

UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA.

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Castelar

TRABAJO FINAL

"Los Gobiernos Locales: Un abordaje desde la Autonomía Municipal con Posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994."

Marzo, 2025.

Alumno: Micaela Aylen Descalzo.

D.N.I: 42.055.531

E-MAIL: micaeladescalzo30@gmail.com

Título al que aspira: Abogada.

Tutor: Dr. Carlos Alberto Miceli.

Reserva tema de Trabajo Final - Descalzo Micaela Aylen

Descalzo, Micaela Aylen

Para: Marilina.Miceli@UAI.edu.ar

Mar 02/07/2024 8:46

Estimada, por medio de la presente, me dirijo a usted con el fin de solicitarle tenga a bien la reserva de mi tema de Trabajo Final denominado: "Los Gobiernos Locales: Un abordaje de la Autonomía Municipal con Posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994"; acompañándome como Tutor del mencionado, el Doctor Carlos Alberto Miceli.
Sin otro particular, saludo a Ud. Atentamente.-

Descalzo Micaela Aylen DNI N° 42.055.531 - Legajo B00032304-J1
ABOGACÍA - Sede Castelar.

MM

Miceli, Marilina

Tema y tutor registrado. Atte Enviado desde Outlook para Android

Mar 02/07/2024 8:50

SOLICITUD DE TUTORIA PARA TESIS.

Buenos Aires, 10 de junio de 2024.

Estimado Dr. Carlos Alberto Miceli:

Me dirijo a Ud. Muy respetuosamente para solicitar su asesoramiento como tutor de mi tesis de grado, titulada ***"Los Gobiernos Locales: Un Abordaje desde la Autonomía Municipal con Posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994."***

Asimismo, declaro conocer expresamente los recaudos dispuestos por Resolución C.S 5379/19 U.A.I, para la confección de trabajos finales, y asumo la responsabilidad de desempeñar el desarrollo del presente trabajo de investigación conforme las pautas metodológicas dispuestas por mi tutor siendo las mismas de tipo orientativas; como así también bajo la experiencia adquirida como alumna en el marco de las materias dictadas por la Universidad Abierta Interamericana. Declaro bajo juramento que el trabajo de investigación final a elaborar resulta pura y exclusivamente obra intelectual de mi persona, asumiendo la responsabilidad civil y/o penal de la autoría intelectual de la obra a desarrollar.

Sin otro particular, saludo a Ud. Atentamente.

ALUMNA: DESCALZO MICAELA AYLEN.
LEGAJO: B00032304-J1

ACEPTACIÓN DEL CARGO POR PARTE DEL TUTOR.

Autoridades de la Carrera de Abogacía

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad Abierta Interamericana

S / D

Por medio de la presente, como docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas acepto ser el tutor del trabajo final con modalidad de discusión teórica titulado: ***"Los Gobiernos Locales: Un Abordaje desde la Autonomía Municipal con Posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994."*** de la alumna DESCALZO, MICAELA AYLEN, para la obtención del Título de Abogada.

Sin otro particular, Saludo Atte.-

Carlos Micelli

AGRADECIMIENTOS.

Para empezar, quiero agradecerle a la Universidad Abierta Interamericana por brindarme la formación de todos estos años, pero principalmente por cruzarme en el camino con docentes de excelencia como los doctores Carlos Miceli, Eugenio Rojas Molina, Sergio Muraca, Hernan Moyano, Hugo Bonavía, Daniel Novoa y la Doctora Mirta Collados.

A mis compañeras, que sin duda alguna se convirtieron en grandes amigas, por su ayuda y porque ellas más que nadie saben el esfuerzo diario que conlleva cumplir este sueño.

A mis jefes, Mauro y Viviana por acompañarme y darme sus mejores consejos en el día a día, para que el día de mañana no sólo sea una gran profesional sino también una gran persona.

Mi más sincero agradecimiento a mi familia, a mis amigas y amigos de siempre, por demostrarme su interés e incondicionalidad desde el momento uno y quienes en más de una oportunidad me dieron la fuerza para creer en mí y poder continuar.

Quiero agradecerle de todo corazón a mis tres hermanos, Camilo, Ramiro y Pía, quienes sin duda son mis pilares fundamentales. Si bien cuando comencé este camino estaba acompañada solo por uno, hoy lo termino con dos más a mi lado, gracias por distraerme cuando lo necesitaba y, sobre todo, por darme fuerzas cuando lo necesitaba aún más.

Mi más grande amor y agradecimiento a mis dos ejemplos. Por un lado, a Fernanda, mi mamá, por trasmitirme la dedicación, constancia, pero sobre todo la fuerza para afrontar el camino universitario, pese a que muchas veces el recorrido por distintas situaciones de la vida se vuelve un tanto complicado. Sin dudas sos mi referente en todo esto. Por otro lado, a Pablo, mi papá, por ser el ejemplo en carne y hueso de lo que es el esfuerzo, la perseverancia y el trabajo duro que lleva hacer lo que uno ama. Esto es todo de ustedes, gracias por el amor incondicional de siempre, por brindarme las herramientas para que este sueño hoy se esté cumpliendo, pero más que nada gracias por no dudar de mi capacidad nunca y ayudarme a convertirme en la mujer que soy hoy, los amo.

Culminando con los agradecimientos me gustaría hacer un apartado especial para cuatro personas más que especiales para mi…

Desde que era muy chica uno de mis más grandes sueños era poder compartir este logro con ellos, muchas veces (más de las que quisiera) ese pensamiento en mi cabeza me perseguía, ya que me aterraba imaginar el hecho de no poder disfrutarlo con todos ellos. Hoy con los sentimientos a flor de piel y con lágrimas en los ojos quiero dedicarle todo el esfuerzo y dedicación de todos estos años a ellos, Cecilia, Juan, Marta y Alberto, mis abuelos, los que durante todos estos años estuvieron a mi lado transmitiéndome toda la fuerza y confianza necesaria, y muchas otras veces también persiguiéndome con la típica pregunta "¿cuánto falta?". Como dije anteriormente, no considero que este logro sea solamente propio, ellos también fueron una parte indispensable para que este sueño hoy se esté cumpliendo. Espero estar devolviéndoles al menos una parte de toda la felicidad y el orgullo que me dan ustedes a mí. Los amo.-

Micaela A. Descalzo.-

Título: *"Los Gobiernos Locales: Un Abordaje Desde La Autonomía Municipal Con Posterioridad A La Reforma Constitucional De 1994."*

Área de estudio:

- Derecho Constitucional.
- Derecho Municipal.

Objetivo general.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal desarrollar la evolución de los gobiernos municipales y su autonomía, examinando los avances a lo largo del tiempo, como así también, los efectos surgidos con posterioridad a la última reforma constitucional de 1994, con el fin de proporcionar un marco más efectivo y eficiente en cuanto al crecimiento y el desarrollo de la gobernación local.

Objetivos específicos.

a) Analizar la estructura y las competencias de los gobiernos locales previamente a la reforma constitucional de 1994, inspeccionando como los municipios interactuaban con los gobiernos provinciales y nacionales.
b) Evaluar los cambios introducidos por la reforma constitucional de 1994 y su impacto en las autonomías municipales, analizando las nuevas competencias y responsabilidades de los gobiernos locales.
c) Analizar jurisprudencia que ha marcado un precedente en la historia de la autonomía municipal de nuestro país, evaluando su impacto tanto en la evolución del régimen municipal como en su interpretación en el marco constitucional argentino.
d) Análisis comparativo del régimen municipal de la República Argentina dispuesto en la última reforma de la Constitución Nacional de 1994 y la reforma Constitucional de la Provincia de Buenos Aires de ese mismo año.

Índice

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN. 10
JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL PROBLEMA. 11
RESUMEN 12
PALABRAS CLAVES: 12
INTRODUCCIÓN. 13
CAPITULO I: LOS GOBIERNOS LOCALES. 14
1. Los orígenes coloniales: El cabildo como pilar del gobierno local. 14
2. Municipios. Definición y alcance. 15
3. Régimen Municipal 16
3.1 El régimen Municipal en la Constitución Nacional. 16
CAPITULO II: AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA. 17
4. Concepto de autonomía. 17
4.1 Los distintos grados de Autonomía. 19
5. Concepto de Autarquía. 21
6. Distinciones entre ambos. 22
7. Los Maestros del Derecho. 22
CAPITULO III: LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL ANTERIOR A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 24
CAPITULO IV: LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA DE 1994. 35
CAPITULO V: LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, UN DERECHO POSTERGADO Y UNA DEUDA CONSTITUCIONAL. 39
8. Introducción. 39
9. El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 39
10. La ley orgánica de las Municipalidades. 40
CAPITULO VI: DERECHO COMPARADO 42
11. La autonomía Municipal y su regulación en la República Federativa de Brasil. . 42
12. La Autonomía Municipal y su regulación en España. 43

CONCLUSIÓN. 45

ANEXO. 46

ENTREVISTA AL SR. INTENDENTE MUNICIPAL MANDATO CUMPLIDO (1995-2023) DON ALBERTO DANIEL DESCALZO. 46

BIBLIOGRAFIA.....50

NORMATIVA CONSULTADA. 52

JURISPRUDENCIA CONSULTADA. 53

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

A lo largo del presente vamos a poder comprender como la autonomía municipal en Argentina ha sido fundamental para su desarrollo, aunque también un tema de amplio debate, especialmente a partir de la última reforma constitucional de 1994, que tal como profundizaremos en los capítulos siguientes, dicha reforma a la Carta Magna incorporó en su artículo 123 el reconocimiento de la mencionada autonomía. Ahora bien, cabe preguntarse: si la Constitución Nacional reconoce la autonomía municipal, ¿por qué aún persisten conflictos en su implementación a lo largo del territorio? a pesar de este gran avance en materia normativa, la implementación de la misma ha presentado diversos desafíos a lo largo del tiempo y en todo el territorio argentino, generando conflictos de interpretación y aplicación en las distintas jurisdicciones de nuestro país.

JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL PROBLEMA.

En relación a la problemática expuesta, la elección del problema surge a raíz de la constante discusión sobre la efectiva aplicación de la autonomía municipal en todo el territorio argentino, el cual pese a los grandes avances que tuvimos como país, aun no avanzado en este debate, generando conflictos no solo a nivel jurídico sino también a nivel político, social, económico e institucional.

Uno de los casos más paradigmáticos, y tal como lo podremos visualizar en el Capítulo V del presente trabajo, es el de la provincia de Buenos Aires, que, a diferencia de otras provincias como Córdoba o San Juan, aún en su Constitución Provincial, no se reconoce efectivamente la autonomía de los gobiernos locales.

“LOS GOBIERNOS LOCALES: UN ABORDAJE DESDE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.”

Micaela A. Descalzo.

RESUMEN.

El presente trabajo de investigación, realizado como proyecto final de grado, analiza la evolución y el funcionamiento del derecho municipal, con un enfoque particular en los gobiernos locales de Argentina y su régimen constitucional.

Inicia explorando el origen del municipio para comprender su naturaleza y trazar la evolución del régimen municipal argentino. Poniéndose especial énfasis no solo en la reforma constitucional de 1994, que introdujo la autonomía municipal, sino también en el proceso que condujo a la misma, destacando su relevancia. Asimismo, se aborda el debate sobre el significado y alcance de los conceptos de autarquía y autonomía. De la misma forma, se investiga los antecedentes históricos y constitucionales, los avances y las consecuencias derivadas de esta reforma, y se analizan fallos judiciales que han marcado la historia de la autonomía municipal en Argentina.

PALABRAS CLAVES: gobiernos locales, municipios, autonomía municipal, autarquía, carta orgánica, constitución nacional, constitución provincial, reforma constitucional.

INTRODUCCIÓN.

Los gobiernos locales, por su proximidad a la población, pueden responder de manera más eficaz y eficiente a las necesidades de la sociedad. Por ello, y en respuesta a las nuevas realidades, han tenido que modificar su rol tradicional, pasando de ser simples administradores a convertirse en actores locales activos con responsabilidades en la promoción del desarrollo económico y social de sus comunidades. Para asumir estas nuevas responsabilidades, es indispensable, especialmente en un Estado Federal, que los municipios gocen de una autonomía real. Esto no solo les permite enfrentar los nuevos desafíos locales, sino que también contribuye a fortalecer el sistema democrático y la forma federal de gobierno.

El funcionamiento de los gobiernos locales en Argentina se estructura en tres aspectos claves: político, institucional y financiero.

En lo político, los municipios cuentan con sus propias autoridades elegidas democráticamente, como intendentes y concejales, quienes son responsables de la administración local y la implementación de políticas públicas. En lo institucional, los municipios disponen de órganos y procedimientos propios que les permiten gestionar sus asuntos de manera autónoma. En lo financiero, la autonomía se refleja en la capacidad de los municipios para recaudar y administrar sus propios recursos, aunque todavía enfrentan desafíos significativos en términos de financiamiento y dependencia de transferencias provinciales y nacionales.

Sin duda se han conseguido importantes logros a nivel de crecimiento, modernización, jerarquización y reconocimiento de los gobiernos municipales con su respectiva autonomía a nivel constitucional, pero pese a los avances logrados, el recorrido que queda todavía es largo, aún estamos muy lejos de haber agotado el camino.

La relación entre los niveles de gobierno y la distribución de competencias y recursos son áreas que requieren una continua revisión y ajuste para asegurar un equilibrio adecuado que favorezca el desarrollo local y la participación ciudadana efectiva.

CAPITULO I: LOS GOBIERNOS LOCALES.

1. Los orígenes coloniales: El cabildo como pilar del gobierno local.

El origen colonial de Argentina está profundamente ligado al período de dominación española, que comenzó con la llegada de los primeros colonizadores en el siglo XVI. Este proceso se inició formalmente con la fundación de ciudades como Santiago del Estero en 1553 y Buenos Aires en 1536 (refundada en el año 1580), marcando el establecimiento de una estructura colonial bajo el control del Imperio Español. La colonización se inició en torno a la explotación de recursos, la evangelización de los pueblos indígenas y la creación de un sistema administrativo que dependía directamente de la Corona, a través del Virreinato del Río de la Plata, instituido en 1776.

Dentro de este marco, el cabildo surgió como un pilar fundamental del gobierno local durante la época colonial. Esta institución, heredada de la tradición española, era un cuerpo colegiado compuesto por regidores y alcaldes, elegidos o designados entre los vecinos notables de cada ciudad o pueblo. El cabildo tenía funciones múltiples: administraba justicia en asuntos menores, regulaba la economía local, organizaba la defensa frente a amenazas externas o indígenas y supervisaba obras públicas. Aunque estaba subordinado a las autoridades virreinales y al rey, en la práctica gozaba de cierta autonomía, lo que le permitía adaptarse a las necesidades específicas de cada comunidad. Los cabildos representaban la estructura central de una ciudad en la época colonial, concentrando la toma de decisiones y, en muchos casos, albergando cárceles. Eran órganos de gobierno que permitían la participación de la comunidad en la gestión de sus propios asuntos, sentando las bases para el desarrollo de las instituciones democráticas en el país.

El cabildo no solo fue un instrumento de gobernanza, sino también un espacio de representación, reflejando las tensiones sociales de la época. Con el tiempo, especialmente en el contexto de las guerras de independencia a principios del siglo XIX, los cabildos adquirieron un papel político crucial. El Cabildo de Buenos Aires, fue el escenario de la Revolución de Mayo de 1810, cuando se convocó un cabildo abierto que marcó el inicio del proceso independentista argentino. Es así como esta institución

colonial, originalmente diseñada para perpetuar el dominio español, se transformó en un símbolo de transición hacia la emancipación y la construcción de un gobierno propio en Argentina.

Desde la época colonial hasta en la actualidad, su legado perdura en la estructura administrativa de nuestro país, más allá que su rol con el correr del tiempo haya variado considerablemente de acuerdo a cualquier tipo de contexto político, los municipios desempeñan funciones similares en la gestión de los asuntos locales. Es así como el cabildo representó un hito en la historia del gobierno local en Argentina, siendo la primera forma institucionalizada de administración municipal y un precursor de las actuales estructuras de gobierno local en el país.

2. Municipios. Definición y alcance.

Para poder comenzar a interiorizarnos en el tema a abordar en el presente trabajo final, es necesario entender que entendemos por gobiernos locales y cuál fue su origen y el desarrollo de los mismos a lo largo del tiempo.

Tal como lo determina la Real Academia Española, un Municipio es una división administrativa formada por una o varias poblaciones, con una extensión de terreno determinada y regida por un mismo organismo. El Estado español está organizado en municipios, provincias y comunidades autónomas.[1]

Esteban Echeverría consideraba al distrito municipal como el espacio fundamental donde la población podría aprender a reconocer sus derechos e intereses, desarrollando así los hábitos cívicos y sociales. Para él, el municipio era la clave para obtener la formación gradual de los ciudadanos para la democracia, bajo la guía de líderes comprometidos en ello. En este ámbito, se cultivarían así los valores de orden, paz, libertad y cooperación en beneficio del bienestar común, fortaleciendo la educación infantil, promoviendo el espíritu asociativo y los sentimientos patrióticos, sentando así las bases sólidas para la futura organización de la República. [2]

[1] Real Academia Española. En Diccionario de la lengua española 23.ª ed.). Recuperado el día 26 de agosto de 2024. https://www.rae.es/diccionario-estudiante/municipio
[2] Esteban Echeverria, Apéndice del Dogma socialista, Editorial Estrada, Buenos Aires, 1956. Ps 260/261.

3. Régimen Municipal

Desde un primer momento, es decir, desde que se comenzó a legislar sobre el régimen municipal, se coincidió en que existía la necesidad de que los municipios fueran entidades autónomas. Por lo que, surgieron diferencias respecto a los alcances y restricciones de dicha autonomía, principalmente en cuanto a la relación entre el Estado nacional y los estados provinciales.

Como bien se sabe, cada provincia establece en su constitución y en diversas leyes las condiciones para la creación de los municipios, sus competencias, denominaciones, formas de elección o designación de autoridades, así como su financiamiento, entre otros aspectos. Basta con observar la variedad de niveles municipales y tipos de gobiernos locales sin estatus municipal para concluir que cada provincia cuenta con un régimen municipal particular.

Según el jurista argentino Carlos Sánchez Viamonte (1958), el régimen municipal es una forma de gobierno, característica de la ciudad, comuna o municipio. Por lo que su autonomía política nace directamente de la voluntad popular.[3]

3.1 El régimen Municipal en la Constitución Nacional.

En cuanto al tipo de régimen municipal que se debe garantizar, y tal como será abordado en mayor profundidad en los capítulos siguientes, el artículo 123 de la Constitución Nacional viene a saldar una vieja discusión, tanto doctrinaria como así también jurisprudencial, al imponer el deber a las provincias de asegurar la autonomía municipal.

Desde una perspectiva general podemos decir entonces que el régimen municipal se caracteriza por otorgar a los municipios cierto grado de autonomía en cuanto a su administración, pero siempre dentro de los límites establecidos por el marco provincial. A través de dicha norma, la provincia que los compete, busca asegurar un equilibrio entre la independencia local y la cohesión del sistema administrativo provincial, permitiéndole así a los municipios que gestionen sus asuntos locales con libertad y eficacia, siempre y cuando cumpla con las regulaciones provinciales y nacionales.

[3] Sánchez Viamonte, C. (1958) Manual de Derecho constitucional, 3° ed.Kapelusz, Buenos Aires, p. 335.

CAPITULO II: AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA.

4. Concepto de autonomía.

Para poder llevar adelante el presente trabajo, en primer lugar, es de total importancia descifrar que entendemos cuando hablamos de autonomía.

De acuerdo lo determinado por el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, la autonomía es la capacidad de una región, dentro de un Estado, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.[4]

En este sentido, se entiende por autonomía a la capacidad de decidir de manera propia e independiente, sin la coerción o influencia de terceros. Este término se aplica dentro del pensamiento filosófico (ética), psicológico e incluso legal y político como es así la soberanía. Todos estos vinculados con la capacidad de autogestión y la independencia.

De igual manera y de acuerdo a lo que a este trabajo de investigación apunta, la autonomía municipal es la capacidad de un gobierno local de autogobernarse, como así también de administrar sus necesidades sin injerencia indebida de cualquier otra entidad de gobierno, la cual tiene como fin garantizar una gestión más cercana y eficiente de los asuntos locales, promoviendo el desarrollo integral de las comunidades y la adecuación de las políticas públicas que necesite cada municipio.

Según el Dr. Horacio Rosatti, define que al municipio clásicamente se lo ha definido como una "comunidad local autosuficiente" [5]

En relación a ello, el mencionado autor entiende por autonomía municipal como "la capacidad del Municipio de autogobernarse a partir de contar de un espectro amplio de competencias que exceden el mero acto administrativo delegado por la provincia". Más allá de las distintas variables de análisis mencionadas, el hecho sustancial de la

[4] En Diccionario de la lengua española 23.ª ed.). Visitado el día 13 de octubre de 2024. https://www.rae.es/diccionario-estudiante/autonom%C3%ADa

[5] ROSATTI, Horacio, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, 2o Edición, Santa Fe, Rubinzal - Culzoni, pág. 612.

definición tiene que ver con la capacidad o no de las Municipalidades de dictarse sus propias normas.

Asimismo, Rosatti cuando habla de autonomía de los municipios, determina que el mismo debe tener ciertas facultades que se deben exigir por su propia naturaleza y que aseguran su relativa independencia de los gobiernos provinciales y nacionales.

El mencionado, determina que un ente es "autónomo" si reúne las siguientes atribuciones:

1. ***Autonormatividad constituyente:*** por la cual se dicta su propia norma fundamental.
2. ***Autocefalía:*** por la capacidad de elegir a sus representantes.
3. ***Autarcía o autarquía:*** por tener autosuficiencia económica a partir de contar con recursos propios
4. ***Materia propia:*** se entiende como la aptitud de contar con facultades legislativas y jurisdiccionales.
5. ***Autodeterminación política:*** poseer la capacidad de gobernarse sin depender de políticas de otros poderes del estado, salvo la fiscalización de sus actos y decisiones.

De acuerdo con la interpretación del jurista argentino y autor del *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*: argentino y Comparado[6], Dr. Ricardo Miguel Zuccherino tuvo una postura significativa sobre la autonomía municipal, enmarcada en su análisis del derecho público y el federalismo en Argentina. Consideró la autonomía municipal como la "facultad esencial de los municipios para realizar sus propias instituciones y gestionar sus asuntos, siempre dentro de un marco de sujeción jurídica a un ente de grado superior, como lo es el Estado provincial en el sistema federal argentino." En su obra, subraya que la autonomía no implica soberanía absoluta, sino una capacidad derivada y limitada por la Constitución nacional y las constituciones provinciales. Para él, esta autonomía se manifiesta en tres vertientes fundamentales: política (la elección democrática de autoridades y la toma de decisiones propias),

[6] Zuccherino, RM, & Moreno Rithner, MJ (2007). *Tratado de derecho federal, estadual y municipal: Argentino y comparado* (2ª ed., Tomo III,). Léxis Nexis.

administrativa (la gestión independiente de los servicios y asuntos locales) y financiera (la disposición de recursos propios para cumplir con las competencias asignadas). Sin embargo, también reconocía que, en la práctica argentina, la autonomía municipal a menudo se ve restringida por la dependencia de los municipios respecto de las provincias, lo que los acerca más a un estado de autarquía (administración propia bajo normas impuestas) que a una autonomía plena.

Continuando con la terminología del artículo de la Constitución Nacional, se observa que hay diversas adecuaciones provinciales, pero en términos generales, la expresión se definirá como la capacidad municipal de:

Establecer su propio orden institucional con facultades legislativas, para crear su normativa y lo que en algunas provincias posibilita la promulgación de su propia una Carta Orgánica.

En el orden político, se refiere a la capacidad del gobierno local para definir su estructura gubernamental, organizando la manera de elegir a sus autoridades y representantes.

En el orden administrativo, la Carta Magna se refiere a la capacidad de gestionar servicios públicos, obras públicas y demás cuestiones locales de diversa índole.

Por último, pero por ello no menos importante, en el "orden económico y financiero" la mencionada Ley Fundamental, alude a la capacidad de los municipios de lograr una "autosuficiencia económica" y fomentar el desarrollo económico local mediante la implementación de políticas y la recaudación de tasas, impuestos y contribuciones.

4.1 Los distintos grados de Autonomía.

En Argentina, la autonomía municipal se manifiesta en varios grados y dimensiones, reflejando la diversidad y complejidad del sistema federal del país. Por un lado, nos encontramos con la autonomía plena y por el otro la relativa.

Autonomía Municipal Plena.

La autonomía municipal plena se encuentra integrada por cinco elementos fundamentales que a continuación se detallan:

- ***Autonomía Política***

Los municipios tienen la facultad de dictar sus propias Cartas Orgánicas, las mismas actúan como constituciones locales, siempre y cuando estén en concordancia con la constitución provincial y nacional.

Esta llamada autonomía les permite organizar y diseñar sus instrumentos electorales, como así su estructura de gobierno, con la posibilidad de establecer normas y procedimientos propios. Pero todo ello siempre y cuando se respete el sistema representativo y republicano.

Este aspecto de la autonomía en particular resulta vital para la propia identidad local, ya que podemos decir firmemente que el municipio nace de la fuerza legitimadora de sus vecinos y vecinas, siendo este el ámbito para la proyección real de los sujetos políticos en la participación continua de nuestro sistema democrático.

- ***Autonomía Administrativa***

Este aspecto implica el reconocimiento amplio de todas las competencias necesarias para la organización de un estado local.

En relación a la idea anterior, los municipios gestionan sus propios asuntos locales de manera independiente. Esto incluye la administración de servicios públicos esenciales como la recolección de residuos, el mantenimiento de calles y espacios públicos, y la regulación del tránsito. También pueden crear y gestionar sus propios organismos y dependencias municipales.

- ***Autonomía Financiera***

La capacidad de los municipios para recaudar y administrar sus propios recursos financieros es fundamental. Pueden establecer y cobrar tasas, contribuciones y derechos de diversa índole (por ejemplo, tasas por servicios públicos, impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, etc.). Además, reciben transferencias de recursos de los gobiernos provinciales y nacionales, aunque estas transferencias pueden variar en función de la normativa y acuerdos específicos.

A modo de conclusión y de acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior, El aspecto financiero de la autonomía municipal comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la

sociedad local. Es decir, refiere a la capacidad de obtener recursos de la economía y disponer libremente de los mismos para alcanzar los objetivos del gobierno local.

- ***Autonomía Institucional***

Los municipios tienen la facultad de elegir a sus propias autoridades locales a través de procesos electorales. Los intendentes y concejales son elegidos por los ciudadanos del municipio, lo que garantiza un gobierno local representativo y democrático.

- ***Autonomía Legislativa***

Dentro del marco de sus cartas orgánicas y de las leyes provinciales y nacionales, los municipios pueden dictar ordenanzas y reglamentos que regulen la vida local. Esta capacidad legislativa les permite adaptar las normativas a las particularidades y necesidades específicas de sus comunidades.

Autonomía Municipal Relativa o Restringida:

En un plano menor aparece la segunda de las tipologías mencionadas, la autonomía relativa, también llamada restringida. La misma representa a los municipios que carecen de autonomía institucional, pero poseen los propios de autonomía política, económico – financiera, como así también administrativo – funcional. Estos también son considerados autónomos, aunque se encuentren integrados en una categoría inferior a la primera.

5. Concepto de Autarquía.

Por otro lado, la autarquía municipal es un principio que le concede a los municipios independencia en la gestión de sus asuntos, es decir, le otorga a un ente u organismo determinado la capacidad para administrar sus propios recursos y servicios, pero siguen sujetos a una supervisión y control más estrictos por parte de niveles superiores de gobierno, como el provincial o nacional.

Marienhoff,[7] defensor de la autarquía municipal sostendrá que el municipio es un ente autárquico por cuanto posee poder delegado, más allá de la amplitud de su contenido y, por el contrario, las provincias poseen poder originario lo que las hace autónomas,

[7] MKH JLL MARIENHOFF, "La supuesta autonomía municipal". LL 1 990- B-seee. Doctrina pág. 1012

conforme se desprende con claridad de las disposiciones de los arts. 105 y 106 de la Constitución Nacional en su redacción 1853/60.

6. Distinciones entre ambos.

Por los conceptos anteriormente expuestos, es necesario determinar que se entiende por autonomía y por autarquía y cuáles son las distinciones entre ambas.

La autonomía es "... un concepto político, que significa que el Municipio tiene poder para darse su propia Ley y regirse por ella"[8]

En lo que refiere a la llamada "autarquía" o "autarcía", también siguiendo caracterizada doctrina, podemos señalar que "... es la capacidad de administrarse asimismo".[9]

El doctor Farrando[10] ha sostenido que "1a distinción entre autonomía y autarquía se vincula con las formas de descentralización conocidas: la política y la administrativa". Agregando: "etimológicamente, la autonomía es una forma superior de descentralización política que conlleva la facultad de darse sus propias normas fundamentales" y "la autarquía es la atribución que tienen las personas públicas estatales de administrarse por sí mismas. Este es un concepto administrativo".

7. Los Maestros del Derecho.

Por último, de acuerdo a la conferencia de maestros del derecho, con fecha 14 de abril de 2014[11] el prestigioso jurista argentino Dr. Juan Carlos Cassagne[12], quien es una de las máximas figuras del derecho público argentino y comparado y actual Presidente de

[8] Greca, Alcides, Derecho y ciencia de la administración municipal, Imprenta de la Universidad de Santa Fe, Santa Fe, 1943, ps. 70-74, citado en Función Legislativa en el Municipio Autónomo. Naturaleza Jurídica de las Ordenanzas. Impugnación Autor: Ábalos, María Gabriela Cita: RC D 1514/2012 Tomo: 2004 2 Derecho Municipal.

[9] 4 Rosatti, Horacio, Tratado de Derecho Municipal, T° 1, ps. 92 y ss., Editorial Rubinzal Culzoni, 1987) (en igual sentido "Barra, Rodolfo Carlos, "Tratado de Derecho Administrativo, T° 2 p. 253 Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2003, Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Parte General, 8ª Edición, p. XIV.11, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, 2003 Marienhoff, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", T° I, p.387, Editorial Abeledo Perrot.

[10] ISMAEL FARRANDO - PATRICIA MARTINEZ y otros, "Manual de Derecho Administrativo", Depalma, Bs. As. 1996. pág. 109.

[11] Cassagne, Carlos. Conferencia Maestros del Derecho, 14/04/2014.
https://www.youtube.com/watch?v=eEMJ052h_6c&t=3s
https://www.youtube.com/watch?v=7IcQQLM1V90&t=96s

[12] Reconocido jurista argentino especializado en derecho administrativo, quien se incorporó como Profesor Honorario de nuestra casa de estudios en 2014.

la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, sostiene que el concepto de autarquía en Argentina se encuentra "desvalorizado". Según su postura en dicha conferencia, como así también en otras oportunidades, la autarquía debería implicar una verdadera "independencia funcional y financiera" de los entes descentralizados. Sin embargo, en la práctica, muchas veces las entidades autárquicas siguen siendo dependientes del poder central, por lo que no se estaría tratando de una autonomía real. En nuestro país, si bien la reforma a nuestra Carta Magna en 1994 reconoció la autonomía municipal, en la práctica sigue habiendo una dependencia muy relevante de los municipios respecto de las provincias, tanto en termino financieros como así también normativos.

CAPITULO III: LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL ANTERIOR A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

Como bien sabemos, la reforma a la Ley primera en 1994, puso fin a la controversia, en lo que respecta a la naturaleza jurídica de las municipalidades. Con toda contundencia, la cuestión acerca de si los municipios del País, constituían unidades autárquicas o autónomas, fue zanjada, conforme surge del texto propio de la mencionada.

En efecto, luego de disponer que cada provincia dictará su Constitución, bajo el sistema republicano de gobierno, la reforma impuso a los estados provinciales, entre otros extremos, asegurar su régimen municipal (art. 5° CN) [13] y su autonomía, reglando su alcance y contenido, en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123 CN).[14]

Ahora bien, lo cierto es que nuestro punto de partida (el art. 5° CN), al limitarse a imponer a las provincias el "régimen municipal", sin que mediara orientación alguna, respecto de su naturaleza jurídica, dejó lugar a que el vacío se llenara con diversas opiniones.

Con el objeto de elucidar de qué hablamos, desde el punto de vista constitucional, cuando referimos al concepto "autonomía municipal", estimamos conveniente, una breve referencia a los antecedentes en torno a esta temática. En otras palabras, mencionaremos a lo que juzgamos una evolución histórica, que termina en la consagración constitucional de la referida autonomía.

Es exacto, que una visión panorámica, como la que pretende llevarse a cabo, y sin la pretensión de exhaustividad propia de un trabajo más extenso, implica el riesgo de evitar legislación, doctrina o jurisprudencia que, en un estudio de mayor profundidad, no podrían ignorarse. Sin embargo, estimamos que a los fines que nos proponemos, lo que

[13] Artículo 5º CN. 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.

[14] Artículo 123 CN. 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.

sigue dará una idea aproximada de los escalones que se han ido trepando, para llegar al hito de 1994.

Ahora bien, lo cierto es que nuestro punto de partida (el art. 5°CN), al limitarse a imponer a las provincias el "régimen municipal", sin que mediara orientación alguna, respecto de su naturaleza jurídica, dejó lugar a que el vacío se llenara con diversas opiniones.

Partiremos entonces, de un punto, que consideramos esencial para poder continuar con dicha investigación, cual es el art. 5° de la Constitución Nacional de 1853/1860 que, en lo referente a los municipios, disponía que debía asegurarse, entre otros extremos, el "régimen municipal.

Parece que la referencia, no importa una contribución demasiado relevante a la hora de discernir la naturaleza de los municipios. Sin embargo, tal referencia da idea de la importancia que, en la organización nacional en ciernes, se adjudicaba a los gobiernos locales. En efecto, como se señala con acierto, el aludir a "régimen municipal", permite hablar de un verdadero gobierno municipal en sentido político y administrativo, con una genuina autonomía.[15]

En efecto, se desarrollaron en la doctrina y en la jurisprudencia, tres posturas: 1) quienes entendieron que los municipios tenían carácter autónomo; 2) quienes los consideraron meros entes autárquicos y 3) quienes entendían que la Constitución Nacional, dejaba librado el régimen municipal a cada una de las provincias que constituían la Unión.

Ello sentado, se nos impone determinar que se entiende por autonomía y por autarquía.

La autonomía es "... un concepto político, que significa que el Municipio tiene poder para darse su propia Ley y regirse por ella"[16]

[15] Greca, Alcides, Derecho y ciencia de la administración municipal, Imprenta de la Universidad de Santa Fe, Santa Fe, 1943, ps. 70-74, citado en Función Legislativa en el Municipio Autónomo. Naturaleza Jurídica de las Ordenanzas.
Impugnación Autor: Ábalos, María Gabriela Cita: RC D 1514/2012 Tomo: 2004 2 Derecho Municipal.

[16] Rosatti, Horacio, Tratado de Derecho Municipal, T° 1, ps. 92 y ss., Editorial Rubinzal Culzoni, 1987) (en igual sentido "Barra, Rodolfo Carlos, "Tratado de Derecho Administrativo, T° 2 p. 253 Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2003, Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Parte General, 8ª Edición, p. XIV.11, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, 2003 Marienhoff, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", T° I, p.387, Editorial Abeledo Perrot.

En lo que refiere a la llamada “autarquía” o “autarcía”, de acuerdo a lo visto en el capítulo precedente y también siguiendo caracterizada doctrina, podemos señalar que “... es la capacidad de administrarse asimismo”.[17]

Si bien ambos conceptos, dan idea de cierta independencia, la visión economicista de la autarquía aparece como excluyente, en tanto que esa independencia en materia de autonomía, se proyecta, no sólo en el plano económico y financiero, sino también en lo institucional, político y administrativo.

Una serie de autores, consideraron, que los municipios argentinos revestían carácter de autónomos.

Según María Gabriela Ábalos, la mayoría de los autores argentinos se enrola en esta postura, en atención a los antecedentes históricos y a la relevancia del municipio cómo célula de la democracia. La profesora Ábalos, dice que se encuentran en la postura “autonomista” los siguientes autores: Dana Montaño, Greca, Korn Villafañe, Sánchez Viamonte, Bernard, Zucherino, Hernández, Frías, Rosatti, Hernández, Bidart Campos, entre otros.

Bidart Campos, sostiene que la Constitución habla de "régimen" como equivalente a "régimen político" por lo que expresa que "tenemos base más que suficiente para concebir al municipio como una entidad de derecho público políticamente descentralizada y autónoma". En apoyo de su tesis a Vélez Sarsfield, quien en el art. 33 del Código Civil incluyó a los municipios como personas jurídicas "de existencia necesaria”.[18]

En la misma dirección, Antonio María Hernández, se pronuncia en favor de la Autonomía Municipal a partir del Artículo 5º, por considerar que esta interpretación es acorde con el espíritu de nuestra Constitución Nacional, con su sistema de valores y creencias que exaltan lo republicano, lo democrático y la forma federal del Estado, que requiere lógicamente la existencia de municipios autónomos en provincias autónomas, porque el mismo principio político y social es el que informa a ambos órdenes de

[17] cfr. Barra, Rodolfo Carlos, “Tratado de Derecho Administrativo, T° 2 p. 215 Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2003, Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Parte General, 8ª Edición, p. XIV.11, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, 2003).

[18] Bidart Campos, Germán, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional”, T° I, p. 165, Editorial Ediar, Bs. As., 1989, citado por Ábalos, María Gabriela, en “Los municipios y su autonomía a veinte años de la reforma de 1994, Revista de Derecho Público, 2019-2.

gobierno, como así también lo señalaron Esteban Echeverría, José Manuel Estrada, Ángel Baulina, Arturo M. As y Salvador Rana Montaña...[19]

En algún sentido, podría afirmarse que esta postura les llega heredada de Alberdi. Dijo Alberdi, respecto de los municipios: "... Según esto, son los cabildos o municipios unos pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo, para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ellos, en orden a dirigir y administrar, sin injerencia del Poder político o gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario, en los citados ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población, y mejoras materiales e inteligentes de todo género"[20].

La postura que enarbola la autarquía, para definir la esencia jurídica de los municipios argentinos, llega en la mayoría de los casos, de la rama "administrativista" de la ciencia del Derecho. Así, corresponder referir a Bielsa[21] o Marienhoff,[22], por tratarse de dos de los más destacados representantes del derecho administrativo.

No obstante, cabe agregar que destacadas voces del Derecho Constitucional, como Segundo Linares Quintana, también consideraban al municipio una entidad autárquica.[23]

Una tercera posición, comprendería a aquellos que entendían que la Constitución Nacional, dejaba librado el régimen provincial a cada una de las provincias que constituían la Unión.

Podría afirmarse que esta última forma de ver el tema, es tributaria de las ideas de Joaquín V. González. En efecto, el autor afirmaba que los municipios podían ser meras divisiones administrativas o bien tener una existencia separada y distinta de la provincia.[24]

---

[19] Hernández, Antonio María, "Derecho Municipal", tomo I, 2ª Edición, también citado en por Ábalos, María Gabriela, en "Los municipios y su autonomía a veinte años de la reforma de 1994, Revista de Derecho Público, 2019-2) (En igual sentido, ver Vanossi, Jorge R., "El municipio en el régimen constitucional argentino", en "El Municipio", p. 129, Ed. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1984).

[20] Alberdi, Juan Bautista, Derecho Público Provincial Argentino, primera Parte, Cap. IV, ap. VII.

[21] Bielsa, Rafael, Principios de Régimen Municipal, pág. 52 Ed. Lajouane, Bs.As., 1930

[22] Marienhoff, Miguel S., La supuesta autonomía municipal LL 1990-B-1012.

[23] Linares Quintana, Segundo V., "Gobierno y Administración de la República Argentina, T° II, p. 92, ed. TEA, Buenos Aires, 1959; Romero, César Enrique, "Derecho Constitucional", Víctor P. de Zavalía, T° I, p. 104 Buenos Aires, 1975.

[24] González, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina", en Obras Completas, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1936, T. III, p. 587.

En rigor, antes de la Constitución de 1994, existían dos razones poderosas, que podrían impedir hablar de un municipio autónomo.

Una la proporcionó Alberto Bianchi. En efecto, el autor afirmaba que la propia Constitución, cuando prescribía sobre la Municipalidad de la Capital Federal, instituía una entidad sin poderes originarios, bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo (art. 86 inc. 3° CN) y la legislación del Congreso Nacional (art. 67 inc. 27 CN).[25]

La segunda objeción, consiste en que, en el sistema de la Constitución no encontraba andamiaje alguno la configuración de un poder constituyente municipal originario tal como se había instituido para las provincias (arts. 105 y 105 de la anterior Constitución).[26]

Sentada las posiciones de la doctrina, nos vamos a detener en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Un primer hito de relevancia lo constituye un antiguo pronunciamiento del Máximo Tribunal de la Nación, y consiste en la sentencia recaída en "Doroteo García c/ Provincia de Santa Fe - sobre competencia". En esa oportunidad, se dijo: "... todo lo concerniente a la apertura, delineación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales, corresponde esencialmente al régimen interno de las Provincias, constituye su derecho municipal, y es, por tanto, de su competencia exclusiva, sin que las decisiones a ese respecto, sean convenientes o inconvenientes, puedan caer, en ningún caso, bajo la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación, ...".[27]

Como puede observarse, y en concordancia con lo establecido por el art. 5° de la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, excluye la injerencia nacional de las cuestiones de competencia local.

Dicho ello, el primer fallo en que se intenta dilucidar la naturaleza de los municipios, estableciendo si se trata de entidades autárquicas o autónomas, resultó ser "Ferrocarriles del Sud c/ Municipalidad de La Plata", sentenciado el día 1° de junio de

[25] Bianchi, Alberto B., "La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades" LL 1989-C,61.

[26] Cassagne, Juan Carlos, "Tratado de Derecho Administrativo", T° p 445.

[27] "Doroteo García c. Provincia de Santa Fe s/ competencia", Fallos: 9:277 del 21 de julio de 1870.

1911, en el que el Máximo Tribunal de la Nación se inclinó por la primera de las opciones: la autarquía.[28]

Tal cometido fue llevado a cabo en estos términos: "Las municipalidades no son más que delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscritos a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a la propia legislación (Artículo 5°), por lo cual ejercen también facultades impositivas limitadas y co-extensivas en la parte de poder, que para este objeto le acuerden las Constituciones y Leyes provinciales...".

Como puede apreciarse con facilidad, esta visión del municipio argentino, es la que sostenía, en principio, la doctrina administrativista aludida precedentemente (Bielsa, Marienhoff, Villegas Basavilvaso).

Podemos afirmar que esta primera etapa, se extiende hasta 1944. En rigor, el 18 de agosto de ese año, el Máximo Tribunal de la Nación, dicta resolución definitiva en "Cías. de Seguro "Industria y Comercio" y "La Rosario" c/ Municipalidad de Rosario"[29].

¿Por qué sostenemos que la doctrina elaborada en estos autos, importa un quiebre del *status quo ante* en relación a Ferrocarriles del Sud c/ Municipalidad de La Plata?

Precisamente no porque se pase de la autarquía a la autonomía, sino porque se determina que los municipios tienen la organización que les asigna cada provincia, pues la Constitución Nacional nada ha previsto al respecto, con excepción de lo establecido en el artículo 5º de la misma, en el sentido de exigir que se asegure el régimen municipal, siendo, por lo tanto, resorte propio de los gobiernos provinciales fijar el sistema económico administrativo de las comunas.

En otras palabras, a partir de este último hito, ya no necesariamente las municipalidades son entidades autárquicas para la Corte, sino antes bien, la naturaleza del municipio, estará dada por el contenido que le asigne cada provincia.

[28] "Ferrocarril del Sud en autos c/ la Municipalidad de la Plata s/ cobro de impuestos. Recurso extraordinario. Competencia", Fallos: 114:282, del 1º de junio de 1911.

[29] "P. Césari y Cía. c/ la Empresa del Ferrocarril Central Argentino s/ cobro de pesos", Fallos: 123:313, del 25 de julio de 1916;

La última etapa jurisprudencial de la Corte, en lo que a su vez es el segmento histórico que va desde la Constitución de 1853/1860 hasta la reforma constitucional de 1994, podemos decir que se inicia con la sentencia recaída en el célebre *caso* "Rivademar".[30]

Dijo el Máximo Tribunal de la Nación, en lo que entendemos de relevancia a efectos del tema que nos convoca, en los autos: "Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de, c. Municipalidad de Rosario" el 21 de marzo de 1989: " ... 7°) Que frente a la discrepancia doctrinal entre la autarquía y la autonomía de las municipalidades, a partir del caso de del Fallo Ferrocarriles del Sud c/ Municipalidad de La Plata, mencionado anteriormente, esta Corte se pronunció claramente en favor del primer término de esa alternativa, considerándolas como entes autárquicos territoriales de las provincias al definirlas como "delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación" (en el mismo sentido, Fallos: 123:313, 308:403, entre otros). 8°) Que un nuevo y más detenido examen de la cuestión aconseja, en el momento actual, revisar esa doctrina que se ha mantenido casi invariablemente en la jurisprudencia de esta Corte. En primer lugar, como bien señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, ella de ningún modo podría ser afirmada con carácter uniforme para todo el territorio de la Nación, ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales han consagrado el criterio de la autonomía de los municipios, que puede ser plena, cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza a esa atribución.

Por otra parte, aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación

[30] "Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción" –Fallos: 312:326, del 21 de marzo de 1989.

local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33 del Código Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sársfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas. 9°) Que, sin embargo, aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo. Fácil es advertir que si se encontraran sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se trate de la provincial- ésta podría impedirles el cumplimiento de sus funciones negándoles el personal necesario para llevarlas a cabo, o causar el desorden administrativo o la ruina económica imponiéndoles un número excesivo de empleados o remuneraciones que sus recursos no permitiesen afrontar. 10°) Que tal conclusión tiene también sus raíces en la propia jurisprudencia de esta Corte, que -como también recuerda la señora Procuradora Fiscal-en Fallos 154:25 expresó que las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, en Fallos: 156:323 juzgó que tienen un ámbito propio a administrar, y en Fallos: 192:17 reconoció que la Municipalidad de la Capital Federal, a la cual los propios constituyentes entendieron atribuir carácter de modelo para las provincias, no es una mera repartición administrativa nacional. Es que si son órganos de gobierno -aun cuando no se trate del gobierno político, que es del resorte de las autoridades provinciales, sino del gobierno municipal- resulta inconcebible que ese gobierno, bien que se ejerza en un ámbito limitado territorial y funcionalmente, esté desprovisto del poder de designar y remover a sus empleados".

Sin ánimos de agobiar con lo transcripto en el párrafo anterior, las razones del Tribunal demuestran, de manera contundente, la incompatibilidad de la concepción municipalidad/autarquía con el plexo constitucional de una manera contundente.

Muy poco después del caso "Rivademar", la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se expidió en "Promenade SRL c/ Municipalidad de San Isidro s/ demanda contencioso administrativa".[31]

En efecto, la sentencia recaída en las actuaciones mencionadas, data el 24 de agosto de 1989. Lo destacable del pronunciamiento, en lo que al tema que nos ocupa, radica en la naturaleza jurídica que el Máximo Tribunal de la Nación, siguiendo el dictamen de la Sra. Procuradora, les adjudica a las ordenanzas.

La ordenanza de la Municipalidad de San Isidro, que se cuestionaba, según lo resuelto, quedaba al margen del principio de inderogabilidad particular de los reglamentos, puesto que, en rigor, no eran un reglamento de orden administrativo, sino antes bien, actos normativos de sustancia legislativa, y al emanar de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular, son, como la ley, una expresión soberana de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada.

Para decidir de ese modo, se recordó que el art. 24 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 6769/58 y sus modificatorias) disponía que la sanción de las ordenanzas y disposiciones del municipio corresponde con exclusividad al Concejo Deliberante, y que rigen mientras no sean derogadas por otras que expresamente las mencionen (cfr. art. 281 Decreto Ley 6769/58 y sus modificatorias).

Además, se aseveró que compete al Departamento Ejecutivo promulgar y publicar las disposiciones del Concejo o vetarlas dentro de los diez días hábiles de su notificación, lo que guarda similitud con las leyes nacionales y provinciales.

Claro está que, si los municipios podían expedir actos normativos de naturaleza legislativa, la lógica consecuencia de ello, es que podían darse, dentro de su competencia, las reglas que hacen a su desenvolvimiento, lo que da idea de autonomía.

[31] "Promenade S.R.L. c/ Municipalidad de San Isidro s/ demanda contencioso administrativa", Fallos: 312:1394 del 24 de agosto de 1989.

Otro fallo que merece destacarse en esta etapa anterior a la reforma de 1994 es la sentencia dictada en "Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe", el 4 de junio de 1991.[32]

La cuestión aquí radicaba en determinar si las normas provinciales que creaban en el ámbito municipal el "Fondo de Asistencia Educativa", que afectaba fondos municipales [33] eran compatibles o no con la Constitución Nacional. El fallo resultó dividido.

Cuadra resaltar que, la mayoría – con remisión expresa a "Rivademar" recordó la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5° de la C.N., que determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña —aunque se tratara de la provincial— ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional (cfr. consid. 3°).

La disidencia, de los jueces Fayt, Belluscio y Petracchi, también remite a "Rivademar" (consid. 2°), de modo que podría considerarse que la Corte en pleno, ratifica las autonomías municipales.

El desacuerdo radica en la intensidad de la autonomía; en su alcance. La mayoría entiende que la Municipalidad de Rosario demostró que las normas cuestionadas no comprometían la existencia del Municipio, por lo que entienden que no se advierte inconstitucionalidad, en tanto la disidencia consideró que las normas provinciales, en cuanto detraen de la libre disposición del municipio las partidas asignadas al Fondo de Asistencia Educativa, importan la asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales, cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos, de allí que devengan en inconstitucionalidades.

[32] "Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad y cobro de australes.", Fallo: 314:495 del 04 de junio de 1991.

[33] Decretos del Poder Ejecutivo provincial 5085/&8, 1766/70, 34/71 y 788/76 de las leyes provinciales 6509 6664 de los arts. 13 y 14 de la ley 2756 y de los arts. 29 y 17 de las leyes de presupuesto correspondientes a los años 1987 y 1988

Este era – a grandes rasgos – el estado de la cuestión, en la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, antes de la reforma.

Antes de pasar a la reforma, hay un elemento que corresponde mencionar: muchas provincias precedieron a la mentada reforma constitucional de 1994, en lo que a las autonomías municipales se refiere.

A modo de ejemplo, y siguiendo el ya aludido trabajo de Ábalos, cuadra señalar que las constituciones de Corrientes de 1913 (arts. 159 y 161), San Juan de 1927 (art. 140 inc. 3) y Santiago del Estero de 1939 (8art. 156), emplean la expresión "autonomía municipal", mientras que la de Córdoba de 1923 (art. 145), y Santa Fe de 1921 (art. 145) además, introducen mecanismos de democracia directa como la iniciativa, el referéndum y la destitución en el ámbito municipal.

Los principios de autonomía municipal también se encuentran presentes, habida cuenta el reconocimiento a los municipios de la facultad de dictarse su propia carta orgánica en las constituciones del siglo XX (Chubut 1957, Neuquén 1957, Río Negro 1957, Misiones 1958, Santiago del Estero 1960, Catamarca 1965).

Desde el retorno a la legalidad institucional, San Juan inaugura el ciclo de reformas que introducen la autonomía municipal. Se suman: Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Córdoba, San Luis, Catamarca, Río Negro, Tierra del Fuego, Formosa y Corrientes.[34]

[34] Ábalos, María Gabriela, en "Los municipios y su autonomía a veinte años de la reforma de 1994, Revista de Derecho Público, 2019-2.

CAPITULO IV: LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA DE 1994.

Con los antecedentes aludidos, llegamos a la reforma de 1994, en la cual su artículo 123 la Constitución reformada consagra la tan mencionada autonomía municipal. Este articulo expresa que "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

La nueva carta magna deja a las Constituciones provinciales su nueva adaptación de las autonomías municipalidades a las realidades concretas de cada provincia. De modo que, se reconoce la existencia del municipio como institución natural y necesaria, ampliándose las exigencias sobre el régimen municipal, el que debe ser autónomo, pero con un alcance reglado por la Constitución de cada provincia.

Como bien señala la Profesora María Gabriela Ábalos, "[…] entendemos que el nuevo artículo 123 viene a completar al recordado artículo 5, en relación con las condiciones que deben cumplir las cartas provinciales para que el gobierno federal garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. […]

De esta forma, con el fin de cumplir con el mencionado artículo, las Constituciones provinciales deberán asegurar no solamente la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal, sino que además éste deberá poseer autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, con la salvedad que le corresponderá a cada Constitución de provincia reglar su alcance y contenido. Mucho se ha escrito sobre el significado de los términos empleados en este artículo, pudiendo advertirse que la Constitución Nacional solamente declara tal autonomía y enumera sus ámbitos característicos, pero no la define, dejando a cada provincia la facultad de delinear su contenido conforme a su propia realidad municipal". [35]

[35] Ábalos, María Gabriela. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. Cuestiones Constitucionales, (8),3-45. [fecha de Consulta 16 de Julio de 2024]. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades (1998). Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500801

Agregando a lo anterior, es legítimo cuestionar si la facultad que la Constitución Nacional concede a cada provincia para definir el alcance y contenido de la autonomía municipal tiene un carácter limitado.

La respuesta parece clara: las provincias pueden regular su régimen municipal respetando la autonomía de los municipios con libertad. No obstante, dicha reglamentación no debe en ningún caso desvirtuar el principio; es decir, las constituciones provinciales no pueden transformar la autonomía en mera autarquía al establecer el régimen municipal.

En rigor, existirá un mínimum de autonomía que, por mandato del Constituyente de 1994, no podrá ser perforado, puesto que ello implicaría volver a la autarquía, extremo que ha quedado vedado.

En relación a ello, German Bidart Campos dice "La norma nueva explaya algo que habíamos dado por implícitamente encapsulado en el viejo artículo 5° en la parte que obliga a las provincias a asegurar el régimen municipal en sus constituciones provinciales. Ahora se consigna expresamente el aseguramiento de la autonomía municipal conforme el alcance y contenido que en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero prevea la constitución de cada provincia. Una dosis mínima – que o viene determinada es indispensable en las cinco esferas que señala el art. 123: institucional, político, administrativo, económico y financiero. La mejor tradición municipalista que ha venido acogiendo y acentuando el constitucionalismo provincial – cabe recordar constituciones posteriores a 1957 y al 1985 en los respectivos ciclos constituyentes – queda recogida en el art. 123 con un perfil suficientemente claro; la autonomía de los municipios de provincia y no podrán ser una mera autarquía administrativa, ni los municipios podrán ser reputados simples circunscripciones territoriales, o descentralizaciones administrativas, no obstante que, más allá del lineamiento que impone la constitución federal siga perteneciendo a la competencia de las provincias darle desarrollo con variedad de modalidades". [36]

Volvemos a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta vez, con el objeto de ir examinando, el modo en que el Superior Tribunal de la Nación,

[36] Bidart Campos, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo VI, p.522, Editorial Ediar, Buenos Aires, 1997.

fue comenzando a delimitar el contenido de la flamante autonomía municipal, consagrada ya, en la letrada misma de la Ley Fundamental.

En la etapa "post reforma del 94", aparecen distintos pronunciamientos, de los cuales elegiremos algunos, con el objeto de formarnos una idea, de cómo el Máximo Tribunal, viene entendiendo el contenido y alcance de la autonomía municipal.

Así, nos encontramos con la sentencia del 28 de mayo de 2002, recaída en la causa: "Municipalidad de La Plata c/ Provincia de Buenos Aires"[37].

La Municipalidad de La Plata, había requerido, se declarará la inconstitucionalidad del Decreto Ley 9111/78 de la Provincia de Buenos Aires, que regulaba la disposición final de los residuos de la zona de La Plata. Se dijo que las normas eran inconstitucionales, puesto que impedían que la propia municipalidad pudiera desarrollar un sistema propio, lo que, a su entender, resultaba violatorio de la Constitución Provincial, en lo que hace al régimen municipal y al art. 5° de la CN.

De este fallo, en lo que nos interesa, podemos considerar dos extremos: El primero, dice la Corte que cuando se impugnan actos emanados del gobierno provincial por poner en riesgo la existencia misma del municipio, el interesado debe demostrar claramente de qué manera aquellos contrarían la Constitución Nacional, causándole un gravamen y debe probar además que ello ocurre en el caso concreto (cfr. consid. 4° y 5°).

El segundo: el art. 123 de la Constitución Nacional —incorporado por la reforma de 1994, tal cual lo hemos mencionado— 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, Constitución Nacional) con el mayor grado posible de

[37] "Municipalidad de La Plata c/ Provincia de Buenos Aires", del 28 de mayo de 2002

atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123 (consid. 7°)

Ambos aludidos extremos, que pone de relieve el Tribunal, implican que la autonomía que la Constitución Nacional impone, tiene límites.

El segundo fallo, al que referiremos es el recaído en "Ponce, Carlos Alberto c/San Luis, Provincia de s/acción declarativa de certeza"[38]; del 24 de febrero de 2005.

Carlos Alberto Ponce, en su carácter de Intendente de la Ciudad de San Luis y por derecho propio, dedujo acción declarativa de certeza, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de San Luis, a fin de obtener que se declarase la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto 117 -MGJCT-/2003, por considerar que son violatorios de los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional y de los arts. 261, 268 y 287, entre otros, de la Constitución Provincial, así como del sistema representativo y republicano de gobierno, del principio de soberanía popular, de sus derechos políticos y de la autonomía municipal.

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

Resulta claro entender que durante en el siglo XX los gobiernos locales en nuestro país experimentaron una evolución significativa en términos de crecimiento, autonomía y competencias, lo que reflejó el desarrollo del federalismo y los cambios políticos y sociales del país.

[38] "Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza.", Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24 de mayo de 2005.

CAPITULO V: LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, UN DERECHO POSTERGADO Y UNA DEUDA CONSTITUCIONAL.

8. Introducción.

A pesar de los avances introducidos por las diferentes reformas constitucionales a lo largo del tiempo y, principalmente con la significativa reforma del año 1994, que reconoció expresamente que el municipio tiene gradación constitucional de carácter autonómico y de categoría absoluta. Y como consecuencia de la misma en otras jurisdicciones se ha logrado avanzar en la consolidación de autogobierno, como por ejemplo en las provincias de La Pampa, Santiago del Estero, Santa Cruz y Córdoba. La provincia de Buenos Aires, como así también las provincias de Mendoza y Santa Fe, no han logrado adecuar plenamente su marco normativo a este principio. En el presente capítulo, se analizará la situación particular de los municipios bonaerenses.

9. El Régimen Municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

A diferencia de otras provincias, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, se rige por un régimen de gobierno municipal autárquico. En su Sección Séptima, Capítulo Único, define el Régimen Municipal, estableciendo su composición en su artículo 190 el cual dispone: *La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.”*[39]

De la misma forma, en sus artículos 191 y 192 establece sus atribuciones, responsabilidades de cada departamento, mientras que en su artículo 193 fija sus respectivas limitaciones. Pero expresa sobre la naturaleza jurídica del instituto en estudio.

[39] Artículo 190 Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 1994

10. La ley orgánica de las Municipalidades.

Finalmente, la Reforma constitucional provincial de 1994 en su artículo 211 impuso que la "Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta"

Las leyes orgánicas son normas que regula la organización, funcionamiento, competencias y atribuciones de los municipios en un determinado ámbito territorial. La Ley Orgánica de las Municipalidad (LOM) Decreto Ley N° 6769/58, promulgada el 29 de abril de 1958 y publicado el 30 de septiembre de ese mismo año, durante el periodo de intervención federal en Argentina, pronunciado por el golpe militar de 1955, conocido como la "Revolución Libertadora" estableció la estructura sobre la cual se asienta la organización de todos los municipios que componen la provincia de Buenos Aires, lo que expresa un marco completamente autárquico para los gobiernos locales bonaerenses.

A pesar del paso del tiempo, esta norma ha perdurado con modificaciones (como las introducidas por las Leyes N° 9117/78[40] y 10100/83[41]) y sigue siendo la base del régimen municipal bonaerense, mostrando su capacidad de adaptación a los cambios democráticos posteriores.

Artículo 1° "*La Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de Concejal"*

Este artículo establece las bases estructurales y funcionales de los municipios bonaerenses, es decir, organiza la administración local de cada uno de los partidos bajo la responsabilidad de una municipalidad, definiendo su organización bicameral y asignando roles específicos a sus autoridades.

Resumiendo lo planteado, aunque el concepto de autarquía no se menciona explícitamente en el artículo analizado como en el resto de la Ley Orgánica, resulta cierto que la misma expresa un marco notablemente autárquico, donde su diseño instituciones,

[40] https://normas.gba.gob.ar/documentos/nBjJ4SyB.html
[41] https://normas.gba.gob.ar/documentos/Vmb5zUl0.html

las cualidades de composición de sus órganos, sus competencias, determinación de sus recursos se encuentran visiblemente condicionados.

Zuccherino y Costoya (1990)[42] sostienen que la falta de consenso interno agravó aún más el fracaso de las expectativas municipalistas en la Provincia de Buenos Aires. En su análisis, argumentan que el artículo 123 de la Constitución Nacional de 1994, lejos de fortalecer la autonomía municipal, se ha convertido en un mecanismo de subordinación que los constituyentes nacionales impusieron a los provinciales. En consecuencia, consideran que el régimen municipal bonaerense actual resulta inconstitucional, ya que la regulación establecida en la Constitución provincial de 1994 contradice lo dispuesto en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Respaldando la postura, consideramos que la situación de la provincia, representa un obstáculo para el desarrollo institucional de los municipios bonaerenses y refiera la necesidad de una reforma que garantice efectivamente su autonomía.

[42] Ricardo M. Zuccherino & A. Costoya, Reformas a la Constitución Bonaerense, Mar del Plata, 1990, p.30.

CAPITULO VI: DERECHO COMPARADO

A modo de comparación, y, considerando la complejidad del tema abordado en el presente trabajo, ya que el mismo es objeto de amplios debates debido a que su alcance y efectividad dependen de diversos factores como lo son el contexto social, constitucional, administrativo y económico de cada país. En países como España y Brasil, si bien en ambos casos los gobiernos locales tienen un papel clave en la organización del Estado, la autonomía municipal presenta diversas características que diferencia a uno del otro debido a los distintos sistemas políticos y jurídicos de estos.

11. La autonomía Municipal y su regulación en la República Federativa de Brasil.

La República Federativa de Brasil[43], como su nombre lo indica, es una república democrática representativa de carácter presidencial y federal. En primer lugar, está encabezada por el jefe de Estado de Brasil, quien lidera tanto el gobierno y como un sistema pluripartidista. El poder ejecutivo es ejercido por el gobierno, mientras que el poder legislativo recae en el gobierno y en las dos cámaras del Congreso Nacional. Por su parte, el poder Judicial, al igual que en nuestro país, se mantiene independiente del ejecutivo como así del legislativo.

La Constitución de Brasil de 1988[44], en su artículo 18, Título III, capítulo primero referente a la organización político administrativa, determina que: *"La Organización Político-Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y lo Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución"*

Adentrándonos en el tema que nos compete, la Carta Magna de Brasil de 1988, en su Título III capitulo IV, encuentra regulado todo lo competente a los municipios. En su artículo 29[45] establece que los municipios se regirán por una ley orgánica, atendiendo los principios establecidos en la Constitución Federal, como así también en la del Estado respectivo. Asimismo, en su investigación sobre "El municipio brasilero y sus

[43] https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Brazil_0.pdf
[44] https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/bra
[45] Artículo 29. Constitución de la República Federativa del Brasil – 1988.

competencias en la esfera internacional"[46], Martín Canepa (s.f.) sostiene que, de acuerdo con el Artículo 30, corresponde a los municipios legislar en materia de interés local, complementando la normativa federal y estatal cuando sea necesario, además de facultarles para definir y recaudar los tributos propios de su competencia. Por otra parte, el Artículo 32 impide la subdivisión del Distrito Federal en municipios, estableciendo que este se regirá por la ley orgánica que se derive de dicha disposición. Finalmente, se destaca que el principio de subsidiariedad y solidaridad –que orienta la colaboración entre el gobierno federal y los gobiernos locales– se activa únicamente cuando los municipios no logran implementar de manera eficiente las políticas públicas que les han sido encomendadas.

De lo anterior podemos decir que, el sistema de autonomía municipal en Brasil, respaldado por la Constitución de 1988, configura un marco de descentralización que permite a los municipios ejercer competencias propias y gestionar sus recursos de forma independiente. Este modelo, sustentado en el principio de subsidiariedad y solidaridad, favorece una administración local más eficiente y adaptable a las necesidades específicas de cada territorio, consolidándose como un pilar fundamental en la dinámica del federalismo brasileño.

12. La Autonomía Municipal y su regulación en España.

Por otro lado, España, país miembro de la Unión Europea, es un Estado cuya forma política es la monarquía parlamentaria. Es decir, a diferencia de Brasil y Argentina, se distingue por ser un estado bajo un modelo descentralizado, pero no federal.

Pese a ello, el sistema jurídico español asegura la autonomía municipal. Su regulación se fundamenta en varios instrumentos, en primer lugar, la misma se encuentra garantizada en Titulo VIII, Capítulo Segundo, de la Constitución de 1978[47], el artículo 140 de la Norma Suprema Española establece que "*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por*

[46] https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/6936/8221
[47] Constitución Española – 1998 https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf

la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto"[48] por lo que determina que los municipios que integran dicho país poseen personalidad jurídica plena.

Posteriormente, la Ley Orgánica 7/1985[49], Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), desarrolla y organiza las competencias, estructura y el funcionamiento de los municipios. Este marco se complementa con el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986)[50], que integra las modificaciones posteriores. Además, la Ley 27/2013[51], de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introduce ajustes en la organización y en la eficiencia de la administración local. Por otro lado, aspectos esenciales de la autonomía financiera se regulan a través del Real Decreto Legislativo 2/2004, de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales[52], que establece las bases para la financiación de los municipios. En conjunto, estos instrumentos permiten que los municipios españoles ejerzan competencias propias en áreas como urbanismo, servicios públicos y seguridad ciudadana, garantizando así un grado de autogobierno que, aunque se desarrolla en un Estado descentralizado y no federal, responde a las exigencias de la organización territorial y administrativa de España.

[48] Constitución Española de 1978, art. 140.
[49] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (España, 1985). Recuperado de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392
[50] Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 96, de 22 de abril de 1986, páginas 14282 a 14295. Recuperado de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-9865
[51] Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, páginas 103580 a 103612. Recuperado de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756
[52] Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Boletín Oficial del Estado, núm. 59, de 9 de marzo de 2004, páginas 10284 a 10371. Recuperado de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-4214

CONCLUSIÓN.

Como hemos visto, la autonomía municipal en Argentina, pese a ser un principio consagrado en la Constitución Nacional de la última reforma constitucional del año 1994, enfrenta aún serios desafíos para su plena ejecución. No obstante, consideramos que, la reforma, en lo que respecta a la autonomía municipal en particular, existen graves casos de mora en importantes provincias del país, como Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, que no han logrado alinear plenamente sus instituciones con la Carta Fundamental.

El tiempo transcurrido, más de treinta y un años desde la misma, nos lleva a reflexionar con preocupación sobre esta demora persistente. A ello podemos agregar un aspecto crucial que no puede pasarse por alto: el notable incremento de las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales, sin que las mismas vayan acompañadas de una clara y adecuada asignación de recursos materiales. Esta situación pone en evidencia una contradicción entre el diseño constitucional y su implementación práctica.

En este contexto, se hace imperativo que tanto las provincias como la Nación promuevan modificaciones legislativas que garanticen una transferencia de fondos razonable hacia las municipalidades. Solo así se podrá asegurar un cumplimiento aceptable de las obligaciones municipales, evitando que estas dependan excesivamente de los gobiernos provinciales y nacionales. En resumidas cuentas, un correcto funcionamiento en cuanto a la autonomía consagrada en la Ley primera.

De no solucionar esta problemática, la autonomía municipal corre el riesgo de convertirse en una declaración vacía, desprovista de operatividad, sin efecto alguno, y lejos de ser una disposición constitucional efectiva, quedaría reducida a una simple sugerencia. Para que la autonomía municipal sea una realidad y no solo un ideal abstracto, es fundamental que se concreten estas reformas, dotando a los municipios de las herramientas financieras y estructurales necesarias para ejercer plenamente sus competencias.

ANEXO.

ENTREVISTA AL SR. INTENDENTE MUNICIPAL MANDATO CUMPLIDO (1995-2023) DON ALBERTO DANIEL DESCALZO.

A continuación, y tal como se refiere al título del presente anexo, estaremos conversando con el Sr. Alberto Daniel Descalzo, una figura de destacada trayectoria en la gestión pública, quien tuvo el honor de ser el primer intendente municipal del Partido de Ituzaingó tras su separación del Partido de Morón. Fue elegido en las elecciones del 14 de mayo de 1995, asumiendo dicho cargo el 10 de diciembre de ese mismo año, marcando así el inicio de una nueva etapa para el municipio. Con casi tres décadas de experiencia al frente de Ituzaingó, Descalzo ha dedicado 29 años de su vida a la administración y desarrollo de la región, acumulando un vasto conocimiento y una profunda comprensión de las necesidades de su comunidad. Este prolongado período de liderazgo, que abarca desde mediados de los años 90 hasta la actualidad, refleja su compromiso sostenido con el bienestar de los vecinos y el progreso del partido, consolidándolo como un referente con una carrera política marcada por la continuidad y la dedicación.

Fuiste el primer intendente de Ituzaingó tras su autonomía en 1995. ¿Qué significó para vos y para la comunidad lograr dicha autonomía de Morón y cómo influyó eso en la identidad del municipio?

La autonomía en Ituzaingó empezó siendo un sueño de sus vecinos y vecinas. Fueron ellos, quienes ya en la década del cincuenta hablaban del asunto. Incluso existía en ese momento una agrupación que se llamaba “PRO AUTONOMÍA”, y además ese deseo estaba acompañado por sociedades de fomento, clubes, movimientos culturales y otras organizaciones locales. Lo cierto, es que esta situación, se replicaba en varios distritos de la Provincia de Buenos Aires, y fue el gobernador Eduardo Duhalde quien envió la propuesta a la legislatura provincial.

Y a partir de ahí, lo que vino después fue todo un desafío. No solo para mí como intendente, sino para el pueblo de Ituzaingó, que seamos un municipio autónomo, distinto y diferente con nuestras costumbres y las características de nuestros barrios. La mayoría lo tomó muy bien, pero comenzaba un largo camino, que consistía en dejar de ser “El

patio trasero", como se decía en ese entonces, de nuestro hermano mayor, Morón para convertirnos en una ciudad con crecimiento, desarrollo, y sobre todo su propia identidad.

¿Qué políticas públicas se implementaron durante tu gestión que puedan reflejar el ejercicio de la autonomía municipal?

A la hora de planificar nuestras acciones de gobierno, lo primero que tuvimos que pensar fue en cuáles eran las necesidades de Ituzaingó. Y sin dudas, para poder soñar con el crecimiento de nuestra ciudad, fue fundamental la implementación de obras estructurales que permitan su desarrollo.

En este sentido, Ituzaingó se encontró con cosas realmente difíciles, muchos lugares se inundaban, por lo que los primeros esfuerzos fueron hacer todas las cuencas hidráulicas para que eso ya no sucediera en los distintos sectores de Ituzaingó. Eso fue lo primordial.

Además, en ese entonces, Ituzaingó era bajo, no podía tener viviendas en altura, no tenía cloacas, ni agua corriente. A medida que fueron llegando, pudimos empezar a planificar el Ituzaingó que queremos, con el Código de Ordenamiento Urbano, que llevó casi dos años de discusión para que saliera la ordenanza, que permite que hoy haya casas de otras características y edificios, y que Ituzaingó sea la zona que más y mejor creció en el Oeste, y uno de los distritos con más desarrollo de la provincia de Buenos Aires.

Y a la par, con la llegada de la autonomía había que trabajar en fortalecer áreas esenciales para la vida de nuestros vecinos y vecinas. Como por ejemplo la salud, por eso se construyeron centros de atención primaria, de prevención y el Hospital Bicentenario, entre muchos otros. Y en educación, la creación de 45 establecimientos educativos, entre jardines de infantes, escuelas primarias y secundarias, y hasta el desarrollo de una universidad.

Es importante decir, que estas cosas fueron acompañadas por los empresarios, comerciantes, entidades de bien público y vecinos y vecinas que permitieron que ese crecimiento y desarrollo fuera parejo.

¿Cuáles consideras que son las principales limitaciones de las prácticas de la autonomía municipal en Argentina, conforme a tu experiencia?

La discusión por la autonomía es un tema complejo, acá y en todas partes. Diría que existe, pero a medias. Particularmente en Argentina, lo primero que nacieron fueron los municipios y después las provincias. Después de ahí, la historia fue cambiando.

La realidad es que la principal limitación del municipio, y de la provincia de Buenos Aires, está dada porque no se les da lo que realmente les corresponde. La provincia produce prácticamente el 40% de lo que produce el país y, en comparación, nos toca un porcentaje de coparticipación muy bajo.

Por eso sentimos que, como municipio, debemos tener la autonomía que necesitamos, junto a la provincia de Buenos Aires. A la provincia se le debe 8 puntos de coparticipación desde hace mucho tiempo, lo que implica que tenemos la Ley pero por el otro lado la provincia no tiene la independencia económica que necesita. Esos muchos millones de pesos que se le adeuda a la Provincia de Buenos Aires, hacen que la situación se vuelva muy compleja.

¿Cómo imaginas la evolución de la autonomía municipal en el contexto sociopolítico actual en Argentina?

El gobierno que está hoy en el poder es quizás uno de los más autoritarios desde la dictadura militar. Intenta sofocar a los municipios y a la provincia. El presidente de la Nación habla de destruir el Estado desde adentro, y la gente tiene que entender que destruir el Estado es quedarse sin salud ni educación pública, incluso sin la posibilidad de articular el comercio con las industrias locales, lo que significa una pérdida del trabajo. Esto es así porque el comercio, la industria y las pymes concentran el 70 a 80% de la mano de obra de trabajo total en la provincia de Buenos Aires. Diría que las decisiones que se están tomando, implican la pérdida de la clase media, que fue y es tan importante como columna vertebral de nuestro país.

Siendo sincero, imagino un mal camino. Se está atentando contra todo lo que ha construido la provincia, y los municipios. Están en juego sus conquistas que en verdad son conquistas del pueblo. Y esas disputas, sobre la gobernabilidad, van a ser protagonistas en estos tiempos.

¿Consideras que es necesaria una reforma constitucional o legislativa para garantizar la autonomía plena de los municipios en la Provincia de Buenos Aires?

Creo que sí, debe haber una reforma constitucional. Tal vez el momento no sea hoy, pero es necesaria la discusión para reformar la constitución Nacional y Provincial, la Ley Orgánica de las Municipalidades y adecuarlas a nuestros tiempos.

Y esa reforma constitucional, debe ser pensada para esclarecer los límites, para que la provincia recupere la parte que tiene que recuperar del aporte que hace al producto bruto argentino y fortalecer los municipios, porque son los municipios los que saben y conocen cuáles son las deudas en salud, educación, trabajo e inseguridad, con los vecinos y vecinas. Y debemos tener una respuesta rápida a esto, para darle una respuesta rápida a los vecinos. En este sentido, tendríamos que tener una policía de cercanía, un presupuesto más grande y que se ajuste a la coparticipación y de ese modo, seguramente, la gente viviría mejor.-

BIBLIOGRAFIA.

- Ábalos, María Gabriela. (2003). *El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994:* https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500801
- Alberdi, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial Argentino, primera Parte, Cap. IV, ap. VII.*
- Archivo General de la Nación. (sf). *Periodo colonial*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/librocolonia_1.pdf
- Bianchi, Alberto B., *"La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades" LL 1989-C,61.*
- Bidart Campos, Germán J. *"Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino" Tomo VI, Ed. Ediar*
- Bidart Campos, Germán J. *"Manual de la Constitución Reformada" Tomo I. Ed. Ediar. (1998)*
- Bielsa, Rafael, *"Principios de Régimen Municipal", Ed. Lajouane, Bs.As., 1930*
- Carzolio, MI, Conti, ME y Di Bello, ML (Eds.). (2016). "*La provincia de Buenos Aires y sus municipios: Tensiones y desafíos en torno a la autonomía, el desarrollo y la integración regional*". Universidad Nacional de General Sarmiento. https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/pdfs_ediciones/La_provincia_de_Buenos_Aires_y_sus_municipios-completo.pdf
- Dirección Provincial de Estudios Económicos. (sf). *La autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires: contexto actual y perspectivas*. Estudios Económicos, (56). https://estudioseconomicos.ec.gba.gov.ar/cuadernos/cuaderno56.pdf
- Ekmekdjian, Miguel Ángel. *"Tratado de Derecho Constitucional", Tomo I. Ed. Depalma (1993)*
- González, Joaquín V., *"Manual de la Constitución Argentina", en Obras Completas, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1936, T. III,*
- Hernández, Antonio María, *"Derecho Municipal", tomo I, 2ª Edición*

- Linares Quintana, Segundo V., *"Gobierno y Administración de la República Argentina, T° II, ed. TEA, Buenos Aires; Romero, César Enrique, "Derecho Constitucional", Víctor P. de Zavalía, T° I, Buenos Aires, 1975.*
- Marienhoff, Miguel S., *La supuesta autonomía municipal LL 1990-B-1012.*
- Mensa, A. (sf). *El estado municipal*. Universidad Nacional de Quilmes. http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/elestadomunicipalmensaandrea.PDF
- Nestor O. *"Derecho Municipal. Región. Provincial. Jurisdicción". Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma.*
- Palabras del Derecho. (sf). *La autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires: contexto actual y perspectivas*. https://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo.php?id=476
- ROSATTI, Horacio, *"Tratado de Derecho Constitucional", Tomo II, 2o Edición, Santa Fe, Rubinzal - Culzoni,*
- Sánchez Viamonte, C. *(1958) "Manual de Derecho constitucional", 3° ed.Kapelusz, Buenos Aires*
- Santillán, F. (sf). "*Evolución del poder municipal en Argentina: Desde la etapa colonial hasta la sanción de la ley orgánica de municipalidades*." Repositorio UCA. https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/17362/1/evolucion-poder-municipal.pdf
- UNGSTV. (sf). "*La autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires: Contexto actual y perspectivas"* [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=y7dt3V1QabU&t=5819s
- Universidad Nacional de Quilmes. (sf). *Municipios argentinos*. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf
- Zadoff, F. (sf). *La autonomía municipal en el derecho comparado: Reflexiones sobre el caso argentino*. *Revista de Derecho Público*. https://revistaderechopublico.com.uy/revistas/43/archivos/Fulvio.pdf
- Zuccherino, R. y Moreno Rithner, M. (2006). *Derecho municipal argentino comparado*. La Ley.

NORMATIVA CONSULTADA.

- Constitución de la Nación Argentina 1853
- Constitución de la Nación Argentina 1994
- Código Civil de la Nación Argentina – Vélez Sarsfield
- Código Procesal Civil de la Nación Argentina
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N°6769/1958 Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto Ley 9117. (1978). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto Ley 10100. (1983). Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires.
- Constitución de la República Federativa del Brasil – 1988
- Constitución Española – 1998.
- Ley N° 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local - España
- Real Decreto Legislativo 781/1986.
- Ley N° 27/2013 de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Real Decreto Legislativo N° 2/2004.

JURISPRUDENCIA CONSULTADA.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1870). *Doroteo García c. Provincia de Santa Fe s/competencia*. Fallos: 9:277.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1911). *Ferrocarril del Sud en autos c/ la Municipalidad de la Plata s/ cobro de impuestos. Recurso extraordinario. Competencia*. Fallos: 114:282.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1916). *P. Césari y Cía. c/ la Empresa del Ferrocarril Central Argentino s/ cobro de pesos*. Fallos: 123:313.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1989). *Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción*. Fallos: 312:326.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1989). *Promenade SRL c/ Municipalidad de San Isidro s/ demanda contencioso administrativa*. Fallos: 312:1394.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1991). *Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad y cobro de australes*. Fallos: 314:495.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2002). *Municipalidad de La Plata c/ Provincia de Buenos Aires*.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2005). *Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza*.

APROBACIÓN DEL TUTOR.

Buenos Aires, 19 de marzo de 2025.

Autoridades de la Carrera de Abogacía
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Abierta Interamericana
S / D

Por medio de la presente, en mi carácter de Tutor del Trabajo Final presentado por la alumna MICAELA AYLÉN DESCALZO titulado: ***"Los Gobiernos Locales: Un Abordaje desde la Autonomía Municipal con Posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994."*** Manifiesto que el trabajo ha sido confeccionado bajo mi supervisión considerando que el mismo reúne los requisitos y méritos suficientes para su presentación y evaluación.

Sin otro particular, Saludo Atte.-

Cr
Carlos Miceli