercano a la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro que señalo el fin de la disputa académica al incorporar, en el artículo ciento veintitrés, el reconocimiento a la autonomía municipal y especificando distintos ejes de la misma, en función complementaria del artículo quinto, inmodificable en esa oportunidad por impedimento legislativo de alterar la parte dogmática de la norma fundamental. Dicha reforma torno histórica la afirmación básica de autarquía municipal, e impulso la cuestión de la amplitud mínima de la autonomía municipal ya que al permitir que las provincias reglaran el alcance y contenido, se dejó abierta la interpretación del mínimo de autonomía necesario.

Es ilustrativo del contexto de la modificación del texto constitucional, lo planteado sobre la materia por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, órgano consultivo creado por el presidente Raúl Alfonsín impulsador de la última reforma. Las mentes reunidas harían dos propuestas[86]:

"(…) la primera, establecer simplemente que las constituciones provinciales deberán garantizar un régimen municipal autónomo (…) en ningún caso la provincia podrá negar al municipio la facultad de elegir a sus propias autoridades y de dictarse sus propias cartas orgánicas, porque de ser así tal disposición violaría la Constitución Nacional.

La otra posibilidad es definir la autonomía municipal a través de una caracterización de ella, considerándose como autónomo aquel régimen municipal que asigne a la comuna entre otras facultades, la elección de sus propias autoridades por el voto directo de los ciudadanos, el ejercicio de poder constituyente de tercer grado (…), y la imposición de tasas y contribuciones."

A continuación, analizaremos los artículos cinco y ciento veintitrés de la Constitución Nacional, ya asumiendo que fue intención del constituyente remarcar la autonomía municipal a la vez de respetar la autonomía provincial. Para ello dividiéremos el examen en

[86] Consejo para la Consolidación de la Democracia: *Reforma Constitucional: Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*; pág. 81, EUDEBA, Buenos Aires, 1986.

la implicancia condicional y la extensión facultativa de las provincias. Sin dejar de recordar textualmente ambos artículos:

"Artículo 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones."

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

7.1. Garantía Federal y Régimen Municipal Autónomo.

El Estado federal tiene la obligación, nacida de la última oración del artículo quinto de la norma fundamental, en asegurar, respetar y reconocer la autonomía provincial en caso de que los Estados miembros acaten las condiciones asignadas. En rigor, el ejercicio del propio poder constituyente de cada una de las provincias las posibilitara a cumplimentar los requisitos, los cuales no son opcionales sino obligatorios del contenido de la Constitución provincial.

Recordemos que *El poder constituyente es una relación social de mando y obediencia mediante la cual la sociedad establece la distribución y el modo de ejercicio monopólico de la fuerza en ella*[87]. El mismo es susceptible de clasificaciones que permiten ubicar conceptualmente el ejercicio de tal potestad, las mencionaremos brevemente.

Clasificar respecto la cualidad hace distinguir entre poder constituyente *originario* y *derivado*. Tal diferenciación viene al caso pues es la primera sanción concreta de la norma fundamental la cual reglamenta y habilita a su eventual reforma y, como sabemos, la delimita. El poder constituyente derivado se encuentra limitado por la norma ya existente, básicamente todo poder constituyente derivado deberá su ejercicio a su antecesor histórico. En conclusión el primero sería (…) *supremo, ilimitado, extraordinario, único, indivisible e*

[87] Quiroga Lavie, Humberto: *Lecciones de Derecho* Constitucional; pág. 37, Depalma, Buenos Aires, 1995.

intransferible (…)[88], por lo que difícilmente el primer ejercicio del poder constituyente provincial sea entendido en ese modo al ser preliminarmente limitado por la Constitución Nacional.

En el marco del federalismo argentino hemos de distinguir el poder constituyente por grados. Cada grado corresponderá a un ente gubernativo y su ubicuidad en las relaciones estatales. Así, el poder constituyente de *primer grado* será facultad del Estado nacional; de *segundo grado*, prerrogativa de los Estados provinciales; de *tercer grado*, potestad de la Ciudad de Buenos Aires; y, de *cuarto grado*, imperio de los Estado municipales. Dicha categorización se justifica en tanto los distintos escalones obedecen a las previas imposiciones de su superior, ello implicaría que la norma fundamental del Estado nacional condiciona a la de las provincias que, a su vez, limitan a las de los municipios; entremedio se encontraría la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quien sanciona su propio estatuto organizativo por disposición de la carta magna nacional, a la cual solo debe respeto. [89]

El fundamento del poder constituyente de cada grado se encuentra en la Constitución Nacional. Obviamente el Estado nacional es el máximo privilegiado en este punto, pues la misma norma fundamental mencionada es un producto del ejercicio originario del poder constituyente a nivel nacional; la reforma queda contemplada en el artículo treinta. El poder constituyente provincial es justificado principalmente por el artículo quinto, aunque también se apoya en los artículos ciento veintiuno y ciento veintitrés. Respecto a la Ciudad de Buenos Aires, dictar su estatuto organizativo es consecuencia del texto del artículo ciento veintinueve. Por último, los municipios gozan de esta aptitud a partir de que el artículo ciento veintitrés incorpora en el concepto de autonomía, el orden institucional que es, in situ, sancionar su carta orgánica.

Anteriormente, según la doctrina, el tercer grado era ocupado por los Estados municipales, desplazados a un cuarto grado por la declaración de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires; hoy se podría argüir en favor de continuar con esa ubicación de grado en tanto los municipios no deben respeto a la Constitución de la Ciudad, pero su diferenciación se basa

[88] Quiroga Lavie; ob. pág. cit. Más allá de esta caracterización el autor no niega que existan reglas implícitas que limiten al poder constituyente originario.
[89] Hernández, Antonio, M.; *El poder constituyente de las provincias,* en *Derecho Público Provincial*, Antonio Maria Hernández coordinador; págs. 157-158, Lexis Nexis, Buenos Aires 2008

en el carácter distintivo de las provincias y los municipios, mismo carácter que torna irrazonable justificar una subordinación jurídica debida por estos últimos.

Continuando, la garantía federal relaciona directamente al Estado nacional y a los Estados provinciales, e indirectamente a los Estados municipales; todos ellos en ejercicio del poder constituyente en la cualidad y grado pertinente.

Serán condiciones de las constituciones provinciales para la procedencia de la garantía, el respeto por: a) el sistema republicano y representativo, y b) las declaraciones, derechos y garantías de la norma fundamental nacional; además, deberán de asegurar c) la administración de justicia, d) la educación primaria, y e) el régimen municipal. Este último condicionante ha sido adjetivado por el artículo ciento veintitrés al imponer la autonomía municipal, lo cual se traduce en asegurar el régimen municipal autónomo. Podemos considerar a las primeras dos condiciones como generales, y a las demás como específicas; por un lado, todas ellas tienen una doble característica mancomunada para las provincias, son obligación en su existencia y, a su vez, facultativas en su implementación; por otro lado, también gozan de un carácter esencial para el Estado nacional, ya que cumplidas lo obligan a garantir la autonomía provincial, y de ser incumplidas, lo habilitan a interceder mediante institutos constitucionales en defensa de la carta magna nacional. En síntesis, y puntualmente, los artículos poseen un carácter marcadamente restrictivo.

7.1.1. Condiciones Generales

a) El sistema republicano provincial: es sabido que la división de poderes es elemental en la forma de gobierno moderna, la acumulación del poder estatal ha sido vedada por el orden constitucional argentino no solo en el ámbito del Estado Nacional, sino también en el provincial. Antecedentes de ello encontramos en los estatutos organizativos previos a la sanción de la Constitución histórica, Entre Ríos concebía la existencia de un Jefe supremo como suerte de institucionalización de la figura del *caudillo* o del *Supremo Entrerriano*[90] de la primera mitad del siglo XIX; toda modernización terminológica de tal concepción no haría al respeto de esta cláusula.

Aunque es una obligación la división de poderes, no se estipula que las provincias deban seguir el modelo republicano nacional. Se permite la creatividad institucional de

[90] O'Donnell, Francisco; *Caudillos federales: El grito del interior*; pág. 105 Norma, Buenos Aires, 2008.

implementar un poder legislativo unicameral, un poder judicial de única instancia, o un poder ejecutivo colegiado, este último una proposición teórica que sería de interesante análisis en al ámbito practico.

El sistema representativo debido de respetar por las provincias no es otra cosa que la armoniosa aplicación del principio de soberanía popular y la prohibición de la democracia directa, es decir, el gobierno por parte de la población símil a la tradición helénica. Esa es la obligación, la democracia indirecta, y la facultad es la implementación de otros mecanismos de participación popular para la mayor legitimación de las decisiones político-institucionales del Estado.

b) Las declaraciones, derechos y garantías de la norma fundamental nacional en el texto constitucional provincial: es implícita esta disposición en tanto toda la población de la Argentina goza de todas las prerrogativas de la parte dogmática de la Constitución Nacional, la mención expresa como condición para las provincias es solo para la reafirmación de su respeto y la prohibición de alguna contradicción normativa. La facultad de las provincias es incluirlas formalmente en cada carta magna, o también, siendo el ejercicio más reconociblemente positivo para el devenir institucional argentino, la ampliación de todas ellas para el goce de la población provincial. Así, encontramos que garantías procesales, como el amparo, fueron incluidas en las constituciones provinciales con anterioridad a la nacional.

Las provincias, a su vez, deben respetar aquellas normas sancionadas por los poderes del Estado en ejercicio de las competencias delegadas. Por lo tanto, una norma constitucional provincial en ningún punto podrá contradecir a una ley nacional, dado que ello sería violatorio de la distribución de competencias entre Estados.

7.1.2. Condiciones Específicas

c) Asegurar la administración de justicia: se ha aseverado que dicha disposición es redundante con el respeto a un sistema republicano, porque ya se comprende la función jurisdiccional como una separada de la legislativa o ejecutiva. La reiteración parte de los fines de la Constitución histórica en *afianzar la justicia* tal cual se evidencia en el preámbulo, lógico en un contexto de nacimiento del Estado nacional y por el importantísimo rol de este poder en el plano provincial.

d) Asegurar la educación primaria: aquí se reconoce una de las facultades concurrentes entre el Estado nacional y las provincias, para lo cual ambas serán garantes de la instrucción académica de la población en el nivel primario, sin impedir también la impartición de la educación secundaria, terciaria y universitaria.

e) Asegurar el régimen municipal autónomo: la inclusión de este condicionante es diferencial de los demás en tanto relaciona a otros entes gubernativos, los Estados municipales. En primer término deducimos que la Constitución Nacional *desde arriba* garantiza la autonomía provincial, y a su vez, *desde abajo* la limita, al pergeñar un régimen municipal autónomo que se encargue de las competencias vecinales inherentes a su naturaleza.

No solo es interpretable que el artículo quinto se encarga de limitar a los Estados provinciales únicamente en relación a la norma fundamental nacional, sino que también los limita en relación a los Estado municipales. La utilización semántica de *régimen* evidentemente fue desafortunada al suscitar la discusión doctrinal de la autonomía – autarquía; sin la necesidad de la incorporación del texto del artículo ciento veintitrés, la sola mención del régimen municipal podía interpretarse como una aseveración de la descentralización política intra – provincial por dos razones: primero, la norma fundamental nacional no tiene motivos de imponer a las provincias las descentralizaciones administrativas concernientes a sus competencias exclusivas, a la actualidad no existe artículo regle su discreción de manera puntual; segundo, la mención al municipio provoca indagar en su naturaleza, y de ella se concluye su innegable carácter de gobierno autónomo.[91]

Ya agregado el artículo ciento veintitrés se pone a fin a la discusión, y se aborda la cuestión de la autonomía municipal al entenderla en cinco distintos órdenes: institucional, político, administrativo, económico y financiero. De la lectura del texto queda claro el carácter complementario con el artículo quinto, al que remite expresamente, clarificando únicamente la cuestión municipal. Entonces se adhiere dicho carácter autónomo como parte insoslayable del régimen municipal, a su vez que se indica en los puntos que debe versar. De los artículos mencionados no se hace ninguna distinción entre municipios, solamente se

[91] Bidart Campos, ob. t. cit. págs. 450-451

afirma su existencia y su carácter autónomo; ni siquiera se distinguen tipos de autonomía, sino que se reconocen las aristas de la autonomía municipal.

En conclusión, una de las condiciones para la procedencia de la garantía federal, es la existencia en las constituciones provinciales, de un marco normativo para la existencia autónoma de los municipios, a los cuales no clasifica ni categoriza, en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, por lo menos mínimamente[92].

7.1.3. Incumplimiento Condicional. Consecuencias

La garantía federal se torna improcedente en circunstancia de incumplimiento por el poder constituyente provincial en respetar los límites o abordar las materias respectivas en acatamiento de los preceptos de la Constitución Nacional. Ello funciona como causa material para la implementación de instrumentos institucionales en favor de adecuar la situación normativa a aquella previa a la inobservancia. Señalamos que las dos respuestas posibles por el Estado nacional son la intervención federal y el control de constitucionalidad federal.

Sobre la intervención federal, nuestro país posee una larga y desvirtuada práctica que a los constitucionalistas provoca temor por el abuso de tal instrumento constitucional. El fundamento para la existencia del artículo sexto, se encuentra fuertemente vinculado a la preservación mediante los medios necesarios y extraordinarios del orden constitucional argentino. Tomando en cuenta que el respeto por sus disposiciones hace al Estado de Derecho argentino, el peligro de su desobediencia es incuantificable a corto y largo plazo; por ello se dota al Estado federal de esta potestad ante el acontecer de una causa habilitante de origen externo o interno a la nación.

Existen dos tipos de intervenciones federales: con pedido de la provincia y sin pedido de la provincia. El primer caso solo lo mencionaremos brevemente, los poderes constituidos provinciales tienen la facultad de requerir al gobierno federal la intervención con el fin de sostenerlas o restablecerlas, si es que fueron amenazadas o destituidas por sedición interna o invasión de otra provincia. La otra clase, que se vincula a la temática de este capítulo, es la intervención federal sin pedido del poder constituido, el ejercicio de la facultad y

[92] Bidart Campos, ob. t. cit. pág. 452.

obligación del gobierno federal ante los causales habilitantes de ello. El primer supuesto a mencionar es en caso de invasión extranjera por ataque actual o inminente, es decir, el gobierno federal actúa sobre el territorio de una provincia a fin de repeler a los agentes extraños o preparar una defensa efectiva. El segundo supuesto, es la situación de alteración por parte de las provincias del principio republicano en alguno de los puntos que contiene, como es, la aseguración del régimen municipal autónomo. La finalidad en este último caso es restauración de la relación de subordinación de los ordenamientos jurídicos y el acate de los condicionamientos del artículo quinto. A consecuencia se dicta la intervención federal por parte del Congreso de la nación y luego la designación de un interventor por parte del Poder Ejecutivo nacional.[93]

La procedencia de este instrumento lo tomo en cuenta la Corte Suprema al afirmar, en un caso de omisión del gobierno provincial de dictar una ley vinculada a la operatividad de la autonomía municipal, que:

"La gravedad que ostenta esta omisión provincial puede calibrarse en base al remedio que se señaló en la Convención Constituyente Nacional ante la hipótesis de su ocurrencia: 'la garantía federal del art. 6° y la posibilidad de intervención en caso de incumplimiento de los requisitos del art. 5° corresponde si las provincias no aseguran, ya no el régimen, sino el régimen cualificado de la autonomía municipal en las provincias´ (Convención Constituyente Nacional, sesión del 10 de agosto de 1994, intervención del Convencional Rosatti, entre otros)."[94]

Una respuesta menos invasiva yacería en el control de constitucionalidad federal[95] para salvaguardar la institucionalidad, el cual es ejercido en último término por el tribunal federal por excelencia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como último guardián de la carta magna nacional. La decisión declaratoria de inconstitucionalidad requiere el impulso de uno, o varios, legitimados a judicializar el caso, requiriendo tal pronunciamiento del órgano jurisdiccional; entendemos que lo municipios siempre tuvieron la personería jurídica publica por la cual pueden proceder a esta vía, ya se notaba en el

[93] Bidart Campos, ob. t. cit. págs. 460-463

[94] Fallos: 337:1263. Intendente Municipal Capital s/ amparo. El actor pretendía declaracion de inconstitucionalidad sobre la omisión de dictar una Ley de Coparticipación municipal por la provincia, fue concebida. Intervinieron los jueces Ricardo L. Lorenzetti, Elena I. Highton de Nolasco, Carlos S. Fayt y Juan C. Maqueda

[95] Bidart Campos, ob. t. cit. págs. 347-370

artículo treinta y tres del antiguo Código Civil de Vélez Sarsfield. Cabe señalar, además, que el decisorio difícilmente posea un alcance general, trascendencia únicamente a los interesados presentes; y el contenido del hipotético fallo tornaría inaplicable el régimen municipal infractor.

Concebimos la posibilidad de que una Constitución provincial de manera *activa* violente las mandas constitucionales sobre el régimen municipal autónomo, imponiendo normas contradictorias con la naturaleza jurídica de la autonomía; asimismo también podría ser de forma *omisiva* (…) *por ausencia o falta de regulación, estando esta* – norma – *prescripta por la propia Constitución* – Nacional -[96]. A lo cual el órgano jurisdiccional podría responder llenando la laguna provocada por la inexistencia de regulación sobre la materia.

A criterio de Marchiaro, la Corte contemporáneamente ya sentencio la inconstitucionalidad de aspectos de las Constituciones provinciales por ser contrarias al artículo quinto:

"(…) la CSJN paso de su tradicional posición de invalidar aspectos puntuales de constituciones provinciales por afectar el reparto federal de competencias para adentrarse en el análisis de la violación del artículo 5º de la CN, como se comprobó en los casos 'Irribarren' (Fallos, 322:1253) o 'Bruno' (311:460) donde se trataron determinados aspectos de la regulación provincial de la función judicial que la Corte determino como inconstitucionales."[97]

Particularizar en el federal carácter de esta práctica es porque, a su vez, los propios tribunales supremos provinciales pueden cotejar la norma fundamental propia y su respeto por la nacional, declarando la inconstitucionalidad de aquella en caso de inobservancia o contradicción.

A fin de cuentas, no es positivo para el desarrollo del federalismo argentino ni que el Estado nacional intervenga a alguno o todos los poderes de una provincia, ni tampoco que el tribunal supremo de la nación decida por la inconstitucionalidad de una carta magna provincial, aunque esta última seria la respuesta menos agresiva. Dicho ello, queda claro que ante una incoherencia normativa de tal magnitud, la respuesta del Estado federal es

[96]Quiroga Lavie, Benedetti y de las Nieves Cenicacelaya: *Derecho Constitucional Argentino*; t. I, págs. 601-603, Segunda Edición, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009.
[97] Marchiaro, Enrique J.: *20 años de Rivademar. La Corte puede dar un paso más en la tutela de la autonomía municipal*; La Ley, Suplemento Constitucional, Buenos Aires, agosto de 2009.

necesaria y justificada. Además, vigoriza el carácter restrictivo de las disposiciones del artículo quinto y su complemento, en específico, de la consagración de un régimen municipal autónomo.

7.2. Facultades Provinciales sobre el Régimen Municipal

La última parte del artículo ciento veintitrés refuerza la doble faz de las condiciones del artículo quinto al poder constituyente provincial, estamos hablando de la obligación-facultad que implican los distintos puntos señalados. Se acentúa en el verbo *asegurar* como puerta de acceso para la creatividad legislativa provincial en delinear un marco normativo municipal, a su vez que es la *facultad de reglar su alcance y contenido* también debe ser el foco de atención doctrinal.

Para justificar en Constitución la discriminación entre municipios autónomos y no autónomos, lo que llamamos ***interpretación amplia de las facultades provinciales***, se ha dicho que:

"… el diccionario de la legua castellana define el vocablo 'asegurar' (dejar firme y seguro, establecer, fijar sólidamente). Ergo, el Convencional Constituyente Nacional de 1994 'dejo firme' la autonomía municipal. Lo cual no es 'propagar, pluralizar, universal' (sinónimos de 'generalizar', no de asegurar)."[98]

En oposición a ello, argumentaremos valiéndonos de las técnicas de interpretación constitucional[99]:

Desde el punto de vista **teleológico**, la finalidad que persigue la cláusula de asegurar el régimen municipal es reforzar el federalismo a través de la institucionalización de la fuerza centrífuga, es decir, la descentralización política en varios niveles; garantiza la autonomía provincial en la medida que ellas hagan lo propio con los municipios, evitando el agotamiento de la descentralización en los Estados miembros. Así, limita el poder en defensa de los intereses de vecindad y en favor del bienestar de la sociedad local.

[98] Luna, Hernán Daniel: *Lecciones de derecho público provincial y municipal*; pág. 315, Haber, La Plata, 2014

[99] Badeni, Gregorio: *Tratado de Derecho Constitucional*; t. I, págs. 107-119, 2a edición, La Ley, Buenos Aires, 2006.

Respecto a la **semántica** empleada, adherimos al sentido de *fijar sólidamente*, pero aplicado a ambos artículos por igual, equiparando la idea que trasmiten. En el artículo quinto, *asegurar* implica que no es opción de las provincias la existencia de los municipios, deben de encontrarse forzosamente dentro de la estructura política estadual. A su vez, en el artículo ciento veintitrés, *asegurar* también envuelve el forzoso reconocimiento de la autonomía municipal, sin anteponer una facultad de regular una aplicación parcial o total; en cambio, es posterior el empleo de las palabras *facultad* y *reglar*, para referirse a los puntos de la autonomía municipal que sí son objeto de limitación particularmente y no íntegramente. En ambos casos, la palabra se emplea con un sentido limitativo de la autonomía provincial.

Al analizar con la visión de la **sistemática**, el carácter complementario de ambos artículos es innegable a partir de que el último remite expresamente al primero clarificando su contenido. De igual forma, podríamos relacionar esta pareja con artículo primero e incursionar en la teoría del federalismo, la cual concluye en la importancia de la descentralización en profundidad para favorecer la convivencia de pluralidades y su representación en grados diversos hacia el eficiente amparo de sus intereses.

Por último, al adentrarnos en la catadura **dinámica**, la Argentina en el último cuarto del siglo XIX ha transitado un proceso de democratización e institucionalización de la participación ciudadana en los ámbitos políticos de cercanía. La dinámica social de nuestro país exige volver provechosos los caracteres de generalidad y flexibilidad de la norma constitucional, ello a partir inspeccionar un significado acorde a sus necesidades actuales. Universalizar a los municipios como autónomos es otorgar operatividad a un vertiginoso devenir social que exige inclusión en las decisiones políticas.

En conclusión, evidenciamos un criterio rígido de organización municipal en los artículos sindicados de nuestra norma fundamental, en propuesta de la ***interpretación restringida de las facultades provinciales***.

Aun así, la escasa regulación constitucional permite comprender que la extensión del Derecho Provincial necesariamente debe abarcar los vacíos y, a su vez, enaltece los puntos específicos de la carta magna nacional como límite infranqueable en favor de la naturaleza de la institución municipal. Por ello, negar o prohibir algún tipo de liberalidad a las

provincias para la determinación de gran parte del marco normativo base de los municipios sería igualmente opuesto a las clausulas constitucionales siempre que no se asuma dicha facultad con la restricción esencial de su interpretación. En virtud de ello la Corte Suprema ha sentado:

"Que, por otra parte, el art. 123, CN -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. 121 , 122 , 124 y 125 , CN) **con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados** por el art. 123"[100] (El resalto es propio)

La facultad inherente al *aseguramiento del régimen municipal* es la determinación de a partir de que requisitos se reconoce la personería municipal a una sociedad local institucionalizada.

Es cierto que reconocer la autonomía, en los órdenes que explicamos, a toda localidad en el extenso territorio nacional es irrisible. Por ello es necesario recordar que la autonomía municipal solo es aplicable a los municipios propiamente dichos, no es un atributo de toda institución local ni tampoco de todo ente vecinal, aunque señalamos que ningún territorio o población deba ser inalcanzado por las facultades de algún municipio. El Estado municipal enaltece la posición de la sociedad local y permite una mayor efectividad en la intercomunicación con los demás sujetos de derecho público en Argentina, como el Estado nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

[100] Fallos: 325:1249. "Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad del dec.-ley 9111". La actora manifestaba la oposición de la norma provincia con la Constitución Nacional, los magistrados decidieron en contrario. Intervinieron los supremos Julio S. Nazareno - Eduardo Moliné O'Connor - Enrique S. Petracchi (en disidencia) - Antonio Boggiano - Guillermo A. F. López - Adolfo R. Vázquez.

7.2.1. Régimen Político Municipal

La primera facultad evidente que posee el Estado provincial, en ejercicio del poder constituyente, es el determinar un sistema o régimen político municipal. Esto es, regular los aspectos referentes al reconocimiento, la naturaleza, las finalidades generales, y atributos propios del municipio; aunque también la existencia de otros entes vecinales sin autonomía municipal, pero de gran relevancia para el funcionamiento de la sociedad local que no ha alcanzado aún los requisitos para un gobierno autónomo propio, y que se vinculas a uno medianamente distante.

El punto más sensible asumimos que son los requisitos a cumplir para el reconocimiento, que en muchos casos se agotan a un índice poblacional. La cantidad de individuos radicados con una relativa cercanía vecinal es un indicador objetivo para presumir la autosuficiencia de la sociedad local, lo cual difícilmente pueda ser concluyente. Otro indicador, de similar virtud y déficit, es la cantidad de electorado asentado en el territorio pretendido de ser reconocido como municipio. Ninguno de los mencionados toma en consideración la actividad económica vigente, la capacidad contributiva de la población, o el transito mercantil; los cuales, más difíciles de determinar, otorgan mayor claridad sobre una autosuficiencia social. Sin quitar merito, la inclusión de estos puntos objetivos de referencia son positivos de encontrarse en la Constitución provincial, por impedir la entera discrecionalidad a los poderes constituidos provinciales de reconocer la existencia de la institución municipal; a su vez, consideramos que las legislaturas estaduales deben de regular complementariamente aquellos valores ajenos de manera metódica para reforzar la percepción de autosuficiencia de la sociedad local. En otras palabras, deben de ser radicados criterios fijos, objetivos y flexibles ante la aplicación de otros criterios subjetivos para el reconocimiento municipal.

Sobre la naturaleza o definiciones del municipio su determinación en el texto constitucional es enriquecedora siempre que sea conforme al status jurídico actual, consonante con la norma fundamental nacional, donde se reitere el reconocimiento autónomo. La simple expresión de la *autonomía municipal* nos parece insuficiente si a posteriori la regulación de la misma es acotada o restringida.

Como dijimos, dentro del régimen municipal se regula lo que es un municipio, a lo que agregamos que también se distingue de lo que no es. Los requisitos para reconocer a la

institución municipal pueden no ser alcanzados tanto por un territorio, en principio lejano al establecimiento del gobierno municipal, o de una población, cuantiosamente inferiores al número requerido. Aquí entramos en el ámbito de los entes locales no municipales, para los cuales las provincias también deben garantir en el mismo texto la regulación adecuada. En este punto pueden retornar las concepciones autárquicas pero con suma discreción y respeto de principios generales de derecho constitucional como el republicano, el representativo y el democrático; es con más libertad que el convencional provincial puede reglar a estas entidades dado que no se encuentran limitadas por la manda de la autonomía municipal en todos sus órdenes. Así, encontramos radicalmente distintos entes en cada provincia como las Comunas, las Comunas Rurales, las Comisiones de Fomento, las Comisiones Municipales, el Presidente Comisionado, que deben de estar en la órbita de un Estado municipal.

7.2.2. Los Órdenes de la Autonomía Municipal

A continuación desarrollaremos los cinco puntos de la autonomía municipal, aclarando el contenido y la posibilidad de extensión concordante con la naturaleza del municipio. Subrayamos la interrelación de cada uno de ellos, en especial el respectivo a la facultad de ejercer el poder constituyente municipal, dado que en dicha actuación serán desplegados los demás órdenes de la autonomía. A su vez, en el desglose del ámbito político, administrativo, económico y financiero se mencionaran mutuamente o repetirán contenidos, pero no por ser superpuestos o sobre-reglamentarios sino por formar un todo inescindible. De igual forma, en la práctica, acentuaremos el último orden, de carácter fuertemente tributario que refiere a la conformación de los recursos públicos municipales.

Por ultimo recordemos que la *facultad de reglar el alcance y contenido* debe ser interpretada restringidamente, en consecuencia de la naturaleza jurídica del municipio y los contenidos mínimos para que se efectivice su atribución de dictarse normas propias, instituciones, gobernarse por sí a través de sus autoridades.

3.1.1.1 El Orden Institucional

Es asociado el orden institucional a la facultad de ejercer el poder constituyente en cuarto grado por parte de los municipios, esto es auto-determinar los lineamientos orgánicos del ente sin la injerencia del Estado provincial, más allá de las disposiciones constitucionales

de cada provincia respecto a la cuestión. Se produce el elemento necesario para garantizar la posterior existencia del municipio en todos los órdenes. Al respecto se diría que:

"… las cartas comunales constituyen, por definición, un ordenamiento normativo fundamental, que da basamento cierto al régimen político-económico según las necesidades y los requerimientos del orden local, y que sanciona el pueblo soberano, los vecindarios, como fuente de poder"[101]

Consonante a ello se ha expresado:

"Se trata de la ley suprema de la ciudad, donde se fijan los objetivos, metas y propósitos que asumen los que integran la sociedad política vecinal, pero como poder constituyente derivado de tercer grado, las cartas deben respetar las bases constitucionales establecidas por la ley suprema provincial y por la Constitución Nacional"[102]

Serán las cartas magnas provinciales las que reconozcan esta potestad a aquellos que consideren municipios, reglando su alcance al determinar los límites que emanen de la forma representativa y republicana de gobierno, los principios y declaraciones de la Constitución nacional y provincial respectiva, siempre que ello no desnaturalice a la institución municipal; a su vez, reglar el contenido indica un mínimo de cuestiones necesarias de regular en la carta orgánica municipal, materias propias del municipio que no pueden ser libradas a la discreción de los órganos que allí funcionen, principios referentes a su competencia material pero, además, a su organización en los restantes ordenes de la autonomía municipal, es decir, que engloben la cuestión política, administrativa, economía y financiera.

Cumplidos los requisitos, el Estado provincial llamara a la convención municipal respectiva para que se integre y ejerza el poder constituyente que dé como resultado la primer Constitución municipal. Para ello el procedimiento deberá de encontrarse en la Constitución provincial y no delegarse a normativa de inferior jerarquía. Es corriente en las provincias que cataloguen a sus municipios, por lo que la iniciativa para instituir la Convención sea motivada del gobierno municipal no autónomo inhabilitado a la sanción de una carta orgánica hasta cumplidos los requisitos de más.

[101] Ziulu, Adolfo Gabino: *Derecho Constitucional*; t. I, pág. 176, Depalma, Buenos Aires, 1996.
[102] Fidyka, Leopoldo: La*s Cartas Orgánicas Municipales en la República Argentina. Relevancia, componentes y desafíos*; *Revista Argentina de Derecho Municipal*, IJ-CMXVI-584.

La redacción de dicha normativa también es autónoma, por lo que la Convención opera con libertad dentro de los márgenes que la coherencia normativa impone. En este punto, los convencionales pueden optar por una estructuración constitucional clásica[103] dividida en: un Preámbulo donde se fijen las finalidades de la institución local; una Parte Dogmática en la que encontrar declaraciones vinculadas a la materia municipal, como su naturaleza, autonomía, publicidad de actos, etc., derechos concebidos a los habitantes, y garantías institucionales o procedimentales en amparo de los vecinos; y una parte orgánica, que instaure la disposición del gobierno municipal, las facultades de cada órgano como su composición, regule las distintas materias de su competencia, y como hemos dicho, los otros ordenes de la autonomía municipal.

Desde ya nos oponemos a todo control que no sea judicial de las cartas orgánicas municipales, someter a ulterior examen legislativo, por más que se realice en un procedimiento específico, resulta una afectación a uno de los órdenes de la autonomía municipal. Haciendo historiografía recordemos que la misma Constitución Nacional incorporaba una clausula en virtud de la cual las constituciones provinciales debían ser aprobadas por el Congreso de la Nación; ello fue suprimido por considerar una afectación directa a la autonomía provincial y lograr un profundización del federalismo[104]. En igual sentido, permitir esta práctica implicaría que las legislaturas provinciales, y por tanto los Estados provinciales, asumirían la facultad de impedir el ejercicio de la autonomía municipal.

Este parte de la autonomía municipal repercute en el todo, dado que los demás órdenes encuentran su fuente en la misma carta orgánica municipal.

3.1.1.2 El Orden Político

Dentro del orden político se integran distintas facultades vinculadas con la organización de la forma del gobierno municipal y sus propias instituciones. Más allá de la reiteración por parte de las constituciones provinciales, la obligación de respetar el sistema representativo y republicano afectan ineludiblemente el orden político de la autonomía municipal, donde es imposible imponer una democracia directa al estilo ateniense ni ningún gobierno absolutista en lo local.

[103] Fidyka, ob. cit.
[104] Ziuli, Adolfo Gabino: *Reforma Constitucional de 1860*, en *Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*; Natalia Monti coordinadora; págs. 162-163, Infojus, Buenos Aires. 2015.

El respeto por los derechos políticos de la población municipal se materializa en la elección libre de sus gobernantes, los cuales encontraran límites temporales de su mandato, facultades, obligaciones, normas de ética pública, y deberes de comparecencia con la ciudadanía, en la carta orgánica municipal. A su vez, la integración de los habitantes extranjeros al electorado municipal, o hasta al gobierno municipal, es razonable en relación con el principio de vecindad en este nivel de gobierno.

El funcionamiento del gobierno representativo en el nivel municipal se flexibiliza por la posibilidad de implementar institutos de participación ciudadana con mayor efectividad, incluyendo a la población en la toma de decisiones de trascendencia local. Los derechos a iniciativa popular, a consulta popular vinculante (*referendum*) o no vinculante (*plebiscito*), a audiencias públicas, o a revocatoria de mandatos, son todos partes de este orden de la autonomía municipal y pueden ser parte del contenido requerido por las constituciones provinciales.

Correlativamente, el sistema republicano municipal puede diferir de la tradicional división de poderes estatales e institucionalizar la participación ciudadana. Es una coincidencia general que el gobierno municipal se integre solo por un poder ejecutivo y otro legislativo, excluyendo al poder judicial, aunque reconocemos la razonabilidad de incluir un poder judicial donde se juzguen los casos relativos a la vecindad, donde se pueda implementar la elección democrática de magistrados, o donde los jurados populares puedan desempeñar un papel protagónico. Otras figuras como la del Defensor del Pueblo o la de la *Banca 25*[105] son factibles de funcionar dentro de los poderes municipales, en beneficio de un acercamiento y reguardo de la población con mucha más practicidad que en el plano provincial o nacional.

Es interesante analizar la relación con del municipio con la provincia en el orden político, pues sería razonable la intercomunicación en las decisiones del Estados superior sobre las materias que afecten a la sociedad local. Ya que el Estado municipal se encuentra privado de participar en la relación federal de manera directa, indirectamente debería tener una participación en el gobierno provincial para que el mismo luego lo represente efectivamente ante el Estado nacional.

[105] Mazza Gigena, Ornela; *La regulación en el Estado municipal de la participación ciudadana. El caso de "la banca 25"*; SAIJ: DACF150112. La autora desarrolla esta novedosa técnica de participación ciudadana en la que se le otorga voz y voto al ciudadano en campaña de debatir legislativamente en el plano municipal.

La injerencia del Estado provincial en este orden político debe de ser estrictamente judicial, en caso de un desfasaje con las disposiciones constitucionales de algún gobernante o también de las elecciones practicadas. Excepcionalmente puede ser implementado el instituto de intervención provincial a los municipios con causales de restrictiva interpretación, contenidas en la norma fundamental del Estado miembro.

Todo lo mencionado hace al posible contenido de este orden de la autonomía, lo cual puede ser comprendido en la Constitución provincial como obligación de reglar municipalmente. De manera acotada, la convocatoria a elecciones municipales, el gobierno por autoridades propias, el derecho a instituciones de participación ciudadana, el derecho de participar en la política provincial, y la restringida intervención provincial, hacen a los contenidos mínimos; mientras que su desarrollo hace a su alcance.

3.1.1.3 El Orden Administrativo

Respecto a la materia administrativa municipal nos encontramos con punto en el que se ejercen por parte del gobierno del municipio los actos vinculados a los servicios públicos, las obras públicas, el empleo público, el poder de policía, etc.; en resumen, lo respectivo al Derecho Administrativo.

Recordemos que, en virtud del artículo ciento cuarenta y seis del Código Civil y Comercial, los municipios son personas jurídicas públicas estatales lo cual implica que son constituidas jurídicamente con las formas que el Derecho Público permite, ejerciendo los poderes públicos y las funciones estatales reguladas por el Derecho Administrativo. Además, al ser un ente estatal autónomo se caracteriza[106] por tener: un poder reglamentario propio en relación a las materias enlazadas a él; un procedimiento para designar y remover a los miembros de su administración, garantizando su capacidad, idoneidad e independencia, con destitución por causales claras, taxativas y predispuestas; control o intervención mínima de otro ente externo; un régimen de financiamiento para componer los recursos propios, y la garantía de mínimos suficientes para cumplir con sus competencias; y, la capacidad autogestionaria y directiva de su personal. Por ello se ha dicho:

[106] Balbín, Carlos F.: *Manual de derecho administrativo*; págs. 181-182, 3ª edición, La Ley, Buenos Aires, 2015.

"(…) el municipio no solo tiene los poderes transferidos por las Provincias – por medio de sus constituciones o leyes orgánicas – sino, además, los poderes que el Convencional prevé en el artículo 123 y que las provincias no pueden, en ningún caso, desconocer.

(..) Así, el contenido de las ideas de autonomía debe definirse básicamente como un concepto comprensivo de: a) el poder de gobierno de sus asuntos; b) el uso y disposición irrestricta de sus recursos; y c) el criterio de que, en caso de dudas, debe estarse a favor del municipio"[107].

Es ampliamente relevante la determinación de las competencias del municipio en la carta magna provincial; dejar librado a una designación legislativa puede posibilitar la volatilidad de las funciones municipales al habilitar la posibilidad de ser modificadas en actos ordinarios repercutiendo en toda la faz administrativa.

Entonces, lo antedicho correspondería al contenido del orden administrativo de la autonomía municipal, incumbiendo la limitación a consagrar principios generales o contenidos mínimos a profundizar, en miras de preservar el marco que implica la autonomía. Además, consideramos que es importante la inclusión de una cláusula de facultades implícitas en las disposiciones referentes, las cuales posibiliten la libre reglamentación que complete las competencias indicadas para los municipios.

3.1.1.4 El Orden Económico y Financiero

Aquí soslayamos dos órdenes diferenciados por el artículo ciento veintitrés de la norma fundamental, estos son el orden económico y el orden financiero, ambos de estrecho vínculo. Mientras el primero aglutina lo relativo a la conformación del gasto público, los recursos municipales, el presupuesto municipal y su aprobación, rechazo y control; el segundo enseña lo relativo a la cuestión tributaria municipal, la capacidad de crear y percibir impuestos, tasas y contribuciones. Lo primero se sustancia con lo segundo.

La composición del presupuesto municipal es una tarea exclusiva del Estado municipal, una manifestación de su autonomía en tanto cotejan cuantitativamente sus recursos y los asignan discrecionalmente a cumplir con sus distintas competencias asignadas en favor del bien público local. Ello vuelve necesario la tipificación de los recursos municipales, lo que es

[107] Balbín, ob. cit. pág. 187.

El control del presupuesto público municipal difiere en su práctica por parte de los regímenes municipales, en algunos es una obligación la supervisión posterior por parte de un órgano provincial dedicado a tal gestión; en otros es simplemente una tarea municipal que, de evidenciar una irregularidad denunciable, puede ser controlada por los órganos judiciales con competencia material a tal efecto.

Consideramos que el Tribunal de Cuentas como órgano contralor y fiscalizador de los gastos municipales debe encontrarse dentro de la estructura del Estado municipal, regulada en su carta orgánica. En caso contrario, de supeditarse las cuentas públicas municipales al órgano provincial, correspondería a una alteración a la autonomía municipal en su faz económica, por condicionarla a la decisión de una manifestación de poder provincial. Al reconocer la autonomía de los municipios… *resultara difícil sostener el poder de control del gasto municipal en cabeza de organismos constitucionales diseñados por el constituyente provincial.*[108]

Esto no quiere decir que declaramos la necesidad de una extrema liberalidad en este punto, sino que reputamos como coherente que luego de un control dentro de la institución municipal, una hipotética queja al respecto puede ser resuelta por el órgano jurisdiccional provincial que juzga si razonablemente los gastos del municipio se adecuan a los principios de la administración pública.

Trasladando el análisis al orden financiero, que implica en gran parte la cobertura del gasto público, vinculado a la capacidad de crear tributos como impuestos, tasas y contribuciones, vuelve a la cuestión de igual sensibilidad, a nuestro parecer, como lo es la del orden institucional. Razonemos la claridad de que las competencias inherentes y reconocidas a los municipios deben ser acompañadas con una capacidad de sostenerlas económicamente, lo cual se alcanza, como en todos los niveles gubernamentales, con la percepción de los tributos.

Se ha discutido si los municipios poseen una capacidad para imponer tributos de carácter originario o derivado. Con respecto a la primera posición se reconoce al municipio como ente autónomo, y por tanto se arguye:

[108] Cuadros, Oscar A.: *Régimen jurídico de los municipios. La autonomía municipal*, en *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Aguilar Valdez, O. R.; pág. 219, Rap, Buenos Aires, 2005.

"… que tanto la Nación, como las provincias y los municipios, tienen poder originario o inherente por ser connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones; las diferencias que pudieran existir no radican en la esencia del poder, sino en el ámbito de actuación de los organismos."[109]

La posición opuesta indica que el carácter de la facultad tributaria de los municipios es delegada, siendo las provincias y la Nación, los entes dotados por la Constitución Nacional de estas atribuciones. En tal sentido se sostiene que:

"(…) cuando el poder fiscal nace de la propia Constitución es *originario,* y por tanto tienen ese carácter tanto el poder fiscal provincial como el nacional. En cambio, el poder fiscal es *derivado* cuando surge de leyes dictadas por los Estados en virtud de su propio poder fiscal originario, y tal sería el caso del poder fiscal municipal"[110]

Una variante adecuada a esta última postura es aquella que armoniza la forma derivada del poder tributario municipal con su autonomía reconocida, proponiendo que el único ente estatal con dicho poder en carácter originario son las provincias por conservar las facultades no delegadas. Para ello se sostuvo:

"(…) tanto la Nación como los municipios poseen poder tributario derivado o delegado, pues las potestades tributarias que ambos detentan provienen de la delegación que expresamente hicieran las provincias, a través de la Constitución Nacional, al momento de dictar esta última."

El mismo autor, Álvarez Echague, posteriormente avanzaría en la cuestión sentenciando:

"(…) lo que no podemos, bajo ningún punto de vista, es ignorar que la Constitución ha establecido que las comunas son entes de gobierno autónomos, lo cual conlleva necesariamente a determinar que los mismos cuentan con poder de imposición propio (sin importar que sea originario o derivado), cuya finalidad es la de poder cumplir con las

[109] Giuliani Fonrouge, Carlos M.: *Derecho Financiero*; t. II, pág. 937, 9ª edición, La Ley, Buenos Aires, 2004.
[110] Villegas, Hector B.: *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*; pág. 231, 7ª edición, Depalma, Buenos Aires, 1999.

incumbencias que le son inherentes a los municipios de provincia y con aquellas que les han sido transferidos recientemente desde la Nación y las provincias."[111]

Por la contundencia de ese cierre, al que adherimos, acrecienta en relevancia la obligación de las provincias en delimitar en su carta fundamental, razonablemente y en relación a las competencias de los municipios, los tributos que autónomamente ellos puedan imponer y percibir. Al igual que el citado, entendemos que deben ser transferidos los impuestos de cómoda recaudación en el territorio municipal como los relacionados con bienes inmuebles, bienes automotores, espectáculos públicos, actividades económicas locales, consumo local, y construcciones, instalaciones y obras. También las tasas por de servicios en sentido potencial siempre que el monto se ajuste al costo global de la prestación y no se tornen impuestos encubiertos. Y, por último, las contribuciones por mejoras que aglutinen toda obra pública realizada en favor de la prestación de servicios públicos que provoque un incremento en la valorización de los inmuebles afectados.[112]

Otro punto emparentado a la cuestión financiera es la relación entre los regímenes de coparticipación, nacional y provincial, y su distribución en favor de los municipios. Recordemos que el fin de esos sistemas es evitar la doble imposición impositiva ante facultades concurrentes entre el Estado nacional y los Estados provinciales. Respecto al primer tipo de coparticipación, es notoria la exclusión de los municipios en las negociaciones legislativas del sistema en efecto dado que asumen su representación las provincias como sujetos directos de la relación federal. Las provincias al tener implícita esta representación, de respetar la autonomía municipal en su orden financiero, debe previamente congeniar con sus municipios la distribución de los ingresos por coparticipación nacional y, obviamente, plasmar el derecho a ello en sus cartas fundamentales; la efectivizarían de este postulado ciertamente requiere una ardua práctica política, pero necesaria para avanzar en el federalismo. Por otro lado, en la coparticipación provincial, la dificultad de la representación desaparece y se acentúa la necesidad de moldear los mecanismos de distribución con mayor claridad y cooperación municipal; también debe ser plasmado el derecho a su distribución en la carta provincial.

En relación a todo lo mencionado Ábalos concluiría que:

[111] Álvarez Echague, Juan Manuel: *Sobre las potestades financieras y tributarias de los municipios argentinos*; SAIJ, DACF050053, 2005.
[112] Álvarez Echague, ob. cit.

"(…) una gran deuda pendiente en cada una de las provincias argentinas es el replanteo de la distribución de competencias tributarias con sus municipios y la materialización de legislación de coparticipación, que reflejen una clara voluntad municipalista."[113]

Por todo ello, el contenido mínimo de la faz económico-financiera se relaciona íntegramente con las competencias asignadas al municipio y, como ellas no pueden ser inexistentes, es imperioso su efectivo sustento. Así, destacamos la especificidad como directriz de la demarcación de contenido de este orden, donde los recursos municipales, el órgano de contralor interno y/o externo, la capacidad tributaria, y la inclusión en la coparticipación, deben ser detalladamente regulados en favor de la operatividad de la institución municipal. El alcance de las mismas puede ser ampliado si es que se trasvasan mayor número de competencias desde el plano provincial al local.

7.3. Conclusión

Reiteramos contundentemente la implicancia de incluir en la norma fundamental un régimen político municipal que universalice la autonomía en los órdenes impuestos en nuestra Constitución Nacional. El carácter condicional de dicha inclusión hace a la garantía federal y su incumplimiento a la práctica de herramientas institucionales para la preservación de los principios constitucionales; por lo cual se deduce el restrictivo carácter que asume en relación a la autonomía provincial.

Puntualizamos en avanzar en una interpretación favorecedora de la autonomía de los municipios en su totalidad, sin clasificaciones ni categorizaciones de tales entes estatales, aceptando que las provincias regulen los vacíos normativos en la materia no hallables en el texto constitucional. La sujeción de tales regulaciones debe ser concorde con los principios de nuestra república y también de los órdenes que integran la autonomía municipal.

El hincapié en los órdenes de la autonomía busca clarificar las posibilidades y la concreción de un precepto constitucional en el gobierno local. Para ello primero destacamos mayúsculamente la faz institucional por su interrelación en los restantes órdenes; y, por último, la cuestión económico-financiera que sustenta a la institución y permite la operatividad de sus fines. Posteriormente ambos puntos serán nuevamente tratados en

[113] Ábalos, Maria Gabriela: *Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina*; La Ley, 2017-A n° 22.

comprobación con el contenido de cada Constitución provincial, y concluiremos cuales y de qué manera de adecuan o no a lo dicho en este capítulo.

8. Los Regímenes Municipales en las Constituciones Provinciales.

En base a lo antedicho respecto al régimen municipal, la autonomía municipal y los órdenes de esta; a continuación abordaremos el contenido de las distintas Constituciones provinciales respecto a la temática, en específico concentrándonos en la faz institucional y económica-financiera. A continuación haremos comprobación centralizada en los textos normativos, por lo que citaremos a los artículos en los que encontramos tales disposiciones, y remitiremos a la anterior teoría desarrollada en capítulos anteriores.

La creatividad permisible para los Estados provinciales y ejercida por sus convencionales constituyentes nos expone la variabilidad de normativa al respecto. Existen puntos de coincidencia en las distintas regulaciones pues la influencia de doctrinas nacionales respecto al municipalismo ha tenido incidencia práctica en la sanción y reforma de las cartas magnas.

Ante todo, al mencionar la Constitución de una provincia determinada haremos mención a aquella en vigencia al año de su última reforma, dato relevante en relación con la última reforma de la Constitución Nacional del año mil novecientos noventa y cuatro. Ello aclarara que ciertos Estados miembros poseen modificaciones recientes, mientras otros más lejanas en el tiempo. De forma preliminar podemos categorizarlas en tres grupos: A) Reformadas luego del año mil novecientos noventa y cuatro, B) No reformadas luego del año mil novecientos noventa y cuatro, y C) Reformadas luego del año mil novecientos noventa y cuatro sin adherir a la autonomía municipal.

A) Reformadas luego del año mil novecientos noventa y cuatro: Constitución de la Provincia de **Chaco** (año mil novecientos noventa y cuatro), Constitución de la Provincia de **Chubut** (año dos mil diez), Constitución de la Provincia de **Córdoba** (año dos mil uno), Constitución de la Provincia de **Corrientes** (año dos mil siete), Constitución de la Provincia de **Entre Ríos** (año dos mil ocho), Constitución de la Provincia de Formosa (año dos mil tres), Constitución de la Provincia de **La Pampa** (año mil novecientos noventa y cuatro), Constitución de la Provincia de **La Rioja** (año dos mil ocho), Constitución de la Provincia de **Entre Ríos** (año dos mil seis), Constitución de la Provincia de **Salta** (año mil novecientos noventa y ocho), Constitución de la Provincia **de Santiago del Estero** (año dos

mil cinco), Constitución de la Provincia de **Santa Cruz** (año mil novecientos noventa y ocho), y la Constitución de la Provincia de **Tucumán** (año dos mil seis).

B) No reformadas luego del año mil novecientos noventa y cuatro: Constitución de la Provincia de **Catamarca** (año mil novecientos noventa y ocho), Constitución de la Provincia de **Jujuy** (año mil novecientos ochenta y seis), Constitución de la Provincia de **Rio Negro** (año mil novecientos ochenta y ocho), Constitución de la Provincia de **Mendoza** (año mil novecientos dieciséis), Constitución de la Provincia de **Misiones** (año mil novecientos cincuenta y ocho), Constitución de la Provincia de **Santa Fe** (año mil novecientos sesenta y dos), Constitución de la Provincia de **San Juan** (año mil novecientos ochenta y seis), Constitución de la Provincia de **San Luis** (año mil novecientos ochenta y siete), y la Constitución de la Provincia de **Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur** (año mil novecientos noventa y uno).

C) Reformadas luego del año mil novecientos noventa y cuatro sin contemplar la autonomía municipal: Constitución de la Provincia de **Buenos Aires** (año mil novecientos noventa y cuatro).

El punto de señalar el año de su última reforma radica en entender que las constituciones provinciales han incorporado la autonomía municipal de manera previa o posterior al año mil novecientos noventa y cuatro, para lo cual cotejaremos la ineficiencia de adaptarse a un auténtico modelo de autonomía municipal en todos sus órdenes reconocidos.

La Provincia de Buenos Aires tiene un particular déficit en su última reforma, meses posteriores a la reforma nacional, dado que conservo indemne su régimen municipal el cual desde antes del año mencionado ya era criticado por no avanzar con el reconocimiento de la autonomía. En sentido contrario, existen normas fundamentales que sin ser modificadas posteriormente al año señalado ya receptaban las ideas de la autonomía municipal y la reglaban a su manera. Por otro lado, las Provincias de Santa Fe y Mendoza, la primera en algún momento pionera de la autonomía municipal, poseen regímenes antiguos e intactos al paso de los años.

8.1. Reconocimiento Expreso de la Autonomía Municipal

Las provincias, en miras de adecuarse al texto de la Constitución nacional, han incorporado a sus normas fundamentales expresiones referentes a reconocer la autonomía municipal.

Relevamos con mayor interés las regulaciones que den a cuenta este reconocimiento, aunque su expresión directa permite atestiguar el compromiso de los Estados provinciales respecto a cumplir con la manda constitucional del artículo ciento veintitrés, por más que luego la contradigan en el entendimiento que hemos dado.

La autonomía municipal ha sido reconocida en veinte provincias argentinas. Algunas han optado por añadir a la autonomía municipal, además de en su articulado, en el preámbulo de sus constituciones con distintos verbos como son: *reafirmar* para Chubut; *afirmar* para Corrientes; *instituir* para Salta; *afianzando* para Tierra del Fuego; *garantizar* para Tucumán; o el verbo utilizado en la Constitución Nacional, *asegurar*, reutilizado por las provincias de Córdoba y Jujuy. Referente al contenido del articulado constitucional, se reconoce la autonomía municipal por parte de las provincia de Catamarca (artículo doscientos cuarenta y cinco), Chaco (artículo ciento ochenta y dos), Chubut (artículos doscientos veinticuatro y docentes veinticinco), Córdoba (artículo ciento ochenta), Corrientes (artículo doscientos dieciséis), Entre Ríos (artículo doscientos treinta y uno), Formosa (artículo ciento ochenta – permite la sanción de carta orgánica), Jujuy (artículo ciento setenta y ocho), La Pampa (artículo ciento quince), La Rioja (artículo ciento sesenta y ocho), Misiones (artículo ciento sesenta y uno, y ciento setenta), Neuquén (artículo doscientos setenta y uno), Rio Negro (artículo doscientos veinticinco), Salta (artículos ciento setenta y ciento setenta y cuatro), San Juan (artículo doscientos cuarenta y siete), San Luis (artículo doscientos cuarenta y ocho), Santa Cruz (artículo ciento cuarenta y uno), Santiago del Estero (artículo doscientos cuatro), Tierra del Fuego (artículo ciento sesenta y nueve) y Tucumán (artículo ciento treinta y dos).

Los tres casos de excepción a la declaración son las provincias de Santa Fe, Mendoza, y Buenos Aires. Ninguna de ellas sistematiza de alguna manera la autonomía municipal sino que facilitan que la Legislatura regule generalmente la materia. Las primeras dos mencionadas poseen una carta magna modificada muchos años antes de la última reforma de la Constitución Nacional; mientras que Buenos Aires omitió adecuarse por más de haber modificado su texto meses después.

Como punta pie inicial, recordemos el reconocimiento expreso realizado por esas veinte provincias al contraponer con su reglamentación del régimen municipal autónomo.

8.2. Déficits en Regulación del Orden Institucional

Veremos en este acápite como la práctica de reglar el orden institucional de la autonomía municipal ha llevado a las distintas provincias a reconocer la existencia de municipios sin autonomía. Para ello se han valido de métodos de categorización y clasificación que se basan en interpretar sin carácter restrictivo al artículo ciento veintitrés que, en relación al artículo quinto, tiene la auténtica finalidad de limitar la autonomía provincial.

Luego puntualizaremos los casos en los que los Estados provinciales se han abrogado la facultad de descartar el resultado de una convención municipal, impidiendo la realización del genuino acto jurídico constitutivo del municipio, desoyendo la voluntad allí plasmada por la sociedad local.

Por último, marcaremos los lineamientos mínimos del contenido de las cartas orgánicas municipales, lo cual debería ser el elemento jurídico en el cual las provincias expresaran sus facultades de reglamentación en materia municipal.

8.2.1. Categorización y Clasificación del Municipio

Por más que hemos dicho en capítulos anteriores que el municipio es una institución con naturaleza autónoma en los órdenes institucionales, político, administrativo, económico y financiero, tal cual lo impone la Constitución Nacional, existen en las constituciones provinciales categorizaciones de municipios según parámetros objetivos o subjetivos, o clasificaciones de municipios por si gozan de autonomía semiplena o plena. Ambas consideraciones parten de reconocer la existencia de la institución municipal y, a su vez, privarla de la autonomía en la totalidad de los órdenes mencionados, imponiendo aún más requisitos para ello.

Debemos admitir que estas determinaciones por lo menos permiten la existencia de municipios autónomos, distinto de los regímenes de Buenos Aires (artículo ciento noventa) y Mendoza (artículo ciento noventa y nueve) que delegan la facultad de ello a los poderes constituidos provinciales; como también, Santa Fe (artículo ciento seis) que, no obstante indica el parámetro de diez mil habitantes como diferenciador de los municipios y las Comunas, no señala aspectos referentes a la autonomía municipal.

En sentido contrario a lo antedicho se encuentran los virtuosos regímenes de las provincias de Corrientes (artículo doscientos diecisiete), La Pampa (artículo ciento quince), La Rioja

(artículo ciento sesenta y ocho), Rio Negro (artículo doscientos veintiséis) y Santa Cruz (artículo ciento cuarenta y uno) que reconocen a todos sus municipios como facultados en los cinco órdenes característicos de la autonomía municipal. La provincia del litoral indica como requisito único la acumulación de mil habitantes para el reconocimiento de la institución municipal con autonomía en todos los órdenes, y para las poblaciones que no alcanzaran ese digito instituye Delegaciones o Comisiones en la órbita de un municipio, pero con la elección democrática de sus miembros. La pampeana permite a todo municipio dictar su carta orgánica si supera los quinientos habitantes o, en caso de no alcanzar el número, contar con la autorización en virtud de ley que evalué el funcionamiento económico y financiero de la población interesada en conformar un municipio; para las poblaciones no alcanzadas por un municipio, se regulara las materias al respecto por ley provincial. El Estado riojano parte de la prexistencia de departamentos que reconoció posteriormente como municipios e impuso el deber de dictar su carta orgánica. La provincia de Rio Negro, únicamente asigna como criterio para el reconocimiento municipal el asentamiento estable de más de dos mil habitantes, cumplido ello, la autonomía municipal es en todos sus órdenes; para las poblaciones menores a la cifra dicha se instauraran Comunas reguladas por ley provincial (artículo doscientos cuarenta y uno). Por último, la provincia patagónica indica que será municipio todo centro de población mayor a mil habitantes, con el derecho de dictar su carta orgánica; en discrepancia a los anteriores regímenes, no particulariza como deberán regularse las poblaciones que no alcancen dicho número.

Elogiamos en este punto al régimen municipal de Corrientes, dado que no cae en la categorización o clasificación de municipios, reconoce su autonomía en todos los órdenes, y crea un organismo que atiende los intereses comunes de la sociedad local integrándola en un municipio de manera que se respeten el principio republicano y representativo. También resaltamos como la provincia de La Pampa que, sin desarrollar de manera abarcadora la cuestión municipal, en este punto ha sido el único Estado miembro en el país en brindar una posibilidad de reconocimiento municipal a poblaciones inferiores al criterio poblacional, implementando gratamente un criterio integrador.

Ocho provincias mencionamos hasta aquí sobre este punto, restan quince que han optado por categorizar o clasificar a los municipios. Además, haremos evocación a las instituciones

no municipales, de existir, reguladas para las poblaciones o territorios no alcanzados directamente por la influencia del municipio.

Comencemos por la categorización, como veremos en el siguiente cuadro, los requisitos se diferencian cuantitativamente, pero en sí la gran mayoría se basa en la densidad poblacional. Antes, tengamos presente que todas ellas solamente reconocen a los municipios de primera categoría con la autonomía en todos sus órdenes:

Provincia	Municipio Autónomo	Municipio Reconocido		Institución no municipal
	1ª Categoría	2ª Categoría	3ª Categoría	
Chaco (artículo 183)	Más de 20.000 habitantes. (artículo 185)	Más de 5.000 habitantes	Menos de 5.000 habitantes	
Misiones (artículo 162)	Ley determina la categorización en virtud de habitantes. Autonomía municipal en todos sus órdenes para los de primera (artículo 170)		Se las denomina como Comisiones de Fomento aunque se las incluye como clase de municipio.	
Neuquén (artículo 274)	Más de 5.000 habitantes. (artículo 275)	Más de 1.500 habitantes	Más de 500 habitantes. Reciben el nombre de Comisión Municipal con la calidad de municipio (artículo 270).	
San Juan (artículo 239)	Más de 30.000 habitantes. (artículo 241)	Más de 10.000 habitantes.	Más de 2.000 habitantes.	
Santiago	Más de 20.000	Más de	Más de 2.000	Menos de 2.000

del Estero (artículo 206)	habitantes. (artículo 207)	10.000 habitantes	habitantes	habitantes se eligen los Comisionados Municipales (artículo 213)
Tucumán (artículo 132)	Se reconoce la autonomía municipal en todos sus órdenes solo en conformidad con las normas dictadas por la legislatura provincial habilitada a categorizar municipios y determinar las condiciones para su reconocimiento			Centros rurales no constituidos en municipios serán administrados por Comunas Rurales o Comisionados (artículo 132. Inc. 3°).

Por otro lado, existen diez provincias que clasifican los municipios según puedan ejercer el poder constituyente en cuarto grado:

Provincia	Municipio Autónomo	Municipio Reconocido	Institución no municipal
	Municipio de Convención	Municipio de Delegación	
Catamarca	Es atribuida a la Legislatura la facultad de determinar los requisitos adicionales para ejercer la autonomía municipal en todos sus órdenes (artículo 245)	Más de 500 habitantes (artículo 244)	
Chubut (artículo 225)	Más de 1.000 electores en el padrón municipal (artículo 226)	Más de 500 electores en el padrón municipal.	Más de 200 electores se erigen las Comunas Rurales reguladas por ley provincial (artículo 228)
Córdoba (artículo 181)	Designación de *ciudad* por parte de la Legislatura.	Más de 2.000 habitantes.	Menos de 2.000 habitantes se crean las Comunas (artículo 194)

Entre Ríos	Más de 10.000 habitantes (artículo 231). Existe una contradicción en el artículo sindicado en tanto reconoce la autonomía municipal a todos los municipios entrerrianos y en la oración siguiente añade el requisito de la población.	Más de 1.500 habitantes (artículo 230)	Menos de 1.500 se establecen las Comunas categorizadas por ley provincial (artículo 253)
Formosa (artículo 178)	Más de 1.000 habitantes y *plan regulador* aprobado por el Consejo Deliberante (artículo 180)	Más de 1.000 habitantes.	Menos de 1.000 habitantes se forman las Comisiones de Fomentos
Jujuy (artículo 183)	Más de 20.000 habitantes (artículo 188)	Más de 3.000 habitantes.	Menos de 3.000 habitantes se erige una Comisión Municipal en la órbita del municipio más próximo.
Salta	Más de 10.000 habitantes (artículo 174)	Más de 1.500 habitantes (artículo 170)	
San Luis	Más de 25.000 habitantes (artículo 254)	Más de 1.500 habitantes. (artículo 256)	Menos de 1.500 y más de 801 habitantes se instituye una Comisión Municipal (artículo 250). Más de 800 habitantes se elige un Intendente Comisionado (artículo 251). Más de 80 electores rurales se erige una Delegación Municipal

			representativa en la órbita de un Municipio (artículo 252).
Tierra del Fuego (artículo 170)	Más de 10.000 habitantes.	Más de 2.000 habitantes.	Más de 400 habitantes y alejado por treinta kilómetros de un municipio, se instituye una Comuna Rural.

Debemos decir que el reconocimiento a una sociedad local de su derecho a poseer una estructura político-jurídica con origen constitucional conlleva la aplicación en concreto de los artículos de la Constitución Nacional al respecto, es decir, la implementación de todos sus órdenes en inclusión del institucional.

Resulta inconducente la pretensa extensión de las facultades de reglamentación sobre el régimen municipal a tal punto que distinga a instituciones municipales, diferenciando requisitos adicionales o, peor aún, delegando a los poderes constituidos provinciales su normativización por medio legislativo. Ni el artículo quinto, ni el artículo ciento veintitrés, ambos de carácter restrictivo a la autonomía provincial, dejan lugar a esta práctica; ni tampoco dan lugar a dudas sobre que la determinación de la materia debe encontrarse expuesta en las disposiciones constitucionales, y no en las leyes estaduales al respecto.

8.2.2. Control Político de las Cartas Orgánicas Municipales.

Las cartas orgánicas municipales necesariamente corresponden con un orden jurídico superior, es decir, el emanado por el Estado provincial y el Estado nacional. Cotejar su adecuación es una facultad relacionada al control judicial respectivo por los órganos jurisdiccionales, el sobre-control realizado por el poder legislativo provincial solo es un impedimento al ejercicio de la autonomía municipal, dado que el resultado normativo de por sí ya es susceptible de control de constitucionalidad. Termina de ser una etapa agregada luego de que la sociedad local se expresara, eligiera convencionales, ellos se reunieran y congeniaran el texto normativo, es decir, la declaración de los principios rectores y la organización socio-política local.

Tres provincias en sus normas fundamentales han condicionado al orden institucional de la autonomía de los municipios.

La provincia de Chubut le otorga la potestad a la Legislatura provincial de aprobar o desaprobar la primera carta orgánica municipal sin modificar lo recibido, indicando que las ulteriores reformas se realizaran conforme a lo que su texto regule al respecto (artículo doscientos treinta y uno).

Profundizando con aquella determinación, las provincias de Neuquén (artículo doscientos setenta y seis) y Salta (artículo ciento setenta y cuatro) imponen que no solo la primer carta municipal, sino que también todas su posteriores reformas, deberán ser avaladas por el Poder Legislativo provincial; la particularidad de la provincia andina es la posibilidad de realizar observaciones a conocer por la Convención Municipal, mientras que la provincia del noroeste fundamenta el control legislativo en *motivos de compatibilización*.

La redacción del texto de la carta orgánica es atribución exclusiva de las Convenciones Municipales, convocados a partir del cumplimiento de la condiciones impuestas, y el resultado de su actuar es la manifestación normativizada de las pretensiones de la sociedad local, las cuales no deben ser puestas en tela de juicio de un órgano político para su procedencia o desecho. Ello implica el ejercicio de una práctica política ulterior de convencimiento, búsqueda de acuerdos y conformidades de los legisladores, que un municipio puede no estar en condiciones de alcanzar, aun cumpliendo con los criterios objetivos de la Constitución provincial que le permitan ser autónomo.

8.2.3. Contenido Mínimo de las Cartas Orgánicas

Es prerrogativa de las provincias el reglar los contenidos mínimos a considerar en cuanto a las normas fundamentales municipales. Existen varios puntos en común entre todas ellas, notándose variaciones de formula e inclusión de principios rectores a atender por el Convencional Municipal. Las disposiciones al respecto, para respetar la autonomía municipal en su faz institucional, requieren de claridad y expresividad, aunque ellas concluyan en cláusulas abiertas.

A las tres provincias con mayor carencia en el ámbito de la regulación municipal, Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, se añade La Pampa, que en sus escasas disposiciones, no obstante reconocer la autonomía municipal en todos sus órdenes y flexibilizar el criterio

objetivo, no enriquece su posición con un desarrollo mínimo del contenido de la carta orgánica. Un escalón arriba, existen cartas magnas provinciales que únicamente agregaron una manda de respeto general al contenido constitucional con pocos otros reparos, como Chaco (artículo ciento ochenta y cinco), Neuquén (artículo doscientos setenta y seis) y Salta (artículo ciento setenta y cuatro).

Luego, es prácticamente absoluta la adhesión de las provincias en que, los municipios auténticamente autónomos, dicten su carta orgánica conforme a los principios republicano, democrático, representativo y participativo. El último punto, la participación, comprende también a organizaciones vecinales o entidades intermedias, es decir, entes no estatales nacidos de la iniciativa de la población; lo cual es expresamente exigido por Catamarca (artículo doscientos cuarenta y siete), Córdoba (artículo ciento ochenta y cinco), Jujuy (artículo ciento ochenta), Santa Cruz (artículo ciento cuarenta y cinco) y Santiago del Estero (artículo doscientos siete). La primera provincia mencionada también añade el principio social como rector del gobierno municipal, comprometiendo su actuar al fin último de la institución. La provincia patagónica, por otro lado, añade que la carta orgánica debe consagrar una estructura política apropiadas a las posibilidades presupuestarias y de autofinanciamiento, a la vez del desconcentración operativa de los servicios públicos.

Otra coincidencia general es exigir la división de los órganos municipales en un Departamento Ejecutivo unipersonal dirigido por el Intendente y otro Deliberativo colegiado integrado por concejales. Leves variaciones existen al respecto, como la incorporación de un Viceintendente en Corrientes (artículo doscientos veinte) y La Rioja (artículo ciento sesenta y nueve) que puede conducir el Consejo Deliberativo; o también, en Entre Ríos (artículo doscientos treinta y cuatro) el Presidente y Vicepresidente municipal, este último encargado de presidir al consejo definitivamente. Por lo demás, tanto los requisitos, la duración de mandatos, la facultad de ser electos, solo obedece a pequeñas diferencias. También se incluye la exigencia de la participación de extranjeros, por lo general afectados a un padrón electoral especial, y su capacidad de ser electos solo se circunscribe al departamento deliberativo, en algunos regímenes limitados por máximos, es decir, se salvaguarda la identidad nacional de la conformación de los miembros de órgano.

Destacaremos lo que notamos como una falencia de la gran mayoría de los regímenes municipales en relación con el contenido de las cartas municipales, la inexistencia de

órganos con función jurisdiccional municipal. Las provincias de Córdoba (artículo ciento ochenta y siete), La Rioja (artículo ciento ochenta y dos), Santiago del Estero (artículo doscientos doce) y Tierra del Fuego (artículo ciento setenta y cinco) exigen a los municipios que, en ejercicio de su autonomía, regulen en su carta orgánica una Justicia de Faltas Municipales; poco distante, Tucumán (artículo ciento treinta y dos) faculta a la Convención Municipal para su inclusión.

A su vez, las siguiente provincias incorporan la conformación de un órgano jurisdiccional al efecto como competencia de todos sus municipios: Catamarca (artículo doscientos cincuenta y dos), Corrientes (artículo doscientos treinta y tres), Entre Ríos (artículo doscientos cuarenta), Jujuy (artículo ciento noventa), Neuquén (artículo doscientos setenta y nueve), Salta (artículo ciento setenta y nueve), San Juan (artículo doscientos cincuenta y uno).

Los demás Estados miembros prescinden de disposiciones que permitan a los municipios el juzgamiento de las actitudes ilícitas en contradicción con las normas jurídicas locales, solamente dotándolos de la facultad de sugerir una terna para los jueces de paz letrados que ejerzan una competencia de cercanía en su distrito.

El desglose de lo incluido viene a cuenta de que aquí deberíamos de encontrar el mayor ejercicio reglamentario en alcance y contenido de la autonomía municipal, a fin de enmarcar los puntos que para el convencional constituyente provincial deban ser empleados en la estructura política local. Aquellos Estados miembros que radican una categorización o clasificación asiduamente concurren en regular a los *otros* municipios no autónomos, y esa regulación extenderla a los propiamente autónomos, esto crea una uniformidad que se contradice con la diferenciación inicial propuesta por ellos.

8.3. Carencias en el Orden Económico y Financiero

En atención a los órdenes económico y financiero, repasaremos de qué manera las constituciones provinciales regulan el control fiscal de los presupuestos municipales, la determinación del derecho de tributación municipal y la extensión de este, y la inclusión de garantías de beneficio en lo regímenes de coparticipación federal y provincial.

8.3.1. Control del Presupuesto Municipal

Dentro de las atribuciones inherentes del Estado municipal se encuentran la aprobación de su propio presupuesto, por lo general el procedimiento para ello es tradicional, primero se realiza una propuesta por el Departamento Ejecutivo, para luego tratarse y aprobarse en el Consejo Deliberante. Una tercera etapa es el control fiscal posterior, donde existen pocos regímenes virtuosos que coloquen un órgano dentro de la estructura estatal local, sin una intromisión del gobierno provincial.

En Córdoba, dentro del contenido de la carta orgánica municipal debe encontrarse reglado un Tribunal de Cuentas Municipal, con elección por voto proporcional y representación de la primera minoría (artículo ciento ochenta y tres). La Rioja añade la misma obligación en las cartas orgánicas de sus municipios (artículo ciento setenta y dos).

Rio Negro contiene la obligación de los municipios a garantizar un *sistema de control interno y externo de las cuentas públicas* (artículo doscientos veinte ocho) y la profundiza al señalar que para ello deberán conformarse Tribunales representativos (artículo doscientos treinta y seis).

En Entre Ríos se acude a la anterior fórmula mencionada (artículo doscientos treinta y ocho); San Juan (artículo doscientos cuarentena y dos), San Luis (artículo doscientos cincuenta y cuatro), y Santiago del Estero (artículo doscientos ocho) con el mismo espíritu exige *un régimen de control de la legalidad del gasto*, mientras Santa Cruz recurre a *sistema de control de cuentas públicas* (artículo ciento cuarenta y cinco). Todas sin particularizar un órgano específico al efecto ni su manera de elección.

Por último, Tierra del Fuego (artículo ciento setenta y siete) requiere el sistema de control de cuentas públicas y, a su vez, limita el resultado del presupuesto municipal indicando que solo hasta el cincuenta porciento puede ser dedicado a gastos funcionales. Este límite porcentual se puede justificar en la potenciación del empleo privado, motivado por el municipio, y no en la prosecución del empleo público como sustento de los vecinos.

Las demás quince constituciones provinciales remiten el presupuesto municipal a un órgano de control provincial, asiduamente el Tribunal de Cuentas. Hasta las provincias con el régimen municipal más anticuado, Buenos Aires (artículo ciento noventa y dos) y Mendoza (artículo doscientos), poseen una disposición en este sentido con el fin de realizar una

inspección ordinaria de las instituciones municipales posible de decantar en la reprobación de su sancionado presupuesto. Las demás provincias que han tenido la intención de avanzar con la autonomía municipal ciertamente conservaron esta práctica devenida de los antiguos regímenes de autarquía.

Destacamos virtuosamente a las provincias de Córdoba, La Rioja y Rio Negro, las cuales han incorporado la cláusula del control del presupuesto público municipal como responsabilidad de órganos dentro de su órbita sin inmiscuirse en la autonomía municipal en su faz económica.

8.3.2. Tributos Municipales

Hemos dicho que este punto hace a la autonomía municipal en su faz financiera, en respeto a los municipios es menester atribuirles la capacidad de imponer en su área de imperio los distintos tributos vinculados por cercanía. El reconocimiento de tal atribución debe ser especificada para evitar que resulte inerte, a su vez que debe ser acompañada con una cláusula de exclusividad respecto a las personas, cosas y actividades productivas, radicadas o desenvueltas en el área municipal.

La provincia de Catamarca no solamente reconoce la capacidad tributaria de los municipios, sino que respecto a los impuestos realiza un desarrollo de sus causas: industrias y profesiones, diversiones y espectáculos, publicidad, patentes de automotores, licencias de conducir, introducción de alimentos, ocupación de la vía pública; ello con carácter enunciativo, dado que deja oportunidad para otros impuestos fijados en la carta orgánica municipal (artículo doscientos cincuenta y tres).

Chaco también desarrolla enunciativamente los tributos a establecer por los municipios, siendo los que versen sobre: inmuebles, abasto, extracción de arena, resaca y cascajo, derecho de piso, de uso y explotación del espacio aéreo y del subsuelo, mercado y ferias, alumbrado, barrido, limpieza, delineación de nuevos edificios, renovación de edificios, y licencias para ventas de bienes y servicios (artículo ciento noventa y siete).

Corrientes indica la capacidad tributaria de los municipios, especifica los impuestos sobre automotores y otros rodados, e inmobiliario urbano, suburbano o subrural, como prerrogativa exclusiva de los municipios; a la vez, permite la ampliación de lo dicho

(artículo doscientos veintinueve). Similar exposición, solo excluyendo a los automotores, realiza la provincia de Formosa (artículo ciento ochenta y uno)

Jujuy obliga a los municipios a la sanción de un Código Tributario, correlativamente indica como parte de su capacidad tributaria la imposición de impuestos al patentamiento, trasferencia de automotores, y habilitaciones, sujetos a las que la ley provincial regule al respecto; sobre el impuesto inmobiliario, lo hace participe hasta el cincuenta porciento abrogándose el restante la provincia (artículo ciento noventa).

Hasta aquí, en las cinco provincias mencionadas se agotan aquellas que expresa y específicamente deleguen el establecimiento y percepción de impuestos. Las siguientes, en los mejores casos, solo reconocen una capacidad tributaria sin otorgarle contenido claro.

Chubut marca la facultad de establecer impuestos, tasas y contribuciones (artículo doscientos treinta y tres) sin mayores detalles; a lo que añade una prohibición de crear impuestos sobre el tránsito de frutos del país, excepto que se justifiquen seguridad e higiene municipal. Córdoba (artículo ciento ochenta y ocho), Rio Negro (artículo doscientos treinta), Santiago del Estero (artículo doscientos veintiuno) y Tierra del Fuego (artículo ciento setenta y nueve) solo reconoce la atribución de crear tributos. San Juan solo menciona la facultad de dictar impuestos (artículo doscientos cincuenta y tres). Entre Ríos profundiza y añade la cláusula de exclusividad (artículos doscientos cuarenta y tres, y doscientos cuarenta y cuatro), al igual que Neuquén (artículo doscientos setenta y tres) que además especifica como los impuestos inmobiliarios y de propaganda.

Tucumán señala la facultad en general de imponer tributos, a lo que marca que todo impuesto municipal que verse sobre automotores será sancionado por ley provincial, y otorga un desarrollo enunciativo de las causas de las tasas por servicios prestados (artículo ciento treinta y cinco).

Misiones reconoce la capacidad tributaria, a su vez que especifica los impuestos inmobiliarios y sobre las actividades productivas, concurrentes con la provincia (artículo ciento sesenta y siete).

Salta (artículo ciento setenta y cinco) y San Luis (artículo doscientos setenta) solo reconocen la capacidad de imponer tasas y contribuciones, indicando que los impuestos municipales serán dictados por ley.

Santa Cruz dicta que todos los tributos municipales deben emanar de una ley provincial al efecto (artículo ciento cincuenta), con la excepción de poder establecer por si solos los impuestos a los inmuebles, sin contar por mejoras (artículo ciento cincuenta y dos).

Buenos Aires, La Pampa y La Rioja no hacen mención a la capacidad tributaria de los municipios. Santa Fe solo trata las tasas municipales y un cincuenta por ciento del impuesto inmobiliario a ser repartido a todos los municipios en virtud de ley (artículo ciento siete). Mendoza prohíbe expresamente el establecimiento de impuestos, solo permite las tasas municipales (artículo ciento noventa y nueve).

En este orden de la autonomía municipal el constituyente provincial debe reglar metódicamente brindando a los municipios con claridad el desempeño de su capacidad financiera, muchos regímenes optan por acotar sus disposiciones a pocos enunciados. Todas las provincias que eviten el reconocimiento de la capacidad tributaria para la imposición de impuestos, tasas y contribuciones, se encuentran en flagrante falta de respeto a la Constitución Nacional; correlativamente, supeditar el ejercicio de tal facultad a una ley provincial de inferior rango que la norma fundamental, también se contradice con el artículo quinto y ciento veintitrés. Los regímenes que delegan expresamente que tipo de impuestos deben ser percibidos exclusivamente por los municipios, hacen a una correcta implementación de la facultad de reglar el alcance, como también las cláusulas de exclusividad y el reconocimiento de ampliación de los impuestos a establecer por posterior delegación provincial, ya que al ser el municipio un ente estatal diferenciado es obligación el delegarle el contenido de su capacidad tributaria.

8.3.3. Coparticipación y Municipios

Los sistemas de coparticipación existen en el plano federal y en el plano provincial a fin evitar una sucesiva doble imposición sobre una misma causa; el municipio es excluido de las negociaciones del primero, pero no por ello no debe ser beneficiado por él. A su vez, la participación en los impuestos provinciales es un requerimiento ya que se vence el impedimento de no ser participe directo de la relación federal.

La provincia de Corrientes reconoce el derecho a participar indirecta y directamente, e incorpora topes mínimos de quince porciento y máximos de cincuenta porciento de la coparticipación dirigida al municipio (artículo doscientos veintinueve). Entre Ríos adhiere a ello, y solo fija un mínimo del dieciséis porciento en favor de los municipios (artículo doscientos cuarenta y seis). En Rio Negro se determina la necesidad de convenios entre los municipios y la provincia sobre esta cuestión (artículo doscientos treinta y uno). Santiago del Estero, coloca un mínimo de veinticinco porciento sobre la coparticipación provincial, y quince porciento de la federal, como garantía para los municipios (artículo doscientos veintidós).

Chaco añade la el derecho de los municipios sobre la coparticipación federal, en un porcentaje determinado por ley (artículo ciento noventa y seis). Córdoba contempla el derecho tanto de la coparticipación federal y provincial de los impuestos (artículo ciento ochenta y ocho), al igual que La Rioja (artículo ciento setenta y tres), Neuquén (artículo ciento noventa), Santa Cruz (artículo ciento cuarenta y seis), Santa Fe (artículo ciento siete), Tierra del Fuego (artículo ciento setenta y ocho) y Tucumán (artículo ciento treinta y cinco). A su manera, San Juan (artículo doscientos cincuenta y tres) y San Luis (artículo doscientos setenta) repiten ello y añaden una cláusula de distribución entre los municipios, favoreciendo a los de menos recursos

Y luego quedan nueve provincias sin emitir una garantía en favor de los municipios sobre la cuestión, negando tácitamente su carácter autónomo al no incluirlos en el flujo de ingresos cuantiosamente más determinante de los erarios provinciales y, por extensión, de los propios municipales.

8.4. Conclusión

Existen veintitrés constituciones provinciales, veinte de ellas anuncian el reconocimiento a la autonomía municipal por iniciativa de su devenir histórico o por compromiso con la última reforma constitucional. Las tres que no adhieren curiosamente son aquellas donde se radicaron hitos en favor de la materia: Buenos Aires y la Escuela Municipalista de la Plata liderada por Korn Villafañe en defensa de la autonomía; Santa Fe con su histórica y derogada Constitución del año mil novecientos veintiuno influenciada por Lisandro De La Torre, precursora del reconocimiento normativo; y Mendoza, en menor medida, con una

propuesta de Constitución Provincial redactada por el mismísimo Juan B. Alberdi donde ya dejaba notar principios de conformidad con la autonomía municipal.

Durante esta comprobación hemos notado que las provincias en provecho de su facultad de reglamentación han desnaturalizado la institución municipal al categorizarla o clasificarla, contrario a que consecuentemente a su existencia se deviene su carácter autónomo, permitiendo a solo una categoría o clase acceder al ejercicio de la autonomía municipal en todos los órdenes que contempla el artículo ciento veintitrés de la Constitución Nacional. También ciertas provincias incurrieron en el superlativo impedimento de conformidad del poder legislativo provincial para la aprobación de la carta orgánica municipal y/o sus modificaciones. Y sobre la explicitación de los contenidos mínimos para la carta orgánica municipal, escenario en el cual expresar toda la amplitud de sus facultades, las provincias en la mayoría de los casos han prescindido de ahondar en demasía las estipulaciones básicas a seguir por el convencional municipal. En este último punto acentuamos para redirigir la creatividad del constituyente de la diferenciación de municipios hacia la conformación de pautas básicas en su Constitución local, es decir que, en la determinación del régimen municipal, la autonomía en todos sus órdenes no sea objeto prescindible o limitable.

Luego, al analizar la faz económica-financiera, pocas provincias han abandonado el control habitual de los presupuestos municipales, colocando a dichas instituciones en vinculante inspección ordinaria, impidiendo, ante la posibilidad de su desaprobación, la facultad de determinar su plan económico local. A su vez, respecto a los tributos, concluimos que la simple aseveración de su capacidad tributaria no es suficiente para otorgar claridad en la materia; es beneficiosa para la autonomía municipal la expresa delegación de aquellos impuestos, además de una cláusula de exclusividad, sobre las cosas, personas y actividades productivas, en el área municipal. Y en relación con la coparticipación, menos de la mitad de las provincias respetan el carácter autónomo de los municipios al incluir una garantía para su beneficio de los sistemas federales y provinciales.

De la realizada comprobación, sumado al argumento teórico plasmado en los anteriores capítulos, si efectuamos una interpretación amplia de los artículos referentes a la autonomía municipal, el Estado nacional puede justificar una intervención federal a las tres provincias que aún no garantizan la autonomía de alguna forma, en especial a Buenos Aires de

reforma posterior a la nacional del año mil novecientos noventa y cuatro. En cambio, de utilizar una interpretación restrictiva de la autonomía provincial en relación a la municipal, el abanico se extiende a casi todas las provincias. Paralelamente, esta última interpretación posibilita a los municipios que se consideren afectados a judicializar su posición requiriendo la declaración de inconstitucionalidad de su régimen municipal, lo cual también consideramos con procedencia.

9. Conclusión General

Correlacionando todo lo expuesto en este trabajo procedemos a la verificación de la hipótesis inicialmente planteada y al ofrecimiento de propuestas para solventar la problemática analizada.

9.1. Verificación de la Hipótesis

A los efectos de verificar la hipótesis planteada en el capítulo Diseño Metodológico formulamos las siguientes conclusiones:

1. Argentina es un Estado conformado en respeto de un ideario singular de federalismo, en el cual las diversidades, la pluralidad, y la superación de grandes extensiones territoriales, ha decantado en el reconocimiento de la descentralización política en distintos grados de Estados autónomos para atender a los intereses de la población más eficientemente.

2. La relación entre el Estado federal y las unidades federativas, en específico las provincias, tiene una innegable arista de subordinación jurídica en la cual la Constitución Nacional exigirá coherencia normativa y condicionara el ejercicio de la autonomía como se nota en los artículos quinto y ciento veintitrés.

3. El Estado municipal surge como consecuencia de la naturaleza social del individuo y de su interrelación con otros en relaciones de vecindad y solidaridad, una verdadera institucionalización de la sociedad local. Para la eficiente defensa de los intereses vecinales de la localidad frente a otros actores del federalismo argentino, evidentemente alejados de su sensibilidad, es pregonada la autonomía desde su momento fundacional.

4. El contenido de su autonomía municipal es congeniado por los doctrinarios en el aglutinamiento de un orden institucional, expresado en la facultad de ejercer el poder constituyente municipal; un orden político, para la elección y auto-gobierno por autoridades locales; un orden administrativo, desempeñado en la puesta en práctica de sus competencias públicas locales; y los órdenes económico-financiero, estrechamente enlazados en tanto uno se encarga en la libre administración y delineamiento del presupuesto público, y el otro en el factor tributario que apoya su subvención.

5. Elevar la calificación de los municipios es necesario para conceder una mayor personería, que sus poblaciones demandan, por cada vez más fuerte encontrarse en el escenario político-social de la Argentina, receptando deberes de asistencia social, movimientos populares y propulsando una municipalización de la vida pública.

6. De una interpretación acorde al federalismo argentino y las relaciones entre el Estado nacional y las provincias, las facultades y obligaciones de las provincias respecto a la reglamentación de un régimen municipal autónomo son restringidas por la propia naturaleza del municipio. Los órdenes de la autonomía municipal, son el contenido mínimo de ella y no objeto de despojo a los municipios reconocidos.

7. Las provincias han ejercido una práctica, notoria en la faz institucional y económico-financiera, en interpretación amplia de sus facultades respecto al régimen municipal, por la que han desnaturalizado a los municipios, privándolos de la totalidad de los órdenes de la autonomía redactados en el artículo ciento veintitrés complementarios al espíritu restrictivo de la autonomía provincial del artículo quinto.

8. El ejercicio de la competencia constitucional de las provincias para reglar el alcance y contenido de la autonomía municipal, en una interpretación amplia, la desnaturaliza y provoca una afectación al sistema federal.

9.2. Propuesta

Es menester del Estado argentino modificar esta situación en favor del goce absoluto de todos los órdenes de la autonomía a todo municipio reconocido. Para ello realizo las siguientes dos propuestas:

1. Para los Estados provinciales, en afán de cumplir el mandato constitucional, evitar la aplicación de la intervención federal o la declaración de inconstitucionalidad de sus regímenes municipales, bajo sus hombros se encuentra la labor de poner en marcha los mecanismos de reforma constitucional y brindar un certero marco normativo que reconozca y limite su intersección en todos los órdenes de la autonomía de sus municipios.

En su realización, para el reconocimiento de los municipios deben plasmar criterios objetivos determinados, y flexibles a criterios subjetivos, que evidencien autosuficiencia local. A aquellos municipios reconocidos, garantizar el ejercicio de su autonomía en los

órdenes: a) institucional, con el dictado de una carta orgánica con contenido mínimo detallado exhaustivamente en la Constitución provincial y sin control político ulterior; b) político, con el derecho a la elección local de autoridades y su gobierno por ellas, respetando distintas precisiones indicadas en el texto constitucional, mecanismos que garanticen la participación pública y la participación del municipio en la política provincial; c) administrativo, con la gestión para el ámbito local de sus competencias en lo relacionado a servicios públicos, empleo público, poder de policía municipal, y otras aristas del Derecho Administrativo; d) económico, con la planificación de la política económica, administración del gasto público, redacción del presupuesto municipal y posterior control por un órgano dentro del municipio; y e) financiero, con el ejercicio de la facultad tributaria delegada sobre las personas, cosas y actividades vinculada con el área local, a su vez del derecho a participación en los regímenes de coparticipación federal y provincial, con la garantía de un porcentaje de la masa resultante de ellos.

2. Para el Estado nacional, con la finalidad de brindar claridad y seguridad jurídica a todas las sociedades locales factibles de incorporarse en una institución municipal, introducir mediante reforma constitucional, respetando la supremacía y generalidad de la Constitución Nacional, expresas especificaciones de los derechos implicados en los órdenes de la autonomía de los municipios. Ello brindaría una clara uniformidad del régimen municipal autónomo en Argentina con los puntos señalados en el párrafo anterior, propiciando una adecuada interrelación entre los Estados involucrados en el escenario federal.

Por último, dos añadiduras:

Primero, merece aclaración que la primera propuesta no es dirigida al dictado de leyes o normativas provinciales de jerárquica infra-constitucional al efecto de reconocer la autonomía municipal en todos sus órdenes. Dicha práctica incurriría aun en una contradicción con la norma fundamental de la Nación.

Segundo, dentro del espectro de la segunda propuesta, existe la posibilidad de una hipotética Ley Convenio sancionada por el Congreso de la Nación, con la posterior adhesión voluntaria de las Legislaturas provinciales, que concluya un régimen municipal uniforme. No obstante solventar la problemática analizada, continuaría en una contradicción normativa con la Constitución Nacional y las Constituciones Provinciales.

10.Bibliografía

- Ábalos, Maria Gabriela: *Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina*; La Ley, 2017-A n° 22.

- Álvarez Echague, Juan Manuel: Sobre las potestades financieras y tributarias de los municipios argentinos; SAIJ, DACF050053, 2005.

- Badeni, Gregorio: Tratado de Derecho Constitucional; t. I, 2a edición, La Ley, Buenos Aires, 2006.

- Balbín, Carlos F.: Manual de derecho administrativo; 3ª edición, La Ley, Buenos Aires, 2015.

- Bidart Campos, German J.: Manual de la Constitución Reformada; t. I, 5ª reimpresión, Ediar, Buenos Aires, 2005.

- Bidart Campos, German J.: Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino; t. I-A, Ediar, Buenos Aires, 2000.

- Buteler Barrera, Guillermo: El Municipio, en Introducción al Derecho Municipal, Alberto Zarza Mensaque y Guillermo Barrera Buteler directores; Advocatus, Córdoba, 2010.

- Castorina de Tarquini, Maria Celia.: La Provincia y La Nación, en Derecho Público Provincial y Municipal, Maria Gabriela Ábalos Coordinadora; vol. I, 2da. Edición Actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2003.

- Consejo para la Consolidación de la Democracia: Reforma Constitucional: Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia; EUDEBA, Buenos Aires, 1986.

- Cordeiro Pinto, Luis.: El Estado Provincial, en Derecho Público Provincial, Antonio M. Hernández Coordinador; LexisNexis, Buenos Aires, 2008.

- Cuadros, Oscar A.: *Régimen jurídico de los municipios. La autonomía municipal*, en *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Aguilar Valdez, O. R.; Rap, Buenos Aires, 2005.

- De La Torre, Lisandro: El Régimen Municipal, tesis doctoral, Buenos Aires, 1889.

- Difalco, Dardo: La Autonomía Municipal; Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; año 7, no. 40, pág. 481.

- Facultad de Filosofía y Letras. Sección Histórica (Recopilador).: Documentos Relativos a la Organización Constitucional de la República Argentina; t. I, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, Buenos Aires, 1911

- Fayt, Carlos S.: Derecho Político; t. I, Depalma, La Plata, 1998.

- Fayt, Carlos S.: Derecho Político; t. II, Depalma, La Plata, 1998.

- Fidyka, Leopoldo: Las Cartas Orgánicas Municipales en la República Argentina. Relevancia, componentes y desafíos; Revista Argentina de Derecho Municipal, IJ-CMXVI-584.

- Frías, Pedro José: El proceso federal argentino, su situación actual. Autonomía y Dependencia, en Derecho Público Provincial, Antonio Maria Hernández coordinador; Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.

- Giuliani Fonrouge, Carlos M.: Derecho Financiero; t. II, 9ª edición, La Ley, Buenos Aires, 2004.

- Gorla, Carlos Maria: Evolución histórica del régimen municipal argentino; CONICET, 2007.

- Hernández, Antonio M.: Los sistemas políticos federales, en Derecho Público Provincial, Antonio Maria Hernández Coordinador; Lexis Nexis, Buenos Aires, 2008.

- Hernández, Antonio Maria: Derecho Municipal. Parte General; Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

- Hernández, Antonio, M.; El poder constituyente de las provincias, en Derecho Público Provincial, Antonio Maria Hernández coordinador; Lexis Nexis, Buenos Aires 2008

- Jiménez, Eduardo Pablo: Derecho Constitucional Argentino (Manual de enseñanza); t. I, Ediar, Buenos Aires, 2000.

- Kelsen, Hans.: Teoría General del Derecho y del Estado; Quinta reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1958

- Leaveau, Carlos M.: Urbanización y contraurbanización en Argentina: un análisis del sistema de asentamientos, Papeles de Población, vol.17 no.68, Toluca, 2011.

- Linares Quintana, Segundo V.: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; t. I, 2ª edición, Plus Ultra, Buenos Aires, 1976. .

- Luna, Hernán Daniel: Lecciones de Derecho Público Provincial y Municipal; Haber, La Plata, 2014.

- Manzanal, Mabel: Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones; Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales N°1, Pags. 37-60, Buenos Aires, 2006.

- Marchiaro, Enrique J.: *20 años de Rivademar. La Corte puede dar un paso más en la tutela de la autonomía municipal*; La Ley, Suplemento Constitucional, Buenos Aires, agosto de 2009.

- Marienhoff, Miguel S.: Tratado de Derecho Administrativo; t. I, quinta edición actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.

- Mazza Gigena, Ornela; La regulación en el Estado municipal de la participación ciudadana. El caso de "la banca 25"; SAIJ: DACF150112.

- O'Donnell, Francisco; Caudillos federales: El grito del interior; Norma, Buenos Aires, 2008.

- Quiroga Lavie, Benedetti y de las Nieves Cenicacelaya: Derecho Constitucional Argentino; t. I, Segunda Edición, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009.

- Quiroga Lavie, Humberto: Lecciones de Derecho Constitucional; Depalma, Buenos Aires, 1995.

- Rossati, Horacio: Tratado de Derecho Municipal; t. I, 4ª edición ampliada y actualizada, Rubinzal – Culzoni, Santa Fe, 2012.

- Villegas, Hector B.: Curso de finanzas, derecho financiero y tributario; 7ª edición, Depalma, Buenos Aires, 1999.

- Ziuli, Adolfo Gabino: Reforma Constitucional de 1860, en Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario; Natalia Monti coordinadora; Infojus, Buenos Aires. 2015.

- Ziulu, Adolfo Gabino: Derecho Constitucional; t. I, Depalma, Buenos Aires, 1996.

- Zuccherino, Ricardo Miguel, y Moreno Rithner, Maria J.; Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal Argentino y Comparado; t. II, LexisNexis, Buenos Aires, 2007.

- Zuccherino, Ricardo Miguel: Teoría y práctica del derecho municipal; Depalma, Buenos Aires, 1986.

11.Legislación

- Constitución de la Nación Argentina.

http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

- Constitución de la Provincia de Catamarca.

https://www.portal.catamarca.gob.ar/provincia/constitucion/

- Constitución de la Provincia de Córdoba.

http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/%28vLeyesxNro%29/CP00?OpenDocument.

- Constitución de la Provincia de Corrientes.

http://www.juscorrientes.gov.ar/constitucion/

- Constitución de la Provincia de Chaco.

http://www.legislaturachaco.gov.ar/control/recursos/constitucion-provincial.pdf

- Constitución de la Provincia de Chubut.

http://www.legischubut.gov.ar/hl/index.php?view=article&id=15

- Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

http://www.hcder.gov.ar/archivosDownload/Constitucion2008.pdf

- Constitución de la Provincia de Formosa.

http://www.legislaturaformosa.gob.ar/?seccion=legislacion

- Constitución de la Provincia de Jujuy.

http://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/constitucion_provincial.pdf

- Constitución de la Provincia de La Pampa.

https://camaradediputados.lapampa.gob.ar/images/PDF/Consultas_Frecuentes/CONSTITUCION_DE_LA_PROVINCIA_DE_LA_PAMPA.pdf

- Constitución de la Provincia de La Rioja.

http://www.justicialarioja.gob.ar/legislacion/Constitucion%20de%20la%20Provincia%20de%20La%20Rioja%20(2008).pdf

- Constitución de la Provincia de Mendoza.

http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/mendoza.htm

- Constitución de la Provincia de Misiones.

http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/misiones.htm

- Constitución de la Provincia de Neuquén.

http://www1.diputados.gov.ar/dependencias/dip/congreso/constitucionesprovinciales/ConsNeuquen.pdf

- Constitución de la Provincia de Río Negro.

https://www2.legisrn.gov.ar/const_provwp.php

- Constitución de la Provincia de Salta.

http://senadosalta.gob.ar/institucional/constitucion/constitucion-provincial/

- Constitución de la Provincia de Santa Cruz

https://www.jussantacruz.gov.ar/index.php/normativa-juridica/leyes-usuales/70-doc-pdf/leyes-usuales-pdf/358-constitucion-santa-cruz

- Constitución de la Provincia de Santa Fe.

http://www.diputadossantafe.gov.ar/web/files/upload/la-camara/constitucion_provincial.pdf

- Constitución de la Provincia de San Juan.

http://www.legislaturasanjuan.gob.ar/institucional/normas-fundamentales/constitucion-provincial

- Constitución de la Provincia de San Luis.

http://www.secgral.unsl.edu.ar/wp-content/uploads/docs/Constitucion-San-Luis.pdf

- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.

http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/Normativa/constprovincial.php

- Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

https://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2019/03/TIERRA-DEL-FUEGO_CONSTITUCION.pdf

- Constitución de la Provincia de Tucumán.

https://www.legislaturadetucuman.gob.ar/pdfs/digesto/constitucionprovincia.pdf

12. Jurisprudencia

- Fallos 114:282.

- Fallos 318:1894.

- Fallos 325:1249.

- Fallos 328:175

- Fallos 337:1263.

13. Aceptación de la reserva de tema y del tutor

RE: Miceli, Marilina <Marilina.Miceli@UAI.edu.ar>

Enviado el: jueves 28 de mayo de 2020 19:40 p.m.

Tema reservado. Atte

De: Flores, Brandon Ivan Nicolas <BrandonIvanNicolas.Flores@Alumnos.uai.edu.ar>

Enviado el: jueves, 28 de mayo de 2020 6:17 p. m.

Para: Miceli, Marilina <Marilina.Miceli@UAI.edu.ar>

Asunto: Cambio de tema de tesis reservado

Buenas,

Me comunico con el fin de solicitar el cambio del tema de tesis registrado a mi nombre, Brandon Ivan Nicolás Flores DNI: 41780113, que había anotado bajo el título de "La atipicidad de las agresiones sexuales sobre animales y su situación jurídica penal", por el que decidí de manera definitiva previa charla con mi tutor, quien continúa siendo el mismo.

Título: “Desnaturalización de la autonomía municipal por las provincias al reglar su alcance y contenido".

Tutor: Pablo Corbalan.

Desde ya, muchas gracias. Saludos cordiales.

14.Carta de Aceptación del Tutor

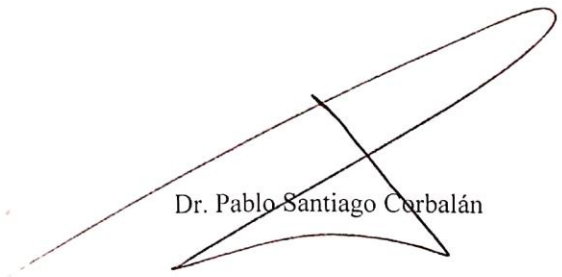
Lomas de Zamora, 8 de febrero de 2021

Sr. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
De la Universidad Abierta Interamericana
Dr. Marcos Córdoba

De mi mayor consideración:

Por la presente me dirijo a usted a los efectos de comunicarle que acepto desempeñarme como tutor del Trabo Final del estudiante Brandon Iván Nicolás Flores de la localización Lomas de Zamora.

Lo saludo atentamente.



Dr. Pablo Santiago Corbalán

15.Nota de Aval del Tutor

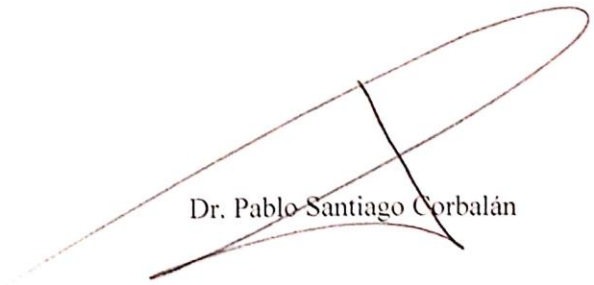
Lomas de Zamora, 8 de febrero de 2021

Sr. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
De la Universidad Abierta Interamericana
Dr. Marcos Córdoba

De mi mayor consideración:

Por la presente me dirijo a usted a los efectos de comunicarle que el estudiante Brandon Iván Nicolás Flores, perteneciente a la localización Lomas de Zamora, ha realizado el Trabajo Final de la carrera de Abogacía, el cual se titula "Desnaturalización de la autonomía municipal por las provincias al reglar su alcance y contenido".

Lo saludo atentamente.



Dr. Pablo Santiago Corbalán