

**A 15 años de la Reforma Constitucional de 1994
la Autonomía Municipal sigue siendo una cuenta
pendiente en la provincia de Santa Fe**

Por Julián Ariel MANEIRO*

* Docente de Ciencia Política y Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.

1. Introducción

Han transcurrido 15 años desde aquel 1994. El proceso de reforma constitucional a nivel federal introdujo grandes cambios que han modificado la vida institucional y política de los argentinos y la continuará modificando por largos años más.

Creo no equivocarme al decir que la Constitución de 1994 es la constitución de la democracia; es el resultado del primer proceso reformador de nuestra Constitución Nacional durante un gobierno democrático.¹

Recordemos que la transición democrática argentina enfrentó dos grandes problemas. Por un lado, la consolidación del sistema democrático, su difusión hacia todos los ámbitos de la sociedad y la relación con las Fuerzas Armadas. Por el otro, la fuertemente desfavorable situación económica internacional, la crisis de la deuda externa y los condicionamientos de la inflación.

En consecuencia, el proceso reformador de 1994 debe también analizarse como parte de la transición política que nuestro país vivió luego del período más negro de la historia política argentina y que comienza a revertirse con la irrupción de la democracia constitucional en diciembre de 1983. Entendemos que ese proceso institucional todavía está inconcluso y falta todavía un largo camino para recorrer y consolidar una “Democracia participativa moderna” en el marco de un “Estado Constitucional de Derecho”.

Con respecto a la reforma en sí, mucho se ha escrito sobre el acuerdo previo entre las dos fuerzas políticas partidarias, y que dio como resultado el cuestionado núcleo de coincidencias básicas, y la sanción de la Ley 24309. Creo particularmente que –pasados quince años de ese hecho y las enormes diferencias y vicisitudes que separan a las fuerzas políticas de nuestro país hoy– la lectura y análisis sobre aquél “pacto” son totalmente diferentes. Ojalá en la política actual hubiese lugar o ámbitos para lograr grandes acuerdos o consensos entre los actores de la vida nacional. Lamentablemente vemos con gran preocupación que la política del agravio y la descalificación es la que prima.

Cabe en este punto hacer una mención especial al Dr. Raúl Ricardo Alfonsín recientemente fallecido, por el mérito que le corresponde en el proceso reformador y la impronta ética que le supo dar a nuestro débil sistema democrático. Debemos rescatar su ejemplo y conducta en estos tiempos de “aires políticos enrarecidos”.

La Convención Constituyente de Santa Fe-Paraná de 1994, consagró entre otras cosas los derechos de los pueblos originarios, de los consumidores, la elección directa de los senadores y de la fórmula presidencial, la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, la nueva definición institucional del control público a través de la Auditoría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la inclusión de herramientas de participación como la iniciativa popular, el Consejo de la Magistratura y por supuesto, la autonomía municipal, entre otras novedades.²

¹ Excluida la reforma de 1860 (que consideramos es ejercicio del poder constituyente originario), se han realizado reformas a la Constitución en 1866, 1898, 1949, 1957, 1972 y 1994. Las dos primeras (1866 y 1898) fueron mínimas reformas y en un marco del ejercicio del sufragio limitado y fraudulento. La reforma de 1949 -vigente hasta 1956- fue objeto de múltiples objeciones de inconstitucionalidad por el vicio de de la sanción de la ley de necesidad de la reforma. En 1957 se llevó a cabo una reforma surgida del voto popular pero tuvo también su vicio de origen cuando el gobierno de facto declara la necesidad de la reforma incumpliendo nuevamente el artículo 30 CN. La de 1972 fue transitoria y rigió hasta el golpe de estado de 1976 y su vicio también deriva de haber sido realizada totalmente por un gobierno de facto.

² Cfr. Rosatti, Horacio y otros.

Por estas pocas razones el balance de la reforma debe ser positivo; es más, cuando la crisis política y económica de 2001/2002 se hizo presente, cuando la crisis amenazaba con no dejar nada en pie, ni instituciones políticas y financieras, ni las reglas mínimas de la democracia, sucedió que fue justamente la Ley Suprema la que dio amparo a los derechos vulnerados, y remedio a los problemas institucionales.

En este artículo intentamos describir alternativas y proyectos sobre uno de los acuerdos pendientes: la reforma constitucional en la provincia de Santa Fe con particular referencia a la vida institucional municipal y comunal.

2. El municipio post reforma: llegaba la autonomía

Hace exactamente nueve años, y con motivo de la realización del Congreso de Derecho Público para Estudiantes y Jóvenes Graduados “Del Estado que tenemos al Estado que queremos” organizado por el Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL), exponíamos que habían transcurrido seis años sin que las provincias de Entre Ríos y de Santa Fe se adecuen a la normativa nacional en materia municipal, y que era un imperativo necesario avanzar en la reforma constitucional en estas sendas provincias.³

Durante el transcurso del año 2008, la Provincia de Entre Ríos procedió a reformar su carta magna, la que fue juramentada el 11 de octubre de 2008 en la ciudad de Concepción del Uruguay y entró en vigencia el pasado 1° de noviembre de 2008.

La nueva constitución entrerriana ha consagrado un novedoso régimen municipal y comunal en consonancia con los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, cumpliendo en consecuencia la manda constitucional.

Como ya se ha dicho en reiteradas oportunidades, el artículo 123, complementario del artículo 5, estableció como requisito ineludible a seguir por el poder constituyente provincial el de asegurar un régimen municipal autónomico en toda la República. También prescribe que su alcance y contenido será reglado por las provincias en sus aspectos: institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En cuanto al significado de dichos órdenes es Antonio María Hernández quien nos proporciona una ilustración: lo institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica; lo político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal; lo administrativo importa la posibilidad de la prestación de servicios públicos por parte y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno; y finalmente lo económico-financiero comprende la libre creación de recaudación e inversión de las rentas para satisfacer sus fines, que no son otros que el bien de la comunidad local.⁴

En cuanto a la interpretación de *autonomía municipal*, traemos la siempre vigente definición de Salvador Dana Montaña que expresa: “Es una cualidad específica de la corporación municipal que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia, y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder”.⁵

³ “La casi totalidad de las constituciones provinciales, con excepción de Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza y Buenos Aires (plexo llamativamente reformado en 1994 conjuntamente con el nacional pero sin mención al respecto); han ido, paulatinamente, plasmando la concreción normativa del principio de autonomía municipal que consagra el texto nacional”. Ver Maneiro, p. 205 y ss.

⁴ Ver Hernández.

⁵ Ver Dana Montaña.

Se ha interpretado, y con criterio acertado, que el régimen municipal debe ser legislado por las mismas provincias en ejercicio de sus autonomías, y que, en consecuencia, no podría haber un régimen uniforme a lo largo de todo nuestro país.

En consecuencia, son los estados provinciales los encargados de reglamentar y establecer su organización municipal y local contemplando las particularidades de cada una de ellas y de cada municipio en particular.

3. Le llegó la hora a los municipios entrerrianos

Si bien la historia institucional de la provincia registraba al menos seis proyectos de ley de declaración de la necesidad de la reforma constitucional provincial con tratamiento legislativo desde 1983 (1985, 1993, 1996, 1999, 2001 y 2003); en todos los casos no prosperaron por diferencias entre las fuerzas políticas mayoritarias.

En general los principales partidos políticos eran reformistas aunque discrepaban en lo que hace a la forma y oportunidad de la reforma, sobre todo en lo referente a la situación política previa que garantice una reforma constitucional no atada a meros intereses coyunturales o electoralistas del momento.⁶

Recién en el mes de mayo de 2007 la Legislatura de la Provincia sancionó la Ley 9768, que declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución provincial. La norma especificaba los artículos que no se podían modificar, y enumeraba también los temas habilitados, con una redacción que generó algunas observaciones y críticas.

Las elecciones de convencionales constituyentes se realizaron conjuntamente con las elecciones para autoridades nacionales en el mes de octubre de 2007 y la Convención tuvo su primera sesión el día 13 de febrero de 2008 en la ciudad de Paraná, con una composición total de cuarenta y cinco convencionales (veintitrés del Frente para la Victoria; nueve de la Unión Cívica Radical; ocho de la Coalición Cívica-Partido Socialista; cuatro de la Alianza Viva Entre Ríos y uno de Recrear PRO).

La Constitución reformada se sancionó finalmente el 3 de octubre de 2008 y fue juramentada el 11 de octubre de 2008 en la ciudad de Concepción del Uruguay.

El resultado del proceso reformador nos muestra una Constitución que consta de 297 artículos y 12 secciones siendo la primera la de Declaraciones, Derechos y Garantías, que abarcan desde el artículo 1 al 66; la del Régimen Económico, del Trabajo y del Desarrollo Sustentable, que va desde el artículo 67 al 86 y la tercera que contempla el Régimen Electoral desde el artículo 87 al 92. La cuarta sección es el Poder Legislativo del artículo 93 al 95 y la quinta del Poder Ejecutivo desde los artículos 155 al 185 mientras que la sexta sección contiene las disposiciones del Poder Judicial en los artículos 186 al 208. La sección séptima está integrada por los Órganos Autónomos de Control desde el artículo 209 al 217 y la sección octava es el Jurado de Enjuiciamiento que va desde el artículo 218 al 228.

Finalmente, la sección novena es la dedicada al Régimen Municipal en los artículos 229 a 256, la décima sobre Educación común, desde el artículo 257 al 271 y la undécima que contiene el articulado la décimo segunda sección establece las disposiciones transitorias desde el artículo 280 al 297.

⁶ Nos referimos básicamente a la Unión Cívica Radical y al Partido Justicialista, partidos políticos que han gobernado la provincia de Entre Ríos desde el retorno de la democracia hasta la fecha. El primero durante los períodos 1983/1987 y 1999/2003; y el segundo durante los períodos 1987/1991, 1991/1995, 1995/1999, 2003/2007 y el actual período de 2007/2011.

En lo sustancial -además del nuevo régimen municipal autonómico-, la reforma que se ha llevado a cabo durante el año 2008, contempla la incorporación de los derechos humanos de tercera generación y aspectos vinculados con la dinámica y funcionamiento de los poderes, (en especial, Legislativo y Judicial), la autonomía funcional del Ministerio Público, la incorporación del Consejo de la Magistratura, el instituto del Defensor del Pueblo; el reforzamiento del control; y la reelección del titular del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las innovaciones que vemos en la nueva Constitución de Entre Ríos en sí son profundas y se modifica todo el régimen municipal, eliminando la antigua clasificación de municipios de 1ra. y 2da. Categoría (Municipalidades y Juntas de Fomento).⁷

El artículo 231 asegura la autonomía municipal en los términos del 123 de la Constitución Nacional. La plena autonomía es consagrada pero sólo a las ciudades que posean más de 10000 habitantes; así la autonomía en su aspecto institucional (darse su propia organización a través de su propia carta orgánica) le es retaceada a los municipios de menos de 10000 habitantes, lo que podría dar lugar a planteos de tipo constitucional.

A este respecto, se debe señalar que en los artículos 233 al 236 el constituyente municipal tiene restringidos márgenes para innovaciones, ya que se estatuye para la forma de gobierno municipal, su composición, forma de elección, elegibilidad, mandato, reemplazos y acefalías; organización y funcionamiento; y competencias.

En lo relativo al orden económico financiero, la autonomía se fortalece notablemente. Los municipios poseen la exclusiva facultad de imposición bajo diversas modalidades (impuestos, tasas, derechos, contribuciones, cánones, y regalías), que se ejercerán sin más condicionamientos que los señalados por los principios constitucionales propios de toda tributación y la coordinación y armonía jurisdiccional (arts. 243 y 244).

Uno de los mayores avances que hay para destacar en este tema, corresponde a lo relativo a la coparticipación de impuestos. Parecería que se ha hecho carne en el constituyente entrerriano esa máxima que implica que no es posible pensar en autonomía municipal sin recursos. Así se ha establecido que los ingresos fiscales provinciales -propios y coparticipados por el Estado Federal- deben distribuirse a los municipios en no menos de un 18% y 16%, respectivamente (art. 246). Esta norma se encuentra precedida de otra (art. 245) que instituye un régimen coparticipativo inspirado en el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional, y que tiene una trascendencia importante.

Esta "revolución" tributaria no se implementará de la noche a la mañana sino que como establece la cláusula transitoria 292, el nuevo sistema de coparticipación se implementará gradualmente en un lapso de cinco años a partir del ejercicio fiscal 2010.

Otra singularidad del nuevo régimen, es que ya no existen categorías de municipios, con salvedad de la posibilidad de dictarse su propia carta orgánica. Todos los municipios son iguales, cualquiera sea su tamaño y tiene asignado el mismo órgano gubernativo: una municipalidad, compuesta por dos órganos, el deliberativo y el ejecutivo.

Como innovación, debe destacarse la creación de la figura del Vicepresidente Municipal, que será electo en la misma fórmula con el Presidente Municipal, asumirá como Presidente del Concejo Deliberante, y será el reemplazante legal del Presidente Municipal por ausencia temporarias (más de 5 días hábiles) o definitivas.

⁷ El nuevo régimen municipal se han plasmado en la sección IX y utiliza dos capítulos, 28 artículos (del 229 al 256 inclusive), 48 incisos y 11 apartados; los dos capítulos que se dividen pertenecen, el primero para las disposiciones generales del régimen municipal y el segundo para las comunas y la organización departamental.

Todos los municipios poseen igual competencia y aptitud para realizar plenamente el bien común de su comunidad local. Esto tiene trascendencia puesto que se ha derogado la forma de gobierno de “Junta de Fomento” que gobierna los municipios de 2da. categoría (municipios con menos de cinco mil habitantes y más de mil quinientos) en la vieja constitución del '33 y que tenían ciertas restricciones en el manejo de cosa pública local.

Como se expuso arriba, se crea la nueva forma de gobierno local denominada Comuna para aquellos centros estables de población de menos de 1500 habitantes (art. 232), a la que se asegura su organización bajo los principios del sistema democrático, con elección directa de sus autoridades, con amplias competencias y con asignación de recursos específicos, como la garantía del 1% de la coparticipación de los impuestos nacionales y de los provinciales.

Si bien se les reconoce constitucionalmente la potestad para el dictado de ordenanzas, facultades tributarias, el ejercicio del poder de policía, la realización de obras públicas, y la prestación de los servicios básicos, entre otras, será la ley pertinente la que organice el sistema comunal entrerriano (art. 253).

Por último cabe decir que la reforma mantuvo el municipio entrerriano tradicionalmente urbano contra algunas posiciones que se esbozaron a favor de “departamentalizar” los municipios; es decir, una concepción que la doctrina que ha denominado como “municipios-partidos”, propia de otras provincias, como la de Buenos Aires.

La reforma de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos era un imperativo insoslayable. Después de 15 años sólo restan cuatro provincias que violan el artículo 123 por que no aseguran la autonomía institucional en sus respectivas constituciones: Buenos Aires, Mendoza, Tucumán y Santa Fe.

4. Ahora le toca a Santa Fe

La Constitución de 1962 otorga un sistema de autarquía municipal y ni siquiera reconoce la autonomía institucional a los municipios más poblados, tal como lo hacía la Constitución provincial de 1921 para las ciudades de Santa Fe y Rosario.

Como ha afirmado el Dr. Rosatti, el actual plexo normativo santafesino en materia municipal y comunal es un verdadero rompecabezas, donde la Constitución provincial es sólo una parte de él.

“En efecto, la norma A en el tiempo es la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia 2756 (que data originariamente de 1939), surgida como consecuencia de la vigencia de la Constitución Provincial de 1900 (hoy derogada); la norma B en el tiempo es la Constitución Provincial de 1962, sobreviviente a la ley Orgánica de Municipalidades pero anterior a la reforma constitucional de 1994; la norma C sería la Constitución Nacional luego de 1994, carente de adaptación normativa local posterior. Para decirlo con otros términos: la secuencia lógico-cronológica que discurre desde la norma de mayor jerarquía hacia la de menor entidad y vigencia territorial, que se grafica con el recorrido A-B-C, en la Provincia de Santa Fe está trasuntando en el sentido C-B-A”.⁸

A lo citado debe agregarse que la Ley Orgánica de Comunas también es de la década del treinta, y que junto a la Ley Orgánica de Municipalidades, sólo han tenido modificaciones

⁸ Ver Rosatti: “Panorama...”, p. 15 y ss.

menores por más de sesenta años, con el consiguiente atraso y falta de adecuación a las “nuevas realidades locales”.⁹

A su vez, numerosas leyes provinciales tratan materia municipal y comunal, regulando de manera uniforme realidades totalmente disímiles según los tamaños de las ciudades y sus problemáticas, como la concesión del servicio de aguas y cloacas, la ley electoral, las leyes bromatológicas y afines, el transporte, la ley medioambiental, el estatuto y escalafón municipal, las leyes en materia tributaria y de coparticipación, entre otras.

Esta situación, que excede la adecuación constitucional autonómica que se debe Santa Fe, ha llevado a afirmar que “en ocasiones es tanta la opacidad de la regulación infraconstitucional que ni los organismos de aplicación provincial –mucho menos las autoridades locales– pueden decir que está y no que no está vigente. Con lo cual, más que intérpretes, muchos operadores se vuelven “augures” del sistema, pues la falta de transparencia conspira notablemente contra la democratización de la información más elemental, y con ello se producen verdaderos agujeros negros competenciales”.¹⁰

En consecuencia, no sólo es tarea del Estado santafesino adaptar la normativa provincial al mandato constitucional nacional –en función del art. 123 CN- sino que además debe avanzar en mayor transparencia, armonización y concordancia de la legislación provincial que regula materia municipal y la legislación municipal propiamente dicha.

5. Las propuestas y proyectos de reforma

Expuesto este panorama, debemos pasar a referenciar los distintos proyectos legislativos en la materia y las propuestas de reformas en materia municipal y comunal.

Durante el mandato constitucional 2003/2007, el entonces gobernador de la Provincia de Santa Fe, remitió para su tratamiento un proyecto de declaración de la reforma constitucional.¹¹

El proyecto Obeid dispone que la Provincia reconocerá la autonomía política administrativa, económica y financiera a todos los municipios, que se denominarán Municipalidad o Comuna en función de la cantidad de habitantes según lo normado en esta Constitución. Aquellos que dicten su Carta Orgánica gozarán además de autonomía institucional.

Los centros de poblados de más de diez mil habitantes, constituirán una Municipalidad con autonomía plena, cuyo gobierno será ejercido sin injerencia de otros poderes, de conformidad a las prescripciones de la Constitución provincial y de las Cartas Orgánicas que por sí mismos se dicten.

Los centros de población que tengan menos de diez mil habitantes continuarán como Comunas cuyas atribuciones serán fijadas mediante una Ley Orgánica que al efecto dicte la Legislatura con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, la cual no podrá desconocer el carácter autónomo de los mismos.

Con relación a estas últimas, se propone que las autoridades comunales duren cuatro años en el ejercicio de sus funciones, y no dos como en la actualidad.

Las Cartas Orgánicas que se dicten deberán asegurar los principios, derechos y deberes que establece la Constitución provincial en el marco de un régimen democrático

⁹ Consultar por ejemplo García Delgado.

¹⁰ Ver Marchiaro, p. 125 y ss.

¹¹ Proyecto de Ley remitido a la Legislatura en fecha 16 de abril de 2004 por el Ing. Jorge Obeid.

participativo, representativo y republicano, y como mínimo consagrar los derechos de iniciativa popular y *referéndum*, sin perjuicio de la adopción de otros mecanismos participativos.

Deberán organizarse obligatoriamente en dos órganos: ejecutivo (unipersonal) y legislativo, ambos electos según el sistema electoral que cada ciudad adopte.

Con respecto a los recursos, los ingresos coparticipables los fijará la ley respectiva y se deberá establecer en la carta un sistema de control de las cuentas públicas municipales.

Otro proyecto presentado en la Legislatura provincial, por el Diputado Hugo Marcucci (FPC y S-U.C.R.), en lo relativo a la cuestión municipal plantea las siguientes pautas de reformas:¹²

Los municipios se declaran autónomos del Estado provincial a los fines de elegir sus autoridades, para prestar los servicios públicos del modo que crean más conveniente; organizar los servicios educativos y hospitalarios con participación de los interesados en los órganos de gobierno; gestionar el desarrollo urbanístico de la ciudad y para determinar y recaudar sus impuestos e invertir sus propios recursos.

También podrán crear áreas metropolitanas autónomas cuando un asunto no pueda ser regulado eficazmente por una municipalidad, cuando la regulación de un asunto por ordenanza de una municipalidad afecte los intereses de otros municipios o los intereses generales o cuando se requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente, de las condiciones de vida uniformes más allá del territorio municipal.

Las municipalidades y las comunas de más de cinco mil habitantes, podrán sancionar sus propias Cartas Orgánicas de acuerdo a lo que establece la Constitución provincial y la Constitución Nacional.

En lo institucional, propone eliminar la renovación bianual y por mitades de los Concejos Deliberantes Municipales y en extender a cuatro años el mandato de los presidentes comunales.

Con relación a los recursos, el proyecto entre sus fundamentos plantea establecer un sistema de coparticipación impositiva entre Provincia y municipios que será determinado por el Senado provincial, con el voto favorable de dos tercios de sus miembros.

Con relación a esto último, el proyecto propone que los fondos coparticipables no sean menores al veinte por ciento (20%) y que deben ser distribuidos en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria y de manera automática.

La norma constitucional deberá crear también un marco jurídico de base que permita por vía legislativa que se lo reglamente, permitiendo la posibilidad de su adecuación a cada momento histórico sin necesidad de una nueva reforma, y propone crear por ley especial una Comisión Intermunicipal de Impuestos, que estará conformada por todos los intendentes y presidentes comunales de la Provincia, quienes en Asamblea convocada al efecto elegirán veinticinco directores honorarios, quienes se encargarán de discutir y ratificar la propuesta de coparticipación tributaria entre la Provincia y sus municipalidades.

Por último, y con directa incidencia en lo local, se propone establecer una “regionalización administrativa provincial” que compatibilice las actuales divisiones de las regiones de salud, educación, justicia y seguridad, a los fines de poder planificar políticas de coordinación y desarrollo de manera racional, equitativa y armónica.

¹² Proyecto de Ley presentado en la Legislatura en noviembre de 2007, por el Dip. Marcucci.

En el marco del Proyecto CAI+D 2000 “Reforma de la constitución de la provincia de Santa Fe”, que dirige el Dr. José Manuel Benvenuti, se elaboró una propuesta de modificación de la Sección Séptima –Régimen Municipal– de la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

Manteniendo el actual articulado, los principios que sostiene la propuesta son los de reconocer expresamente la autonomía municipal; establecer que cualquier ley relativa al orden municipal deberá contar con la opinión previa de las autoridades locales afectadas; y mantiene la actual división de municipalidades para poblaciones de más de 10000 habitantes y de comunas para las que no reúnan tal condición.

El gobierno municipal será representativo y republicano contando con un poder ejecutivo a cargo de un intendente, un poder legislativo a cargo de un concejo municipal con representación minoritaria, todos electos de manera directa, y por cuatro años, permitiéndose sólo una reelección en todo cargo ejecutivo o legislativo, a menos que exista un intervalo de un período entre reelecciones.

La novedad a destacar es la consagración constitucional del poder judicial municipal con competencia en materia de faltas y la posibilidad de contar con órganos extra poder.

Los municipios podrán dictar su propia carta orgánica mediante convención convocada al efecto, y la misma deberá respetar los principios expuestos al igual que la ley orgánica municipal y comunal que se dicte al efecto.

Con relación a los recursos establece el proyecto que puede crear, recaudar y disponer libremente de sus propios recursos mediante tasas, impuestos y contribuciones como en la actualidad, participando de los tributos que recaude la provincia de manera directa o indirecta, cuya distribución deberá ser proporcional, simultánea e inmediata aunque no consagra ningún porcentual mínimo a distribuir, como garantía.

Por último, reconoce la escala interlocal, posibilitando los gobiernos metropolitanos y supra-municipales y la coordinación competencial como deber constitucional.

Finalmente corresponde mencionar la propuesta elaborada por el Dr. Horacio Rosatti para la reforma de la Constitución provincial en lo relativo al régimen municipal.¹³

La propuesta parte de la idea de que el criterio cuantitativo de la cantidad de habitantes –que mantiene en 10000– no sea el único para la determinación del estatus municipal y de diferenciación del estatus comunal, el que debe servir como una pauta orientadora pero que debe complementarse con otros criterios cuanti-cualitativos como densidad poblacional, influencia regional, etc.

La autonomía plena, es decir, con la posibilidad de dictarse su carta orgánica únicamente se les reconoce constitucionalmente a las ciudades de Rosario y Santa Fe, aunque se debe dejar abierta la posibilidad de que mediante ley con mayoría agravada y en función de condiciones objetivas, pueda reconocerse el sistema de carta orgánica a otros municipios de la provincia.

Tanto unos como otros, deberán asegurar la elección popular de las autoridades, la representación de las minorías en los órganos colegiados, y los demás principios del sistema representativo, republicano y democrático.

En lo relativo a la participación ciudadana propone que se incorpore tanto a municipios y comunas los mecanismos de democracia semidirecta, y que los vecinos además puedan

¹³ Ver Rosatti: “El Régimen...”, p. 365.

participar a través de sus representantes sectoriales y/o políticos de la designación de los responsables locales de los servicios de salud, seguridad y educación, bajo la órbita provincial.

Con relación a los recursos, aboga por la consagración del “derecho a los medios” a los municipios y comunas, que incluye el derecho a la obtención de recursos necesarios para cumplir con los cometidos que les reconoce la Constitución y les asigna la Ley. En ese sentido propone mantener la actual redacción cláusula del artículo 107 que reconoce a los municipios su “participación en los gravámenes directos e indirectos que recaude la Provincia, con mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario”.

6. A modo de conclusión: los caminos a seguir

Obvio es reiterar –como lo plantea el título de este artículo– que a quince años de la Reforma constitucional de 1994 la autonomía municipal sigue siendo una cuenta pendiente en la provincia de Santa Fe.

El primer camino que obviamente vemos es el de la reforma constitucional. Como dato relevante, podemos destacar algunas materias donde hay armonía en las posiciones y ciertas coincidencias para tal reforma.

Veamos: desde 1989 a partir del caso “Rivademar” (Fallos 312:326 CSJN), la Corte Suprema de Justicia de la Nación, unificó la jurisprudencia a favor de la autonomía municipal, superadora de la antigua disputa entre autarquía-autonomía de los Municipios que se vio amplia y definitivamente ratificada en 1994 por el artículo 123 de la CN, de manera que ya no encontramos las diferencias de antaño, sobre la caracterización del Régimen Municipal y todos entendemos necesaria y conveniente la actualización de este punto, readecuando el régimen municipal santafesino (arts. 106, 107 y 108) con el reconocimiento de la autonomía a algunos municipios que se adecuen a la ley respectiva. Aquí se encuentran matices, pero enriquecedores y sin antagonismos definitivos.

Los proyectos mencionados poseen otras notas en común y algunas que las separan. Particularmente creo que no hay que tenerle miedo a la autonomía municipal, el constituyente debe ser amplio, generoso y abierto en esta materia. Se debe apostar a la libertad, al libre ejercicio de la ciudadanía en lo local.

Creo que cualquier propuesta de reforma debe contemplar firmemente un capítulo especial para recursos y garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de los gobiernos locales (municipales y comunales). La constitución debe establecer claramente cuáles son los derechos y recursos con que cuentan los municipios y comunas para encarar su futuro. Sin recursos no existe viabilidad posible para la autonomía municipal.

En particular me sumo a la idea de la consagración del “derecho a los medios” que expone el Dr. Rosatti como garantía de cumplimiento y de aseguramiento de la autonomía municipal, constitucionalmente consagrada. Y a este respecto los fondos provenientes de la coparticipación de impuestos provincial y nacional es clave: se debe consagrar en el texto constitucional claramente un porcentual mínimo a distribuir entre municipios y comunas.

Con ese espíritu y en base a las propuestas arriba expuestas y a la experiencia de la reforma constitucional de Entre Ríos, sumo al debate los siguientes parámetros:

- Los centros de poblados de más de cinco mil habitantes, constituirán una Municipalidad con autonomía plena, es decir, podrán dictar sus propias Cartas Orgánicas.
- Los centros de población que tengan menos de cinco mil habitantes continuarán como Comunas cuyas atribuciones serán fijadas mediante una Ley Orgánica que se dicte, reconociéndoseles su autonomía semi plena (excluida la capacidad de dictar su carta orgánica-autonomía institucional).

-Atento a la geografía de la provincia de Santa Fe debe preverse asimismo una categorización especial para aquellas pequeñas localidades eminentemente rurales, que por su cantidad y particulares problemáticas deben ser contempladas.

-Tanto las autoridades municipales (intendente y concejo municipal), como las autoridades comunales durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidas sólo por un solo período.

-Las elecciones comunales y municipales serán fijadas por la ordenanza respectiva del órgano local (comunal o municipal), en fecha distinta a la celebración de las elecciones provinciales y nacionales.

-Establecer como principio que en lo relativo al dictado de las Cartas Orgánicas y las ordenanzas que en su consecuencia se sancionen, los municipios tienen competencia para legislar en todas las materias salvo aquellas que estén expresamente prohibidas o que resulten incompatibles con la Constitución Nacional, las leyes nacionales y la Constitución provincial.

-Los municipios poseen la exclusiva facultad de imposición bajo diversas modalidades (impuestos, tasas, derechos, contribuciones, cánones, y regalías), que se ejercerán sin más condicionamientos que los señalados por los principios constitucionales propios de toda tributación y la coordinación y armonía jurisdiccional.

-Con relación a los recursos extrajurisdicción o coparticipables se debe consagrar una cláusula que mejore la actual normativa del 107, estableciendo un piso mínimo mediante un porcentual, que estimamos no debe ser menor al veinte por ciento (20%) sobre la masa de ingresos coparticipables provinciales y nacionales, los serán distribuidos en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria y de manera automática.¹⁴

-La consagración constitucional del poder judicial municipal con competencia en materia de faltas y la posibilidad de contar con órganos extra poder, como por ejemplo, el Defensor del Pueblo.

-Los municipios y las comunas podrán celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Asimismo podrán celebrar acuerdos con el estado provincial, el estado federal y/u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes.

Como expusimos arriba, el camino obvio es la reforma constitucional pero cabe la siguiente pregunta: ¿y si no hay reforma constitucional? ¿existe otro camino posible a la autonomía municipal en la provincia de Santa Fe?

Se discute en doctrina acerca de la vía judicial para la consagración de la autonomía municipal. La Constitución no sólo se vulnera cuando se hace lo que ella prohíbe sino cuando se deja de hacer lo que ella manda que se haga. Ninguna duda cabe de la omisión del sistema santafesino.

Por un lado estaría la posición del Dr. Hernández, entre otros, que propugna que –ante la omisión del estado provincial– corresponde accionar por inconstitucionalidad y debe ser

¹⁴ Por masa de ingresos coparticipables se entiende a la totalidad de los ingresos tributarios que al estado provincial le corresponden en concepto de coparticipación federal de impuestos nacionales, sea por régimen general u otro que lo complementa o sustituya y que no tenga afectación específica; y la totalidad de la recaudación de los ingresos tributarios provinciales.

el intérprete judicial el que salve la omisión. La otra postura estaría sustentada por el Dr. Horacio Rosatti, que la tarea de adaptar la normativa provincial al mandato constitucional debe ser encarada por los representantes elegidos por el pueblo, de acuerdo a los mecanismos constitucionalmente establecidos.¹⁵

Compartimos el criterio del Dr. Rosatti sobre la inoportunidad de la judicialización de la consagración de la autonomía municipal, pero en el caso de que se prorrogue de hecho la mora actual –ya van quince años– será inevitable el control judicial como última *ratio* del sistema.¹⁶

¿Y la vía legislativa? Haciendo una interpretación directa del artículo 123 de la Constitución Nacional, teniendo en cuenta que además la autonomía municipal es una garantía que se ha consagrado, y considerando que del texto de los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución Provincial, no surge ningún impedimento y/o limitación al respecto, es nuestra humilde opinión que el camino de la reforma legal también es una vía alternativa a la autonomía municipal, aunque no la más aconsejable.

El régimen municipal santafesino tiene un diseño constitucional que sólo fija las bases elementales, pero el grueso de su desarrollo es de tipo legal, teniendo gran peso las leyes orgánicas y el derecho administrativo (decretos y resoluciones administrativas provinciales).

En consecuencia, el legislador podría consagrar por vía legal e interpretativa de la autonomía de los municipios en la provincia de Santa Fe; pero dicha reforma debería ser integral, es decir, reformando en su totalidad la actual ley orgánica de municipios y la ley orgánica de comunas, adecuándolas a los principios autonómicos de la Constitución Nacional, y deslindar por esta vía lo que es competencia municipal de lo provincial y nacional.

Por ejemplo, reformar el artículo 9 y el artículo 39, incisos 20 y 22 de la Ley 2756 que limitan la capacidad de contraer empréstitos a las municipalidades si no cuentan con la autorización de la Legislatura provincial.

En el mismo texto legal (art. 39, inc. 5) se establece que el Concejo Municipal –ante graves incumplimientos del Intendente– sólo puede solicitar al Poder Ejecutivo Provincial que lo destituya de su cargo, siendo ésta una clara atribución política e institucional de los municipios.

Existen también numerosas leyes provinciales que tratan materia municipal y comunal, regulando de manera uniforme realidades totalmente disímiles según los tamaños de las ciudades y sus problemáticas, por lo que una reforma legal podría mantener la legislación vigente pero estableciendo como principio que si un municipio –a partir de la ordenanza respectiva– regula la misma materia, esta última prevalecerá sobre la ley provincial, invirtiendo el principio jerárquico y apostando fuertemente a la autonormatividad, y en definitiva, a la autonomía municipal.

Una mejor Constitución no asegura el paso a una realidad autonómica ideal, puesto que el régimen municipal no está integrado sólo por el plano constitucional sino por una amplitud de fuentes jurídicas. Un cambio interpretativo en materia legal ampliaría los márgenes y posiciones de los intérpretes y operadores jurídicos, administrativos y judiciales, tanto locales como provinciales, imprimiéndole una dinámica interpretativa basada en nuevos principios ahora legalmente consagrados, y que se condicen con lo estatuido en la Constitución Nacional.

¹⁵ Cfr. Rosatti, y Hernandez. *Ob. cit.*

¹⁶ Cfr. Marchiaro. *Ob. cit.*

Ampliar los márgenes estrechos que tienen los municipios y comunas actualmente en materia de competencia, renovar integralmente el sistema municipal y comunal, armonizar la normativa en clave autonómica, teniendo en cuenta los nuevos roles del municipio argentino, pueden ser pequeños pasos que se den en materia legal, y que facilitarían la transición.

Existe un margen importante de maniobra que mejoraría notablemente la situación de los municipios y comunas hasta tanto se logren los consensos suficientes para proceder al cambio constitucional, que sin lugar a dudas es el camino más adecuado y jurídicamente necesario.

Bibliografía

- Dana Montaña, Salvador.** *La autonomía municipal*. Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo, Series Monografías, Nº 1, La Plata 1982.
- García Delgado, Daniel.** *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Autores varios, 1ra. edición, UBA y UCA, Córdoba, 1997.
- Hernández, Antonio María (h).** *Derecho municipal*. Vol. 1, 2da. Edición actualizada y ampliada. Depalma, Buenos Aires, 1997.
- Losa, Néstor.** *Elementos del Derecho Público provincial y municipal*. Geema, colección De lure, Buenos Aires, 1996.
- Maneiro, Julián.** "Autonomía municipal: un camino aún por recorrer en las Provincias de Entre Ríos y Santa Fe", en *Libro de Ponencias del Congreso de Derecho Público*. Centro de Estudiantes de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, octubre de 2000.
- Marchiaro, Enrique José.** "El Régimen municipal santafesino: entre la ley, los principios jurídicos y la reforma constitucional", en *Revista de Derecho Público*, Nº 2005-2, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.
- Rosatti, Horacio.** "Panorama actual de la Realidad Institucional de los Municipios en la Argentina. Los casos de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos", en *Revista de Derecho Público*, Nº 2005-2, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.
- Rosatti, Horacio.** "El Régimen municipal de la Provincia de Santa Fe", en *Revista de Derecho Público*, Nº 2003-1, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.
- Rosatti, Horacio y otros.** *La Reforma de la Constitución explicada por miembros del Comisión de Redacción*. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994.
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos.** Imprenta oficial, 2008.