

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 1 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2014 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Promoción:



Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## MUNICIPIOS, AUTONOMÍA Y COORDINACIÓN *MUNICIPALITIES, AUTONOMY AND COORDINATION*

SILVINA CLAUDIA CAPDEVILA

Docente de grado y postgrado de la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Católica de Santa Fe (Santa Fe, Argentina). Doctoranda por la Universidad Católica de Santa Fe. Docente de postgrado invitada de la Universidad Nacional del Nordeste. Abogada por la Universidad Nacional del Litoral. Abogada especializada en Derecho Administrativo por la misma Universidad. Abogada Relatora de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, área Contencioso administrativa, desde 1995, función en la que continúa desempeñándose. E-mail: scapdevila@justicia-santafe.gov.ar

**Recibido el:** 13.04.2014  
**Aprobado el:** 22.05.2014

### RESUMEN

El tema desarrollado en el presente texto es la cuestión de la autonomía de los Municipios en la Constitución Nacional Argentina, y la forma como el Derecho argentino trata de la problemática de las "áreas metropolitanas" en las ciudades pequeñas y medianas de Provincia.

**Palabras-clave:** Municipios; autonomía; coordinación; Derecho argentino; áreas metropolitanas.

### ABSTRACT

*The theme developed in the present text is the issue of the autonomy of the municipalities in the national Constitution of Argentina, and how the Argentine law deals with the problem of the "metropolitan areas" in small and medium-sized cities in the provinces.*

**Keywords:** Municipalities; autonomy; coordination; Argentine law; metropolitan areas.



## SUMARIO

**1.** La autonomía municipal en la Constitución Nacional. **2.** La problemática de las “áreas metropolitanas” en las ciudades pequeñas y medianas de Provincia. **3.** Conclusión. **4.** Referencias.

Inicialmente, y como primera aproximación al tema sobre el que me ha tocado formular algunas reflexiones, podemos señalar que “autonomía” y “coordinación” evocan dos fuerzas de sentido contrario –una centrífuga, y otra centrípeta-, que inciden en este caso sobre un sujeto tradicional de nuestro derecho administrativo, que, de entre todos sus protagonistas (en un Estado federal como el nuestro, el Estado central o Nación, la Región, la Provincia y el municipio) señala la instancia más local, más cercana a nosotros, los ciudadanos.

En estas páginas, entonces, voy a tratar de desarrollar dos ideas: en relación a la fuerza “centrífuga”, la autonomía municipal en la Constitución nacional, con alguna apreciación personal; y en relación a la fuerza “centrípeta”, la problemática de las “áreas metropolitanas” en las ciudades pequeñas y medianas de Provincia.

### 1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Sabido es que la reforma constitucional de 1994 –de la que ya pasaron casi veinte años- estableció expresamente la autonomía de los municipios de Provincia,<sup>1</sup> mediante la incorporación de una norma (el artículo 123) que incluye el giro “autonomía municipal”; manteniéndose, por otro lado, el artículo 5, en el que ya el constituyente de 1853 había impuesto a cada Provincia que, al dictar su propia Constitución, “asegurase su régimen municipal”, en una redacción, como dice Rosatti, “insondable y misteriosa”.<sup>2</sup>

Esta última expresión constituyó, efectivamente, un verdadero eufemismo, que posibilitó el conocido *via crucis* municipal prolongado desde 1853: el problema de su naturaleza jurídica, sobre el que tanto se ha escrito, dividiéndose la doctrina (y los intérpretes de la jurisprudencia), tajantemente, entre “autonomistas” y “autarquistas”.

En palabras de Rosatti, “esta dicotomía paralizó los esfuerzos de la doctrina e impidió la evolución de la cuestión municipal, tan necesitada de imaginación realista y profundización interdisciplinaria”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un régimen constitucional específico, por el cual integra la federación argentina juntamente con el Estado nacional, las Provincias y los municipios, pero con un *status* diferente al de estos últimos.

<sup>2</sup> ROSATTI, Horacio. **Tratado de derecho municipal**. Tomo I, 2 ed. atual. Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni, 1998. p. 70.

<sup>3</sup> ROSATTI, Horacio. **Tratado de derecho municipal**. Tomo I, 2 ed. atual. Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni, 1998. p. 64.



Frente a este panorama, el nuevo artículo 123 vino a zanjar, al menos desde el punto de vista teórico, la controvertida cuestión, tomando partido por la “tesis autonomista”.

Y formulamos un reparo respecto a las proyecciones prácticas de la reforma, porque el análisis de la jurisprudencia del Alto Tribunal nacional posterior a 1994 nos deja la sensación de que permanecemos con similares dudas a las que nos planteaba el texto histórico. Eso sucede, por ejemplo, tras la lectura de los precedentes “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111”<sup>4</sup>, “Cadegua S.A. c. Municipalidad de Junín”<sup>5</sup> y “Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis”<sup>6</sup>.

Como dice Balbín, “actualmente nos seguimos preguntando, en similares términos a lo que ocurría antes de la reforma, cuáles son las competencias mínimas que integran el concepto de autonomía en los términos del artículo 123”.<sup>7</sup>

Más allá de ello, además de establecer expresamente la autonomía municipal, el nuevo artículo 123 dispuso como potestad de las Provincias la de reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”; vale decir, el alcance y contenido concreto de la autonomía municipal puede variar de Provincia a Provincia.

Y en esta tarea es necesario apelar al realismo. El derecho, en esta materia, debe aproximarse permanentemente a realidades abordadas por otras disciplinas: sociología, historia, economía, comunicación social, urbanismo.

<sup>4</sup> Fallos 325:1249 (28.5.2002). En esta causa la Corte desechó en definitiva la impugnación contra una ley de la Provincia de Buenos Aires que regula el tratamiento y disposición de los residuos en varios partidos, imponiendo la exclusiva intervención para esa finalidad de la Sociedad del Estado “Cinturón Ecológico Área Metropolitana” (C.E.A.M.S.E.), la que a su vez establece sus propias tarifas, previendo la ley que en caso de incumplimiento por parte de alguna Municipalidad, la Provincia podía detraer directamente fondos de la coparticipación. Para ello, la Corte retomó el estándar (que había sentado en “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”, del 4.6.1991 –Fallos 314:495-) de la falta de demostración del gravamen, al no lograr el ente local probar que “la norma comprometiera su existencia patrimonial”, por la “excesiva onerosidad del servicio impuesto por la Provincia”.

<sup>5</sup> Fallos 327:4103 (5.10.2004). En este caso, el Alto Tribunal juzgó inválidas las normas municipales que le impedían a la actora desarrollar la actividad del juego denominado “lotería familiar”, “lotería familiar gigante” o “bingo” en el partido de Junín, ordenando a la Municipalidad disponer la habilitación.

<sup>6</sup> Fallos 328:175 (25.2.2005). Se trata del célebre caso de los “dos intendentes” (post crisis del 2001 y del clamor “que se vayan todos”). La Corte consideró inconstitucional la ley provincial por la que se dispuso someter a consulta popular la incorporación de una cláusula transitoria a la Constitución Provincial que disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos, no sólo provinciales, sino también municipales. Cabe recordar que el Municipio de San Luis tiene autonomía institucional, y se dictó su propia Carta Orgánica en 1990, conforme lo dispuesto por la Constitución Provincial. La Corte en este fallo agregó el estándar de la razonabilidad: “del artículo 28 de la Constitución Nacional surge que las Constituciones provinciales no puede, bajo la apariencia de reglamentar la autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios”. En particular, en el voto de Lorenzetti se agregó que “la autonomía municipal debe ser interpretada como parte de un sistema institucional orientado hacia la descentralización y fundado en un federalismo cooperativo, orientación promovida por el artículo 3 de la ley 24.309, que convocó a la reforma constitucional con el fin de ‘fortalecer el federalismo’”.

<sup>7</sup> BALBÍN, Carlos F. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo II. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2011. p.185.



Es que no podemos soslayar que, por ejemplo y para empezar por el aspecto más obvio, desde el punto de vista demográfico la República Argentina presenta un formato altamente heterogéneo, compuesto por comunidades pequeñas, medianas y grandes; urbanas y rurales; aisladas y agrupadas en conurbanos; en expansión, estabilizadas y en retroceso, etc.

Para ejemplificar el problema de un modo sencillo, y sólo en base a lo exclusivamente numérico-poblacional, podemos decir que un municipio de 150.000 habitantes en la Provincia de Buenos Aires podría considerarse mediano, mientras que no existe ninguna población con tal cantidad de habitantes en varias provincias del norte argentino. La Provincia de Santa Fe tiene 3.200.736 habitantes<sup>8</sup> y cuenta con 363 municipios o comunas, lo que hace una densidad promedio de aproximadamente 7.700 habitantes por municipio.

También podemos repasar estas diferencias desde un enfoque regional: las regiones NOA, NEA, Cuyo y Patagonia presentan características similares en lo que hace a sus ciudades grandes, en cuya categoría se encuentran únicamente las capitales provinciales (salvo en la Provincia de Mendoza, donde seis departamentos superan los 100.000 habitantes). Aun así, en la Patagonia sólo dos de las seis capitales provinciales tienen más de 100.000 habitantes (Neuquén y Río Gallegos).

A su vez, en el NOA, Cuyo y Patagonia, la mayor parte de los municipios son rurales (con menos de 2.000 habitantes), mientras que en el NEA la mayoría de los municipios corresponde a ciudades pequeñas (entre 2.000 y 10.000 habitantes), e incluye al 49% de los casos de la región.

La Región Centro, por su parte, presenta una realidad muy diferente: tiene 21 ciudades con más de 250.000 habitantes (en el resto del país sólo se encuentran tres: las ciudades de Corrientes, Salta y San Miguel de Tucumán); 906 de sus 992 municipios tienen menos de 30.000 habitantes y, en conjunto como región, representa el 52% del total de los municipios del país.

La Provincia de Buenos Aires muestra una situación más diferente aún: con más de 12.500.000 de habitantes tiene el 75% de los municipios del país que superan los 250.000 habitantes y, además, un alto porcentaje de sus municipios (el 34%) son ciudades intermedias.

Entonces, tal heterogeneidad demográfica reclama, al momento de pensar la regulación jurídica, una heterogeneidad normativa, de manera de evitar los extremos que constituyen: por un lado, la atomización (pretender que cada municipio tenga un orden

---

<sup>8</sup> Conforme al Censo Poblacional del año 2010. ARGENTINA. Censo Poblacional del año 2010. Disponible: <[www.censo2010.indec.gov.ar](http://www.censo2010.indec.gov.ar)>.



jurídico diferenciado), y por otro, la uniformidad (pretender que una sola norma regule realidades contrapuestas).<sup>9</sup>

La complejidad crece exponencialmente si nos asomamos a la problemática planteada por Antonio Ma. Hernández: “en Latinoamérica, tenemos ciudades divididas entre la formal y la informal, con graves problemas sociales de empleo, pobreza y exclusión social. De ahí que compartamos el concepto de ‘ciudad incivil’, acuñado por Arturo Uslar Pietri para definir estas realidades alejadas de las finalidades de la ciudad, que debieran ser principales preocupaciones de los hombres de pensamiento”.<sup>10</sup>

Entonces: podemos concluir –una vez más– con Rosatti que “la reforma constitucional de 1994, a partir de la inclusión del artículo 123 en nuestro texto fundamental, fijó un parámetro sensato para la regulación de los municipios. Se trata de un parámetro, es decir un criterio general (lo que significa que debe ser desarrollado para cobrar efectividad, pero que, a su vez, tiene capacidad de invalidación de criterios adversos). Y resulta sensato porque evita caer en la tentación de explayarse hacia lo mutable, derivando a cada jurisdicción provincial la responsabilidad de explicitar el contenido concreto de dicho parámetro en los ámbitos institucional, político, administrativo, económico y financiero”.<sup>11</sup>

En tal sentido, nos interesa advertir que en cierto sector de la doctrina se registra una especie de clamor hacia la necesidad de la autonormatividad constituyente, en todos los casos, o en la mayoría de ellos, como si aparentemente el hecho de darse la propia Carta Orgánica fuera la única forma de concretar la autonomía.<sup>12</sup>

Frente a ello, nos interesa señalar que, en nuestra opinión, tan inconveniente es la falta de autonormatividad constituyente en comunidades que ya están maduras para ello, como la adopción de estructuras exageradas respecto de las concretas realidades de las distintas poblaciones. No puede soslayarse, tampoco, que tanto el dictado en sí de las Cartas Orgánicas, como la puesta en marcha de eventuales nuevas estructuras en ellas adoptadas, conllevan gastos, que deben financiarse con dineros públicos.

<sup>9</sup> ROSATTI, Horacio. **Tratado de derecho municipal**. Tomo I, 2 ed. atual. Santa Fe: Editorial Rubinzal-Culzoni, 1998. p.64.

<sup>10</sup> HERNÁNDEZ, Antonio María. **Derecho Municipal. Parte General**. México: U.N.A.M., 2003. p. 72.

<sup>11</sup> ROSATTI, Horacio. **Tratado de Derecho Municipal**. Tomo I, 2 ed. atual. Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni, 1998. p. 72.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, Hernández, Antonio María en “Relaciones del Municipios con otros municipios , la Provincia y la Región”: “Resulta penoso que las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza y Tucumán no hayan reformado todavía sus Constituciones para garantizar el ejercicio del orden institucional de la autonomía, que por cierto es el más importante. Reiteramos nuestra convicción acerca de la violación constitucional producida como así también sobre la posibilidad de la intervención federal a dichas Provincias, por incumplimiento del mandato imperativo de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, tal como lo dijimos en el seno de la Convención Constituyente”. HERNÁNDEZ, Antonio María. Relaciones del Municipios con otros municipios, la Provincia y la Región. **Revista de Derecho Público**. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores, 2004. p. 25 y siguientes.



Por otro lado, desde nuestra disciplina, si bien se predica fuertemente por la autonormatividad constituyente con el propósito, según se afirma, de recoger y reflejar en el sistema normativo las particularidades propias de nuestros municipios, a la hora de concretarla, contamos con pocos o nulos trabajos de campo, estadísticas, o estudios serios, acerca de las reales necesidades de nuestras comunidades. Y es frecuente que, por contraposición, la tarea se reduzca, en tiempos de profusión de la información y de acceso masivo a las tecnologías, a la búsqueda de las Cartas más avanzadas, más evolucionadas, más progresistas, para, simplemente, “copiar y pegar”.

En definitiva: creemos que es necesario orientar más esfuerzos a la tarea de relevar las reales y concretas necesidades de nuestras comunidades, antes que clamar tan fuertemente por las reformas normativas que, cierto es, aún resta por emprender.

## 2. LA PROBLEMÁTICA DE LAS “ÁREAS METROPOLITANAS” EN LAS CIUDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS DE PROVINCIA

El fenómeno de las grandes metrópolis –en el mundo y en nuestro país– tiene una trascendencia esencial y una importancia crítica.

A manera de ejemplo, podemos señalar que en cada vez más áreas metropolitanas es cada día más difícil hablar de habitantes censados a una ciudad. En varios países ya se habla de habitantes-día en una ciudad cualquiera. Los flujos de personas se multiplican y ya no obedecen a viejos esquemas pendulares trabajo-residencia, sino que se vuelven multidireccionales, hasta caóticos. Algunos autores incluso emplean el término “territoriante” para referirse al habitante de los espacios metropolitanos, habitantes de un lugar, pero usuarios de otros lugares y visitantes aun de otros, personas que multiplican su presencia en este espacio metropolitano.

A partir de la Conferencia de Estambul de 1996, de Naciones Unidas, dedicada a los problemas del hábitat y las ciudades, se habla de un “derecho a la ciudad”<sup>13</sup> (así como antes, la Conferencia Hábitat I de Vancouver de 1976, había proclamado el “derecho a la vivienda”).

Entre la segunda posguerra y bien entrada la década del '70 asistimos a un avasallador movimiento que llevó al establecimiento de gobiernos y Administraciones Públicas de envergadura en las grandes áreas metropolitanas del mundo: Londres, Barcelona, Rotterdam, Birmingham.

---

<sup>13</sup> Conforme al cual existiría una “obligación de que las políticas urbanas ‘hagan ciudad’, es decir, generen centralidades, articulen las partes de la ciudad como un todo y promuevan la polivalencia y la cohesión de cada zona”. Se mencionan, también, el “derecho a un entorno legalizado, socialmente valorado, equipado, accesible y educador”, y el “derecho a la seguridad y a un tratamiento adecuado para que el Estado de Derecho sea realmente accesible”.



Entre nosotros, las respuestas jurídicas a esta problemática en las ciudades más grandes (Buenos Aires, Rosario) registra cierto grado de avance. Así, en Rosario podemos citar el “Plan Estratégico Metropolitano” (P.E.M.)<sup>14</sup>.

Nos interesa ahora plantear su incidencia en nuestras pequeñas y medianas ciudades de Provincia, que –a su escala– no son una excepción a estos procesos.

Así, podemos mencionar ciudades rodeadas por localidades más pequeñas que en ciertos aspectos funcionan como “satélites” de éstas, por ejemplo, en nuestra Provincia, tenemos en esa situación a Santa Fe (respecto de Santo Tomé y Recreo), Rafaela (Bella Italia y Susana), Reconquista (Avellaneda).

Se generan así problemáticas de diversa índole.

En materia de transporte, muchos de los trabajadores de la ciudad principal viven en las localidades “satélites” más pequeñas, y diariamente se trasladan de ida y vuelta hacia sus trabajos en la ciudad más grande. Entonces, hay que prever medios de transporte entre ellas con suficientes frecuencias –al menos en los horarios pico–, que en los hechos funcionan como transporte urbano, pero que según la normativa provincial (ley) entrarían dentro de la categoría de transporte interurbano.

Respecto de la cuestión tributaria, existen empresas que se instalan fuera de la ciudad principal pero cuya actividad productiva se inscribe dentro del movimiento económico de esta última, y que sin embargo tributarán (ingresos brutos, por ejemplo), en la ciudad menor.

<sup>14</sup> En el marco de dicho Plan, la Provincia y los Municipios y Comunas de la región han acordado la extensión del Área Metropolitana y la mayor de la Región Metropolitana. En dicho acuerdo se estipula que hay una ciudad central (Rosario) que otorga origen y denominación al espacio ampliado; un Área Metropolitana que es el ámbito territorial integrado por centros conurbados, que funciona como unidad de mercado de trabajo con flujos cotidianos que entran o salen predominantemente de la ciudad central, y en este sentido, el Aglomerado Gran Rosario está conformado por: Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Funes, Roldán, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo y Puerto General San Martín; y finalmente está la Región Metropolitana, que vendría a ser un ámbito urbano-rural que se estructura en torno a la ciudad central y se articula con otros centros urbanos que cuentan con mercados de trabajo y ámbitos comerciales propios, vinculados al centro, que incluye municipalidades relativamente alejadas de la de Rosario, y que se sostiene que es el ámbito de las infraestructuras y actividades económicas regionales vinculadas. Y que incluye a los siguientes Municipios y Comunas: Acebal, Albarelos, Aldao, Alvarez, Alvear, Amstrong, Arminda, Arteaga, Arroyo Seco, Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Carmen del Sauce, Casilda, Correa, Coronel Arnold, Coronel Bogado, Coronel Domínguez, Chabás, Figuiera, Empalme Villa Constitución, Fray Luis Beltrán, Fuentes, Funes, Gral. Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Lucio V. López, Luis Palacios, Oliveros, Pavón, Pavón Arriba, Pérez, Piñero, Pueblo Andino, Pueblo Esther, Pueblo Muñoz, Puerto Gral. San Martín, Pujato, Ricardone, Roldán, Salto Grande, San Jerónimo Sud, San Lorenzo, Santa Teresa, Serodino, Soldini, Timbúes, Totoras, Uranga, Villa Amelia, Villa Constitución, Villa Eloisa, Villa Gobernador Gálvez, Villa Mugueta y Zavalla. Sin embargo, restan varios importantes aspectos por saldar: en efecto, el Acuerdo no ha sido, al menos hasta ahora, aprobado por ley; se basa en criterios muy abiertos y ciertamente debatibles; y por último, aparece una nueva categoría “a caballo” del “área metropolitana” y la “región metropolitana”: la denominada “extensión metropolitana”, formada por Ibarlucea, Soldini, Alvear, Pueblo Esther, Gral. Lagos y Arroyo Seco. La propia Oficina Técnica de Coordinación del Plan Estratégico Metropolitano concluye que éste “comprende alrededor de 54 Municipios y Comunas de la región”.





En temas ambientales, resulta legítimo preguntarse si los residuos generados en la ciudad principal podrían disponerse en las localidades “satélites”.

Son problemáticas que generan una necesidad real de regulaciones, planteándose el problema de con qué base se dictan éstas.

Si se hace “de arriba hacia abajo”, vale decir, dictando regulaciones la instancia mayor –por ejemplo la provincial-, la solución puede resultar más económica y rápida, pero no será respetuosa de la autonomía.<sup>15</sup>

Lo más conveniente, pues, es que se construyan los consensos necesarios “de abajo hacia arriba”, esto es, que se celebren convenios entre todos los Municipios interesados, mediante las figuras jurídicas de “relaciones intermunicipales” (como las llama Hernández, Antonio Ma.<sup>16</sup>) o “microrregiones” (como las llama Marchiaro<sup>17</sup> y la Constitución de Corrientes<sup>18</sup>).

Esta alternativa presenta aún una serie de problemas, algunos de índole jurídica –por ejemplo, en el caso antes citado del transporte se requeriría autorización provincial para darle tratamiento de urbano a algún transporte que fuera interurbano según los cánones de la ley provincial-, otros de naturaleza política –caso de que los entes involucrados tuvieran circunstancialmente distinto signo político-.

Muchas de las Constituciones Provinciales prevén expresamente este tipo de herramientas. Así, las de Misiones (que data de 1958), San Juan (1986), Córdoba (1987), Catamarca (1988), Río Negro (1988), Tierra del Fuego (1991), Chaco (1993), Chubut (1994),<sup>19</sup> Salta (1998), Santiago del Estero (2005), Neuquén (2006), Corrientes (2007)<sup>20</sup> y Entre Ríos (2008).

---

<sup>15</sup> Ejemplo de esta modalidad lo presenta el decreto-ley de la Provincia de Buenos Aires nro. 9111/78, cuya validez constitucional analizó el Alto Tribunal en la causa mencionada en la nota 4.

<sup>16</sup> HERNÁNDEZ, Antonio María. Relaciones del Municipios con otros municipios, la Provincia y la Región. **Revista de Derecho Público**. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores, 2004. p. 29.

<sup>17</sup> MARCHIARO, Enrique José. Hace diez años que las microrregiones son una institución que se utiliza por parte de diversos municipios a lo largo de todo el país. Madrid: Diario La Ley, Suplemento de Actualidad, 13.set. 2007.

<sup>18</sup> V. artículo 227.

<sup>19</sup> Artículo 235: La regionalización para el desarrollo integral debe realizarse sobre la base de la participación de los municipios en la elaboración de las políticas provinciales en materia de ordenamiento territorial de los espacios interjurisdiccionales, cuando los ejidos municipales se encuentren comprendidos o vinculados a planes y procesos de desarrollo económico social a escala regional o subregional. Artículo 237: Los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia.

<sup>20</sup> Artículo 227: Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. La participación en microrregiones es voluntaria. Las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales.



Como santafesina no puedo dejar de recordar que la Carta Orgánica dada por la ciudad de Santa Fe en 1933, en cumplimiento de las previsiones de la Constitución provincial de 1921 (que estuvo en vigencia entre 1932 y 1949), establecía en su artículo 3, titulado “Funciones de la Municipalidad”, en su inciso «k»: «Aparte de las enumeradas, son facultativas del Municipio todas las funciones específicas que contribuyan al formento o interés local y a la reciprocidad con otras Comunas o Municipalidades”.

En conclusión, pues, la mayoría de las Constituciones Provinciales prevén expresamente las relaciones intermunicipales y con otros organismos estadales. Lo hacen en forma implícita, en cambio, las Constituciones de Formosa (2003)<sup>21</sup>, La Pampa (1994)<sup>22</sup> y Tucumán (2006)<sup>23</sup>.

Nada dicen, en cambio, las Constituciones de Mendoza y Santa Fe.

Sin embargo, en nuestra opinión, no cabe concluir en la imposibilidad de que se utilice este tipo de herramientas en estas Provincias, por cuanto son de la esencia del municipio, y además no media prohibición expresa.

Sea de abajo hacia arriba, sea de arriba hacia abajo, lo que parece claro es que deben respetarse las reales problemáticas, y no “inventar” regiones o delimitaciones meramente ideales, incluyéndose dentro de la misma región localidades con problemáticas por completo diferentes, o separándose artificialmente comunidades con problemas comunes.

### 3. CONCLUSIÓN

Para concluir, podemos afirmar que se presenta para los operadores jurídicos una tarea por demás interesante, cual es la de delinear en el futuro los reales contornos de la autonomía municipal en nuestras comunidades; y que en dicha labor creemos que el propósito debe ser intentar superar, con imaginación y creatividad, pero también con estricto apego a las verdaderas necesidades de nuestros pueblos, la brecha que históricamente se ha abierto en este tema, entre realidad y sistema normativo.

<sup>21</sup> Artículo 182: Son atribuciones del gobierno (municipal) entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados en la Constitución Nacional o en la presente, y de conformidad con la Carta Orgánica del municipio.

<sup>22</sup> Artículo 123: Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, con arreglo a las prescripciones de la ley: 9) Realizar cualquier otra gestión de interés general no prohibida por la ley orgánica y compatible con las disposiciones de esta Constitución.

<sup>23</sup> Artículo 134: Sin perjuicio de las que correspondan a la Provincia, son funciones, atribuciones y finalidades de los municipios las siguientes: ...6°) Cualquier otra función relacionada con los intereses locales dentro del marco de su Carta Orgánica o de la Ley de Municipalidades.



#### 4. REFERENCIAS

ARGENTINA. **Censo Poblacional del año 2010**. Disponible em: <[www.censo2010.indec.gov.ar](http://www.censo2010.indec.gov.ar)>.

BALBIN, Carlos F. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo II. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2011.

HERNÁNDEZ, Antonio María. **Derecho Municipal. Parte General**. México: U.N.A.M., 2003. p. 72.

HERNÁNDEZ, Antonio María. Relaciones del Municipios con otros municipios, la Provincia y la Región. **Revista de Derecho Público**. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores, 2004. p. 25 y siguientes.

MARCHIARO, Enrique José. Hace diez años que las microrregiones son una institución que se utiliza por parte de diversos municipios a lo largo de todo el país. Madrid: **Diario La Ley**, Suplemento de Actualidad, 13.set. 2007.

ROSATTI, Horacio. **Tratado de derecho municipal**. Tomo I, 2 ed. atual. Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni, 1998. p. 70.