

LA AUTONOMIA MUNICIPAL EXIGE REFORMA CONSTITUCIONAL

Recientemente, un conjunto de legisladores, insisten en impulsar un proyecto legislativo que procura reconocer autonomía a nuestros municipios, manteniendo la autarquía en comunas, omitiendo la reforma constitucional de nuestra provincia.

Todos ellos, asumen, reconocen y admiten que:

a) diferentes administraciones de nuestra provincia, desde 1994 a la fecha no ha logrado concretar el proceso de reforma constitucional necesario a los fines de adecuar nuestra norma constitucional provincial a las disposiciones del artículo 123 de la constitución nacional;

b) que recientemente la CSJN, en autos "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa asociación Personal Municipal Las Colonias c/ fFederación Sindical Trabajadores Municipales Festrám y otros s/ acción de amparo", ha reconocido expresamente a los municipios de provincia y a la ciudad autónoma de buenos aires (art. 129) el carácter de sujetos inexorables del régimen federal argentino, estableciendo el standard de autonomía para todos ellos, exhortando a las autoridades provinciales a dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento del mandato constitucional y

c) finalmente ratifican el marco de supremacía constitucional que impone el art.31 de la Constitución Nacional. Sin embargo, consciente que la provincia de Santa Fe no ha cumplido su mandato constitucional ora por omisión, ora por inacción, no dudan en adoptar una solución inapropiada, incorporando la autonomía para los municipios en un proyecto legislativo que intenta modificar la actual ley orgánica de municipalidades n° 2756, manteniendo su texto histórico únicamente para las comunas, distorsionando el instituto de la autonomía, condicionando su vigencia a la voluntad coyuntural de mayorías simples y relativas de futuras legislaturas.

Los legisladores, muchos de los cuales, han rechazado cuando actuaron en la oposición, todo intento de la reforma constitucional, distorsionan el artículo 123 de la Constitución Nacional, el cual dispone que "*cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*"; es decir, que el contrato constitucional de 1853/1860 delega en las constituciones provinciales y no en sus leyes provinciales, el marco de autonomía.

Tomando en cuenta aquel mandato, la constitución santafecina, dispuso en 1962, en un "Capítulo Único – Régimen Municipal", en su artículo 106 "*Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta constitución y de las leyes que se sancionan*". Es evidente que el texto habilita a "*todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia*" y ello es abarcativo de municipios y comunas; de lo contrario, el legislador discriminaría imponiendo un criterio diferenciador arbitrario e irrazonable contra las comunas. El artículo 107, por su parte, dispone que "*los municipios son organizados por la ley sobre la base: 1.- de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras ingerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta constitución y la ley; 2.- constitución por un intendente municipal elegido directamente por el pueblo y por un período de*

cuatro años y un consejo municipal elegido de la misma manera con representacion minoritaria y renovado bianualmente por mitades; y 3.- con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales a cuyo efecto la ley proveera de recursos financieros suficientes. a este ultimo fin, puede crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demas contribuciones que establezca su jurisdiccion. Tienen, asi mismo, participacion en gravamenes directos o indirectos que recaude la provincia, con un minimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un regimen especial que asegure entre todos ellos, una distribucion proporcional, simultanea e inmediata. Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas de acuerdo con su ley organica propia, con excepcion de su forma de gobierno, el cual esta a cargo de una comision comunal, elegida directamnte por el cuerpo electoral respectivo y renovada cada dos años en su totalidad. queda facultada la legistlatura para cambiar con carácter general el sistema de eleccion de los intendentes por cualquier otro modo de designacion". Finalmente, el artículo 108, expresamente consigna que "la provincia puede intervenir por ley, o por decision del poder ejecutivo, en receso de la legistlatura, con cargo de dar cuenta inmediata a esta, los municipios y comunas a los solos efectos de constituir sus autoridades en caso de acefalia total o de normalizar una situacion institucional subvertida. en el caso de intervencion por resolucion del poder ejecutivo, la legislatura puede hacerla cesar al examinar los fundamentos de aquella".

El interrogante se impone:

¿Se puede incorporar la autonomía municipal como regimen de organización de los municipios dentro de la provincia de Santa Fe mediante ley y sin reforma de la constitucion provincial?

Analicemos sus respuestas y los problemas que implica aceptar la interpretación de nuestros legisladores:

1.-Un primer problema refiere al reconocimiento de la autonomia politica, institucional, economica, administrativa y financiera frente a la existencia de limitaciones constitucionales imperativamente impuestas.

Efectivamente: el mandato del intendente por un periodo de cuatro años y un consejo municipal elegido popularmente con representacion minoritaria y renovacion bianual por mitades no puede ser modificado por la ley de autonomia municipal ni menos por las eventuales cartas organicas municipales.

El artículo 107, segunda parte, los municipios pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios pero solo los provenientes de tasas y demas contribuciones; no así los impuestos directos o indirectos que recaude la provincia que la ley pueda establecer su coparticipacion . Nuestra constitucion provincial no prevee la existencia de sistemas de organización politica diferenciados entre los municipios conforme a las cartas organicas que las convenciones municipales decidan.

Conforme al mencionado artículo 107 siempre sera la legislatura, con carácter general, quien tendra a su cargo el sistema de eleccion de intendentes. Será la ley y no las cartas organicas sancionadas por convenciones municipales, la que determinara la organización de municipios y comunas.

Lo expuesto, genera otro interrogante: ¿puede la legislatura, a quien la constitucion le atribuye la competencia para organizar los municipios en forma general o particular, delegar por ley dicha facultad en el pueblo de la ciudad que debe organizarse como municipio? El principio general es proclive a admitir que la legislatura delegue en el pueblo una facultad que le es propia (art. 41 C.N. en los supuestos de consulta popular vinculante); sin embargo: la legislatura esta integrada por representantes del pueblo de toda la provincia y el reenvío de la potestad legislativa no resultarían sancionadas por todo el pueblo de la provincia sino solo por el del municipio que pretenda autoorganizarse. Debe tenerse presente que una autonomia plena se sustenta en cartas organicas municipales dictadas por una convencion elegida por el pueblo del municipio respectivo.

2.- Un segundo problema refiere a la remision del art. 5 del proyecto de ley al sistema de reformas de las constituciones nacional (art. 30) y provincial (art. 114) dado que ambos sistemas tienen diferencias apreciables que el diputad provincial no aclara.

3.-Un tercer problema expone el proyecto, al permitir en las cartas organicas municipales que el municipio califique la utilidad publica en la expropiacion de aquellos bienes que considera conveniente o necesario para el cumplimiento de los deberes municipales; texto que contradice el art. 55 inciso 15 del la constitucion provincial que habilita la declaracion de interes general, la expropiacion de bienes por leyes generales especiales y simultáneamente, la competencia exclusiva de la corte provincial para el conocimiento y resolucion de los juicios de expropiacion que promueva la provincia

4.-Un cuarto problema delata el proyecto cuando autoriza a los municipios a contraer empréstitos nacionales e internacionales, disposición que contradice las facultades de la legislatura del art. 55 inc. 10, 11 y 12 y art. 124 de la constitucion nacional dada la eventual incompatibilidad con las facultades delegadas al Estado Federal.

5.- Un quinto problema introduce el proyecto cuando refiere al regimen economico y financiero que sustenta el sistema de autonomia, sin percibir que contradice el art. 107 de la constitucion provincial: no pueden percibir impuestos sin reforma constitucional.

6.- Finalmente, otro factor es el legislativo: Si la autonomía se impone por ley provincial; dicha disposición podría ser derogada por cualquier legislatura futura y por mayoría simple.

Es evidente que los señores diputados no han considerado el valor y el significado de la jerarquía constitucional y convencional, la cual mantiene su poder de imperio mientras no se reforme parcial o totalmente el contrato constitucional. La autonomía requiere seriedad en su tratamiento.