

La Autonomía y la Integración Municipal en el Federalismo Argentino

Por Leonardo Antonio CILLA*+, Melina Guadalupe CUATRÍN**, Lelia PAULIN***

* Abogado. Mediador.

** Estudiante de Abogacía.

*** Estudiante de Abogacía.

+ Integrantes de la Clínica Legislativa de la Secretaría de Extensión de la FCJS | UNL.

1. Las Municipalidades: ¿Autónomas o Autárquicas?

Uno de los temas más destacados de la última reforma constitucional ha sido la *autonomía de los municipios*, estrechamente ligada al fortalecimiento del federalismo.

Los fundamentos jurídicos y políticos de la autonomía municipal en nuestro país se encuentran en la organización federal del estado, ella no se puede descartar en base a los antecedentes históricos nacionales y al origen de las comunas que han tenido en mira distintos legisladores.

El punto de partida tiene como referencia el artículo 5 de la Constitución Nacional cuando expresa “asegurar el régimen municipal”. Ya lo decía Juan Bautista Alberdi, en su obra *Derecho Público Provincial Argentino*, en donde consideró al municipio como dueño de un auténtico poder político.

Pedro Frías, Vanossi, Bidart Campos, Antonio Hernández, Grecca, Zuccherino, entre otros, son partidarios de la autonomía municipal, y con pequeñas variantes, sostienen la trilogía gubernamental que se expresa en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) que derivan de la ley fundamental.

Afirma Helio Zarini al analizar el artículo 5 de la Constitución Nacional: “En este artículo reside el fundamento jurídico-político de la autonomía provincial. Se impone a las provincias la organización del ‘régimen municipal’, mejor dicho de la autonomía municipal, como primera célula de la democracia”.¹

Bidart Campos es quien con más fuertes argumentos defiende la teoría autonomista. Para este autor la institución municipal o comunal es el gobierno político de un territorio o ciudad, elevado a la categoría de entidad de derecho público, con facultad de regular por sí mismo las cuestiones propias de su competencia local. Sostiene que el municipalismo pregona la necesidad de autonomía comunal como competencia privativa de las comunas para elegir sus autoridades y darse a sí mismas la carta política o administrativa. Considera que la Constitución Nacional de 1853 incluye entre las condiciones fijadas a las provincias, para gozar de la garantía federal, la de asegurar el régimen municipal. Ello significa que el estatuto máximo incorpora al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo forma de régimen, es decir ordenamiento político del gobierno local con independencia y autonomía dentro de los estados federados. El municipio no nace como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos mediante creación y delegación de las provincias, sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución Federal. Las provincias no podrían dejar de organizar su régimen municipal a tenor de ese principio, sin colocarse en situación de incompatibilidad con la Constitución Federal.

Los administrativistas, Bielsa, Villegas Basavilbaso, Marienhoff, entre otros, sostienen que los municipios son delegaciones administrativas, cuya finalidad práctica consiste en descentralizar administrativamente determinadas funciones pero sin autonomía política, califican a las provincias como autónomas y a los municipios como autárquicos.

Rafael Bielsa, se inclina básicamente a conceptualizar como autárquica a las municipalidades y negar la existencia de comunas autónomas ya que entiende que se trata de una delegación administrativa que no tiene entidad como para alcanzar una categoría superior. Así consideró que “los cabildos y municipios en España eran autónomos porque era la

¹ Zarini, Helio Juan. *Análisis de la Constitución Nacional*. Buenos Aires, Astrea, 1986, pp. 23-24.

única descentralización existente, mientras que en nuestro país y de acuerdo con la Constitución Nacional la única descentralización admisible es la de las provincias, por lo tanto los herederos de los cabildos son las provincias y no las comunas”.²

Otro autor como Marienhoff concluye en forma terminante que, aunque las constituciones califiquen de autónomos a los municipios y dispongan que sean los propios municipios los que dicten sus propias cartas orgánicas, el poder municipal puesto en ejercicio al dictar esa carta orgánica no es un poder originario o propio, sino un poder delegado que proviene de una adjudicación de competencia efectuada a su favor por un órgano o entidad superior.

Debemos aclarar el significado de Autonomía y Autarquía. Entendiéndose por la primera, la facultad de darse sus propias instituciones y de gobernarse por ellas. Supone un poder de legislación propio y originario, que algunos lo llaman constituyente. Autarquía significa poder de administración delegado que supone que no hay facultades constituyentes o legislativas originarias y propias. El ente autárquico tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, pues el ente no tiene poderes para dictar dicha norma o ley.

Horacio Rosatti en su *Tratado de Derecho Municipal* hace una interesante reseña de los intentos de reglamentar el artículo 5 de la Constitución Nacional, y de las propuestas de reforma constitucional de la citada norma para que la misma incluya de alguna forma, la calificación autonómica en el artículo. Su opinión al respecto es que “en nuestro país, mas allá del derecho formal, es posible reconocer cierto grado de autarquía municipal, siendo virtualmente inexistente la autonomía local”.³ Sin embargo, admite que el ente municipal “tiende” a la autonomía.

Los argentinos elegimos el federalismo como forma de organización social y política porque quisimos privilegiar la familia, el municipio como base de esa organización, la provincia como expresión orgánica de la pluralidad social y la economía nacional, desarrollada sobre la base del equilibrio de las regiones que caracterizan un vasto espectro de nuestro territorio.

2. La Jurisprudencia

En una primera etapa la Corte Suprema de Justicia dijo: las municipalidades no son más que delegaciones administrativas dentro de los fines y límites que la Constitución ha establecido como entidades de los poderes provinciales, “Municipalidad de la Plata c/ Ferrocarril Sud”.⁴

En una segunda etapa, en la causa Rivademar, “Ángela Martínez c/ Municipalidad de Rosario”,⁵ la Corte cambia de criterio diciendo que las municipalidades son autónomas independientemente de que las constituciones provinciales les reconozcan tal carácter, dando como fundamentos: su origen legal, la base sociológica, el carácter de legislación local de los ordenamientos municipales, el no poder ser suprimidos en virtud del carácter de autónomos, la facultad de crear entes autárquicos (como lo tiene la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y porque eligen sus propias autoridades.

² Bielsa, Rafael. *Estudios de Derecho Público*. T. III, Buenos Aires, Depalma, 1952, p. 58.

³ Rosatti, Horacio. *Tratado de Derecho Municipal*. T. I. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1987, p. 103.

⁴ Fallo: 112-282, Junio de 1911.

⁵ Fallo: 312-326, Marzo de 1989.

En esta causa el dictamen de la Procuración Fiscal sostuvo una posición intermedia: los municipios serán autónomos o autárquicos según lo que disponga cada Constitución Provincial.

En una tercera etapa, en la causa “Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”, la Corte dice: los Municipios son entes estatales de existencia necesaria y sus competencias no pueden ir más allá de lo que establezcan las constituciones y leyes provinciales, siendo las provincias las únicas entidades autónomas en nuestro derecho constitucional.

En la causa “Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ Inconstitucionalidad”, la Corte ha dicho: las provincias son las únicas entidades autónomas porque se dictan sus propias normas, las universidades nacionales sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera.

Podemos concluir entonces diciendo que los criterios de la jurisprudencia antes de la reforma del 1994 es que los municipios son autárquicos más allá del carácter autónomo. La delegación de competencias y la facultad de dictar cartas orgánicas son facultades derivadas de los poderes provinciales, porque así surge del régimen federal de la Constitución Nacional.

3. La reforma del 1994

El federalismo argentino nació sobre la base del municipio como célula básica de este sistema democrático, y es por eso que nuestros convencionales constituyentes han declarado la autonomía municipal en el artículo 123; pero no lo es de una forma ilimitada, ya que cada constitución provincial deberá asegurar esta autonomía reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Es decir, cuando las municipalidades dicten sus cartas orgánicas no podrán establecer su régimen político, constitucional, administrativo, económico y financiero más allá de lo que disponga la Constitución Provincial.

Estas regulaciones representan un problema para la autonomía municipal porque generan condicionamientos que impiden en muchos casos el desarrollo local, generando conflictos de potestades y competencias fundamentalmente entre las provincias y municipios, hubiera sido mejor que diga solamente que cada provincia asegura la autonomía municipal sin agregar especificación alguna.

4. El nuevo rol de los municipios

El municipio es la base de descentralización política y desconcentración económica, el ámbito en el que se trabaja por recuperar el hábito de la participación responsable.

Sobre la base de un municipio fortalecido es que podemos pensar en la recuperación y fortalecimiento de las provincias y de las regiones como ámbito de equilibrio de la Nación.

A partir de la reforma constitucional del año 1994, con el reconocimiento de la autonomía municipal y la facultad de las provincias para crear regiones, comienza un periodo de reforma en las constituciones provinciales.

La provincia de Córdoba, aun antes de esta reforma constitucional, ya reconocía y alentaba la autonomía municipal; por otro lado, a 15 años de la reforma, la provincia de Santa Fe, cuna de la Constitución aún no ha reconocido la autonomía a sus municipios. El régimen municipal en nuestra provincia carece de autonomía institucional (art. 107, CSF), la autonomía política es relativa (art. 107 inc. 2 y último párrafo), como también así la autonomía económico-financiera, y solamente tienen autonomía en el orden administrativo.

La opinión mayoritaria de los actores políticos y sociales, se expresan a favor de la autonomía municipal, satisfaciendo el mandato constitucional del artículo 123 de la Constitución Nacional, de reglar su alcance y contenido conformando una contribución necesaria para dar seguridad jurídica y firmeza a las instituciones de nuestra Provincia.

Actualmente el Municipio ha asumido un nuevo rol, que va mucho más allá de la prestación de servicios, asumiendo diversas necesidades de los ciudadanos. En el marco de las reformas políticas, geográficas, económicas, sociológicas y jurídicas el municipio aparece como un nuevo actor territorial dando lugar a las asociaciones de municipios o microregiones en diversas partes del país; éstas surgen en muchos casos desde abajo, como una respuesta de los gobiernos locales para afrontar demandas y roles ampliados con recursos escasos, en un contexto de municipalización de la crisis. El artículo 123 sin duda ha impulsado este nuevo panorama, que se da aun en provincias que no han cumplido con el mandato constitucional.

En el ámbito político y del poder, las asociaciones de municipios y el surgimiento de regiones (art. 124 CN) con identidad y mayor presencia en el territorio, otorgan a los representantes mayor capacidad de negociación ante los gobiernos provinciales y nacionales. Estos entes hacen posible lo que no es rentable a nivel individual, como poseer un equipo técnico interdisciplinario para el apoyo al desarrollo productivo, contratar servicios y asesoramiento, lograr volúmenes de producción y de mercado que posibiliten escalas de desarrollo productivo y gestión del mismo más viable.

Las asociaciones municipales se presentan como un espacio favorable para un desarrollo más equilibrado y sustentable. Estas entidades aparecen como instancias intermedias de gestión, y optimización de recursos propios o provenientes de la Provincia o Nación. Intermedias ya que se encuentran contenidas en unidades territoriales mayores, la Provincia, e integradas por unidades menores, el municipio y la comuna.

En la Argentina, el "Asociativismo Municipal", fue muy utilizado; históricamente se daba la figura de los Consorcios, constituidos para la prestación de servicios, construcción de obras públicas y viales, promoción del turismo, el control bromatológico, la compra conjunta de bienes, la recolección y tratamiento de residuos, y la administración de justicia de falta, entre otros.

Esta forma es adecuada para tales fines y en localidades con poblaciones reducidas en las que no se alcanza la escala adecuada para hacerlos económicamente viables.

Su estructura jurídica es sencilla, la misma se compone por un Estatuto y Reglamento, y sus autoridades (un Consejo de administración, formado por un Presidente, un Secretario, un Coordinador, Vocales, y revisores de cuentas) elegidas por los representantes de cada miembro.

Si bien esta modalidad fue muy utilizada, y actualmente sigue en práctica, resulta precaria para algunas materias que requieren de nuevas figuras jurídicas, como ser las uniones transitorias de municipios, los contratos de colaboración, la formación de institutos autárquicos, las áreas urbanas y metropolitanas, que se van configurando poco a poco en el ordenamiento municipal argentino.

En la Patagonia principalmente se emplea la figura de la Comarca o Entes Microrregionales. Los mismos se integran por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local regional, éstos se diferencian de los consorcios en su mayor coordinación de los gobiernos locales intervinientes, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración.

Una gran mayoría funciona de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estas asociaciones y la actuación de las mismas como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional, e incluso con el exterior.

Una de las dificultades que encuentran los municipios para lograr y mantener el asociativismo es el financiamiento.

Encontramos tres formas de sustento económico para las asociaciones:

- 1) Financiamiento externo, mediante programas internacionales (fondos del Programa de MOST de UNESCO, de la Universidad de Bologna, del BID, y otros organismos internacionales).
- 2) Financiamiento Nacional y Provincial, originado en fuentes como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, el Consejo Federal de Inversiones, el Fondo de Capital Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y diversos programas provinciales de menor envergadura.
- 3) Financiamiento propio, mediante el pago de cuotas societarias.

Esta problemática es una limitante para la difusión y fortalecimiento del proceso.

Además del financiamiento, podemos destacar los siguientes obstáculos a superar por los municipios y comunas para utilizar plenamente esta herramienta institucional:

- Vacío legal que proporcione seguridad jurídica.
- Falta de recursos económicos, científicos, tecnológicos y humanos.
- Concentración en la toma de decisiones en los órganos ejecutivos, sin facilitar participación a otros actores sociales locales, como ONG, asociaciones vecinales, centro educativos, entre otros.
- Ausencia de consensos por cuestiones políticas, entre los potenciales municipios involucrados.
- Incompatibilidad con los proyectos a mediano y largo plazo y las necesidades inmediatas de la sociedad.
- Debilitamiento frente a los cambios institucionales de la Nación.

La superación de estos obstáculos, harían posible una mayor integración social y económica, con planificación territorial y cooperación en los procesos de enseñanza, emprendimiento y trabajo. Mejorar el aprovechamiento de los recursos de gestión a nivel local, provincial y nacional, y aumentar la producción y el mercado para el desarrollo.

En este contexto se fortalecería la participación de actores sociales comúnmente excluidos de las decisiones institucionales y se afianzaría la identidad de los gobiernos locales.

Frente a este panorama, no quedan dudas de la importancia de incorporar la figura del Asociativismo a nuestra legislación, como herramienta para la superación de la debilidad y vulnerabilidad de los gobiernos locales y de la situación que se vive actualmente de descentralización de la crisis a nivel municipal. Creemos también indispensable para el desarrollo de esta figura que las Provincias definan el grado de autonomía que tienen sus gobiernos locales, para impulsar proyectos en este sentido.

Esta herramienta implica mucho más que una mera unión de municipios, conlleva en sí un cambio cultural, una nueva conciencia política de concertación, participación, diálogo y consenso, entre la Nación, las Provincias y los gobiernos locales.

Bibliografía

- Bidart Campos, Germán.** *Tratado de Derechos Constitucional Argentino*. T. VI. Ediar, Buenos Aires, 1985, p. 52.
- Bielsa, Rafael.** *Estudios de Derecho Público*. T. III. Depalma, Buenos Aires, 1952, p. 58.
- Hernández, Antonio María.** *Derecho Municipal*. 2da. edición. Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 414 y ss.
- Rosatti, Horacio.** *Tratado de Derecho Municipal*. T. I. Rubinzal-Culzoni, 1987, Buenos Aires, p. 103.
- Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos.** *Derecho Público Provincial y Municipal*. 2da. edición actualizada, Vol. I. La Ley, Buenos Aires, 2004.
- Losa, Néstor Osvaldo.** *El Municipio Argentino*. Centro Editorial de América Latina, 1992, p. 73-97.
- Zarini, Helio Juan.** (1986): *Análisis de la Constitución Nacional*. Astrea, Buenos Aires, pp. 23-24.